



# СОЦІАЛЬНІ ПРАВА. ВИКЛИКИ ВОЄННОГО ЧАСУ

ЗБІРНИК ТЕЗ ДОПОВІДЕЙ  
ШОСТОЇ МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ  
«АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ В УКРАЇНІ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ»

м. Київ, 6 липня 2023 року

# СОЦІАЛЬНІ ПРАВА. ВИКЛИКИ ВОЄННОГО ЧАСУ

ЗБІРНИК ТЕЗ ДОПОВІДЕЙ  
ШОСТОЇ МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ  
«АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ В УКРАЇНІ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ»

(м. Київ, 6 липня 2023 року)

Харків  
«Право»  
2023

*Рекомендовано до друку вченою радою Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України  
(протокол № 5 від 18.05.2023)*

Редакційна колегія:

**М. І. Смокович** – суддя, Голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду – голова редакційної колегії, д.ю.н., проф., заслужений юрист України;

**А. І. Рибачук** – суддя, секретар судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, д.філос. в галузі права;

**В. А. Журавель** – президент Національної академії правових наук України, д.ю.н., проф., академік НАПрН України, заслужений працівник освіти України;

**Т. О. Коломосьць** – вчений секретар відділення державно-правових наук та міжнародного права НАПрН України, д.ю.н., проф., член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України;

**О. В. Скрипнюк** – директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, віцепрезидент НАПрН України, д.ю.н., проф., академік НАПрН України, заслужений юрист України;

**О. О. Кваша** – вчений секретар Інституту держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, д.ю.н., проф., заслужений юрист України;

**С. Г. Стеценко** – суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, д.ю.н., проф., член-кореспондент НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України;

**А. А. Єзеров** – суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, к.ю.н., доц.;

**І. В. Пивовар** – науковий консультант секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, к.ю.н., доц.

С70 Соціальні права. Виклики воєнного часу : зб. тез доп. Шостої Міжнар. наук.-  
практ. конф. «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики»  
(м. Київ, 6 лип. 2023 р.). – Харків : Право, 2023. – 412 с.

ISBN 978-966-998-543-9

Збірник тез доповідей друкується за матеріалами Шостої Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики», присвяченої питанням соціальних прав, викликів воєнного часу. Висвітлено сучасні тенденції судового розгляду соціальних спорів крізь призму феномену соціальної держави (від теоретичного осмислення її природи в мирний час до сучасних проблем і перспектив розвитку держави соціального типу у воєнний час), квінтесенції розуміння соціальних прав під час війни в контексті європейських і євроатлантичних тенденцій та національних новел законодавства. Окреслено пріоритетні напрями подальшого вдосконалення матеріального та процесуального законодавства задля забезпечення ефективності механізму судового захисту прав та інтересів особи в соціальній сфері в умовах воєнного часу.

УДК 342.9.03(477)(06)

Збірник видано за підтримки проекту Ради Європи «Посилення судових та позасудових засобів захисту прав осіб, постраждалих від війни в Україні».

Погляди, викладені в цьому виданні, є відповідальністю авторів і необов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи.

© Верховний Суд, 2023

© Колектив авторів, 2023

© Рада Європи. Проект «Посилення судових та позасудових засобів захисту прав осіб, постраждалих від війни в Україні», 2023

# ЗМІСТ

Вітальне слово Голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Михайла Смоковича .....	11
<b>РОЗДІЛ І. СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: МИРНИЙ І ВОЄННИЙ ВИМІРИ</b> .....	13
<b>Володимир БЕВЗЕНКО</b> Акти планування публічного будівельного права України як інструмент здійснення мешканцями територіальної громади їхніх соціальних прав .....	13
<b>Олег БІЛОУС</b> Співвідношення тлумачення із суміжними правовими поняттями та категоріями .....	18
<b>Наталія БЛАЖІВСЬКА</b> Цифрова трансформація судочинства: міжнародний досвід та висновки для України .....	21
<b>Володимир ВАСЕЧКО</b> Правові засади формування європейської системи притулку .....	27
<b>Владислав ВЕСЕЛИЙ</b> Дотримання суб'єктами владних повноважень принципу належного урядування в умовах воєнного стану .....	32
<b>Галина ЗАДОРЖНЯ</b> Страхові внески і «пенсійні виплати»: до питання про їхню співрозмірність .....	36
<b>Олег ІЛЬНИЦЬКИЙ</b> Свобода пересування та вільний вибір місця проживання як об'єкт судового захисту в умовах правового режиму воєнного стану .....	40
<b>Микола КОЗЮБРА</b> Соціальна держава і соціальні права як цінності конституціоналізму: основні виклики та напрями трансформації в умовах війни .....	45
<b>Ілля КОЛОСОВ</b> Прогібіторний позов у спорах із соціального забезпечення .....	50
<b>Валентина КРИЖНА</b> Правовий механізм реалізації міжнародних соціальних стандартів .....	54
<b>Антон МОНАЄНКО</b> Особливості застосування загального та спеціального законодавства у сфері державної служби .....	58

<b>Наталія ОНИЩЕНКО</b>	
Право людини на мир: контекст соціальних прав .....	62
<b>Юрій ОНИЩИК</b>	
Соціальні права адвокатів: сучасний стан та перспективи розвитку .....	66
<b>Ірина ПИВОВАР</b>	
Прожитковий мінімум для працездатних осіб: новий підхід до формування соціального стандарту та підстава судових спорів.....	70
<b>Олег ПРУДИВУС</b>	
Принцип верховенства права як основний регулятор адміністративно-правових спорів щодо захисту соціальних гарантій людини.....	78
<b>Михайло САВЧИН</b>	
Трансформація соціальної державності в умовах війни .....	83
<b>Юлія СИНИЦІНА</b>	
Інформаційна безпека як елемент соціального захисту .....	89
<b>Олеся РАДИШЕВСЬКА</b>	
Правові цінності Європейського Союзу як основа розбудови в Україні соціальної держави.....	92
<b>Андрій РОЙКО</b>	
Особливості реабілітації окремих категорій громадян, які брали участь у протидії окупації .....	96
<b>Юлія РУДЕНКО</b>	
Цінності соціальної держави як підґрунтя формування гуманістичної суб'єктності України .....	99
<b>Дмитро ТЕРЛЕЦЬКИЙ</b>	
Конституційно узгоджене тлумачення та застосування норм права під час захисту конституційних прав .....	101
<b>Edith ZELLER</b>	
Welfare state: peaceful and military dimensions.....	105
<b>Едіт ЦЕЛЛЕР</b>	
Соціальна держава: мирний та воєнний виміри.....	108
<b>Інна ШАБАШ</b>	
Управлінські критерії формування соціальної держави в мирний і воєнний час.....	111
<b>Karel ŠIMKA</b>	
The difficulties of being the welfare state .....	115

<b>Карел ШІМКА</b> Труднощі, з якими стикається соціальна держава.....	118
<b>Тетяна ШУВАЛОВА</b> Окремі питання розуміння принципу пропорційності у сфері захисту соціальних прав .....	121
<b>Дар'я ЯЙЦЬКА</b> Ефективна взаємодія органів публічної влади з громадськістю як ключовий принцип соціальної держави .....	126

**РОЗДІЛ II. ВПЛИВ ВОЄННОГО СТАНУ НА РЕАЛІЗАЦІЮ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ: НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО, МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, СУДОВА ПРАКТИКА.....** 129

<b>Анна БАРІКОВА</b> Право на соціальне житло в умовах воєнного стану .....	129
<b>Ян БЕРНАЗЮК</b> Незастосування судом закону: між верховенством права та принципом розподілу державної влади (на прикладі захисту соціальних прав).....	133
<b>Вікторія ВСННІКОВА</b> Проблемні питання пенсійного забезпечення сумісників та фізичних осіб-підприємців .....	139
<b>Вікторія ГОЛУБ</b> Державна служба України з надзвичайних ситуацій у захисті соціальних прав в умовах війни .....	142
<b>Віктор ГОРОДОВЕНКО</b> Соціальний захист людини в умовах воєнного стану: підходи Конституційного Суду України .....	147
<b>Оксана ГРИЩУК</b> Людська гідність як джерело соціальних прав: розвиток юридичних позицій Конституційного Суду України в умовах воєнного часу.....	151
<b>Олена ГУБСЬКА, Наталія БОГАСHEBA</b> Особливості регулювання трудових прав публічних службовців в умовах воєнного стану .....	157
<b>Ірена ГУЛКЕВИЧ, Олександр КОМОРНИЙ</b> Деякі аспекти перерахунку пенсій колишніх військовослужбовців, що відряджалися для виконання службових обов'язків до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших установ, організацій і підприємств.....	162

<b>Володимир ДЕМИДЕНКО</b> Забезпечення права кожного на достатній життєвий рівень в умовах воєнного стану та післявоєнний період .....	167
<b>Юрій ЗАДОРЖНИЙ</b> Права «цивільного характеру» і соціальні права: правові позиції ЄСПЛ.....	172
<b>Максим КАПТАН, Тетяна ФЕДЧУК</b> Рік війни: трансформація соціального захисту військовослужбовців під час дії воєнного стану.....	177
<b>Олександр КОНСТАНТИЙ</b> Конституційний нормоконтроль законодавчого регулювання соціального захисту громадян в умовах надання відсічі агресору .....	186
<b>Оксана КУЗНІЧЕНКО</b> Діяльність Ради Організації Об'єднаних Націй з прав людини під час воєнного стану в Україні.....	191
<b>Микола КУЧЕРЯВЕНКО, Сергій БРОЯКОВ</b> Волонтерство як засіб забезпечення соціальних прав в умовах воєнного стану .....	195
<b>Руслан МЕЛЬНИЧЕНКО</b> Право на належну медичну допомогу в умовах воєнного стану .....	200
<b>Ольга МЕЛЬНИЧУК, Костянтин ЯРЕМЧУК</b> Захист права сімей із дітьми на державну допомогу у практиці адміністративних судів.....	204
<b>Анатолій ОСАДЧИЙ</b> Вирішення справ щодо недоотримання щорічної разової допомоги до 5 травня за Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в умовах воєнного стану .....	209
<b>Юрій ПИВОВАР</b> Правовий статус дітей, постраждалих унаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, та дітей війни: стан та сучасні виклики .....	213
<b>Андрій РИБАЧУК</b> Вимога «якість закону» та підходи суду щодо її застосування .....	219
<b>Світлана СИНЧУК</b> Державна допомога як відшкодування шкоди деяким категоріям потерпілих працівників унаслідок військової агресії російської федерації проти України .....	227

<b>Володимир СОКОЛОВ</b> Міжнародні соціальні стандарти державних службовців .....	231
<b>Ірина СОПІЛКО</b> Державно-правовий механізм забезпечення прав людини в умовах воєнного стану .....	238
<b>Семен СТЕЦЕНКО</b> Судовий захист права військовослужбовців на одноразову грошову допомогу: вимір воєнного стану .....	244
<b>Юрій РУСНАК</b> Матеріальне заохочення військовослужбовців АТО та ООС до виконання бойових завдань .....	248
<b>Владислав ФЕДОРЕНКО</b> Адміністративна юстиція в системі захисту соціальних прав людини: генезис і перспективи розвитку в Україні .....	256
<b>Оксана ФЕДОРЕНКО</b> Міжнародне гуманітарне право для захисту прав людини в особливих умовах .....	261
<b>Тетяна ФУЛЕЙ</b> Разова грошова допомога до 5 травня ветеранам війни: комуністичний реванш forever? .....	265
<b>Раїса ХАНОВА</b> Безперешкодна реалізація соціальних прав в умовах воєнного стану .....	271
<b>Сергій ЧИРКІН</b> «Принцип судової поваги» в межах судового захисту соціальних прав .....	276
<b>Ігор ЧУХРАЙ</b> Зміст та особливості соціального захисту військовослужбовців в умовах правового режиму воєнного стану: підходи Конституційного Суду України .....	280
<b>Дмитро ШВЕЦЬ</b> Реалізація соціальних прав під час війни: міжнародний та національний аспекти .....	284
<b>Оксана ЩЕРБАНЮК</b> Принцип пропорційності та захист соціальних прав у практиці конституційних судів .....	288



<b>РОЗДІЛ III. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УМОВАХ ВІЙНИ (ПИТАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА)</b> .....	298
<b>Dirk BIERESBORN</b>	
German Social Jurisdiction – Influenced by Results of Wars .....	298
<b>Анна БУЧИК</b>	
Застосування принципу процесуальної економії в умовах воєнного стану .....	305
<b>Анастасія ЄРОСОВА</b>	
Дистанційне правосуддя в умовах правового режиму воєнного стану: сучасний стан .....	310
<b>Олег ЗАВЕРУХА</b>	
Виклики воєнного стану у правозастосовній діяльності судів .....	314
<b>Василь ІЛЬКОВ</b>	
Процесуальні особливості розгляду соціальних спорів у суді першої інстанції в умовах воєнного стану.....	319
<b>Юрій ІЩЕНКО</b>	
Захист соціальних прав адміністративними судами: що змінилось під час війни .....	324
<b>Олена КАЛАШНІКОВА</b>	
Окремі процесуальні аспекти судового захисту прав військовослужбовців в умовах воєнного стану .....	328
<b>Наталія КАНТОР</b>	
Ознаки норм адміністративного права як об'єкта цілепокладання .....	333
<b>Тетяна КОЛОМОЄЦЬ</b>	
Особливий режим роботи судів та суддів як дієвий механізм функціонування адміністративного судочинства в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні.....	337
<b>Інеса МАЛИК</b>	
Сутність інституту оскарження в адміністративній процедурі.....	341
<b>Віктор МАРЧЕНКО</b>	
Надмірний формалізм у питанні щодо поновлення строку звернення до суду в умовах воєнного стану.....	345
<b>Олена ОСІПОВА</b>	
Щодо порядку самовідводу судді в адміністративному судочинстві в умовах воєнного стану.....	349

**Надія ПИСАРЕНКО**

Питання судового захисту соціальних прав (обачні міркування щодо деяких процесуальних правил)..... 352

**Тетяна ПОДОРОЖНА**

Перспективи розвитку онлайн-правосуддя: досвід України та світу..... 355

**Dr hab. Piotr Prusinowski**

Polski model postępowania sądowego w sprawach socjalnych – propozycja na kryzysowe czasy..... 359

**Піотр Прусіновський**

Польська модель судового розгляду соціальних справ: виклики кризового періоду ..... 363

**Олександр РОГАЧ**

Проблеми застосування окремих процесуальних фільтрів в адміністративному судочинстві та їх відповідність принципу домірності ..... 367

**Олександр СИТНИКОВ**

Проблемні питання доступу до адміністративних судів у соціальних спорах в умовах воєнного стану ..... 372

**Михайло СМОКОВИЧ**

Судовий захист соціальних прав людини в Україні: практика адміністративного судочинства ..... 375

**Олександр СТАРОДУБ**

Відступ від висновків Верховного Суду. Окремі аспекти практичного застосування ст. 346 Кодексу адміністративного судочинства України ..... 380

**Віталій ТОПОЛЬНИЦЬКИЙ**

Здійснення правосуддя щодо окремих питань оборони держави ..... 385

**Наталія ХЛІБОРОБ**

Дистанційне правосуддя в адміністративних справах: відповідь на виклики війни ..... 389

**Ольга ЧАВЕС ТЕХЕДА**

Фактор війни та судова практика: окремі аспекти взаємозв'язку..... 393

**Леся ШАПОВАЛ**

Щодо проблем у реалізації права на перерахунок військових пенсій та пенсій працівникам поліції ..... 398

**Ігор ШМАРІН**

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність учасника справи  
та спрощене позовне провадження: проблеми співвідношення ..... 401

**Дірк БІРЕСБОРН**

Соціальна юрисдикція в Німеччині – під впливом наслідків війн..... 405

# ВІТАЛЬНЕ СЛОВО ГОЛОВИ КАСАЦІЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У СКЛАДІ ВЕРХОВНОГО СУДУ МИХАЙЛА СМОКОВИЧА

**Шановні учасники Шостої Міжнародної науково-практичної конференції  
«Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики»!  
Соціальні права. Виклики воєнного часу»!  
Шановні пані та панове!  
Дорогі друзі!**

Соціальний захист громадян є беззаперечним обов'язком соціальної держави. У правовій природі такого обов'язку втілюється державна мудрість і милосердя, її добropорядність і відповідальність, зокрема, й перед кожним її громадянином, який правомірно потребує допомоги і захисту своєї держави.

Конституція України з метою забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин, у когорті яких життєзабезпечуваними є саме соціальні права, інституціонувала створення в механізмі держави адміністративних судів.

Адміністративні суди покликані забезпечити справедливий баланс між соціальними обов'язками держави і багатоаспектними соціальними потребами кожного, хто має на це законні підстави. Право на соціальний захист особи пов'язується не тільки з досягненням нею певного віку, а й необхідністю задоволення тих матеріальних та інших потреб, настання яких нерідко спричинено непереборними життєвими обставинами.

Наразі в Україні війна – найстрашніший виклик для кожної людини і держави. Там, де війна, там бідність і злидні, що охоплюють мільйони людей, які потребують соціального захисту з боку держави. Держава, особливо під час дії правового режиму воєнного стану, нерідко припускається помилок у сфері соціального захисту своїх громадян, що змушує їх масово покликатися до суду з тих чи інших питань. Отже, до соціальних питань мирного часу, додаються соціальні питання воєнного часу, що, своєю чергою, об'єктивує перед адміністративною юстицією низку викликів змістовного, матеріального і навіть процесуального характеру, подолання яких потребує конструктивної і предметної співпраці суддів, науковців, експертів, а також представників законодавчого корпусу і виконавчої влади тощо.

З цією метою Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду ініціював організацію і проведення Шостої Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики. Соціальні права. Виклики воєнного часу» у співпраці з Національною академією правових наук України та Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, а також нашими незмінними міжнародними партнерами: Проєктом Ради Європи «Посилення судових та позасудових засобів захисту прав осіб, постраждалих від війни в Україні», Проєктом ЄС «Право-Justice», Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва (IRZ) тощо.

Щиро дякую співорганізаторам цієї Конференції, нашим міжнародним і зарубіжним партнерам, кожному її учаснику за професійний і науковий внесок у розвиток адміністративного судочинства і захист прав людини в Україні.

Перекоаний, що ефективність адміністративного судочинства полягає не лише в тому, щоб щоразу своїми правосудними рішеннями виправляти помилки держави у сфері забезпечення соціальних прав особи, а й у тому, щоб убезпечити державу, її політиків від прийняття популістських рішень у цій сфері правовідносин, особливо в період воєнного стану, тому що такі рішення неминуче призводять до дисбалансу економічних можливостей і соціальних зобов'язань держави, з одного боку, та соціальних прав і конституційних гарантій людини на ці права – з іншого.

Предметний діалог високофаховим представництвом цієї Конференції, що має міжнародний статус, покликаний виокремити та оприлюднити означені проблеми на загальнодержавному рівні, що сприятиме упередженню появи законодавчих колізій і прогалин у сфері правового регулювання соціальних прав людини, повноцінному виконанню державою своїх соціальних зобов'язань перед нею, зокрема й тих, що постали перед державою за результатами вирішення соціальних спорів судами адміністративної юстиції, позивачами в яких здебільшого є військовослужбовці, особи пенсійного віку, особи з інвалідністю, особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, внутрішньо переміщені особи тощо.

Для цього, дорогі друзі, ми тут, на цій Міжнародній конференції, актуальність теми якої кореспондує складним соціальним викликом у світі, а її значущість об'єктивно виходить навіть за межі загальнодержавної!

Щиро бажаю переможного миру нашій державі, цікавих і предметних дискусій учасникам Конференції на благо утвердження верховенства права в Україні, забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина та якнайшвидшого набуття Україною повноправного членства в ЄС.

Слава Україні!

# РОЗДІЛ I

## СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: МИРНИЙ І ВОЄННИЙ ВИМІРИ

**Володимир БЕВЗЕНКО,**  
*суддя Верховного Суду*  
*в Касаційному адміністративному суді,*  
*доктор юридичних наук, професор*

### **АКТИ ПЛАНУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО БУДІВЕЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗДІЙСНЕННЯ МЕШКАНЦЯМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЇХНІХ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ**

Адміністративні органи з метою виконання завдань у будівельній галузі по-слугуються різноманітними інструментами, під якими розуміються юридичні засоби (прийоми), що використовуються для здійснення регуляторного впливу на учасників суспільних відносин, що утворюються в середовищі публічного адміністрування. Категорія «інструменти» замінила собою застаріле поняття «форми і методи державного управління», що є свідченням націлення українського адміністративного права на сучасні європейські концепції [1, с. 187].

Одним із найпоширеніших інструментів діяльності адміністративних органів у будівельній галузі, які дозволяють передбачити розвиток і практичну реалізацію намірів щодо забудови, розвитку, відновлення, використання територій територіальної громади, – є плани (акти планування), види і зміст яких обумовлені завданнями, що мають бути ними розв'язані.

Національним будівельним і землевпорядним законодавством передбачені особливості та призначення кожного виду планів:

1) Генеральна схема планування території України – містобудівна документація, що визначає концептуальні рішення планування й використання території України (п. 1<sup>1</sup> ч. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2], Закон України «Про Генеральну схему планування території України» [3]);

2) схеми планування окремих частин території України – розробляються для кількох областей, узбереж Чорного та Азовського морів, гірських територій

Карпат, територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та інших територій із підвищеним техногенним навантаженням чи ризиком виникнення надзвичайних ситуацій (статті 11, 12 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»);

3) схеми планування території на регіональному рівні – планувальна документація, що розробляється в розвиток Генеральної схеми планування території України та визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови, використання територій адміністративно-територіальних одиниць та їхніх окремих частин (п. 12 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Планування територій на регіональному рівні здійснюється розробленням схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів (статті 13, 14 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»);

4) комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини і традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території (п. 5<sup>1</sup> ч. 1 ст. 1, ст. 16<sup>1</sup> Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», пункти 13–16 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації» [4]);

5) генеральний план населеного пункту – одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та землевпорядна документація, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови й іншого використання території населеного пункту (п. 2 ч. 1 ст. 1, ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», пункти 17–27 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації»);

6) детальний план території – одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та землевпорядна документація, що визначає планувальну організацію та розвиток території (п. 3 ч. 1 ст. 1, ст. 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», пункти 28–33 постанови Кабінету Міністрів

Україні «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації»);

7) план зонування території (зонінг) – документація, що є складовою комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади або генерального плану населеного пункту і визначає умови та обмеження використання території в межах визначених функціональних зон (п. 9 ч. 1 ст. 1, ст. 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»);

8) історико-архітектурний опорний план населеного пункту (ч. 5 ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», підп. 12 п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації»).

Для вичерпного світоглядного розуміння природи й сутності планів як інструментів діяльності адміністративних органів у будівельній галузі, зупинімося на описанні їхніх сутнісних ознак та особливостей:

– інструментом державного регулювання планування територій є містобудівна документація, яка поділяється на документацію державного, регіонального та місцевого рівнів (ч. 2 ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Отже, для змістовного і системного розуміння усіх можливих планів у будівельній галузі варто пам'ятати, що в Україні здійснюється (ст. 8 Закону України «Про основи містобудування», ч. 2 ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»): 1) планування територій на державному рівні (ст. 11 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»); 2) планування територій на регіональному рівні (ст. 13 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»); 3) планування територій на місцевому рівні (ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»);

– ухвалення певного виду плану насамперед зумовлюється потребами і устремліннями територіальної громади, громадськості, перспективами практичного втілення намірів щодо забудови, розвитку, відновлення, використання територій територіальної громади, інвесторів, представників публічної влади;

– плани – це формалізовані приписами національного законодавства і практично втілені у графічних і текстових матеріалах домовленості про поточне й майбутнє життя територіальної громади, розвиток її території, здійснення намірів між мешканцями територіальної громади, громадськістю, представниками публічної влади, інвесторами;

– плани розробляються, затверджуються, оновлюються, змінюються організаційно-розпорядчими актами адміністративних органів – рішеннями Кабіне-



ту Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних (районних) державних адміністрацій, сільських, селищних, міських рад. Наприклад, детальний план території розробляється за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради з метою визначення планувальної організації, просторової композиції та параметрів забудови і ландшафтної організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території, призначених для комплексної забудови чи реконструкції, та підлягає стратегічній екологічній оцінці. Детальні плани територій одночасно з їхнім затвердженням стають невід'ємними складовими генерального плану населеного пункту та/або комплексного плану (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»);

– розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій, планів зонування території, історико-архітектурних опорних планів – втілюються в підсумку внутрішньо-організаційних і зовнішніх процедур взаємодії адміністративних органів. Наприклад, поєднання генеральних планів населених пунктів з детальними планами всієї території населених пунктів або її частин здійснюється шляхом застосування процедур розроблення, оновлення, внесення змін, погодження, проведення експертизи та затвердження, визначених для генеральних планів населених пунктів, а також складу та змісту, визначених для генеральних планів населених пунктів та детальних планів території (п. 25 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації»).

За своїми ознаками (встановлення обмежень і дозволів, поширення на невизначену кількість учасників суспільних відносин, довготривалість дії) плани в будівельній галузі на позір можуть видатися іншими інструментами діяльності адміністративних органів, такими як нормативний чи адміністративний акт.

Однак виразною відмінністю планів, яка не дозволяє визнати їх жодним іншим інструментом, є їхнє головне призначення, завдання, об'єкти впливу планів. Головне призначення планів – передбачити на майбутнє зміст, обсяги і послідовність забудови, розвитку, відновлення певної території. Плани – інструмент втілення стратегічного розвитку держави, її адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів, території територіальних громад, який би відповідав потребам і очікуванням людей – мешканців і гостей сіл, селищ, містечок, міст, районів, областей, Автономної Республіки Крим, України чи їхніх частин, інвесторів, публічної влади, а також інструмент (засіб) узгодження і здійснення різносуб'єктних інтересів.

Отже, плани (акти планування) як інструмент діяльності адміністративних органів у будівельній галузі – це втілені через юридичні норми і процедури

в текстовій і графічній формі домовленості (компромісні рішення просторового планування) між мешканцями населеного пункту, територіальної громади, громадськістю, інвесторами, представниками публічної влади про те, як будуть розвиватися цей населений пункт, його інфраструктура, довколишня місцевість, територія територіальної громади, як будуть забезпечені потреби, інтереси мешканців населеного пункту, громади, інвесторів, публічної влади.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 307 с.
2. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Голос України*. 2011. № 45. 12 берез.
3. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 № 3059-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 30. Ст. 204.
4. Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації : постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 № 926. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 172. 8 верес.

**Олег БіЛОУС,**

*суддя Верховного Суду*

*в Касаційному адміністративному суді,*

*доктор юридичних наук*

## **СПІВВІДНОШЕННЯ ТЛУМАЧЕННЯ ІЗ СУМІЖНИМИ ПРАВОВИМИ ПОНЯТТЯМИ ТА КАТЕГОРІЯМИ**

Складність правотлумачного процесу та неоднозначність його результатів завжди викликає непідробну цікавість із боку як вчених-правників, які вивчають загальнотеоретичні питання, так і вчених, які досліджують проблематику галузевих юридичних наук. За великим рахунком, починаючи з 40-х–60-х років минулого століття, тобто з моменту остаточного формування так званої теорії тлумачення права у вітчизняній правовій доктрині, і по теперішній час представники юридичної наукової спільноти перебувають у пошуках найбільш правильних та повних відповідей на питання – що являє собою тлумачення права, який його реальний ресурс та потенціал, що є об'єктом, а що предметом цього важкого інтелектуально-вольового процесу?

Ураховуючи той факт, що суспільні відносини за своєю суттю динамічні та швидкозмінні та, як наслідок, схильне до трансформації і право, що їх регулює, можна цілком об'єктивно припустити, що вищеозвучені наукові питання тлумачення правових норм ніколи не втратять своєї актуальності та суспільної важливості. Тим більше варто враховувати і той факт, що право, змінюючи свої регулятивні можливості, вимагає перегляду та оновлення підходів до його тлумачення.

Уявляється, що в тому числі й ці фактори вплинули на те, що, навіть за скромним підрахунком, вітчизняними та зарубіжними вченими підготовлені більше ста дисертацій та монографічних досліджень, присвячених різноманітним питанням тлумачення права, а кількості наукових статей і взагалі – не злічити. Природно, що таке різноманіття наукового матеріалу говорить про неоднозначність у вирішенні таких складних для науки питань. Власне, їхня складність і зумовила те, що ми сміливо можемо вести мову одразу про кілька самостійних та діаметрально протилежних поглядів на інтерпретацію права та його норм.

Можна звернути увагу на те, що одна і та сама юридична діяльність позначається тими чи іншими дослідниками різними термінами – «тлумачення», «інтерпретація», «конкретизація», «екзегетика», «герменевтика», «інтерпретаційна діяльність», «правотлумачна діяльність», «правозастосовна діяльність» тощо.

Детально не зупиняючись на спільності та відмінності тлумачення із вказаними суміжними категоріями, відзначимо, що в нашому розумінні ототожнення

тлумачення з такими категоріями, як «екзегетика» та «герменевтика», є помилковими, оскільки, наприклад, екзегетика (дав.-гр. ἐξηγητικά, від ἐξήγησις, «тлумачення, виклад») – розділ богослов'я, що займається тлумаченням біблійних текстів, роз'ясненням суті старозавітних і новозавітних символічних оповідей, змісту «*важких місць святого писма*» доказами божественного походження і абсолютної істинності Біблії [1, с. 338], а герменевтика – мистецтво і теорія тлумачення текстів, первинний зміст яких незрозумілий унаслідок їхньої стародавності або неповноти [1, с. 338]. З точки зору сучасних дослідників-філософів категорію «герменевтика» слід розуміти як «вчення про інтерпретацію знаків і розуміння смислів у вигляді теорії мистецтва розуміння, певних правил (методів, технік) інтерпретації, мистецтва їх застосування, а також самого процесу тлумачення» [2, с. 27]. При цьому варто наголосити, що юридична герменевтика є універсальним методом пізнання правової реальності і її варто відрізнити від практично-прикладної інтерпретації – тобто тлумачення права як виду юридичної діяльності. У цьому контексті додамо, що юридична герменевтика як наукова методологія спрямована на теоретичне осмислення правової реальності з метою створення наукових концепцій, у рамках яких здійснюється виявлення сутності різноманітних правових явищ, а також форм їхніх існування і розвитку [3, с. 543].

Звісно, не можна вести розмову й про семантичну схожість тлумачення та правозастосовної діяльності, навіть урахувавши те, що певним чином ці явища мають і спільні характеристики. Проте, як справедливо зазначає О. Ф. Черданцев, тлумачення – це складова процесу правозастосування, більш того, як вважає вчений-юрист, і його варто в цьому підтримати, без тлумачення не можна уявити правозастосування як таке. З'ясування змісту норми, її тлумачення є окремим етапом процесу застосування норм права, який відбувається на стадії встановлення юридичної основи справи – при виборі й аналізі юридичних норм, адже без такої інтелектуально-вольової діяльності, як тлумачення, правозастосовний орган не може застосовувати правовий припис. Тобто, урахувавши це, варто погодитись із запропонованим твердженням О. Ф. Черданцева та визнати правозастосування більш широким поняттям, що охоплює тлумачення, що є складовою процесу застосування норм права [4, с. 33–34].

Не варто ототожнювати тлумачення і з правовою конкретизацією. Вважаємо, що абсолютно слушно стверджує Ю. Л. Власов, що тлумачення правових норм слід відрізнити від їхньої юридичної конкретизації. Сутність юридичної конкретизації полягає у виданні правоположення, яке не виходить за межі змісту норми права, але містить у собі новий елемент деталізації регулювання суспільних відносин, що не виражений у цій правовій нормі. При тлумаченні лише

з'ясовуються, розкриваються, обґрунтовуються частини змісту правової норми, але нових елементів правового регулювання не встановлюється. Що стосується співвідношення тлумачення з інтерпретацією, то ми схильні підтримати точку зору О. І. Костенко про те, що, враховуючи етимологію обох термінів, зміст їхнього загальнономовного значення, терміни «тлумачення права (законодавства)» та «інтерпретація права (законодавства)» є тотожними. Такої ж точки зору приримуються й інші вчені, які, наприклад, термін «інтерпретація» розкривають через термін «тлумачення» [6, с. 20]. Так само не бачимо видимих перешкод та підстав у тому, щоб у межах цього дослідження співвідносити з тлумаченням, як слова-синоніми, такі поняття, як «інтерпретаційна діяльність» та «правотлумачна діяльність», оскільки вони лише підкреслюють ключову характеристику тлумачення як різновиду юридичної діяльності.

Отже, тлумачення слід вважати синонімом таких слів та словосполучень, як «інтерпретація», «інтерпретаційна діяльність», «правотлумачна діяльність». Із конкретизацією, екзегетикою, герменевтикою та правозастосовною діяльністю ототожнювати тлумачення уявляється помилковим, оскільки вказані слова стосуються інших явищ та видів діяльності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2001. 1440 с.
2. Квіт С. М. Герменевтика. Київ : Видав. дім «Києво-Могилянська академія», 2005. 42 с.
3. Герменевтика юридична. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1 : А – Г. 672 с.
4. Костенко О. І. Тлумачення актів адміністративного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 209 с.
5. Власов Ю. Л. Проблеми тлумачення норм права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2000. 17 с.
6. Матвеева Л. Г. Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2005. 201 с.

**Наталія БЛАЖІВСЬКА,**  
*суддя Верховного Суду  
в Касаційному адміністративному суді,  
доктор юридичних наук, доцент*

## **ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ СУДОЧИНСТВА: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Майбутнє вже тут, просто його нерівномірно розподілено.

*Вільям Гібсон*

Буквально декілька місяців тому в інформаційний простір просто влетів такий термін, як ChatGPT. Це новітній інформаційний інструмент, заснований на алгоритмах штучного інтелекту, який здатен дати майже миттєву відповідь на безліч питань із різних сфер суспільного життя шляхом агрегування інформації з публічно доступних джерел. Навіть використання його на даному етапі на побутовому рівні в якості цікавої «іграшки» дає чітке розуміння стосовно надзвичайного потенціалу штучного інтелекту та близькості того моменту, коли ми всі будемо використовувати його можливості буквально щодня. Цілком очевидно, що «майбутнє вже тут, просто його нерівномірно розподілено».

Динамічний розвиток нових технологій та застосування інструментів штучного інтелекту в різних сферах економічного та соціального життя, безумовно, буде впливати й уже впливає і на сферу судочинства, оскільки значна частина роботи судді – це пошук та використання релевантної до конкретної ситуації інформації з різноманітних джерел (законодавство, рішення судів різних інстанцій, роз'яснення, наукові статті тощо). У багатьох країнах державні органи, відповідальні за ефективність та розвиток судочинства, бачать у практичному застосуванні штучного інтелекту в судочинстві великий потенціал для підвищення ефективності доступу до правосуддя, підвищення якості судових рішень, забезпечення уніфікації та стабільності судової практики, подолання проблем надмірного навантаження і тривалості розгляду справ, підготовки баз даних судових рішень та узагальнень тощо. Штучний інтелект може автоматизувати виконання багатьох рутинних завдань і в такий спосіб сприятиме ефективному використанню часу людей та матеріальних ресурсів. Нещодавно проведене «інтерв'ю» з ChatGPT дає підстави зазначити, що сам штучний інтелект «бачить» свою користь у судочинстві у сфері аналізу та оброблення великих обсягів даних, пропонування проектів рішень на основі раніше прийнятих, автоматизації рутинних дій, полегшення доступу до інформації [1].

Накопичений світовий практичний досвід застосування сучасних цифрових технологій у судочинстві є вже досить різноманітним як у сфері застосування штучного інтелекту, так і у створенні систем дистанційного розгляду судових справ.

З-поміж країн, досвід яких є доволі успішним у цьому напрямку, слід зазначити Велику Британію, Канаду, Китай, Естонію, Бразилію. При цьому основною тенденцією реформування як приватної, так і публічної систем вирішення спорів є запровадження систем вирішення спорів онлайн (online dispute resolution – ODR).

Зокрема, Трибунал із вирішення цивільних спорів (Civil Resolution Tribunal – CRT) у Канаді є першим онлайн-трибуналом і чи не єдиною ODR-системою у світі, яку повністю інтегровано в судову систему [2]. Цей трибунал забезпечує громадськості вирішення справ незначної складності швидко і доступно. Процедура розгляду справи в CRT складається з чотирьох етапів: 1) введення інформації щодо суті спору; 2) онлайн-переговори; 3) онлайн-фасилітація (facilitation; допомога); 4) судовий розгляд. Цей суд вирішує спори стосовно невеликої суми ймовірної компенсації й не має повноважень розглядати справи, де відповідачами виступають державні органи або за якими пропущено строк позовної давності. На сайті Трибуналу наголошується, що його особливістю є надання доступного і недорогого способу вирішення спорів без необхідності звернення по допомогу адвокатів, а членами Трибуналу є незалежні експерти з права [3]. За своїм функціоналом, порядком розгляду та виконання рішень цей трибунал є найбільше подібним до третейського суду.

Одним із лідерів у сфері упровадження технологій у судочинстві є також і Велика Британія, яка, зокрема, реалізовує проєкт «Money Claim Online» – інтернет-сервіс, який функціонує в межах судової системи. Його позиціонують як зручний та безпечний спосіб подати або відповісти на позов в мережі Інтернет. Позови, які можна ініціювати за допомогою Money Claim Online мають відповідати низці критеріїв, серед яких є, зокрема, те, що єдиним способом відновлення порушеного права має бути зазначено лише чітку суму грошей, яка має бути менш як 100 000 фунтів стерлінгів, а позов не може бути проти держави або дитини чи особи, яка перебуває під захистом. Крім того, позивач та відповідач мають засвідчити, що викладені твердження є правдивими [4].

У США також реалізовується низка проєктів, спрямованих на створення умов для розгляду судових спорів онлайн. Наприклад, у Мічигані передбачено онлайн-розгляд спорів, пов'язаних із несплатою штрафів за порушення правил дорожнього руху, в Огайо – податкових спорів на невеликі суми, а в Нью-Йорку – спорів, пов'язаних зі стягненням грошових зобов'язань та несплатою штрафів

за порушення правил дорожнього руху. Аналогічні системи було реалізовано в таких штатах, як Арканзас, Техас, Невада, Джорджія та ін. [5]. Крім того, ще у 2018 році пілотну програму ODR було запущено у штаті Юта, який став одним із перших штатів, що почав розглядати ODR крізь призму підвищення ефективності доступу до правосуддя. У штаті Юта було розроблено власну систему, призначену для взаємодії з загальнодержавною системою управління справами. Систему спочатку було розроблено та впроваджено для розгляду справ про спори на суму до 11 000 доларів США. За допомогою мобільного інтерфейсу учасники судового процесу можуть описати свої позиції щодо суті спору, обмінятися доказовою базою і домовитися про умови мирової угоди або, якщо вони не досягнуть згоди, визначити основні аспекти розбіжностей для розгляду суддею під час судового засідання. Кожній справі, переданій до програми ODR, призначається судовий «фасилітатор», який допомагає сторонам використовувати платформу та досягати мирової угоди [6].

Аналізуючи досвід країн англосаксонської системи права, прогресивними є і можливості популярної системи інформації у сфері права LexisNexis, яка використовує найновіші технології. Так, з-поміж послуг LexisNexis можна виокремити засновану на штучному інтелекті програму LexisAnswers, яка надає короткі відповіді на запитання користувачів, без необхідності пошуку через ключове слово. Крім того, для LexisNexis було розроблено візуальний застосунок RavelView, який графічно презентує 75 найкращих результатів із вашого набору результатів релевантності. Загальний вигляд показує, як результати поточної справи пов'язані чотирма способами: як часто цитувався кожен випадок, хронологічно, за юрисдикцією (за ієрархію судів) та релевантність пошуку [7]. Схожі послуги пропонує програма Alexsei. Зокрема, на запит користувача програма готує меморандум, який містить поставлене користувачем питання, відповідь, що містить зазначення норм права, принципів права і релевантні судові рішення, а також додаткової інформації щодо практики з цього питання [8].

В Індії застосовується програма, яка допомагає суддям у роботі, що базується на штучному інтелекті – SUPACE (Supreme Court Portal for Assistance in Court Efficiency). Метою цієї програми є сприяння підвищенню ефективності суддів, але без втручання в їхню безпосередню роботу. Фактично програма обирає з поданих сторонами документів і доводів факти та дані, істотні для справи [9].

Бразилія також у своїй практиці при здійсненні судочинства пішла шляхом впровадження програм Athos System, Victor Project, які фактично проводять попередній аналіз справ аби зменшити навантаження на суддів. У Бразилії штучний



інтелект використовують понад половина всіх судів. До того ж суд штату Мінас-Жерайс оголосив про розроблення власної системи на основі ChatGPT під назвою SAVIA (система віртуального помічника штучного інтелекту) [10].

Вивчаючи досвід упровадження електронного судочинства, обов'язково слід окремо виділити Китай, який інвестує величезні ресурси для упровадження технологій штучного інтелекту. З-поміж досягнень можна відзначити програму помічника судді під назвою Xiao Zhi 3.0, або «Маленька мудрість». Спочатку Xiao Zhi 3.0 взяла на себе нескладні завдання, а надалі стала використовуватися для запису свідчень із розпізнаванням голосу, аналізу матеріалів справ та перевірки інформації з баз даних у реальному часі. Xiao Zhi 3.0 здебільшого використовується у справах про прості фінансові спори, однак згодом подібна технологія була застосована судом у Сучжоу для вирішення спорів щодо дорожньо-транспортних пригод, за допомогою неї досліджувалися докази та ухвалювались судові рішення. Також суттєвого поширення набула система інтелектуального прогнозування рішень Xiao Baogong [11]. Необхідно зазначити, що з недавнього часу в китайських суддів є обов'язок ознайомлення з висновками системи штучного інтелекту перед винесенням судового рішення, а якщо судді вирішили відхилити запропоновані алгоритмами результати, виникає необхідність письмово це обґрунтувати [12].

Щодо досвіду України, то, безумовно, ми б могли значно більше продемонструвати світовій спільноті й бути поміж країн, що ефективно, з дотриманням основоположних принципів верховенства права застосовують сучасні технології у сфері судочинства, якби не події 2022 року, що фактично перерозподілили наші сили та можливості на боротьбу із зовнішнім ворогом. У сфері диджиталізації судочинства станом на цей час в Україні можна відзначити лише помітний розвиток дистанційного судочинства. У сфері упровадження різноманітних інструментів штучного інтелекту Україна має ще зробити багато підготовчої роботи.

Повертаючись до роздумів про роль штучного інтелекту в судочинстві, треба принципово визначити формат його застосування. Який варіант розвитку інструментів штучного інтелекту в судочинстві обере для себе Україна на шляху досягнення цілей, що стоять перед українським суспільством: «штучний інтелект – помічник судді» чи «штучний інтелект – суддя»?

Даючи відповідь на це запитання, варто нагадати, що ст. 127 Конституції України визначає, що правосуддя здійснюють саме судді (уповноважені фізичні особи, призначені за спеціальною процедурою, передбаченою Конституцією та законами України [13]). Тобто «суддя-робот», «суддя-комп'ютер» не можуть здійснювати судочинство відповідно до Основного Закону.

На доповнення до цього, необхідно зазначити, що 9 грудня 2021 року Європейська Комісія з Ефективності Правосуддя (СЕРЕЈ) оприлюднила План дій СЕРЕЈ на 2022–2025 роки: «Цифровізація для кращого правосуддя». З-поміж орієнтирів цього плану визначено саме правосуддя, яке здійснює людина. Цей орієнтир передбачає адекватну підтримку суддів, прокурорів, їхніх команд та всіх інших професіоналів у сфері правосуддя для адаптації їхніх основних ролей до цифрового середовища. На думку СЕРЕЈ, цифровізація правосуддя зробить правосуддя більш ефективним, але ніколи не повинна прагнути замінити суддю. Суддя має залишатися в центрі процесу [14].

З огляду на вищевикладене розглядати штучний інтелект саме як концепцію «штучний інтелект – суддя» недоцільно. Роль штучного інтелекту в судовій сфері, на думку автора, має полягати саме в допомозі суддям, а не в заміні суддів у прийнятті рішень. За умов, коли в судах України спостерігається відтік кадрів (як суддів, так і інших працівників), застосування судами як «додаткового» помічника штучного інтелекту є доцільним. Отже, кінцевою метою розвитку судочинства в Україні має бути досягнення синергії між суддею та відповідними допоміжними функціями штучного інтелекту шляхом його упровадження в підсистемах Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, зокрема щодо контролю за впливом процесуальних строків, добору релевантної судової практики, а також законодавства, перевірки інформації з доступних реєстрів, перекладача (синхронного перекладу показань свідків, учасників судового процесу, а також доказів (документів), викладених іноземною мовою).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Wywiad ze sztuczna intelegencja o jej roli w wymiarze sprawedliwosci, Gazeta Sadowa, 17.04.2023. URL: <http://gs.org.pl> (дата звернення: 12.05.2023).
2. Salter, Sh. (2017). Online Dispute Resolution and Justice System Integration: British Columbia's Civil Resolution Tribunal. Windsor Yearbook of Access to Justice, 34 (1), 112–129.
3. BC Civil Resolution Tribunal. BC Civil Resolution Tribunal. URL: <https://civilresolutionbc.ca/> (дата звернення: 12.05.2023).
4. Government Digital Service. Make a court claim for money. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/make-court-claim-for-money/make-claim> (дата звернення: 12.05.2023).
5. Цувіна Т. А. Онлайн-суди та онлайн-вирішення спорів у контексті міжнародного стандарту доступності правосуддя: міжнародний досвід. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 149. С. 62–79. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.149.201782> (дата звернення: 12.05.2023).

6. Impact of the Utah Online Dispute Resolution (ODR) Pilot Program. 2020. 25 p. URL: [https://www.ncsc.org/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0025/57823/NCSC-UT-final-2020.pdf](https://www.ncsc.org/__data/assets/pdf_file/0025/57823/NCSC-UT-final-2020.pdf) (дата звернення: 12.05.2023).
7. LexisNexis. Welcome to LexisNexis – Choose Your Path. URL: <https://www.LexisNexis.com> (дата звернення: 12.05.2023).
8. Free Legal Research – US Federal State Case Law | AnyLaw. Free Legal Research – US Federal State Case Law | AnyLaw. URL: <https://www.anylaw.com>. (дата звернення: 12.05.2023).
9. Tandon T. SUPACE Portal: Use of Artificial Intelligence (AI) in Indian Judiciary. URL: <https://www.jagranjosh.com/general-knowledge/supace-portal-use-of-artificial-intelligence-ai-in-indian-judiciary-1618316032-1> (дата звернення: 12.05.2023).
10. Artificial Intelligence, the Brazilian judiciary and some conundrums. URL: <https://www.sciencespo.fr/public/chaire-numerique/en/2023/03/03/article-artificial-intelligence-the-brazilian-judiciary-and-some-conundrums/> (дата звернення: 12.05.2023).
11. Zhabina A. How China's AI is automating the legal system. 2023. URL: <https://www.dw.com/en/how-chinas-ai-is-automating-the-legal-system/a-64465988> (дата звернення: 12.05.2023).
12. Judges in China must justify every ruling to an AI – report. THE DECODER. URL: <https://the-decoder.com/judges-in-china-must-justify-every-ruling-to-an-ai/> (дата звернення: 12.05.2023).
13. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 12.05.2023).
14. «Digitalisation for a better justice» : Action plan 2022–2025 CEPEJ of 09.12.2021. URL: <https://rm.coe.int/cepej-2021-12-en-cepej-action-plan-2022-2025-digitalisation-justice/1680a4cf2c> (дата звернення: 12.05.2023).

**Володимир ВАСЕЧКО,**

*ад'юнкт кафедри конституційного права та прав людини  
Національної академії внутрішніх справ*

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ПРИТУЛКУ**

На сьогодні світове співтовариство зіштовхнулося з низкою серйозних проблем, однією з яких є вирішення проблем, пов'язаних із прийомом масового напливу переміщених осіб з України у зв'язку з військовою агресією російської федерації. Варто зазначити, що з підписанням Амстердамського договору міграційну сферу віднесено до першої опори Європейського Союзу (далі – ЄС), у рамках якої інституції ЄС відіграють провідну роль у прийнятті наднаціонального законодавства. Правове регулювання міграції практично залишилося незмінним у положеннях Лісабонського договору про функціонування ЄС [1, с. 139–140].

Статтю 79 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС) закріплено, що спільну міграційну політику ЄС спрямовано на забезпечення ефективного управління міграційними потоками, справедливе ставлення до громадян третіх країн, які законно проживають на території ЄС, а також запобігання нелегальній імміграції, торгівлі людьми і боротьбу з цими явищами [2].

Загалом регулювання міграційних процесів у межах ЄС умовно можна поділити на три види: регулювання законної міграції; боротьба з незаконною міграцією та регулювання вимушеної міграції. Отже, за кожним із зазначених напрямів створено своєрідні системи, розроблено нормативно-правові акти та механізми їхньої реалізації. Регулювання вимушеної міграції або надання міжнародного захисту біженцям та особам, які шукають притулку, на рівні ЄС розвивається в рамках Загальноєвропейської системи надання притулку. Так, Лісабонський договір про функціонування ЄС, беручи за основу Висновки Саміту в Тампере 1999 року, розширив перелік заходів, необхідних для створення спільної Європейської системи притулку, серед яких, зокрема, і спільна система тимчасового захисту для переміщених осіб у випадку масового напливу, а також партнерство та співпраця з третіми країнами з метою контролю припливів осіб, які звертаються з проханням надати притулок, допоміжний чи тимчасовий захист [1, с. 149].

Мета створення Загальноєвропейської системи надання притулку та основні напрями діяльності ЄС щодо поступової побудови цієї системи було закріплено

на рівні первинного права ЄС, зокрема підкреслено, що весь процес побудови Загальноєвропейської системи надання притулку має ґрунтуватися на Конвенції 1951 р. та Протоколі 1967 р. Положення, передбачені лише на рівні первинного права, розвивалися в актах вторинного права ЄС. За основними напрямками, зазначеними у ст. 78.2 ДФЄС, було прийнято регламенти та директиви.

Варто зазначити, що на сьогодні діють акти вторинного права ЄС, прийняті в межах другої фази побудови Загальноєвропейської системи надання притулку, що покликана завершити процес гармонізації законодавства держав-членів та закласти основу переходу на уніфікацію права ЄС із питань притулку.

У рамках Загальноєвропейської системи надання притулку передбачено етапи для осіб, які шукають притулок, зокрема: 1) процес подання клопотання про надання притулку згідно з Директивою про процедури; 2) доступ до житла та харчування згідно з Директивою про умови прийому; 3) процедура зняття відбитків пальців для ідентифікації осіб, які шукають притулок, та визначення держави-члена, відповідальної за розгляд згідно з Регламентами «Eurodac» та Дублін III; 4) розгляд клопотання на основі Кваліфікаційної директиви та Директиви про процедури; 5) надання міжнародного захисту або після розгляду, або після рішення апеляційної інстанції, а також прийняття рішення про відмову на основі Кваліфікаційної директиви [3].

Оскільки кількість тих, хто прибуває, залишається великою, відрізнати осіб, які потребують захисту, від інших груп мігрантів має ключове значення для оперативного управління змішаними міграційними потоками. Це гарантує, що до окремих осіб будуть застосовані процедури відповідно до їхніх потреб і згідно з чинними правовими стандартами міжнародного права і законодавства ЄС.

Крім того, Загальноєвропейська система надання притулку має зовнішні виміри, під якими розуміється співпраця з третіми країнами, зокрема транзитними державами та державами походження, з метою регулювання вимушеної міграції. Отже, у рамках Загальноєвропейської системи надання притулку здійснюється закріплення на рівні ЄС правового статусу біженців та осіб, які шукають притулку, згідно з яким ці особи будуть забезпечені адекватним захистом. Необхідно зазначити, що згідно з правом ЄС із питань притулку закріплюються три форми міжнародного захисту: статус біженця, додатковий захист та тимчасовий захист.

Директивою Ради ЄС 2001/55/ЄС від 20.07.2001 передбачені мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у випадку масового припливу переміщених осіб та заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та вирішення наслідків щодо цього (*далі* – Директива ... 2001 року) [4]. За даними Управління Верховного комісара Органі-

зації Об'єднаних Націй у справах біженців, 24.02.2022 український кордон перетнули понад 79,2 тис. осіб, а в наступні дні цифри різко зросли [5]. Як наслідок, із метою підтримки населення України рішенням Ради ЄС 04.03.2022 були введені в дію положення Директиви ... 2001 року [6].

Ураховуючи вищезазначене, органи держав-членів ЄС відповідають за прийняття рішень із таких питань, як розгляд клопотань, прийняття остаточних рішень, питання визначення кількості осіб, які можуть бути прийняті на території кожної з них, та ін. [7]. Це, своєю чергою, визначає відмінності між системами тимчасового захисту держав-членів ЄС і є однією з причин вторинних переміщень осіб, які прохають тимчасового захисту, всередині ЄС. Особливого поширення цей процес отримав у першій половині та середині 2022 року, коли вимушено переміщені особи з України змінювали країну свого тимчасового захисту. Як наслідок, кожна країна прийняла різну кількість зазначених осіб.

У зв'язку з цим Агентство ЄС із питань притулку (EUAA), до повноважень якого належить, зокрема, збір інформації з різних джерел та проведення аналізу змін у законодавстві, політиці, практиці і судовій практиці, пов'язаних із наданням притулку, розробило низку заходів, що здійснюються в країнах ЄС+ як реакція на вторгнення Росії в Україну для управління потоком переміщених осіб з України [8].

Звіт надання тимчасового захисту переміщеним особам з України охоплює національні зміни у здійсненні Директиви про тимчасовий захист, починаючи з антикризових заходів і закінчуючи зміною законодавства і практики [5]. Інформаційно-документаційна система EUAA (IDS) являє собою всеосяжну базу даних, яка надає директивним органам і посадовим особам з більш ніж 50 національних органів актуальну інформацію про кожний етап процесу надання притулку. Інформація охоплює зміни в політиці, практиці та законодавстві на європейському та національному рівнях, дозволяючи користувачам порівнювати практику різних країн. База даних прецедентного права EUAA представляє судову практику, пов'язану із Загальноєвропейською системою надання притулку. Це загальнодоступний ресурс, який включає короткий виклад прецедентного права, винесеного європейськими та національними судами. Він слугує своєчасним джерелом точної інформації, на яку можна посылатися в хронологічному порядку або за допомогою функції пошуку. Наприклад, у серії справ Вищій адміністративний суд Чеської Республіки постановив, що через збройний конфлікт, що триває в Україні, заявники на міжнародний захист можуть подати нове клопотання про міжнародний захист або реєстрацію про тимчасовий захист відповідно до закону № 65/2022, який є національним законом про впровадження Директиви ЄС про тимчасовий захист [5, с. 27; 9].

Таким чином, Загальноєвропейська система надання притулку будується відповідно до Конвенції 1951 року та Протоколу 1967 року, з дотриманням основних прав людини, що закріплено на рівні первинного права ЄС та є комплексом заходів організаційного, правового та інституційного характеру, спрямованих на надання адекватного захисту на території ЄС будь-якій особі, яка його потребує. Після вторгнення 24.02.2022 російської федерації в Україну, Європейський Союз засудив не виправдану військову агресію Росії та незаконну окупацію частини території України. З самого початку війни ЄС зобов'язався виявляти солідарність і надавати підтримку людям, які тікають від війни в Україні. Отже, введення в дію 04.03.2022 Директиви ... 2001 року було одним із кроків масштабної підтримки населення України в боротьбі з російською агресією. Півторарічна реалізація цього механізму показала ті кроки і можливості, надані державами-членами ЄС для українців.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейське право: право Європейського Союзу : підручник : у 3 кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Кн. 3 : Право зовнішніх зносин Європейського Союзу / В. І. Муравйов, М. М. Микієвич, І. Г. Білас та ін. Київ : Ін Юре, 2015. 408 с.
2. Договір про функціонування Європейського Союзу. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/994\\_b06](https://zakon.rada.gov.ua/go/994_b06) (дата звернення: 04.04.2023).
3. A Common European Asylum System // Luxembourg: Publications office of the European Union, 2014. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en) (дата звернення: 04.04.2023).
4. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between the Member States in receiving such persons and bearing the consequences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055> (дата звернення: 04.03.2023).
5. Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review March 2023. URL: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/2023\\_temporary\\_protection\\_year\\_in\\_review\\_EN.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/2023_temporary_protection_year_in_review_EN.pdf) (дата звернення: 04.03.2023).
6. Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection: URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN> (дата звернення: 04.03.2023).

7. EUAA Response to the Russian Invasion of Ukraine. URL: <https://euaa.europa.eu/uk/zakhody-reahuvannya-ahentstva-yevropeyskoho-soyuzu-z-pytan-prytulku-euaa-na-vtorhnennya-rosiyi-v-ukrayinu> (дата звернення: 04.03.2023)
8. Figure 20: At the EU+ level, data indicate a varying level of divergence in decision practices for applicants from selected countries of origin, Annual report on the situation of asylum in the EU 2016, EASO 30.06.2017. URL: <https://op.europa.eu/webpub/easo/annual-report-2016/en/> (дата звернення: 04.03.2023).
9. Czech Republic, Supreme Administrative Court [Nejvyšší správní soud], Applicant v Ministry of the Interior, 4 Azs 434/2021–46, 7 June 2022. Link redirects to the English summary in the EUAA Case Law Database. Permanent link to the case. URL: <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=2751> (дата звернення: 04.03.2023).



**Владислав ВЕСЕЛИЙ,**  
*помічник судді Чернівецького  
окружного адміністративного суду,  
доктор філософії в галузі права*

## **ДОТРИМАННЯ СУБ'ЄКТАМИ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРИНЦИПУ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Загальновідомо, що відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина [1].

Так, під правами людини необхідно розуміти її можливості, змістом яких є домагання щодо вчинення дій (або утримання від них), які забезпечуються юридичним обов'язком іншої сторони, якою в публічно-правових спорах є суб'єкт владних повноважень.

Чинний Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), згідно зі ст. 4, таким чином визначає поняття «суб'єкт владних повноважень» – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [2].

Статтею 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. На розвиток зазначених положень Конституції України ч. 2 ст. 2 КАС України визначені критерії законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, адміністративні суди перевіряють, чи прийнято (вчинено) їх:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед

законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дію); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [2].

У рішенні Чернівецького окружного адміністративного суду від 22.03.2023 у справі № 600/3947/22-а судом наголошено, що принцип обґрунтованості рішення або дії суб'єкта владних повноважень вимагає від суб'єкта владних повноважень враховувати як обставини, на обов'язковість урахування яких прямо вказує закон, так і інші обставини, що мають значення в конкретній ситуації. Для цього він має ретельно зібрати і дослідити матеріали, що мають доказове значення у справі, наприклад документи, пояснення осіб, висновки експертів тощо. Суб'єкт владних повноважень повинен уникати прийняття невмотивованих висновків, обґрунтованих припущеннями, а не конкретними обставинами. Так само недопустимо надавати значення обставинам, які насправді не стосуються справи. Несприятливе для особи рішення повинне бути вмотивованим. Також Європейський суд із прав людини в своєму рішенні у справі «Фадєєва проти Росії» нагадав, що, оцінюючи докази, слід застосовувати такий загальний принцип, як принцип доведення «поза всяким сумнівом». Така доведеність може впливати зі співіснування досить вагомих, чітких і узгоджених між собою висновків або неспростованих фактичних презумпцій (п. 79) [3].

Варто відмітити, що дотримання критеріїв законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень має критично важливе значення в умовах триваючого воєнного стану. Органи державної влади, відповідно до свого призначення виступають надавачами тих чи інших послуг, як-то органи Пенсійного фонду України у сфері доступу до пенсійного забезпечення.

Ураховуючи те, що органи державної влади у правовідносинах із фізичними та юридичними особами здійснюють свою діяльність як суб'єкти владних повноважень, то, дотримуючись критеріїв законності, їхня діяльність має характеризуватися певною послідовністю та передбачуваністю, що, зокрема, виходить із принципу належного врядування.

У рішенні від 05.04.2023 у справі № 600/4080/22-а Чернівецьким окружним адміністративним судом наголошено, що зміст принципу належного врядування передбачає, що державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб, у разі коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права; потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність до-

бросовісних дій державного органу. Іншими словами, державні органи, які не упроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків; ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися коштом осіб, яких вони стосуються (Рішення ЄСПЛ у Справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04) від 20.10.2011 (набуло статусу остаточного 20.01.2012) [4].

Умови воєнного стану та вплив військових дій поставили необхідність актуалізації та пристосування до нових реалій як національного законодавства в цілому, так і організації діяльності органів державної влади зокрема. Така необхідність зумовлена, зокрема, тим, що чинне законодавство не цілком систематизоване та пристосоване до війни. Більше того, існуючі механізми, як, наприклад, у частині оформлення та виплати пенсій, не діють у таких реаліях на територіях, де тривають бойові дії, або ж в умовах окупації.

Верховний Суд Держави Ізраїлю під головуванням А. Барака, вирішуючи фундаментальний спір, пов'язаний із протидією терористичним організаціям, у своєму рішенні зазначив: «Ми не ізольовані в башті зі слонової кістки. Ми живемо життям цієї країни» [5]. Так само органи державної влади, як і суди України, повинні жити життям країни та розуміти і відчувати небезпеку, яка нависла над її суверенітетом.

Однак для протидії такій небезпеці органи державної влади мають діяти у правовий спосіб, послідовно та розумно. Будь-які дії, які супроводжуються свавільністю з боку органів державної влади як уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, мають присікатись у правомірний спосіб, у тому числі з метою недопущення подібного в майбутньому (превентивний характер).

Висновки. Ураховуючи зазначене, варто відмітити, що дотримання принципу належного урядування має слугувати фундаментальній меті визнання людини в Україні найвищою соціальною цінністю, що визначена ч. 1 ст. 3 Конституції України. А тому, відповідно до цієї конституційної норми, діяльність органів державної влади повинно бути спрямовано на сприяння в реалізації прав людини, а не обмеження таких прав, надто в умовах воєнного стану.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 12.04.2023).

2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (в редакції від 15.12.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 20.04.2023).
3. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 22.03.2023 у справі № 600/3947/22-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109756520> (дата звернення: 20.04.2023).
4. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 05.04.2023 у справі № 600/4080/22-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110034865> (дата звернення: 14.04.2023).
5. Judgement on the Interrogation Methods applied by the GSS : the Supreme Court of Israel, sitting as the High Court of Justice (the 6th of September, 1999). URL: <https://www.derechos.org/human-rights/mena/doc/torture.html> (дата звернення: 20.04.2023).

**Галина ЗАДОРОЖНЯ,**

*науковий консультант відділу забезпечення діяльності  
голови та заступника голови суду секретаріату  
Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,  
доктор юридичних наук, професор*

## **СТРАХОВІ ВНЕСКИ І «ПЕНСІЙНІ ВИПЛАТИ»: ДО ПИТАННЯ ПРО ЇХНЮ СПІВРОЗМІРНІСТЬ**

Як відповісти на питання, чи може розмір «пенсійного забезпечення» бути вищим, ніж розмір заробітної плати, тобто винагороди, обчисленої здебільшого у грошовому виразі, яку відповідно до вимог договору виплачується працівникові за виконану ним роботу? Формулюванню відповіді має передувати окреслення загальнодержавної правової проблеми, з «надр» якої це питання а пріоріі висновується. Так, однією з кричущих проблем правової системи України і національного державотворення загалом є багаторічне безвідповідальне реформування юридичних осіб публічного права, за результатами якого нерідко роками продовжують одночасно співіснувати «нові» і «старі» державні органи фактично з одним і тим же функціоналом, що зумовлює подвійні бюджетні витрати на утримання осіб, які входять до «штатного розпису» цих державних органів. При цьому тим особам, які входять до штату «старого» державного органу, заборонено виконувати будь-які професійні функції, проте дозволено роками отримувати заробітну плату, яка здебільшого є значно вищою за середню заробітну плату в державі. До прикладу, державними органами, що співіснують, є: Державна архітектурно-будівельна інспекція і Державна інспекція архітектури та містобудування України; Верховний Суд України і Верховний Суд; Окружний адміністративний суд міста Києва і Київський міський окружний адміністративний суд та ін. Так, до прикладу, ВАС України з 15.12.2017 і донині перебуває у стані ліквідації.

Отже, постає питання: державні кошти – це «нічії» кошти, тому їх не шкода, а отже, можна витратити, куди і як заманеться? Проте це не так. «Державні» кошти – це, зрештою, кошти кожного з нас. Ми – це платники податку, які не лише мають право, а й повинні вимагати від держави розумного, збалансованого, перспективного і головне справедливого використання державних коштів, натомість винні особи, незалежно від посади і партійної належності, зобов'язані нести політичну, конституційно-правову і навіть кримінальну відповідальність за свою «антидержавницьку» та «антибюджетну» політику і діяльність. Будь-яка держава не може бути економічно успішною, соціально розвинутою і забезпе-

ченою, у разі якщо вона є таким поганючим господарем і розпорядником коштів свого народу. Особливо це питання вкрай гостро стоїть в Україні, яка вже дев'ятий рік поспіль перебуває у стані наджорстокої війни, витрати на яку в рази перевищують її власний бюджет. Це, *по-перше*.

*По-друге*, вочевидь, що представники держави й самі добре усвідомлюють наявність проблеми, що пов'язана є реорганізацією, припиненням чи утворенням суб'єктів публічної влади. Нагадаємо, що в лютому 2022 року Президент України підписав Закон України «Про адміністративну процедуру», який набере чинності 15.12.2023. Однією з його новел є інститут «правонаступництва адміністративного органу»: «Правонаступництво адміністративного органу – це повний або частковий перехід компетенції (функцій, повноважень та відповідальності) від одного адміністративного органу до іншого, що здійснюється в порядку, визначеному законом» (ст. 25) [1]. Цитована вище ст. 25 «увійшла» до тексту Закону України «Про адміністративну процедуру» за ініціатииви Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, який з власного досвіду знає, наскільки складно вирішувати судові спори «реорганізаційно-ліквідаційного» формату, позивачами в яких здебільшого є особи «штатного розпису» реорганізованих / ліквідованих органів державної влади, які претендують на свою частку відповідних виплат із бюджету держави. Предметний аналіз правомірності чи неправомірності вимог клопотальників щодо таких виплат у кожному конкретному випадку встановлює суд.

Повертаючись до питання, чи може розмір «пенсійного забезпечення» бути вищим, ніж розмір заробітної плати: вважаємо, що ні. Така відповідь вбачається з аналізу, до прикладу, судової справи № 640/26846/20 за позовом судді Вищого адміністративного суду України у відставці [2]. Появу цього судового клопотання пов'язано з конституційно-судовою реформою 2016 р., невід'ємним складником якої став Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402-VIII) [3], який унормував створення Верховного Суду (Глава 5) і водночас у п. 7 перехідних і прикінцевих положень визначив, що «з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України *припиняють свою діяльність та ліквідуються* (віділене нами. – Г. З.) у встановленому законом порядку».

Водночас Рішенням Конституційного Суду України від 18.02.2020 № 2-р/2020 положення п. 7 розділу XII «*та ліквідуються*» в частині Верховного Суду України визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) [4].

Таким чином, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України *припинили свою діяльність*, проте і донині ці суди *не ліквідовані* і надалі перебувають в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб–підприємців та громадських формувань, що, поряд з іншим, слугує підставою для неприпинення трудових відносин осіб зі «штатного розпису» цих державних органів та виплати таким особам заробітних плат, винагород за рахунок Державного бюджету України. Тож складається дивна ситуація, за якої держава роками виплачує бюджетні кошти тим, кому вона заборонила працювати. Водночас означені особи нерідко покликаються до суду з метою отримання максимально можливих виплат, грошових утримань від держави.

Так, позивач у справі № 640/26846/20 у 2016 році пішов у відставку з посади судді ВАС України, отримавши грошове утримання, виходячи з посадового окладу судді ВАС України, який складав 37 836 грн (розмір складової суддівської винагороди обраховувався на підставі встановленого розміру посадового окладу для судді місцевого суду в розмірі 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб та коефіцієнта 1,2 для судді вищого спеціалізованого суду), проте в 2020 році він звернувся з позовом до суду з метою «обчислення і перерахунку щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці» відповідно до «суддівської винагороди, яка вираховується при призначенні / перерахунку щомісячного грошового утримання судді у відставці та складає 238 275 грн, з яких: посадовий оклад (з урахуванням коефіцієнта 1,255) – 132 375 грн ( $2118 \cdot 50 \cdot 1,25$ ); доплата за вислугу років (80 %) – 105 900 грн; перебування на адміністративній посаді – 0, науковий ступінь – 0; робота, що передбачає доступ до державної таємниці, – 0». Позивач зважив, що 18.02.2020 Конституційний Суд України ухвалив Рішення № 2-р/2020, яким визнав такими, що не відповідають Конституції України, окремі положення (до прикладу, п. 25) розділу XII Закону № 1402-VIII. З огляду на це позивач дійшов висновку, що в нього виникло право на перерахунок щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці відповідно до вимог ст. 135 Закону № 1402-VIII. Наразі цю справу за суттю не вирішено, її направлено на новий судовий розгляд до суду першої інстанції [5].

Узагальнюючи вищенаведене, вкажемо : а) суд, вирішуючи означену вище справу за суттю, має зважити, що у сфері пенсійного забезпечення справедливим має визнаватися універсальний підхід «*пропорційного співвідношення між страховими внесками та призначеним розміром пенсійних виплат*» (рішення Конституційного Суду України від 27.02.2018 № 1-р/2018 (справа про оподатку-

вання пенсій і щомісячного довічного грошового утримання), інакше – кошти з Пенсійного фонду держави будуть несправедливо виплачуватися одним за рахунок інших, що є неприпустимим у правовій, соціальній державі [б, с. 405]; б) держава зобов'язана забезпечити формування усталеної практики щодо механізму реорганізації / ліквідації державних органів у разі об'єктивної необхідності її здійснення, визначити чіткий «дедлайн» проведення цієї процедури в часі і просторі і щоразу притягувати до юридичної відповідальності тих суб'єктів, чії дії, бездіяльність або правові акти яких призвели до порушення національного законодавства у цій сфері правовідносин.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 05.05.2023).
2. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16.02.2023 у справі № 640/26846/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109303277> (дата звернення: 05.05.2023).
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII від 18.02.2020 № 2-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-20#Text> (дата звернення: 05.05.2023).
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16.02.2023 у справі № 640/26846/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109303277> (дата звернення: 05.05.2023).
6. Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України : навч. посіб. Запоріжжя : Дике поле, 2012. 480 с.



**Олег ІЛЬНИЦЬКИЙ,**

*доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету імені Івана Франка,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
член Науково-консультативної ради при Верховному Суді*

## **СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНИЙ ВИБІР МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТ СУДОВОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ**

Статтею 33 Конституції України закріплено, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання на її території, за винятком обмежень, які встановлені цим Законом (ст. 2).

Водночас Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» визначено, що громадянин України має право виїхати з України, крім випадків, передбачених цим Законом, та в'їхати в Україну (ч. 1 ст. 1); перетинання громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України після пред'явлення одного з документів, зазначених у ст. 2 цього Закону; Правила перетинання державного кордону України громадянами України встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до цього Закону та інших законів України (на сьогоднішній день Порядок затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57 з наступними змінами і доповненнями на момент існування спірних правовідносин (далі – Порядок)) (ст. 3).

Згідно з частинами другою, четвертою ст. 6 вказаного Закону, громадянино-ві України, який має паспорт, у випадках, передбачених пунктами 1–9 частиною першою цієї ж статті, може бути тимчасово відмовлено у виїзді за кордон або у вказаних випадках паспорт може бути тимчасово затримано чи вилучено. Фактично такий перелік є конкретизований, вичерпний, що відповідає нормативно-правовим зобов'язанням України в контексті забезпечення відповідних

свобод особам, які перебувають під її юрисдикцією (ст. 13 Загальної декларації прав людини, ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод).

У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» було введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24.02.2022 строком на 30 діб. Цей Указ, на виконання вимог Конституції України, було затверджено Законом України від 24.02.2022 № 2102-IX. Пунктом 3 вказаного Указу було передбачено у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Серед іншого, п. 6 частиною першою ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачається що в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, встановлювати в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів.

Статтями 12, 13 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір проживання» визначається допустимість обмеження свободи пересування та вільного вибору місця проживання відповідно до закону на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан, та на тимчасово окупованих територіях, а також щодо осіб, яких призвано на дійсну строкову службу до Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань та іноземців, які перебувають у складі військових іноземних підрозділів і які мають статус військового.

Натомість Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» у ст. 6 не містить серед визначених підстав обмеження пра-

ва на виїзд з України умови правового режиму воєнного стану. Хоча за змістом конституційних гарантій таке право не має абсолютного характеру, а згідно зі ст. 64 Конституції України його може бути обмежено в умовах правового режиму воєнного стану.

Водночас обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом – актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України (Рішення Конституційного Суду України від 28.08.2020 у справі № 1–14/2020(230/20)).

У справі «Гочев проти Болгарії» (рішення від 26.11.2009, заява № 34383/03) Європейський суд з прав людини сформулював загальні стандарти щодо права на свободу пересування, зазначивши, що таке обмеження має відповідати одразу трьом критеріям: по-перше, має ґрунтуватися на законі, по-друге, переслідувати одну з легітимних цілей, передбачених у частині третій ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції, і, по-третє, знаходитися в справедливому балансі між правами людини та публічним інтересом (тобто бути пропорційним меті його застосування).

Також важливу правову позицію щодо умов, за яких допускається обмеження реалізації конституційних прав і свобод, було сформульовано і в Рішенні Конституційного Суду України від 01.06.2016 № 2-рп/2016.

Як видно із змісту рішень про відмову в перетинанні державного кордону на виїзд з України громадянину України (а таких з 24.02.2022 до 01.12.2022 було винесено понад 39,3 тис.), уповноважені особи охорони державного кордону нормативними підставами рішення визначають Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 64/2022 та Указ Президента України «Про загальну мобілізацію» від 24.02.2022 № 65/2022, а також Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 2102-IX.

Однак, згідно з узагальненими висновками Звіту Національного агентства з питань запобігання корупції «Корупційні схеми та ризики під час виїзду з України в умовах воєнного стану», у законодавчих актах прямої або опосередкованої заборони на виїзд чоловіків за кордон не встановлено. Службові особи Держприкордонслужби, приймаючи рішення щодо заборони виїзду за межі України військовозобов'язаними чоловіками у віці від 18 до 60 років, керувалися та про-

довжують керуватися інформацією, джерелом якої є виключно змінені після запровадження воєнного стану Правила № 57, які передбачають право перетинання державного кордону України військовозобов'язаними особами лише з окремих документально підтверджених підстав, листи та інформаційні повідомлення Адміністрації Держприкордонслужби. При цьому існують обґрунтовані підстави вважати, що обмеження права військовозобов'язаних чоловіків на виїзд за межі України в період дії правового режиму воєнного стану запроваджено та реалізується у спосіб, що суперечить Конституції України та законам України [1].

Дослідження стану нормативно-правового регулювання та правозастосування за матеріалами судової практики в цих умовах дозволило визначити такі проблеми:

1) стан нормативно-правового регулювання обмеження свободи пересування громадян України в умовах воєнного стану є очевидно незадовільний, зважаючи на істотність втручання у сферу конституційних прав та свобод особи. Наявність легальної мети запроваджених заходів першочергово вимагає внесення змін у чинні закони щодо визначення відповідних обмежень для виїзду за кордон військовозобов'язаних осіб з урахуванням пропорційності (наприклад, обмеження Правилами № 57 у виїзді осіб, яких звільнено від мобілізації (ч. 2 ст. 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію») видається недостатньо обґрунтованим);

2) на підзаконному рівні рекомендується встановлення процедурних норм та документального підтвердження відповідного статусу або ж надання окремих дозволів (у тому числі з використанням діджиталізованих сервісів та додатків);

3) судова практика на рівні судів першої інстанції на сьогодні є непослідовною у своїх підходах та сформульованих правових позиціях, що не дозволяє виявити і застосовувати відповідні уніфіковані механізми ефективного захисту прав, свобод та інтересів осіб.

Так, у справах про оскарження відмов на перетинання державного кордону України громадянину України, який досяг 16-річного віку, за ознаками заборони на виїзд для здобувачів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, асистентів-стажистів, аспірантів та докторантів, які навчаються за денною або дуальною формами здобуття освіти, суди посилаються на:

– наявність права на перетин державного кордону в осіб, які згідно зі ст. 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» не підлягали призову на військову службу під час мобілізації (якщо спірні правовідносини виникли до 01.04.2022) (рішення Львівського окружного адміністративного суду від 19.09.2022 у справі № 380/7174/22);

– відсутність визначених у встановленому законом порядку (ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України») підстави для тимчасового обмеження позивачу права на виїзд з України (рішення Харківського окружного адміністративного суду від 13.10.2022 у справі № 520/6229/22);

– невідповідність обмеження на виїзд критеріям «передбачене законом», оскільки правове регулювання спірних правовідносин тяжко назвати чітким, а також не було «необхідним у демократичному суспільстві», адже держава в особі керівника органу військового управління за місцем обліку військовозобов'язаного прийняла рішення не призивати його за мобілізацією та надала йому дозвіл на виїзд за кордон з метою навчання (рішення Львівського окружного адміністративного суду від 28.10.2022 у справі № 380/11537/22);

– необґрунтованість рішення про відмову за формальними ознаками – не вказано конкретних документів, які повинні були бути подані позивачем для виїзду за кордон, однак не подані; при цьому можливість підтвердження позивачем наявності права на перетин кордону України прямо залежить від чіткого визначення відповідачем конкретного та вичерпного переліку необхідних для цього документів, чого зроблено не було, та інші порушення форми рішення про відмову, затвердженого наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 14.12.2010 № 967 (рішення Львівського окружного адміністративного суду від 19.09.2022 у справі № 380/7174/22, рішення Харківського окружного адміністративного суду від 13.10.2022 у справі № 520/6229/22).

Однак відступи від сформованих підходів щодо визнання протиправних відмов на перетинання державного кордону України до практично релевантних правовідносин (виїзд чоловіків «за сімейними обставинами») не можна вважати обґрунтованими, що суперечить правовій визначеності;

4) запропоновані концепції посилення юридичної відповідальності є неспроможними вирішити поставлені проблеми через безсистемний підхід до регулювання вказаного питання. Аналізовані ініціативи передбачають за рахунок посилення примусового впливу держави на особу, перекладаючи відповідальність за неефективність управління на особу приватного права. А тому відмова від підтримки цих ініціатив однозначно виправдана.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції України. URL: [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Koruptsiy-ni\\_shemy\\_ta\\_ryzyky\\_pid\\_chas\\_vyi-zdu\\_z\\_Ukrai-ny\\_v\\_umovah.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Koruptsiy-ni_shemy_ta_ryzyky_pid_chas_vyi-zdu_z_Ukrai-ny_v_umovah.pdf) (дата звернення: 12.01.2023).

**Микола КОЗЮБРА,**

*професор кафедри загальнотеоретичного правознавства  
та публічного права Національного університету  
«Кієво-Могилянська академія»,  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України,  
суддя Конституційного Суду України у відставці*

## **СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА І СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ЯК ЦІННОСТІ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ОСНОВНІ ВИКЛИКИ ТА НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВІЙНИ**

Ставлення до ідей соціальної держави і соціальних прав у сучасному суперечливому і надто неоднорідному світі, який усе ще не позбувся жахів насильства і війн, доволі неоднозначне. Як серед зарубіжних політиків, так і науковців-філософів, економістів, політологів, а часом і правознавців нерідко продовжують лунаєти голоси про банкрутство моделей соціальної держави («держави загального добробуту», як її здебільшого іменують на Заході), про необхідність у зв'язку з цим відмови від соціальних прав – цього «соціалістичного винаходу», який часто входить у суперечність зі свободою індивіда [1, с. 104–105], і повернення до класичних ліберальних цінностей – прав «природного походження», які уособлюють громадянські (особистісні) і політичні права [2, с. 4]. Таку позицію іноді підтримують і деякі нечисленні фахівці на пострадянському просторі.

Хоч і в дещо пом'якшеному вигляді ця позиція часом знаходить своє відображення в конституціях деяких зарубіжних країн. Вони часто не відносять соціальні права до категорії юридичних, суб'єктивних прав, іменуючи їх «правами-дорученнями», «намірами держави» тощо, і відводять їм місце не в розділах, присвячених правам людини, а в інших розділах конституцій.

Основний аргумент на користь вказаної позиції полягає в тому, що соціальні права, на відміну від класичних громадянських і політичних прав, є такими, що не підлягають судовому захисту – визначальній ознаці юридичності прав людини. На цьому наголошують іноді й органи конституційного контролю деяких зарубіжних країн (наприклад Швейцарії, Австрії та ін.).

Не можна сказати, що ці думки фахівців, як і положення конституцій та органів конституційного контролю зарубіжних держав, позбавлені сенсу. Поширене у вітчизняній літературі посилання на те, що наведене розуміння соціальних

прав суперечить ст. 22 Конституції України, відповідно до якої конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, та на ст. 8 Основного Закону, згідно з якою норми Конституції України є нормами прямої дії, а звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод на підставі Конституції України гарантується, не є абсолютно переконливим. Адже деякі із соціальних прав в Основному Законі України за попередньою радянською традицією сформульовано так, що захистити їх у судовому порядку дійсно надто важко, а часто й просто неможливо. Невипадково до тлумачення окремих із них, зокрема під кутом зору їхнього судового захисту, неодноразово звертався Конституційний Суд України. Проте навіть після його тлумачення проблеми з реалізацією певних соціальних прав (економічних і культурних) не усунуто.

Механізм реалізації соціальних прав справді має суттєві особливості. На відміну від громадянських (особистісних) і політичних прав, які є «правами людини від держави», тобто обмежують сферу її дії (обов'язок держави в забезпеченні цих прав полягає насамперед у встановленні засобів і процедур їхніх реалізації та захисту), забезпечення соціальних прав потребує від держави позитивних зусиль, її активного втручання в соціальну сферу, належного її державного фінансування, рівень якого обумовлюється фінансовими можливостями держави, на чому цілком обґрунтовано наголошує Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року.

Це дає підстави багатьом авторам іменувати соціальні права «позитивними», на відміну від класичних громадянських і політичних прав, які називають «негативними». Проте такий поділ, як підтверджує досвід, є не просто умовним, а й далеко не бездоганим. Польські автори, наприклад, під негативними правами розуміють тільки права на свободу (*prawa wolnościowy*), а під позитивними правами – усі інші права, тобто не тільки соціальні, економічні й культурні, а й більшість громадянських (особистісних) і політичних прав [3, с. 11]. Проте й така позиція небезсумнівна, оскільки позитивні обов'язки покладаються на державу також у зв'язку з реалізацією права на свободу, що визначав у своїх рішеннях Європейський Суд з прав людини [4].

Віддаючи належне позитивним способам забезпечення соціальних прав, водночас не можна не визнати, що цей спосіб за всієї його необхідності і важливості ставить людину у підлегле становище щодо держави, становище не рівноправного партнера, а прохача, який очікує «милості» від держави, тобто створює соціальні права на виключно результат патерналістської турботи держави. Це, по-перше, принижує людську гідність, яка є джерелом і фундаментальною основою всіх прав людини, включно із соціальними, що прямо впливає з частини першої Преамбули Міжнародного пакту про економічні,

соціальні і культурні права, а по-друге, суперечить низці міжнародних документів, зокрема офіційній позиції ООН про рівнозначність, взаємопов'язаність, взаємозалежність і невід'ємність усіх прав людини.

З цього можна зробити висновок, що соціальні права не тільки не можуть протиставлятися іншим правам людини, а мають підпорядковуватись дії основного критерію результативності конституційних і законодавчих положень, що закріплюють будь-яке право, – наявності розвинених і ефективних юридичних процедур їхньої реалізації, включаючи можливість судового захисту права та виконання судових рішень. Без цього право залишається фікцією.

Невипадково практика судового захисту соціальних прав стала звичайним явищем для Європейського суду з прав людини попри те, що Європейська конвенція прав людини за своїм змістом спрямована на захист класичних прав, тобто прав першого покоління. Під час розгляду справ щодо порушення соціальних прав Страсбурзький суд часто посилається на ст. 3 Європейської конвенції про неприпустимість поведінки з людиною, яке принижує її гідність, а також на інші статті Конвенції, які за своєю сутністю фактично акумулюють зміст відповідних соціальних прав.

Слід зазначити, що судову практику захисту соціальних прав через права першого покоління започаткував Верховний Суд США, незважаючи на те, що США до цього часу не приєдналися до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, дотримуючись принципу «Ibi jus ibi remedium» – «право там, де є (судовий. – М. К.) захист», а в американській літературі їх продовжують іменувати «публічними правами» (public rights), «загальними правами» (general rights) тощо. Це свідчить про те, що, попри офіційну позицію США, у внутрішньо-державній судовій практиці триває процес легітимації вказаних прав як конституційних фундаментальних прав. Це ж стосується й судової практики багатьох інших сучасних держав, які продовжують сповідувати позицію, подібну до офіційної позиції США.

Інакше кажучи, судова практика переконливо підтверджує, що соціальні права людини (як і економічні й культурні) поступово стають універсальною конституційною цінністю, а «соціалізація» держав, попри потребу приведення до сучасних реалій та завищені очікування від неї, характерні для етапу становлення концепції соціальної держави, продовжуватиметься, хоч на її шляху є чимало складнощів, зокрема тих, що стосуються неоднозначних відносин принципів соціальної держави з принципами правової держави і верховенства права, пошук компромісів між якими триває. Їхнім результатом має стати утвердження «справедливого соціального порядку, що впливає з потреб сучасного індустріального суспільства» [5, с. 201]. Об'єднальним фундаментом цих по-



шуків є принцип людської гідності. Деякі європейські держави, наприклад ФРН, досягли на шляху гармонізації принципів соціальної і правової держави чималих успіхів. Аналіз цього досвіду, безперечно, буде корисним для України. Зокрема, цей досвід свідчить, що соціальні права в Конституції України та, особливо, в законах мають бути доведені до такого рівня конкретизації, який давав би беззаперечні підстави для їхнього судового захисту.

Поряд з названими загальними викликами, які притаманні самій природі соціальної держави і соціальних прав, в умовах війни, розв'язаної Росією проти України, яка, на жаль, триває вже більше року, до них додається безліч нових викликів, зумовлених воєнним станом.

Вимушена міграція населення у зв'язку з окупацією Росією окремих територій України чи активних воєнних дій у певних її регіонах гостро поставили питання про забезпечення вимушених переселенців житлом (хай тимчасовим). Унаслідок різкого падіння виробництва значно загострилися проблеми з забезпеченням права на соціальний захист багатьох категорій громадян, особливо в результаті втрати годувальника, дітей-сиріт, інвалідів. Підвищеної актуальності в умовах війни набули соціальні права військовослужбовців. Додаткові проблеми виникли у зв'язку зі зростанням безробіття та ін.

Здавалося б, що в цих умовах, якщо виходити з позиції про визначальний вплив на реалізацію соціальних прав людини фінансових можливостей держави, ці права мала б спіткати доля, яку пророкують ідеологи краху ідеалів соціальної держави й «неприродності» соціальних прав, – різке скорочення державних видатків на соціальну сферу, а зрештою, у зв'язку з можливим затягуванням війни – повна відмова держави від її фінансування. Проте такі сумні перспективи соціальним правам, з огляду на викладене вище, навряд чи загрожуватимуть.

І не тільки тому, що суттєву допомогу в фінансуванні соціальної сфери в умовах війни надають зарубіжні партнери України, за що ми їм маємо бути вельми вдячними. Навіть без цієї допомоги держава не могла б усунутись від виконання своїх зобов'язань у цій сфері, хоч суттєве скорочення соціальних видатків за таких обставин, очевидно, стало б неминучим. Проте таке скорочення має відбуватися з обов'язковим дотриманням принципу людської гідності та справедливості.

Зниження уваги держави до забезпечення соціальних прав в умовах війни суперечило б як згадуваній вже офіційній позиції ООН про взаємопов'язаність і рівнозначність усіх прав людини, так і позиції Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права людини про їхню невід'ємність (Преамбула) та позиції Конституції України про невідчужуваність усіх прав і свобод людини

(ст. 21 Конституції). Це означає, що соціальні права, як і всі інші конституційні права, нерозривно пов'язані з самим фактом існування людини, а тому не можуть бути втрачені або скасовані державою на її власний розсуд.

Проголошений у Преамбулі Конституції України намір держави та всього Українського народу дбати про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, що відповідно до ст. 3 Основного Закону є головним обов'язком держави, а також закріплене в ст. 28 Конституції право кожного на повагу до його гідності зобов'язують державу навіть в умовах війни дбати про забезпечення соціальних прав, включно з їхнім судовим захистом. Ба більше, саме в цих умовах послідовне виконання нею своїх конституційних зобов'язань здатне підвищити довіру громадян до держави, є важливою гарантією дієвості легітимних очікувань – одного з вагомих показників принципу юридичної визначеності як складової верховенства права.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Kriel M. Human Rights and the Separation of Powers. The Rule of Law. Konrad-Adenauer Stiftung. 1997.
2. Філософія прав людини / за ред. Ш. Г'осепата, Г. Ломанна ; пер. з нім. О. Юдіна та Л. Доронічевої. 2-ге вид. Київ : Ніка-Центр, 2012. 320 с.
3. Holda S., Holda Z., Ostrowska D., Rybczynska A. Prawa czlowieka. Zarys wykladu. 2 wydanie. Warszawa, 2008. 148 s.
4. Plattform «Arzte fur das Leben v. Austria» (1988 13 EHRR 2004). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/conviction/docx> (дата звернення: 12.04.2023).
5. Paskal E. Welfare Rights in State Constitution. *Rutgers law journal*. 2008. vol. 39. P. 879. Цит. за: Головатий С. Україна – «соціальна» держава: що це? *Право України*. 2014, № 8. С. 199–216.

**Ілля КОЛОСОВ,**

доктор філософії в галузі права (Україна),

доктор права габілітований (Республіка Польща)

## ПРОГІБІТОРНИЙ ПОЗОВ У СПОРАХ ІЗ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Прогібіторний позов (*actio prohibitoria*) – це спосіб захисту права власності, спрямований на усунення перешкод у користуванні майном шляхом встановлення легальних обмежень на вчинення певних протиправних дій у майбутньому.

Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (Рим, 1950) зазначає, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права [1].

У контексті ст. 1 Першого протоколу Конвенції ЄСПЛ розглядалися справи щодо порушення права власності, де об'єктами були:

- усе «власне» майно особи, що може входити до складу спадщини і яке можна заповісти («Маркс проти Бельгії» (the Marckx case), рішення від 27.04.1979, п. 64), тобто наявне майно («existing possessions»);
- нерухомість, зокрема: маєтки (справа ЄСПЛ «Колишній Король Греції та інші проти Греції» (The Former King Of Greece and Others v. Greece), рішення від 23.11.2000, заява № 25701/94), земельна ділянка та будинок, будинки (справа «Спорронг і Льоннрот проти Швеції» (Sporrong and Lönnroth v. Sweden), рішення від 23.09.1982, заяви №№ 7151/75, 7152/75, серія А, № 52) та інша нерухомість;
- прибутки, що випливають з власності, зокрема орендна плата (рента), передбачена договором, добровільно укладеним відповідно до законодавства (справа «Меллахер та інші проти Австрії» (Mellacher and Others v. Austria), заяви №№ 10522/83; 11011/84; 11070/84, рішення від 19.12.1989);
- рухоме майно, наприклад, картина (зокрема «Портрет молодого селянина» Ван Гога був предметом розгляду у справі «Беєлер проти Італії» (Beyeler v. Italy) [GC] (заява № 33202/96, рішення від 05.01.2000)), або речі особи, що знаходяться в її помешканні («Новоселецький проти України» (Novoseletskiy v. Ukraine), заява № 47148/99, рішення від 22.01.2005);
- банківські внески («Гайдук та інші проти України» (Остаточна ухвала від 02.07.2002 щодо прийнятності заяв № 45526/99 <...>, поданих Іваном Юрійовичем Гайдуком та іншими проти України);

- частка у пенсійному фонді («Мюллер проти Австрії», ухвала від 16.12.1974 щодо прийнятності заяви № 6849/72, поданої Christian Muller v. Austria);
- кошти / присуджені суми, належні до виплати заявникам на підставі остаточного і обов'язкового до виконання арбітражного рішення (справа «Грецькі нафтопереробні заводи "Стран" та Стратіс Андреадіс проти Греції» (Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece), заява № 13427/87, рішення від 21.11.1994);
- кошти, належні заявникам на підставі судових рішень, які є остаточними та підлягають виконанню (справа «Бурдов проти Росії» (Burdov v. Russia), заява № 59498/00, рішення від 07.05.2002, п.40);
- «активи», які можуть виникнути, зокрема, на підставі позову про відшкодування шкоди, який виникає з її заподіянням (справа «Прессос Компанія Нав'єра С. А. та інші проти Бельгії» (Pressos Compania Naviera S. A. and Others v. Belgium) (1), заява № 17849/91, рішення від 28.10.1995);
- «правомірні очікування» / «законні сподівання» вчиняти певні дії відповідно до виданого державними органами дозволу (наприклад, правомірні сподівання бути здатним здійснювати запланований розвиток території з огляду на чинний на той час дозвіл на промислове освоєння землі (Справа «Пайн Велі Девелопмент Лтд. та інші проти Ірландії» (Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland), заява № 12742/87, рішення від 23.10.1991);
- майнові права, наприклад набуте на підставі заповіту право на одержання орендної плати (ренти) за користування земельною ділянкою (ухвала від 13.12.1984 щодо прийнятності заяви № 10741/84 S. v. the United Kingdom);
- приватні власні інтереси, визнані відповідно до національного права (справа «Беєлер проти Італії» (Beyeler v. Italy), заява № 33202/96, рішення [GC] від 05.01.2000);
- акції компанії (ухвала від 12.10.1982 щодо прийнятності заяв №№ 8588/79 та 8589/79 Lars Bramelid and Anne-Marie Malmström v. Sweden; справа «Совтрансавто-Холдинг проти України» (Sovtransavto Holding v. Ukraine), заява № 48553/99, рішення від 25.07.2002);
- патенти;
- «гудвіл» (goodwill) – накопичені нематеріальні активи підприємства, що включають її найменування, репутацію, ділові зв'язки (у тому числі клієнтуру), товарні знаки та ін.; власність «фірми» (справа «Ван Марле та інші проти Нідерландів» (Van Marle and Others), заяви NN 8543/79, 8674/79, 8675/79 та 8685/79, рішення від 03.06.1986);

- інше «майно», що «становить економічну цінність», зокрема необхідні для здійснення підприємницької діяльності дозволи чи ліцензії (справа «Тре Тракторер Актіболаг» проти Швеції) (Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden), рішення від 07.07.1989, серія А, № 159) [2].

Отже, пенсійні та інші соціальні виплати є тим самим майном, яке належить отримувачеві на праві власності, у розумінні ст. 1 Першого протоколу Конвенції. Очевидно, що це право підлягає захисту способами, установленими Цивільним кодексом, зокрема шляхом пред'явлення прогібіторного позову, який добре відомий суддям судів загальної юрисдикції. Але у спорах у сфері соціального забезпечення проблема полягає в суб'єктному складі учасників та наявності спеціального законодавства, яке такої захисної конструкції не знає.

Тож в Україні пенсії та інші соціальні виплати залишаються здебільшого «роялем у кущах» для потенційних отримувачів: вони, зокрема, хоч і можуть отримувати інформацію про розмір сплачуваного ЄСВ у солідарній системі, але нічого не можуть вдіяти у випадку ухилення роботодавця чи іншого страхувальника від такої сплати. Отже, найпопулярнішим способом ухилення від надмірного тягаря соціальних витрат стає банкруство та ліквідація підприємства, установи, організації. Жертвами ж стають звичайні люди, які віддають свій час ти здоров'я, але при цьому лишаються без страхового стажу.

Прикладом подібного становища може слугувати справа № 184/2033/16-а та № 184/2293/16-а, у якій суд виявився безсилим захистити права працівників ліквідованого комунального підприємства на зарахування стягнутих сум ЄСВ на їхні персоналізовані рахунки через відсутність відповідних механізмів правового захисту. Суд констатував, що в цьому випадку боржником є підприємство, стягувачем – органи Пенсійного фонду, а тому окремих працівників не наділено самостійним правом вказувати суб'єкту владних повноважень, як розподіляти суми ЄСВ. Результат був «простим» – колектив підприємства за тривалий період часу втратив страховий стаж.

Водночас у цьому випадку йдеться не просто про стягнення належного державі податку чи обов'язкового платежу, але і про захист права працівника на його майно, на належну йому пенсію в майбутньому. Таким чином, отримувач пенсії, навіть потенційний, не може бути позбавлений права на захист свого права власності від перешкод у доступі до нього, що можуть виникнути в майбутньому, з настанням страхового випадку, а саме пенсійного віку чи іншої установленної законом підстави для отримання пенсії.

Подібне становище порушує позитивні зобов'язання України у сфері забезпечення права на мирне володіння майном навіть у тому випадку, коли спірні правовідносини суб'єктів є горизонтальними, тобто виникають між особами

приватного права. У такому випадку йдеться про недотримання державою свого зобов'язання утворити належний правовий форум, у рамках якого сторона, що заявляє про порушення свого права, могла б захистити його в доступний та законний спосіб перед компетентним судом, що б відповідало принципу верховенства права [3].

Отже, у дискурсі євроінтеграційного вектора зовнішньої політики України, вбачається справедливою пропозиція внесення змін до ст. 113 чинного XIV розділу Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», доповнивши її частиною четвертою такого змісту: «Держава гарантує право кожної застрахованої особи на звернення до компетентного суду з вимогою до Пенсійного фонду про зобов'язання усунути порушення, пов'язані з несплатою або неналежною сплатою сум єдиного соціального внеску, що підлягають утриманню, з метою недопущення перешкод у доступі до справедливого пенсійного забезпечення в майбутньому, з настанням відповідної підстави для призначення пенсії (право на прогнібіторний позов). При цьому для застрахованої особи не може існувати обмежень у виборі сутнісного наповнення даного способу захисту права (диспозитивна дискреція позивача)».

Зазначена пропозиція дозволить привести у відповідність вітчизняне пенсійне законодавство до вимог Конвенції та усталеної практики ЄСПЛ у сфері захисту права людини на мирне володіння майном.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 06.04.2023).
2. Концепція «майна» у розумінні статті першої Першого протоколу. URL: [https://ukrainepravo.com/international\\_law/european\\_court\\_of\\_human\\_rights/nsrshchyetshchkyu-pamra-v-usitspkrrk-fkhakhkhk-1-tyeuysgs-tuskhsnsots-es-zhvu](https://ukrainepravo.com/international_law/european_court_of_human_rights/nsrshchyetshchkyu-pamra-v-usitspkrrk-fkhakhkhk-1-tyeuysgs-tuskhsnsots-es-zhvu) (дата звернення: 20.07.2022).
3. Комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини стосовно рішення у справі «Котов проти Росії». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SO6400> (дата звернення: 06.04.2023).

**Валентина КРИЖНА,**

*старший науковий співробітник наукової лабораторії з проблем протидії злочинності Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник*

## **ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ**

Упродовж останніх років європейські орієнтири набули вирішального значення у формуванні законодавчої бази в Україні. Це пов'язано з тим, що наша держава переживає складні євроінтеграційні процеси, невід'ємною складовою частиною яких є адаптація українського законодавства до європейського. Не є винятком і сфера соціального захисту.

Поняття «міжнародний стандарт» є широкоживаним як в українській, так і в європейській нормативно-правовій практиці. В юридичній науці існує чимала кількість різних доктринальних визначень категорії «міжнародні соціальні стандарти», що зумовлене багатогранністю самого поняття «стандарт». Міжнародний соціальний стандарт – це впорядкована система універсальних міжнародних норм та принципів, розроблених на основі взаємних угод між державами щодо питань, пов'язаних зі створенням економічного, політичного, соціального, культурного і правового середовища, яке б дозволило людям досягати соціального розвитку [1].

Основними джерелами міжнародних соціальних стандартів (далі – МСС) можливо вважати нормативно-правові акти Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), Міжнародної організації праці (МОП), Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), оскільки ООН є універсальною міжнародною організацією, що об'єднує найбільшу кількість держав – 193 країни світу, а МОП та ВООЗ є її спеціалізованими установами ООН.

Реалізація міжнародних стандартів – це складний процес, що включає: 1) механізм реалізації стандартів; 2) форми реалізації стандартів.

Механізм реалізації МСС являє собою процес втілення в життя (визнання та взяття на себе зобов'язань щодо виконання) передбачених у міжнародних актах стандартів.

Залежно від характеру та змісту міжнародного соціального стандарту розрізняють три основних форми його реалізації:

- використання – це форма реалізації МСС, змістом якої є активна поведінка суб'єктів, що вчиняється за їхнім власним бажанням (наприклад реалізація права на соціальне забезпечення, заява про надання допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю);
- виконання – це форма реалізації МСС, змістом якої є вчинення дій, що вимагаються міжнародними юридичними приписами, тобто виконання покладених обов'язків (наприклад виконання батьками обов'язків по утриманню неповнолітніх дітей, сплата страхових внесків);
- дотримання – це форма реалізації заборонних норм, змістом якої є утримання суб'єкта від порушення заборон, які містяться в міжнародних правових нормах (наприклад не порушувати норми Загальної декларації прав людини тощо) [2].

Принципи, на яких ґрунтується реалізація МСС:

- 1) законність;
- 2) обґрунтованість;
- 3) доцільність;
- 4) соціальна справедливість.

Реалізація МСС залежить від стану економіки та ресурсів у конкретній державі. Бюджет держави на відповідний рік – стримувальний фактор у реалізації МСС. Внутрішні можливості держави не є безмежними, тому Україна вдається до позик, кредитів МВФ тощо.

Вагомим гарантом реалізації МСС є дієвий соціальний захист, який виступає функцією, насамперед суспільства (а не тільки держави), щодо забезпечення соціального становища людини, яке склалося внаслідок дії соціальних ризиків та яке відповідає умовам, що органічно впливають з її невід'ємних і загально-визнаних соціальних прав, тобто міжнародних соціальних стандартів [3].

Україна, відповідно до положень Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, має в максимальних межах наявних ресурсів вжити заходів із метою забезпечення повної реалізації МСС.

При розгляді питання про міжнародні зобов'язання України доречно виходити принаймні з декількох ключових позицій:

- 1) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України;
- 2) Україна є однією із засновниць та членом ООН (отже, є учасником більшості міжнародних договорів, які приймалися в рамках цієї організації);



- 3) Україна є правонаступницею УРСР (і так підтверджує свої зобов'язання за міжнародними договорами, укладеними до проголошення незалежності України);
- 4) Україна є правонаступницею прав і обов'язків за міжнародними договорами СРСР (у разі якщо вони не суперечать Конституції України та її інтересам);
- 5) Україна є членом Ради Європи (отже, учасницею значної частини міжнародних договорів, які було прийнято в рамках цієї організації);
- 6) Україна проголосила своєю основною зовнішньополітичною метою інтеграцію в європейські та євроатлантичні структури (таким чином, є орієнтованою на гармонізацію своїх політичної, економічної, правової та соціальної систем відповідно до вимог і стандартів Європейського Союзу, ОБСЄ).

Згідно із Законом України «Про міжнародні договори України», що узгоджується з Віденською конвенцією про право міжнародних договорів, згода Верховної Ради України на обов'язковість для України міжнародного договору може надаватися шляхом ратифікації, прийняття договору або приєднання до договору через прийняття відповідного закону.

Проте практика надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів в Україні недостатньо системна та послідовна. Наша держава, безумовно, визнає базові універсальні міжнародні акти щодо прав людини, у тому числі і щодо соціальних прав. Однак ці документи здебільшого є рамковими і передбачають досить гнучкі соціальні стандарти, орієнтовані на держави з різним рівнем соціального та економічного розвитку. Натомість Україна вибірково підходить до надання згоди на обов'язковість інших міжнародних договорів, що передбачають більш високі соціальні стандарти порівняно з фундаментальними актами міжнародного права.

Даний напрям інтеграційного процесу має здійснюватися в межах загальної програми реформ з активним залученням інституцій та програм Європейського Союзу і його держав-членів і першочерговим спрямуванням технічної допомоги Співтовариства саме на адаптацію соціальної політики.

Отже, розбудова України як демократичної, правової і соціальної держави вимагає принципово нового підходу до проблеми забезпечення прав і свобод людини і громадянина, у тому числі соціальних прав. Ця потреба зумовлена стратегічним курсом України на інтеграцію до європейської спільноти соціально орієнтованих держав. Тому гармонізація законодавства України і європейського співтовариства є запорукою успішного вирішення проблеми реалізації соціальних прав і свобод громадянина.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Запара С. І. До питання про сутність соціального міжнародного стандарту. *Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. III Міжнар. наук.-практ. конф. / за ред. В. В. Жернакова. Харків : Кросроуд, 2011. 540 с.
2. Valticos N. International labour standards and human rights: 120 Approaching the year 2000. In.: *International Labour Review*, Vol. 137. № 2. 143 p.
3. Малюга Л. Ю. Європейські соціальні стандарти: сучасний стан та шляхи імплементації у соціальне законодавство України. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 48. С. 70–76.

**Антон МОНАЄНКО,**

*головний науковий співробітник  
відділу публічно-правових досліджень  
Науково-дослідного інституту правотворчості та  
науково-правових експертиз НАПрН України,  
керівник Центру дослідження проблем  
адміністративної юстиції НАПрН України,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
член Науково-консультативної ради при Верховному Суді*

## **ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАГАЛЬНОГО ТА СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

У правозастосовній діяльності виникло питання, чи можливе застосування загального законодавства (Кодексу законів про працю України, який введено в дію Законом Української РСР від 10.12.1971 № 322-VIII (далі – КЗпПУ)) до спірних правовідносин, якщо спеціальним законодавством (Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII) порядок звільнення державного службовця, у зв'язку з поновленням на посаді державної служби особи, яка раніше її обіймала, не врегульовано.

За загальновідомим правилом, пріоритет у застосуванні мають норми спеціального законодавства по відношенню до загального. Проте в частині відсутності врегулювання певних суспільних відносин спеціальним законодавством можуть застосовуватись положення загального законодавства. Так, відповідно до частини третьої ст. 5 Закону України «Про державну службу» дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом.

Стаття 40 КЗпПУ регламентує розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу.

І. Зокрема, відповідно до частини другої ст. 40 КЗпПУ звільнення з підстав, зазначених у пунктах 1, 2 і 6 цієї статті, допускається, *якщо неможливо перевести працівника, за його згодою, на іншу роботу.*

Пункти 1, 2 і 6 частини першої ст. 40 КЗпПУ визначають випадки, за яких трудовий договір може бути розірваний власником або уповноваженим ним органом:

- 1) у випадку змін в організації виробництва і праці, у тому числі ліквідації, реорганізації, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників;
- 2) у випадку виявленої невідповідності працівника обійманій посаді або виконуваній роботі внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я, які перешкоджають продовженню даної роботи, а так само в разі відмови в наданні допуску до державної таємниці або скасування допуску до державної таємниці, якщо виконання покладених на нього обов'язків вимагає доступу до державної таємниці;
- 3) у випадку поновлення на роботі працівника, який раніше виконував цю роботу.

II. Відповідно до частини четвертої ст. 40 КЗпПУ не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за п. 5 цієї статті), а також у період перебування працівника у відпустці. Це правило не поширюється на випадок повної ліквідації підприємства, установи, організації.

Дійсно, аналіз наведених норм КЗпПУ дає підстави для висновку, що частиною другою ст. 40 Кодексу законів про працю України передбачено, що звільнення з підстави поновлення на роботі працівника, який раніше виконував цю роботу, допускається, якщо неможливо перевести працівника, за його згодою, на іншу роботу. Такі ж правила містяться в частині третій ст. 87 Закону України «Про державну службу» лише щодо підстави для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення, передбаченої п. 1 частини першої цієї статті, такої як скорочення чисельності або штату державних службовців, ліквідація державного органу, реорганізація державного органу в разі, коли відсутня можливість пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, а в разі відсутності такої пропозиції – іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі.

Правила (ч. 4 ст. 40 КЗпПУ) щодо недопущення звільнення працівника в період його тимчасової непрацездатності містяться в абзаці 2 частини другої ст. 87 Закону України «Про державну службу», відповідно до якого за державним службовцем, який втратив працездатність під час виконання посадових обов'язків, посада зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

Проте ст. 87 Закону України «Про державну службу» регламентує особливості припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення.

Відповідно до п. 5 частини першої ст. 83 вищенаведеного Закону державна служба припиняється в разі настання обставин, що склалися незалежно від волі

сторін (ст. 88 цього Закону). Стаття 88 вказаного Закону досить чітко регламентує особливості припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін.

Як бачимо, статті 87 та 88 вищенаведеного Закону регламентують різні випадки припинення державної служби особою. Відповідно до п. 1 частини першої ст. 88 Закону України «Про державну службу» однією з підстав для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, є поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її обіймала. Отже, п. 1 частини першої ст. 88 вказаного Закону досить чітко і безальтернативно врегулював питання припинення особою державної служби в силу поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її обіймала.

Статті 87 та 88 містяться в розділі IX «Припинення державної служби» Закону України «Про державну службу». Вказаний розділ розпочинається зі ст. 83, яка визначає дев'ять різних випадків припинення особою державної служби, за кожним з яких окремо в кожній наступній статті (статті 87 та 88 у тому числі) розділу IX Закону України «Про державну службу» визначаються різні підстави та порядок припинення особою державної служби.

Якщо йдеться про конкуренцію норм КЗпПУ та Закону України «Про державну службу», то спеціальними нормами в частині визначення підстав припинення державної служби для особи є норми Закону України «Про державну службу».

Тут додатково слід зазначити, що під час вирішення спорів щодо звільнення державних службовців пріоритетними є норми спеціального законодавства. Норми трудового законодавства можуть бути застосовані у випадку, коли нормами спеціального законодавства не врегульовано спірних відносин та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі.

Тому, якщо гарантії, передбачені ст. 40 КЗпПУ щодо заборони звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за п. 5 цієї статті), а також у період перебування працівника у відпустці, враховано в ст. 87 Закону України «Про державну службу», то такі гарантії не можуть поширювати свою дію на відносини припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, які передбачені ст. 88 Закону України «Про державну службу», оскільки ця стаття чітко передбачила, що однією з підстав для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, є поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її обіймала.

Отже, дія норм законодавства про працю, зокрема частина друга ст. 40 КЗпПУ, якою передбачено, що звільнення з підстави поновлення на роботі пра-

цівника, який раніше виконував цю роботу, допускається, якщо неможливо перевести працівника, за його згодою, на іншу роботу, не поширюється в частині відносин припинення державної служби на підставі п. 1 частини першої ст. 88 Закону України «Про державну службу», у якій вищевказане правило не передбачено.

Крім того, гарантії частини четвертої ст. 40 КЗпПУ, якими передбачено, що не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці, не поширюються на відносини в частині припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, зокрема поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її обіймала.

Верховна Рада України як суб'єкт владних повноважень шляхом внесення змін до Закону України «Про державну службу» встановила, застосовувавши надані їй державою відповідно до Конституції України владні повноваження, відповідні правила припинення особою державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, з метою оперативного управління інститутом державної служби, аби держава не залежала від строків перебування відповідної особи, державна служба якої підлягає припиненню в силу Закону України «Про державну службу», у відпустці та/або в період її тимчасової непрацездатності, а могла оперативного поновлювати порушені нею права, інтереси та свободи людини та керувати апаратом державного управління, щоб рішення певного суб'єкта владних повноважень також не залежали від особи, державну службу якої неможливо припинити, у період її відпустки та/або в період її тимчасової непрацездатності.

Крім того, до вищенаведених спірних відносин недоцільно застосовувати також Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод та відповідну практику Європейського суду з прав людини, оскільки відсутня як колізія норм КЗпПУ та Закону України «Про державну службу», так і колізія норм в самому Законі України «Про державну службу», в умовах якої можна було б застосовувати таку практику, та питання припинення особою державної служби достатньою мірою та досить чітко врегульовано на національному рівні в Законі України «Про державну службу».

**Наталія ОНИЩЕНКО,**

*заступник директора з наукової роботи  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України,*

*доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України, заслужений юрист України,  
член Науково-консультативної ради при Верховному Суді*

## **ПРАВО ЛЮДИНИ НА МИР: КОНТЕКСТ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ**

Сьогодні з упевненістю можна констатувати, що в період повномасштабного вторгнення РФ в Україну відбулася руйнація певних інститутів міжнародного права, правових порядків, усталених міжнародних норм і правил, а також механізмів реалізації національних правових систем.

Міжнародні партнери України констатують неготовність ООН до загроз і викликів сьогодення. Безпрецедентна агресія РФ проти України призводить, з-поміж іншого, до необхідності трансформації сучасного світового порядку. Міжнародне право взагалі та міжнародне гуманітарне право зокрема не можуть сьогодні ефективно гарантувати суверенність незалежних держав та дієвість норм права, пов'язаних із забезпеченням та захистом прав людини.

Місце людини в соціумі, її соціальна роль значною мірою залежать від обсягу прав і свобод, які визначають її соціальні можливості, характер життєдіяльності, систему зв'язків людей у суспільстві. Права людини – це соціальна спроможність вільно діяти, самостійно обирати вид та міру своєї поведінки з метою задоволення різнобічних власних матеріальних та духовних інтересів, а також інтересів інших людей, окремих соціумів та суспільства в цілому.

У зв'язку з цим величезного значення повинні набувати питання, пов'язані з конституційною модернізацією, яка неможлива без гарантування права людини на мир, тому, вочевидь, право на мир повинне здобути «статус конституційного закріплення». При цьому право людини на мир у загальній системі її прав і свобод потрібно розглядати як основоположне комплексне право, яке, власне, слід визнати першоосновним в ієрархічній будові системи прав людини.

Зрозуміло і те, що акцентоване право на життя (група фізичних прав людини) не може бути реалізованими без забезпечення права людини на мир, що продемонстровано реаліями нашого життя. Окремим запобіжником (недопущенням) порушення права людини на життя повинна стати розроблена доктриною та імплементована у практичну площину відповідальність за воєнні злочини,

у тому числі: 1) за застосування до військових і мирного населення знущань і тортур; 2) приниження честі і гідності громадян, гендерно зумовлене насильство тощо.

Право людини на мир пов'язано із захистом соціально-економічних прав людини, зокрема достатнім життєвим рівнем, соціальним захистом, охороною здоров'я та власності. На сьогодні 1,4 млн людей існують без доступу до води через руйнування відповідної інфраструктури, 4,6 млн людей мають обмежений доступ до води, 14,3 млн осіб залишилися без даху над головою.

Утім, незважаючи на це, життя людини, а отже, і право на нього, цілком справедливо традиційно вважаються першоосновою будь-яких інших соціальних благ та цінностей. Водночас реалії сьогодення, насамперед ті з них, які пов'язано з військовою агресією РФ в Україні, зумовлюють необхідність переосмислення деяких усталених підходів до розуміння ієрархічних взаємозв'язків у системі прав і свобод людини.

У вказаному контексті йдеться насамперед про право на мир, яке можна розглядати як у площині конкретної особистості, певних соціальних груп та суспільства, так і людства в цілому. Саме право на мир, особливо в умовах сучасної кризи світового правопорядку, слід визнати запорукою не лише ефективності будь-якої соціальної взаємодії, але й реальності, дійсності всіх інших прав людини як факту, у тому числі так званих прав третього (як-то право на солідарність, право на міжнародне спілкування тощо) та четвертого покоління (наприклад право на інтернет, права щодо захисту соціальних прав, право на трансплантацію органів тощо).

Розглядаючи запропонований контекст, хотілося б зупинитися не стільки на самому хрестоматійно-підручниковому викладі темпорально- просторового розвитку соціальних прав, скільки на певних сегментах означеної проблематики, які суттєво наголошують на її актуалізації. Крім того, розгляд соціальних прав, їхніх «спроможностей» та гарантій, повинен стосуватися тих загроз і викликів, що, на жаль, запропоновані новими реаліями сучасного життя.

Так, на наш погляд, враховуватися повинні насамперед критерії загальної соціальної ефективності.

У сучасній Україні в період формування правових основ державного і суспільного життя гостро постає проблема ефективності законодавства.

Слід враховувати і те, що якість законодавства визначається і соціальним змістом, його відповідністю до суспільних потреб та інтересів.

Отже, розмірковуючи про соціальні права, наукова і громадянська спільноти повинні належним чином наголосити на тому, що в наш час не тільки держава



виявилася неспроможною хоча б наближено до європейських взірців реагувати на деякі загрози, але і, власне, національна правова система продемонструвала «аритмічний» характер функціонування в умовах сьогодення. І це щодо «штатного» перебігу подій. Сьогодні це ще і такі загальносоціальні завдання, як гарантування національної безпеки, ліквідація наслідків повномасштабного вторгнення рф в Україну, екологічних катастроф, реалізація соціальних програм, які відображатимуть позиції «все необхідне враховано», підтримання реабілітаційних заходів, у тому числі соціальний зріз ветеранської політики тощо.

Надзвичайно важливо в цих умовах, який «зріз» соціальних прав належить сьогодні забезпечувати правовій системі, гарантувати державі та обстоювати судовій системі: ті, що будуть вибудовуватися тепер десятиліттями по залишковому принципу чи дійсно ті, що допоможуть у сучасних українських реаліях жити не тільки «хлібом єдиним», а й мати достатні умови для самореалізації особи, захисту її честі та гідності, власне, те, що зараз необхідно на етапі миробудівництва.

Так, у європейських державах в умовах сьогодення право на достатній життєвий рівень є одним із найголовніших соціальних прав особи. Незважаючи на те, що кожна людина повинна особисто дбати про свій добробут, їй, однак, має бути створено умови для того, щоб вона мала можливість забезпечити собі мінімальний життєвий рівень. Особливо, коли йдеться про людину похилого віку, інваліда.

Це обов'язок держави, згідно з яким держава визнає право кожного на достатній життєвий рівень для нього самого та його родини.

Реалізація права на достатній рівень життя, безумовно, торкається внутрішніх ресурсів та можливостей держави. У міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права визначено найбільш загальні програми, спрямовані на забезпечення цих потреб. Використовуючи право на працю, людина повинна отримувати необхідні їй кошти, щоб існувати. Забезпечити їй відповідні для цього умови – завдання внутрішнього законодавства кожної держави і одне з основних завдань представників сучасної доктрини.

У зазначеному контексті слід звернути увагу на той факт, що питання охорони здоров'я в Європі є проблемою архіважливою, як у всьому світі, особливо в умовах сьогодення. Нормативно це зафіксовано в ст. 35 Хартії Європейського Союзу про основні права 2000 року. Саме реалізація права на охорону здоров'я найбільше відображає неконструктив правової системи України, щодо можливих і необхідних заходів з охорони здоров'я.

Насамкінець: метою соціальної політики є забезпечення матеріальних благ громадян, досягнення стабільності та безпеки життя в суспільстві, цілісності та динамізму його розвитку, реалізація програм миробудівництва.

Тому вкрай важливо для забезпечення соціальних прав, як відзначають провідні юристи-практики та представники наукового осередку пропрацювати такі напрями:

1. Наукове прогнозування розвитку права, законодавства, економіки, зростання населення, створення нових галузей виробництва та робочих місць у поствоєнний період; розроблення відповідних планів, прогнозів та матеріально-фінансової підтримки в економіці та соціальній сфері, боротьба з недобросовісною конкуренцією, монополізмом в економіці тощо.
2. Перерозподіл матеріальних благ між регіонами та прошарками населення, спрямування їх на забезпечення досягнутого даною країною середнього рівня життя на всій території країни, недопущення бідності, зміни якості показників життя в бік погіршення (у тому числі для внутрішньо переміщених осіб).
3. Створення державних, насамперед правових, гарантій для запобігання наслідкам повномасштабного вторгнення рф в Україну, пандемії, техногенним катастрофам, для негайної ліквідації їхніх наслідків, допомога потерпілому населенню.
4. Створення доступних для широких прошарків населення систем освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, вирішення інших соціальних питань з урахуванням питання безпеки громадян, певних соціумів, груп населення тощо.

**Юрій ОНІЩИК,**

*завідувач кафедри приватного та публічного права  
Київського національного університету  
технологій та дизайну,  
доктор юридичних наук, професор,  
керуючий адвокатського бюро «Юрія Оніщика»*

## СОЦІАЛЬНІ ПРАВА АДВОКАТІВ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Одним з елементів системи прав людини є соціальні права, які покликані забезпечити задоволення потреб та інтересів людини з метою її всебічного розвитку. Особливим суб'єктом набуття соціальних благ, володіння, користування й розпорядження ними та їхнього захисту або вчинення певних дій у цій сфері є адвокат, соціальні права якого належним чином не регламентовано у вітчизняному законодавстві.

У законодавстві про адвокатуру та адвокатську діяльність зазначено лише, що рада адвокатів регіону як організаційна форма адвокатського самоврядування сприяє захисту професійних і соціальних прав адвокатів [1; 2]. Слід також звернути увагу на те, що Національна асоціація адвокатів України, яка об'єднує всіх адвокатів України та функціонує для забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування, є недержавною некомерційною професійною організацією, доходи (прибутки) якої використовуються виключно для фінансування видатків на утримання такої неприбуткової організації, реалізації мети (цілей, завдань) та напрямів діяльності, визначених її установчими документами [2]. Згідно з Податковим кодексом України Національній асоціації адвокатів України заборонено розподіляти отримані доходи (прибутки) або їхні частини серед засновників (учасників у розумінні Цивільного кодексу України), членів такої організації, працівників (крім оплати їхньої праці, нарахування єдиного соціального внеску), членів органів управління та інших пов'язаних із ними осіб [3].

З метою надання матеріальної підтримки адвокатам та членам їхніх сімей, які опиняються у скрутних життєвих обставинах – хвороба, смерть близьких та рідних, поховання адвокатів, які не мають родин, або родини, які належать до незахищених верств населення, пошкодження або знищення житла внаслідок стихійного лиха, Радою адвокатів України була створена Всеукраїнська благодійна організація «Благодійний фонд допомоги адвокатам» [4; 5]. Одним з основних статутних завдань Благодійного фонду допомоги адвокатам є благодійна допомога членам Національної асоціації адвокатів України у разі стихійних лих,

нешчасних випадків, тяжких захворювань, інших негараздів з ними та членами їхніх родин. Серед форм здійснення благодійної діяльності Благодійного фонду допомоги адвокатам існують такі, як одноразова та систематична благодійна грошова, матеріальна чи інша допомога [6].

У зв'язку з військовою агресією Росії у березні 2022 року Національною асоціацією адвокатів України була створена Опікунська рада, яка приймає рішення про надання допомоги за визначеними критеріями, розподіляючи допомогу в порядку першої, другої і третьої черги. У першу чергу благодійна допомога надається: адвокатам та (або) членам їхніх сімей, які загинули внаслідок воєнних дій на території України з 24.02.2022; адвокатам та (або) членам їхніх сімей, які отримали тяжкі тілесні ушкодження внаслідок воєнних дій на території України з 24.02.2022; адвокатам та (або) членам їхніх сімей, які повністю втратили житло внаслідок воєнних дій на території України з 24.02.2022, яке слугувало місцем постійного проживання, у випадку неможливості подальшого проживання в ньому через значний ступінь руйнування та відсутність іншого придатного до проживання житла; самотнім адвокатам старше 70 років, які не мають змоги евакуюватись або евакуювані, але не мають засобів до існування. У другу чергу благодійна допомога надається: адвокатам та (або) членам їхніх сімей, чиє житло частково зруйновано внаслідок воєнних дій на території України, починаючи з 24.02.2022, та потребує відновлення з можливістю подальшого проживання; адвокатам та (або) членам їхніх сімей, які отримали тілесні ушкодження середньої тяжкості внаслідок воєнних дій на території України з 24.02.2022; адвокатам, які є батьками-одинаками та не мають засобів до існування внаслідок початку воєнних дій на території України з 24.02.2022 та за відсутності доходу. У третю чергу благодійна допомога надається: адвокатам та дітям адвокатів, які потребують постійного прийому життєво необхідних лікарських препаратів та не мають засобів для придбання таких препаратів. Для отримання благодійної допомоги адвокатам, які постраждали внаслідок воєнних дій на території України, потрібно звернутися із заявою в довільній формі на електронну адресу: [orekun@unba.org.ua](mailto:orekun@unba.org.ua). До заяви рекомендовано долучати документи, інформацію на підтвердження фактів, викладених у заяві. Кошти, що надходять на рахунки Національної асоціації адвокатів України в якості благодійної (гуманітарної) допомоги, у повному обсязі переадресовуються на рахунок Всеукраїнської благодійної організації «Благодійний фонд допомоги адвокатам» [7].

Згідно зі Звітом про міжнародну благодійну допомогу українським адвокатам за 2022 рік отримано допомоги на суму 430 487 тис. доларів США, розглянуто понад 400 звернень від адвокатів, які постраждали внаслідок воєнних дій в Україні, розподілено допомогу на суму 324 534 тис. доларів США, з яких 1-ша ка-

тегорія – 175 866 тис. доларів США (допомогу отримали адвокати, житло яких повністю зруйновано; тяжко поранені адвокати; адвокати похилого віку; сім'ї загиблих адвокатів), 2-га категорія – 127 485 тис. доларів США (допомогу отримали адвокати, житло яких частково зруйновано; адвокати, які отримали поранення середньої тяжкості; адвокати, які є батьками-одинаками), 3-тя категорія – 21 183 тис. доларів США (допомогу отримали адвокати, які потребують постійного прийому життєво необхідних лікарських препаратів та не мають засобів для придбання таких препаратів) [8].

Із початком агресії російських військ проти України адвокатська професія переживає одну з найскладніших криз у новітній історії. Реалії воєнного стану унеможливили здійснювати адвокатами адвокатську діяльність. Багато українських адвокатів залишились без роботи. Сьогодні система соціального захисту не є одноманітною щодо всіх громадян, оскільки є категорії осіб, до яких відносяться і адвокати, які внаслідок певних життєвих обставин, специфіки їхньої праці, а також інших об'єктивних чинників потребують належного законодавчого забезпечення. Це зумовлене тим, що соціальні права адвокатів не регламентовано у Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», а правове регулювання в законодавстві про соціальне забезпечення здійснюється без урахування особливостей такого специфічного правозахисного інституту, як адвокатура. Тому сучасний стан правового регулювання соціальних прав адвокатів потребує суттєвої законодавчої регламентації. Питання соціального забезпечення адвокатів мають бути відображені як у Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», так і в інших законодавчих актах у сфері соціального захисту.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
2. Статут Національної асоціації адвокатів України : рішення 3'їзду адвокатів України від 17.11.2012. URL: [https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/statut\\_naau.pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/statut_naau.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).
3. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
4. Про створення Всеукраїнської благодійної організації «Благодійний фонд допомоги адвокатам» : рішення Ради адвокатів України від 28.02.2014 № 6. URL: <https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/2014.02.28-rishennya-6.pdf> (дата звернення: 12.04.2023).

5. Благодійний фонд. URL: <https://unba.org.ua/foundation> (дата звернення: 12.04.2023).
6. Статут Всеукраїнської благодійної організації «Благодійний фонд допомоги адвокатам». URL: [https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82%20%D0%91%D0%A4%20\(%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F\)%202021.pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82%20%D0%91%D0%A4%20(%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F)%202021.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).
7. Опікунська рада надала матеріальну допомогу родинам двох загиблих адвокатів. URL: <https://unba.org.ua/news/7378-opikuns-ka-rada-nadala-material-nu-dopomogu-rodinam-dvoh-zagiblih-advokativ.html> (дата звернення: 12.04.2023).
8. Звіт про міжнародну благодійну допомогу українським адвокатам за 2022 рік. URL: [https://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/Report%20on%20international%20charitable%20assistance\\_UNBA\\_UKR%2009.12.2022.pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/Report%20on%20international%20charitable%20assistance_UNBA_UKR%2009.12.2022.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).

**Ірина ПИВОВАР,**

*науковий консультант відділу забезпечення роботи  
судової палати з розгляду справ  
щодо захисту соціальних прав  
секретаріату Касаційного адміністративного суду  
у складі Верховного Суду,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ ДЛЯ ПРАЦЕЗДАТНИХ ОСІБ: НОВИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО СТАНДАРТУ ТА ПІДСТАВА СУДОВИХ СПОРІВ**

Україна, обираючи в 1990 році шлях до розбудови демократичної держави, одним із головних завдань проголосила в Декларації про державний суверенітет України турботу про повноцінний соціальний розвиток народу України [1] та визначила соціальну природу держави, соціальну спрямованість її ринкової економіки [2; 3]. Відповідно, однією з головних функцій держави є соціальна. Реалізація державою соціальної функції залежить від виконання прийнятих на себе соціальних гарантій, які відображають її обов'язки і відповідальність перед громадянами, що зафіксовано законодавством держави. Соціальні гарантії держави є одним із ключових елементів сучасної системи соціального захисту, що характеризує можливості держави щодо здійснення соціальної функції [4, с. 14].

Саме з Конституції України розпочався процес формування системи державних соціальних стандартів і гарантій, зокрема із запровадження в ст. 46 інституту прожиткового мінімуму та пізніше закріплення його правової основи в законах України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 № 966-XIV (далі – Закон № 966-XIV) та «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 № 2017-III (далі – Закон № 2017-III).

Зважаючи, що саме Закон № 966-XIV за часом прийняття передував базовому закону про державні соціальні стандарти і гарантії та склав правову основу для встановлення, затвердження та врахування прожиткового мінімуму при реалізації державою конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень, для розуміння його сутності й значення необхідно виходити з його визначення поняття, що міститься в цьому Законі. Так, згідно зі ст. 1, прожитковим мінімумом є – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я, набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімаль-

ного набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [5].

Слід додатково зазначити, що надання цьому інституту статусу державного соціального стандарту в Україні відбулося з прийняттям Закону № 2017-III, який став другим законодавчим актом правової основи прожиткового мінімуму. Саме в ст. 6 цього Закону встановлено, що базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти [6].

Не дивлячись на відведення такої важливої ролі цьому інституту Верховною Радою України, у 2020 році було визнано, що стан соціальної політики в Україні протягом тривалого періоду свідчить про вразливість і малу ефективність формування системи соціальних стандартів і гарантій на основі прожиткового мінімуму та про використання соціальних стандартів на практиці переважно як інструментів фінансового управління, а не як соціальних орієнтирів [7]. Учасники парламентських слухань на тему «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні» 18 грудня 2019 року констатували, що нівелювання функції прожиткового мінімуму як основоположного інструменту соціальної політики зумовлено існуванням низки проблем, пов'язаних із систематичним недотриманням вимог національного законодавства, міжнародних актів та необхідністю перегляду методологічних підходів до визначення прожиткового мінімуму.

І хоча Стратегією подолання бідності в Україні з метою розширення доступу до продуктивної зайнятості, сприяння зростанню доходів населення від зайнятості та виплат у системі державного соціального страхування для забезпечення умов гідної праці було передбачено запровадження нових підходів до формування мінімальних державних соціальних стандартів і гарантій, зокрема прожиткового мінімуму, відповідно до міжнародної практики, зокрема практики країн Європейського Союзу [8], однак звіти про виконання цієї Стратегії констатують лише погіршення стану бідності в Україні в останні роки, спричинені, зокрема, наслідками пандемії COVID-19 та війни.

Крім звітів профільних державних органів та територіальних громад про стан соціально-економічної ситуації в Україні й регіонах, на нівелювання функції прожиткового мінімуму вказує також судова практика з вирішення адміністративних спорів, зумовлених, зокрема, неоднозначною нормотворчою діяльністю законодавчого органу.

Так, із прийняттям у 2020 році та наступних роках законів про Державний бюджет України на відповідний рік (далі – закони про бюджет) законодавцем



були застосовані нові підходи до встановлення розміру прожиткового мінімуму для соціальних і демографічних груп населення.

Динаміка змін прожиткового мінімуму\* для соціальних і демографічних груп населення

Вид прожиткового мінімуму (соціальної, демографічної групи)	2019 [9]	2020 [10]	2021 [11]	2022 [12]	2023 [13]
дітей віком до 6 років	+ 1626	+ 1779	+ 1921	+ 2100	+ 2272
дітей віком від 6 до 18 років	+ 2027	+ 2218	+ 2395	+ 2618	+ 2833
працевдатних осіб	+ 1921	+ 2102	+ 2270	+ 2481	+ 2684
працевдатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді	-	-	+ 2102	+ 2102	+ 2102
працевдатних осіб, який застосовується для визначення посадових окладів працівникам інших державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами	-	-	+ 2102	+ 2102	+ 2102
працевдатних осіб, який застосовується для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури	-	-	+ 1600	+ 1600	+ 1600
осіб, які втратили працевдатність	+ 1497	+ 1638	+ 1769	+ 1934	+ 2093

\* Розмір прожиткового мінімуму вказано станом на 1 січня відповідного року.

Вказана вище таблиця демонструє упровадження даними законами нових видів прожиткового мінімуму, якими фактично уведено в законодавче поле й нові соціальні групи (далі – «нові»): а) працевдатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді; б) працевдатних осіб, який застосовується для визначення посадових окладів працівникам інших державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами; в) працевдатних осіб, який застосовується для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури. Не вдаючись до деталізації кола осіб, які належать до вказаних соціальних груп, слід зазначити, що для них законодавець

у такий спосіб закріпив особливий правовий режим базової величини для розрахунку розміру оплати праці та інших передбачених законами соціальних виплат.

Загальний аналіз вказаних норм порівняно з положеннями інших правових актів дає підстави виділити декілька дискусійних питань, що потребують вирішення як на теоретичному рівні, так і в процесі правозастосування, як-от:

по-перше, щодо наявності правових та інших (у тому числі економічних) підстав виокремлення з існуючого широкого розмаїття саме цих видів соціальних груп населення. Жоден правовий акт не містить передумов, приписів чи інших відомостей, що слугували б вказівкою на необхідність виділення посад (видів професій), робота на яких потребуватиме віднесення відповідних осіб до соціальних груп, що потребують запровадження для них особливого соціального стандарту та механізму його реалізації. Ґрунтуючись на положеннях Методики визначення прожиткового мінімуму (в п. 3 якої не передбачено здійснення розрахунків прожиткового мінімуму для осіб, які відносяться до «нових» соціальних і демографічних груп населення в Україні) [14], а також на результатах щомісячного спостереження за динамікою рівня життя в Україні, що здійснюється Міністерством соціальної політики України на виконання положень ст. 5 Закону № 966-XIV шляхом розрахунків щомісячного фактичного розміру прожиткового мінімуму на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення (оприлюднюються до 20 числа наступного місяця на офіційному вебсайті в мережі Інтернет, а також публікуються в офіційних виданнях загальнодержавної сфери розповсюдження) [5], можна припустити про штучність виділення в законах про Державний бюджет України на 2021–2023 рр. «нових» трьох видів соціальних груп населення. Адже звіти щомісячних розрахунків фактичного розміру прожиткового мінімуму на одну особу вказаних груп взагалі не передбачають даних груп та не містять відповідних показників за 2021–2022 рр. [15];

по-друге, щодо належного способу законодавчого упровадження видів соціальних груп та видів прожиткового мінімуму. Як було зазначено вище, базовими законами, що визначають правову природу (призначення, сутність, різновиди) прожиткового мінімуму, є закони № 966-XIV і № 2017-III. Саме в Законі № 966-XIV встановлено вичерпний перелік видів соціальних і демографічних груп та види прожиткового мінімуму, що підлягають застосуванню, зокрема для встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям із дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат, виходячи з вимог Конституції України та законів України; визначення права на призна-

чення соціальної допомоги; визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування та ін.; а також для *формування Державного бюджету України* та місцевих бюджетів (ст. 2) [5];

по-третє, щодо розміру та його сталості для прожиткового мінімуму, встановленого для «нових» трьох соціальних груп порівняно з іншими видами груп і прожиткового мінімуму. Розглядаючи «нові» соціальні групи орієнтованими на працездатних осіб (осіб, які планують або вже працюють на відповідних посадах), очевидно їх (групи) необхідно визнавати різновидами більш загальної групи – «працездатні особи». Водночас методологічно видається юридичною помилкою встановлення в законах про бюджет розмірів прожиткового мінімуму для «нових» працездатних соціальних груп, нижчих за мінімальний граничний розмір прожиткового мінімуму видової групи працездатних осіб (не може бути встановлено менший розмір за інший базовий граничний мінімум). Крім того, дискримінаційним видається підхід законодавця у статичному закріпленні з року в рік показників прожиткового мінімуму для осіб «нових» соціальних груп відносно інших соціальних груп працездатних осіб (оскільки за такого підходу іноземним інституціям, науковцям і практикам при вивченні українського досвіду може видатися, що для осіб цих «обраних» соціальних груп в економіці держави не відбувається збільшення суми вартостей відповідних наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, а існує «ідеальний» спеціальний механізм «заморожування» цін на мінімальний необхідний для життя-забезпечення і працездатності набір продуктів, товарів і послуг).

Вказані «нові» підходи законодавця не лише не покращили стан соціально-економічної ситуації в Україні, а лише загострили соціальну напругу і призвели до численних судових спорів. З аналізу судової практики адміністративних судів виходить, що основним предметом таких спорів є визнання протиправними дій державних органів (зокрема роботодавців) щодо обчислення розміру оплати праці військовослужбовцям, працівникам поліції, державним службовцям, прокурорам, суддям та іншим працівникам державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами, та зобов'язання здійснити відповідні перерахунки всіх виплат із застосуванням для обчислення посадових окладів відповідних розмірів базового прожиткового мінімуму працездатних осіб, передбаченого для таких осіб спеціальними нормативно-правовими актами та встановленими законами про бюджет на відповідні роки.

У межах цього дослідження можемо лише констатувати про масовий характер подібних спорів та надзвичайно велику кількість осіб, на яких поширюються спірні правовідносини. При цьому вважаємо за необхідне звернути увагу на позитивні кроки судів у вирішенні означених проблем.

Так, Верховним Судом при вирішенні спорів, зокрема щодо застосування абзацу п'ятого ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік», була встановлена наявність колізії положень двох нормативно-правових актів рівня закону та запропоновано подолати її шляхом застосування загально-го принципу права «спеціальний закон скасовує дію загального закону» (*Lex specialis derogate generali*) (за таким правовим підходом, при конкуренції норм необхідно застосовувати правило пріоритетності норм спеціального закону (*lex specialis*), тобто Закону № 1402-VIII, а положення Закону № 966-XIV вважати загальними нормами (*lex generalis*). Резюмуючи, в цій частині Судом було констатовано, що заміна гарантованої Конституцією України однієї зі складових суддівської винагороди – прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня 2021 року (2270,00 грн), на іншу розрахункову величину, яка Законом № 1402-VIII не передбачена (прожитковий мінімум для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді – 2102,00 грн) у січні 2021 року, на підставі абзацу 5 ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» було неправомірним [16; 17].

Ще один підхід викладено в постанові Верховного Суду від 04.04.2023 у справі № 120/5264/22, спрямованій, зокрема, на вирішення спору щодо застосування абзацу шостого ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік». Суть цього підходу полягає в тому, що з огляду на визначені в частині третьій ст. 7 КАС України правила, а також ураховуючи що з 01.01.2020 положення п. 4 постанови Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 № 704 в частині визначення розрахунковою величиною для визначення посадових окладів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня 2018 року, не відповідає правовим актам вищої юридичної сили, згідно з якими прожитковий мінімум як базовий державний стандарт був змінений законодавцем на відповідний рік, у тому числі для визначення посадових окладів, заробітної плати, грошового забезпечення працівників державних органів, до спірних правовідносин підлягає застосуванню п. 4 Постанови № 704 в частині, що не суперечить нормативно-правовому акту, який має вищу юридичну силу, – Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» із використанням для визначення розміру посадового окладу, окладу за військовим (спеціальним) званням розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року (через його збільшення на відповідний рік) [18].

Крім того, одним із способів вирішення спорів цієї групи, зокрема застосовуваним судами першої та апеляційної інстанцій, є визнання неконституційним абзацу 5 ст. 7 законів про бюджет [19–21].

Таким чином, викладене актуалізує проблему, пов'язану з розв'язанням спорів, що стали наслідком запровадження в законах про бюджет «нових» видів прожиткового мінімуму для працездатних осіб та їхнього застосування державними органами (роботодавцями). З метою недопущення в наступні бюджетні роки подібних законодавчих нововведень і зумовлених ними негативних соціальних та економічних наслідків уважається необхідним звернути увагу відповідних учасників бюджетного процесу та суб'єктів формування бюджетної політики на наявну системну проблему, а також на судову практику з її вирішення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 09.04.2023).
2. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 № 1к/95-ВР [втратив чинність 28.06.1996]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 09.04.2023).
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 09.04.2023).
4. Пилипенко А. А., Копілець В. В., Піпенко В. М. Прожитковий мінімум: вижити чи мігрувати? *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С.13–18.
5. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 № 966-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14/ed20180120#n15> (дата звернення: 09.04.2023).
6. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#n44> (дата звернення: 09.04.2023).
7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні» : постанова Верховної Ради України від 19.05.2020 № 620-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620-IX#Text> (дата звернення: 09.04.2023).
8. Про схвалення Стратегії подолання бідності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 161-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 09.04.2023).
9. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text> (дата звернення: 09.04.2023).

10. Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 14.11.2019 № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>(дата звернення: 09.04.2023).
11. Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 09.04.2023).
12. Про Державний бюджет України на 2022 рік : Закон України від 02.12.2021 № 1928-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text> (дата звернення: 09.04.2023).
13. Про Державний бюджет України на 2023 рік : Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text> (дата звернення: 09.04.2023).
14. Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму : наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної служби статистики України від 03.02.2017 № 178/147/31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0281-17#n9> (дата звернення: 09.04.2023).
15. Фактичний розмір прожиткового мінімуму у 2015–2022 роках : Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/12286.html> (дата звернення: 09.04.2023).
16. Постанова Верховного Суду від 10.11.2021 у справі № 400/2031/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101009728> (дата звернення: 09.04.2023).
17. Постанова Верховного Суду від 30.11.2021 у справі № 360/503/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101502517> (дата звернення: 09.04.2023).
18. Постанова Верховного Суду від 04.04.2023 у справі 120/5264/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110008921> (дата звернення: 09.04.2023).
19. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 26.05.2021 у справі № 400/489/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97183575> (дата звернення: 09.04.2023).
20. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 18.03.2022 у справі № 400/6248/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103715559> (дата звернення: 09.04.2023).
21. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 24.01.2023 у справі № 540/1060/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108591611> (дата звернення: 09.04.2023).

**Олег ПРУДИВУС,**

*суддя, голова Запорізького окружного*

*адміністративного суду,*

*кандидат юридичних наук, доцент*

## **ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ОСНОВНИЙ РЕГУЛЯТОР АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЩОДО ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ЛЮДИНИ**

У ст. 1 Конституції України законодавець визначив основоположний статус України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [1]. Отже, соціальна політика як один із напрямів державної політики визначена законодавцем такою, що має пріоритетне значення.

Крім того, за змістом ст. 8 Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу [1]. Принагідно зауважимо, що зазначена конституційна норма ґрунтується на положеннях Статуту Ради Європи, відповідно до ст. 3 якого кожен член Ради Європи обов'язково повинен визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією [2].

Важливість та символічність закріплення цих базових державницьких принципів на законодавчому рівні є беззаперечною, проте не менш важливим видається також їхнє практичне втілення при реалізації державної соціальної політики, особливо в умовах правового режиму воєнного стану, коли соціальна цінність людини набуває нового, більш актуального значення.

Поряд із цим доводиться констатувати, що сучасний стан розвитку України певною мірою характеризується посиленням проблем соціально-економічного характеру, які на фоні війни гіпертрофовано проявляються в погіршенні якості та рівня життя людей, невідповідності доходів громадян до умов сьогодення, послабленням рівня соціального забезпечення громадян тощо.

Аналізуючи причини такої ситуації, вимушені констатувати, що, крім зазначених вище об'єктивних чинників, неефективність соціальної політики зумовлюється також ігноруванням органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері пенсійного та соціального забезпечення, принципу верховенства права як основного регулятора сфери соціального захисту прав громадян. Зазначена проблематика має характер загальнонаціонального явища.

Слід зазначити, що дослідженню питань, пов'язаних із реалізацією принципу верховенства права в адміністративному судочинстві, на теоретичному та правозастосовному рівнях присвятили свої наукові та практичні здобутки такі фахівці в галузі адміністративного права, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Н. Є. Блажівська, В. К. Колпаков, Т. О. Коломовець, Д. В. Лученко, Р. С. Мельник, О. М. Пасенюк, М. І. Смокович, С. Г. Стеценко, М. С. Сусак та ін. У конституційній площині сутністю принципу верховенства права опікувались В. В. Городовенко, С. П. Головатий, Ю. Б. Ключковський, Т. І. Фулей.

Однак попередньо порушене нами питання (реалізація принципу верховенства права як основного регулятора адміністративно-правових спорів щодо захисту соціальних гарантій людини) залишається вкрай актуальним і таким, що потребує подальшого науково-практичного опрацювання.

Цікавою видається та обставина, що в науці конституційного та адміністративного права відсутнє єдине розуміння сутності принципу верховенства права.

Так, згідно з визначенням, що міститься у Великій українській юридичній енциклопедії, принцип верховенства права – це принцип, основним змістом якого є забезпечення панування права над політичною владою держави та іншими суспільними нормативними регуляторами, унеможливлення прояву свавілля державної влади, забезпечення дотримання вимог справедливості, а також реалізації прав людини та основоположних свобод і їхніх відповідних гарантій [3, с. 27].

Поряд із цим С. П. Головатий, розкриваючи складний ресурс верховенства права, пропонує досліджувати його одночасно у трьох аспектах: 1) як ідею; 2) як доктрину; 3) як юридичний принцип [4, с. 18].

Натомість В. В. Городовенко, аналізуючи проблематику феномену цього принципу, щоправда відносно суддівської діяльності, одночасно відзначає існування трьох основних підходів до тлумачення змісту принципу верховенства права, а саме: 1) формальний підхід (ґрунтується на аналізі нормативного закріплення принципу та аналізі окремих критеріїв його дотримання); 2) субстанційний підхід (заснований на моральних уявленнях про належну правову систему та визначає стан реалізації верховенства права тим, наскільки ця система відповідає таким уявленням); 3) функціональний підхід (увага зосереджується на тому, наскільки ефективно право та правова система виконують функції захисту інтересів людини) [5, с. 114–115].

Що стосується правозастосовної практики, то Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду при розв'язанні публічно-правових спорів, з по-



силанням на рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004, використовує визначення верховенства права як панування права в суспільстві. Верховенство права, за позицією суду касаційної інстанції, вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за змістом мають бути просякнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. При цьому справедливість – це одна з основних засад права, яка є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права [6].

Вказане визначення цілком відповідає приписам ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якою суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [7].

Змісту ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України кореспондують положення ст. 5 Закону України від 17.02.2022 № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX), відповідно до якої адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження керується принципом верховенства права, згідно з яким людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [8].

І хоча Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX набирає чинності 15.12.2023 та формально ще не є джерелом права, його положення вже мають неабияке значення в досліджуваному аспекті, адже він покликаний врегулювати відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина.

На превеликий жаль, вимушені констатувати, що сьогодні органи публічної адміністрації, особливо органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері пенсійного та соціального забезпечення, створюють штучні перепони при намаганні громадян реалізувати свої законні права та інтереси у сфері пенсійного та соціального забезпечення.

Зокрема, розповсюдженою та, поряд із цим, категорично неприпустимою є практика, коли органи Пенсійного фонду відмовляють особам (зокрема військовослужбовцям та працівникам органів внутрішніх справ) у реалізації їхнього

права на перерахунок пенсій у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, незважаючи на існування усталеної позиції Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду з окресленого питання та навіть наявність зразкових рішень суду касаційної інстанції у відповідній сфері правовідносин. При цьому відновлення судом справедливості у вказаному питанні абсолютно не гарантує особі отримання пенсії в належному розмірі, оскільки в подальшому, здійснюючи перерахунок пенсії особи на виконання судового рішення, пенсійні органи свавільно вдаються до зменшення основних відсоткових розмірів пенсій громадян, обмежують їхні пенсійні виплати максимальним розміром у випадках, коли це абсолютно недопустимо, тощо.

Окремо слід зауважити, що відновити порушене право громадянина у перелічених вище випадках в одному судовому процесі також не вдасться, адже є позиція суду касаційної інстанції щодо передчасності позовних вимог у питаннях, які ще не вирішувались пенсійним органом (наприклад обмеження розміру пенсії максимальним розміром). Хоча жодних сумнівів у невідворотності вчинення суб'єктом владних повноважень у подальшому протиправних дій виникати не може.

Вельми наочним прикладом на підтвердження вказаного можуть слугувати, зокрема, статистичні дані процесуальної діяльності Запорізького окружного адміністративного суду у 2021 році. Так, у звітному періоді загальна кількість справ, що надійшла на розгляд до суду, склала 13 321 одиницю, із них питома вага спорів із приводу захисту соціальних прав громадян становила 7 823 справи (тобто 58%). При цьому кількість справ із приводу загальнообов'язкового державного пенсійного страхування склала 5 690, що у відсотковому еквіваленті становить 72,7%.

Окремо слід зауважити, що вдруге та втретє звернутись уже з похідними позовними вимогами у справах щодо загальнообов'язкового державного пенсійного страхування були змушені 26,7% громадян, тобто кожний третій позивач.

Наведені дані не є поодинокими та продемонстровані як приклад неефективного судового захисту соціальних гарантій і прав людини.

У зв'язку з цим варто було б, по-перше, переглянути усталену позицію щодо необхідності множинного звернення до суду з метою відновлення громадянами своїх конституційних прав. По-друге, унормувати відповідальність посадових осіб органів публічної адміністрації за ігнорування рішень Верховного Суду у зразкових справах.

Отже, вважаємо, що в умовах, коли органи публічної адміністрації свідомо та систематично порушують основоположні права громадян, зокрема їхнє пра-

во на соціальний захист та пенсійне забезпечення, саме суди мають стати дієвим запобіжником дотримання принципу верховенства права та на практичному рівні засвідчити, що людина, її права та свободи дійсно є найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. За таких обставин, принцип верховенства права має бути домінуючим у парадигмі діяльності органів судової влади.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
2. Статут Ради Європи від 05.05.1949. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text) (дата звернення: 19.04.2023).
3. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 3 : Загальна теорія права / ред. кол.: О. В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Наці. юрид. уні-т ім. Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.
4. Головатий С. П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 44 с.
5. Городовенко В. В. Принципи судової влади : монографія. Харків : Право, 2012. 447 с.
6. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.01.2023 у справі № 420/2004/22 URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/108515764> (дата звернення: 19.04.2023).
7. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35/36, № 37. Ст. 446 (у редакції Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України» : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436).
8. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX // *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 49. Ст. 13.

**Михайло САВЧИН,**

*директор Науково-дослідного інституту порівняльного публічного права та міжнародного права  
Ужгородського національного університету,  
доктор юридичних наук, професор*

## ТРАНСФОРМАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ В УМОВАХ ВІЙНИ

У цьому короткому огляді буде розглянуто проблематику трансформації соціальної держави в умовах воєнного стану, зумовленої обмеженістю ресурсів, необхідністю перебудови економіки на економічний лад та налагодження відновлення країни після завершення війни. Інновації, які пов'язано з війною, вносять нові структурні елементи в національну економіку, що змінює структуру соціального захисту. Якщо говорити про систематику соціального захисту, то (1) зміщуються акценти адресатів соціальної допомоги у бік ветеранів війни та постраждалих, (2) виникає необхідність поєднання державно-приватного партнерства для відшкодування завданої шкоди агресором, (3) змінюється демографічна картина, що зумовлює зміну системи пенсійного страхування і забезпечення, а також (4) структура установ соціальних послуг. Яким чином ці чинники впливають на зміст соціальної держави протягом війни, буде коротко проаналізовано в цьому повідомленні.

1. Засади соціальної державності і війна. Квінтесенцією соціальної держави є адресний характер забезпечення основоположних прав вразливих верств, яке орієнтується на їхній вільний розвиток як індивідів. Кардинальне конституційне рішення щодо поваги людської гідності, утвердження та забезпечення прав людини визначає відповідальність держави, зокрема «...пов'язаний із ним принцип “добропорядного врядування” (good governance), що полягає в обов'язку держави втілити у своїй діяльності фундаментальні засади побудови, організації та реалізації державної влади для утвердження правдивої демократії, додержання людських прав та верховенства права (правовладдя) як загальноєвропейських цінностей» (абз. 3 п. 4.7 мотивувальної частини рішення Конституційного суду України (далі – Рішення КСУ) від 16.11.2022 № 9-р(II)/2022) [1].

Принцип соціальної держави не слід плутати з гарантіями незалежності військовослужбовців (щодо належного забезпечення їх військовим спорядженням та їхнім утриманням), публічних службовців та суддів, які *stricto sensu* не можуть розглядатися як носії соціальних прав, оскільки вони мають спеціальний статус і здійснюють публічно-владні функції щодо публічного управління

та правосуддя. Тому публічні фінанси у цій частині стосуються забезпечення ефективності та інституційної спроможності держави забезпечувати її обороноздатність.

Цілком слушно О. Панкевич вважає, що соціальна держава покликана забезпечити гідне життя індивіда, реальні гарантії соціальних і культурних прав, вирівнювати і збалансовувати відмінності в суспільстві [2]. На думку КСУ, ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їхніх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (статті 46, 48), тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян (абз. 4 п. 4.1 мотивувальної частини Рішення КСУ від 17.03.2005 № 1-рп/2005) [3].

КСУ вважає, що «приписи статті 3 Конституції України зобов'язують державу обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема, у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян» (абз. 2 п. 2.1 мотивувальної частини рішення Конституційного суду України (Рішення КСУ від 25.04.2019 № 1-р(II)/2019) [4]. Така вимога якості законодавчого регулювання є проявом поваги до прав людини з боку держави. Оскільки йдеться про підтверджувальні дії з боку держави щодо забезпечення рівного доступу до благ кожного, що є необхідною умовою для справедливої алокації ресурсів, то це питання також зачіпає публічні фінанси, зокрема: «...однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості» (абз. 9 п. 2.1 мотивувальної частини Рішення КСУ від 25.01.2012 № 3-рп/2012) [5].

2. Параметри трансформації соціальної держави в умовах війни. Держава зобов'язана піклуватися про гідний рівень життя особи в суспільстві, що, зокрема, передбачає свободу розвитку індивіда шляхом задоволення його соціальних, економічних, культурних, духовних та подібного роду потреб. Фактично ступінь забезпеченості соціально-економічних прав залежить від стану законодавства та політики уряду щодо соціально-правового захисту особи. В умовах воєнного стану алокація ресурсів зміщається в бік забезпечення обороноздат-

ності країни. Це зумовлює підвищення оподаткування населення, компенсатором чого виступає кластерний підхід, за яким ВПК є основою запровадження інновацій у національній економіці.

КСУ наголосив, що позитивний обов'язок держави при забезпеченні соціального захисту, «по суті, вимагає від неї вжити заходів підтримчої дії (affirmative action) з огляду на те, що йдеться про обов'язок захисту державою однієї з найуразливіших верств населення, яка того потребує» (абз. 7 п. 2.5.1 мотивувальної частини Рішення КСУ від 07.04.2021 № 1-р(II)/2021) [6]. На думку КСУ (абз. 1–2 п. 5.4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 23.12.2022 № 3-р/2022) [7], «позитивні обов'язки держави у сфері соціального захисту полягають, зокрема, у належному вноормуванні відносин у цій сфері. Механізм законодавчого регулювання пенсійного забезпечення відповідатиме конституційним приписам у разі, коли він забезпечуватиме ефективне функціонування системи захисту життя, здоров'я й гідності людини та створить легальне підґрунтя для реалізації людиною, яка потребує соціального захисту, її фундаментальних прав і свобод».

З точки зору стверджувальних дій держави можливі три альтернативні стратегії щодо обґрунтування соціальних прав, які впливають на сучасний розвиток доктрини пов'язаних із ними позитивних обов'язків держави. По-перше, згідно із класичною ліберальною позицією обстоюється ідея рівності прав кожної людини на свободу, що необхідно для уможливлення політичної автономії, та рівні шанси кожного користуватися свободами. По-друге, об'єктом рівної поваги виступає рівне право кожної людини задовольнити власні базові потреби, тобто забезпечити базовий антропологічний рівень потреб. По-третє, згідно із засадами рівного розподілу принцип рівної поваги слід розуміти як вимогу політичної справедливості щодо врахування рівного права кожного на справедливу частку при розподілі всіх благ [8]. Під час війни та за її наслідками демографічна ситуація змінюється, а демографічне древо є диспропорційним, що зумовлює відмову від солідарної системи пенсійного забезпечення. Оскільки Україна під час економічного зростання протягом 2002/2008 та 2015/2019 років не скористалася вікном можливостей для упровадження багаторівневої системи пенсійного страхування, не виключена ситуація заохочення осіб, які формально за законом досягли пенсійного віку, до продовження активності щодо певних професійних занять та акцентування уваги на соціальному захисті ветеранів війни, які втратили працездатність. Наслідки війни можуть пом'якшити репарації, які будуть накладені на Московію (тобто т. зв. РФ), механізм яких потребує ще свого ретельного розроблення і практичного упровадження, що залежатиме від моделі закінчення російсько-української війни. Тим не менше найбільш реалістичним варіантом тут так і залишається кластерний принцип, за яким ВПК розглядається як інноваційна

складова для динаміки розвитку цивільних сфер національної економіки. Це вимагатиме від держави запровадження справедливих адміністративних процедур згідно з вимогами good governance.

Здійснення соціальних прав пов'язано із втручанням держави у здійснення права власності, як правило, у формі контролю за ним шляхом оподаткування та виплат у певні фонди соціального страхування. На цій основі у держави виникає обов'язок забезпечити належне функціонування соціальних фондів, збереження вкладених до них коштів від можливих зловживань та забезпечення доступу до належної їм частки майна. Водночас така система соціального захисту може бути піддано критиці, стати неспроможною в разі зміни демографічної структури населення (переважання неповнолітніх чи значна частка пенсіонерів по відношенню до працездатного населення, економічна структура чи негативна динаміка розвитку національної економіки). За таких умов держава має схилитися до заохочення накопичення жителями коштів на банківських рахунках та заощадження власних витрат, а також посилювати соціальне страхування на індивідуальній основі. Однак протягом війни та після війни такі можливості є обмеженими. Спостерігається інший тренд: виплати військовослужбовцям здійснюються на банківські картки, і такі ресурси використовуються відповідними банками в якості обігових коштів, оскільки власники карток не повною мірою використовують ці фінансові ресурси. Згідно із засадами справедливості банківські установи мають оплачувати відсотки за користування вказаними фінансовими інструментами, якщо власник банківської картки протягом певного періоду (починаючи від двох-трьох місяців) не використовує їх. За ці речі має піклуватися національний регулятор у банківській сфері – Національний банк України.

КСУ сформулював підхід, згідно з яким соціальний захист не охоплює пільги та компенсації, оскільки вони встановлюють виключення із загального правила щодо обов'язку держави здійснювати соціальний захист [9]: «Верховна Рада України виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей держави та з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства має змогу запроваджувати, змінювати, скасовувати або поновлювати такі пільги, оскільки вони не мають фундаментального характеру, а отже, не можуть розглядатися як конституційні права, свободи та гарантії їх реалізації».

Таким чином, принцип соціальної державності накладає певні обов'язки на органи публічної влади та державних агентів (незалежних регуляторів) при здійсненні певних заходів щодо забезпечення доступу до соціальних послуг і допомоги. Виклики, з якими стикнулася Українська державність під час війни з точки зору соціальної її компоненти, полягає у вирішенні таких проблем: 1) со-

ціального захисту ветеранів війни та родичів і близьких полеглих воїнів; 2) переорієнтація структури зайнятості населення у зв'язку зі зміною демографічного древа та структури українського населення з урахуванням міграційного чинника; 3) зміна структури національної економіки, яка неминуче буде посилювати свою мілітарну складову, на основі якої за кластерним принципом зміниться структура зайнятості населення; 4) мілітарний чин переорієнтував алокацію ресурсів на цілі обороноздатності України, задля чого мають кардинально покращитися адміністративні послуги та якість good governance (доброго врядування).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства «Одестеплокомуненерго» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого припису статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 16.11.2022 № 9-p(II)/2022. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9-rii\\_2022.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9-rii_2022.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).
2. Панкевич О. З. Соціальна держава: проблеми загальної теорії : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. П. М. Рабіновича. Львів : ЛЮІ МВСУ, 2004. 183 с.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (справа про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності) від 17.03.2005 № 1-рп/2005. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/512> (дата звернення: 12.04.2023).
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 25.04.2019 № 1-p(II)/2019. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1\\_p\\_2\\_2019.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p_2_2019.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу



- України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25.01.2012 № 3-рп/2012). URL: <https://ccu.gov.ua/docs/642> (дата звернення: 12.04.2023).
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою громадянина України Дяченка Олександра Миколайовича та інших громадян України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76 – VIII від 07.04.2021 № 1-п(II)/2021. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1\\_p2\\_2021.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p2_2021.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).
  7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Мосюрчака Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889 – VIII (щодо гарантій соціального захисту державних службовців) від 23.12.2022 № 3-р/2022. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-r2022\\_0.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-r2022_0.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).
  8. Г'осепат Ш. До обґрунтування соціальних прав людини. *Філософія прав людини* / за ред. Ш. Г'осепата, Г. Ломанна. Київ : Ніка-Центр, 2008. 317 с.
  9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII від 22.05.2018 № 5-р/2018. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5\\_p\\_2018.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p_2018.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).

**Юлія СИНИЦІНА,**

*доцент кафедри економічної та інформаційної безпеки*

*Дніпропетровського державного університету*

*внутрішніх справ,*

*кандидат технічних наук, доцент*

## **ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ЯК ЕЛЕМЕНТ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Одним із пріоритетних напрямів соціальної держави як у мирний, так і, особливо, у воєнний час є соціальний захист населення, а саме забезпечення громадян своєчасною, якісною підтримкою, вдосконалення системи надання соціальних послуг та здійснення соціальної роботи, максимально наближеної до європейських практик. Головна сутність соціального захисту полягає в тому, що громадяни, які опинилися в районі бойових дій або є переміщеними особами, не можуть самостійно впоратися з проблемами, які перед ними постають. Тому саме психологічна, матеріальна, фізична та інформаційна підтримка є найактуальнішим питанням соціального захисту населення України.

Дослідження актуальних питань соціального захисту населення відображено в наукових працях провідних учених, таких як В. Бакиров, Н. Борецька, П. Бригадін, І. Даниленко, Ю. Качуренко, К. Кизилова, І. Кузина, Д. Тарасенко, Т. Троцинський, А. Чечель та ін.

Питання подальшого розвитку соціального захисту є актуальним питанням щодо функціонування соціальної сфери як у мирний час, так і під час воєнних дій.

Соціальний захист під час воєнних дій має свої особливості, а саме: поширення практик застосування провокацій; поширення внутрішньої нестабільності як у регіонах, так і в країні в цілому, активна дестабілізаційна політика агресора, інформаційна війна і таке інше. Тому найбільшу увагу сконцентровано саме на інформаційному захисті громадян, що є невідмінною частиною соціального захисту населення.

Вивченню питань з визначення та різновидів інформаційної безпеки приділяли увагу у своїх наукових працях такі видатні вчені, як В. Дзюба, Я. Жарков, В. Криско, А. Манойло, А. Петренко, Г. Почепцов, М. Оніщук та ін.

Інформаційна безпека, у своєму загальному визначенні, – це стан захищеності об'єкта (особистості, суспільства, держави, інформаційно-технічної структури та ін.), при якому досягається його нормальне функціонування незалежно від внутрішніх та зовнішніх інформаційних впливів. З наведеного вище визначено, що інформаційна безпека та соціальний захист тісно пов'язані між собою.

Стрімкий розвиток інформаційних технологій, поява кіберзагроз з ознаками гібридності та синергії висуває жорсткі вимоги не тільки до економічної складової національної безпеки, а також і до процесів кібербезпеки соціального захисту населення. Індустрія кібербезпеки соціального захисту намагається відповідати вимогам сьогодення, упроваджуючи найбільш досконалі та найсучасніші технології та методи гарантування інформаційної безпеки як однієї з головних складових соціального захисту, однак такий універсальний підхід має свої вади.

Існує об'єктивна суперечність між вимогами до забезпечення відповідного рівня кібербезпеки, які зростають з кожним днем, та одночасним збільшенням кількості та технологічної складності інформаційних загроз. Нами виявлене, що потрібно також враховувати набуття загрозами ознак гібридності та відсутність методологічного моделювання взаємодіючих агентів системи безпеки, що, своєю чергою, не дозволяє своєчасно прогнозувати майбутні дії зловмисників та як результат – визначити необхідний рівень інформаційно-соціального захисту.

Пропонуємо концепцію моделювання поведінки взаємодіючих агентів, базис якої становить трирівнева структура моделювання суб'єктів та бізнес-процесів контурів функціонування організації (регіону, країни) та системи безпеки, що базується на моделюванні поведінки антагоністичних агентів.

Алгоритм побудови методології складається з п'яти етапів [1].

Етап 1. Аналіз контурів безпеки та можливих атак на них.

Етап 2. Розроблення моделей рівня індивідуальних суб'єктів системи безпеки організації.

Етап 3. Розроблення моделей рівня групи суб'єктів системи безпеки організації.

Етап 4. Розроблення моделей загальносистемного рівня безпеки організації.

Етап 5. Розроблення методів визначення найбільш імовірних загроз та оцінки їхніх вартісних показників.

Запропонована методологія моделювання поведінки взаємодіючих агентів, що заснована на Концепції поведінки антагоністичних агентів, дозволяє оцінити та підвищити поточний рівень безпеки за рахунок зменшення у 1,76 разу кількості реалізації гібридних загроз, що забезпечує зменшення збитків у 1,65 разу та збільшення часу вибору засобів протистояння за рахунок скорочення на 38 % часу для ідентифікації загрози в онлайн-режимі [1].

Отже, інформаційна безпека соціального суспільства є одним із головних напрямків соціального захисту населення як у мирний, так і у воєнний час. Саме

застосування сучасних концепцій, технологій та методик кібербезпеки дозволить знизити інформаційно-психологічний вплив агресора та дозволить розповсюджувати актуальну інформацію, яка здатна безпосередньо чи опосередковано впливати на суспільну свідомість, психологію та поведінку населення, особливо під час воєнних дій в країні.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Milov O., Hrebenuk A., Nalyvaiko A., Nyemkova E., Opirskyy I., Pasko I., Rzayev Kh., Saliy A., Synytsina U., Soloviova O. Development and analysis of game-theoretical models of security systems agents interaction. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2020. Vol. 4, № 2. PP. 30–52. DOI: 10.15587/1729-4061.2020.218660.

**Олеся РАДИШЕВСЬКА,**  
суддя Верховного Суду  
в Касаційному адміністративному суді,  
доктор юридичних наук, доцент

## ПРАВОВІ ЦІННОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ОСНОВА РОЗБУДОВИ В УКРАЇНІ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

Розвиток будь-якої національної правової системи у процесі трансформацій передбачає зміну системи правових цінностей, які є індикаторами, що демонструють рівень демократичних перетворень. Наприкінці ХХ ст., коли набрали обертів процеси європеїзації та глобалізації, почали формуватися й активно розвиватися міждержавні структури, істотно зросла роль норм наднаціонального та міжнародного права (*acquis* Європейського Союзу (ЄС), Ради Європи, ОБСЄ, НАТО та ін.) й судової практики міжнародних судових установ (Європейського суду з прав людини, Суду справедливості ЄС), досліджень у сфері правової аксіології та європеїзації права [1]. Трансформація України в останні роки позначилася на зміні її зовнішньої і внутрішніх політики практично за всіма параметрами: за рівнем активності, її євроінтеграційної спрямованості, ідеологічним оформленням, ціннісним виміром правотворчої, правозастосовної та правозахисної діяльності органів публічної влади тощо. Наслідком цих процесів також стала зміна усталеної моделі відносин з усіма ключовими європейськими партнерами.

Визначений процес набирає особливої ваги в умовах збройної агресії та набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС, виконання міжнародних зобов'язань щодо забезпечення інтенсивної гармонізації чинного та проектного законодавства в багатьох сферах життєдіяльності для досягнення їхньої максимальної сумісності і, як результат, набуття повного членства. Окреслені вимоги було викладено в Опитувальнику ЄС та відповідях до нього для набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС [2]. Для оцінки виконання державами-кандидатами умов членства Єврокомісія у кожному своєму Висновку виходить за межі формального опису політичних інститутів і відносин між ними: важливо, чи має демократія реальний характер і як «живуть» європейські цінності.

У контексті двосторонніх відносин між Україною та ЄС цей аспект сучасних міжнародних зв'язків має особливе значення, оскільки саме європейські цінності лежать в основі зовнішньополітичного дискурсу ЄС, спрямованого, зокрема, й на адресу України. З одного боку, закріплення таких цінностей у національній правовій системі засвідчує їхній досить стійкий характер. З іншого – ці цінності

постійно розвиваються, що, зокрема, і є відображенням змін на європейському континенті загалом. Тож постає запитання щодо того, наскільки і в який спосіб європейські правові цінності, як основоположний елемент політичної та правової культур західного типу, визначають характер відносин між Україною та ЄС.

Нагадаємо, що основою європейських правових цінностей є права і свободи людини, верховенство права та рівність усіх перед законом, що відображає фундаментальні основи європейської цивілізації. Проте такі цінності є не тільки загальним абстрактним поняттям, вони закріплені в основоположних нормативно-правових актах. На наднаціональному (ЄС) рівні інструментарієм закріплення правових цінностей є, як правило, формалізовані джерела права, зокрема Європейська конвенція з прав людини 1950 р., Договір про заснування ЄС 1957 р., Маастрихтський договір 1992 р., Хартія фундаментальних прав ЄС 2000 р., проєкт Конституції ЄС 2003 р., Лісабонський договір 2007 р., а також міжнародні договори ЄС, зокрема Угода про асоціацію між Україною та ЄС тощо. Узагальнено можемо констатувати, що в цих документах ідеться про «загальні й універсальні» європейські цінності: свободу, повагу до прав людини, рівність, верховенство права, демократію, безпеку і правосуддя.

Так, основною ідеєю Хартії основоположних прав ЄС [3] (що є своєрідним аналогом Європейської конвенції з прав людини Ради Європи) є те, що людська особистість є центральною постаттю, для якої ЄС гарантує забезпечення основоположних прав – громадянства, створення простору свободи, безпеки та правосуддя. Особливо наголошується на повазі до людської гідності, яка є недоторканною, свободі, демократії, рівності та дотриманні прав людини. Тож базовими цінностями, що зафіксовані в Хартії, є:

- гідність (розділ 1, статті 1–5): права та гарантії, які забезпечують гідне існування людської особистості в суспільстві: право на життя, право на особисту недоторканність, заборона тортур та іншого жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, покарань, свобода від рабства та підневільного стану;
- свобода (розділ 2, статті 6–19): фундаментальні громадянські та політичні свободи, закріплені в Європейській конвенції з прав людини: право на свободу та особисту недоторканність, повага до приватного та сімейного життя, захист інформації особистого характеру, свобода думки, совісті та релігії, свобода вираження власної думки та свобода інформації, свобода зборів та асоціацій, а також певні соціальні права: право на освіту, свобода професійної діяльності та право на працю, свобода підприємництва, право власності тощо;
- рівність (розділ 3, статті 20–26): рівність людей у правах, недопущення дискримінації, культурна, релігійна та мовна різноманітність, рівні права між чоловіками та жінками, захист прав дитини та людей похилого віку;

- солідарність (розділ 4, статті 27–38): гарантує реалізацію трудових прав та відображає деякі положення Європейської соціальної хартії, яка вже стала частиною права ЄС: право працівників на отримання інформації, право на ведення переговорів та колективні дії, право на послуги з працевлаштування, захист на випадок незаконного звільнення, справедливості та рівні умови праці, соціальне забезпечення та соціальна допомога, охорона здоров'я, захист навколишнього середовища та прав споживача;
- громадянство (розділ 5, статті 39–46): активне та пасивне виборче право на виборах до Європейського парламенту і на муніципальних виборах, право на належне управління, право на доступ до документації, право на звернення до Омбудсмена ЄС, свобода пересування та проживання, дипломатичний та консульський захист;
- правосуддя (розділ 6, статті 47–50): закріплюються не стільки права, скільки гарантії прав особистості: право на ефективний правовий захист та доступ до неупередженого суду, презумпція невинуватості, право на захист, забезпечення принципів законності та відповідності покарання вчиненому злочину.

Аналогічний підхід було покладено в аксіологічну основу проекту Конституції Європейського Союзу [4], у якій особливе місце серед цінностей займали – людська гідність, свобода, демократія, рівність, верховенство права та шанування прав людини, які є спільними для всіх держав-членів, де панують плюралізм, толерантність, справедливість, солідарність та недискримінація.

Водночас в Угоді про асоціацію України з ЄС [5] наголошується на важливості дотримання спільних правових цінностей, зокрема таких, як повага до демократичних принципів, верховенства права, прав людини і основоположних свобод, зокрема національних меншин, недискримінація осіб, які належать до меншин, повага до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки. Також ЄС визнає, що Україна як європейська держава поділяє спільну історію й спільні цінності з державами-членами ЄС і націльована підтримувати ці цінності.

Крім того, сам Договір про ЄС [6] визначає, що ЄС заснований на цінностях поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини, враховуючи права осіб, які належать до меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів у рамках суспільства, що характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю та рівністю жінок і чоловіків. Союз ставить за мету сприяти миру, своїм цінностям і добробуту своїх народів.

Таким чином, повноцінне членство України в ЄС, з погляду правових стандартів, вимагає від держави-кандидата стабільності інститутів, що гарантують

демократію, верховенство права, повагу до прав людини. Європейські цінності мають не тільки абстрактне значення, а й цілком конкретний вираз у вигляді базових фундаментальних прав і свобод, зафіксованих у відповідних документах ЄС. Тож держави, які бажають стати членами ЄС, повинні не тільки закріпити ці принципи-цінності у своїх конституціях, а й забезпечувати їхню реалізацію щодня: гарантувати демократичні свободи, зокрема політичний плюралізм, свободу слова і свободу совісті; встановити незалежні органи правосуддя, що створюють умови для ефективного функціонування усіх органів публічної влади та виконання важливої ролі соціальної держави – реалізації і захисту соціальних прав. Однак без ефективної публічної адміністрації неможливе повноцінне проведення соціальної політики, досягнення якісних змін, а тому розвиток вітчизняного адміністративного права та формування єдиної судової практики Верховним Судом тісно пов'язано із втіленням низки фундаментальних європейських правових цінностей в Україні.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Радишевська О. Р. Адміністративне право України в умовах європеїзації : монографія / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Талком, 2020. 719 с.
2. Ukraine's answers to the EU Questionnaire on the Application for Membership. Євроінтеграційний портал: Україна – Європа. EU-UA. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/istorii-uspikhu/opytuvalnyk-yes-ta-vidpovid-na-nogo-dlyanabuttya-ukrayinoyu-statusu-kandydata-v> (дата звернення: 02.05.2023).
3. Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012/C 326/02. *Official Journal of the European Union*. C 326/391. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT> (viewed on 02.05.2023).
4. Договір про запровадження Конституції для Європи : проєкт від 18.07.2003 № 2003/C169/01. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_647#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_647#Text) (дата звернення: 02.05.2023).
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнар. док. від 27.06.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 02.05.2023).
6. Договір про ЄС : міжнар. док. від 07.02.1992. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text) (дата звернення: 02.05.2023).



**Андрій РОЙКО,**

*начальник відділу Спеціалізованої прокуратури  
у сфері оборони Західного регіону,  
аспірант кафедри теорії права,  
конституційного та приватного права  
Львівського державного університету  
внутрішніх справ*

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАБІЛІТАЦІЇ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН, ЯКІ БРАЛИ УЧАСТЬ У ПРОТИДІЇ ОКУПАЦІЇ**

Вшанування українських воїнів та їхня реабілітація є визнанням вагомого внеску, який вони зробили у боротьбу за національну незалежність та свободу.

Українська держава не раз зазнавала збройної агресії від східного сусіда. Вторгнення Росії в Україну відбувалось майже кожного століття після створення та розвитку Золотою Ордою Московського князівства. Бажання поневолити та знищити націю, традиції, присвоїти історію та захопити землі не залежало від правлячої московської еліти: ставлеників Золотої Орди чи їх послідовників московських царів, комуністів чи «Єдиноросів».

Збройний конфлікт між Українською Народною Республікою та Радянською Росією був складним і тривалим, а після поразки та насильницького приєднання до СРСР в 1930–1953 роках радянською окупаційною владою, у тому числі в Західних областях, було проведено жорстокі політичні репресії, терор та геноцид українського народу [1].

У відповідь зазначеному, з метою встановлення незалежної соборної національної держави на всіх українських етнічних територіях, відновлення прав громадян, відповідно до міжнародного законодавства, зокрема Гаазької конвенції 1907 року, утворились численні рухи опору та військово-політичні формування, у тому числі Організація українських націоналістів (далі – ОУН) та Українська повстанська армія (далі – УПА).

При цьому для досягнення зазначеної мети ОУН та УПА застосовували методи боротьби, які на той час використовували європейські держави та Радянський Союз під час боротьби з німецькою окупацією [2].

З післявоєнним відновленням радянської влади на території України діяльність ОУН та УПА було оголошено злочинною, проведено численні операції з ліквідації їхніх учасників та масові арешти, репресії всіх, хто підтримував їхню ідею.

Перші кроки до реабілітації в СРСР відбулись після засудження культа особи Сталіна на XX з'їзді КПРС. Однак вказані процеси реабілітації жодним чином не поширювалися в УРСР на репресії учасників українського національного руху.

Лише після проголошення незалежності України, відповідно до Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні», учасників ОУН та УПА було реабілітовано, проте тих, які зі зброєю в руках боролись за незалежність України, знищували ворога – окупаційну німецьку та радянську владу і їхніх прихильників, – не реабілітовано [3].

Так, з матеріалів реабілітаційних справ 1991–2015 років встановлено наявність численних відмовних матеріалів щодо реабілітації лише тому, що учасники ОУН та УПА брали участь у бойових діях з винищувальними батальйонами, на які покладалася боротьба з націоналістичним підпіллям, підривали поїзди та виборчі дільниці, конфісковували державне майно, проводили диверсійну роботу.

Насильство породжує насильство. Вбивство на війні стає нормою, цей факт підтверджує сьогоднішня війна. Українці пишаються вдалими діями ЗСУ та диверсійних груп на окупованих територіях щодо знищення складів боеприпасів та техніки, пунктів дислокації особового складу, дорожньої інфраструктури. Дані події висвітлюють у засобах масової інформації, нагороджують героїв, проте аналогічну боротьбу учасників ОУН та УПА з радянсько-російським терором не визнано [2].

Крім того, не засуджено діяння, які вчиняли радянські партизани та диверсійні групи по відношенню до мирного населення. Так, окрім іншого, радянськими диверсійними групами 24.09.1941 зруйновані будівлі історичного центру столиці України, де загинуло чимало цивільного населення.

Лише у 2015 році Законом України «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті» борцями за незалежність України у XX столітті визнані особи, які брали участь у всіх формах політичної, збройної та іншої колективної чи індивідуальної боротьби за незалежність України у XX столітті, зокрема у складі ОУН та УПА [4].

Крім того, 13.03.2018 прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури реабілітації жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», яким внесено зміни до Закону про реабілітацію та реабілітовано всіх засуджених позасудовими органами та іншими репресивними органами за відповідні злочини. Однак законодавцем не враховані всі злочини, за які було засуджено учасників ОУН та УПА, а тому значна їх частина не підпадає під реабілітацію.

У межах кривавого протистояння мотивований терор та тероризм із боку учасників ОУН та УПА не були самоціллю, а лише засобами досягнення пере-

моги, наслідком, доповненням та продовженням боротьби підрозділів УПА, спрямованими на вигнання та знищення окупанта. А тому є доцільність в індивідуальному перегляді кожної справи з урахуванням методів та способів боротьби [2].

Відмова в реабілітації позбавляє учасників ОУН та УПА, їхніх спадкоємців отримання відповідно до «Положення щодо виплати компенсації, повернення майна або відшкодування його вартості реабілітованим особам», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.05.2021 № 535, грошової компенсації та повернення будівель та іншого майна, що їх було вилучено під час репресій [4].

Ураховуючи зазначене, не всі учасники ОУН та УПА, які зі зброєю в руках воювали з окупантом, підпадають під реабілітацію, відповідно не всі набувають права на компенсацію, що, своєю чергою, призведе до судових спорів із приводу відмов у компенсації, а тому необхідно індивідуально підходити до вирішення конкретних справ з урахуванням усіх важливих обставин.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Надурак Н. Творення УВО в українських дослідженнях: історіографічний огляд. URL: <http://journals.pu.if.ua/index.php/istgal/article/viewFile/4101/4148> (дата звернення: 12.04.2023).
2. Вронська Т., Лисенко О. Специфічні форми і методи боротьби радянських партизанів на території окупованої України. URL: [https://chtyvo.org.ua/authors/Vronska\\_Tamara/Spetsyfichni\\_formy\\_i\\_metody\\_borotby\\_radianskykh\\_partyzaniiv\\_na\\_terytorii\\_okupovanoi\\_Ukrainy.pdf](https://chtyvo.org.ua/authors/Vronska_Tamara/Spetsyfichni_formy_i_metody_borotby_radianskykh_partyzaniiv_na_terytorii_okupovanoi_Ukrainy.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).
3. Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років : Закон України від 17.04.1991 № 962-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
4. Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті : Закон України від 09.04.2015 № 314-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-19#Text> (дата звернення: 12.04.2023).

**Юлія РУДЕНКО,**

*провідний науковий співробітник  
науково-організаційного центру  
Національної академії Служби безпеки України,  
доктор політичних наук, доцент*

## **ЦІННОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ ЯК ПІДҐРУНТЯ ФОРМУВАННЯ ГУМАНІСТИЧНОЇ СУБ'ЄКТНОСТІ УКРАЇНИ**

Під цивілізаційною суб'єктністю країни розуміється такий стан її розвитку, коли вона сама обирає власний шлях у міжнародному, економічному, політичному й духовно-культурному контекстах, тобто є цивілізаційним суб'єктом [1, с. 15].

Виокремлюють авторитарний тип суб'єктності країни, який має прояви в експансії за власні межі та як результат – створення наднаціональних утворень, і, відповідно, авторитаризм / тоталітаризм, та гуманістичний тип суб'єктності, що полягає в зосередженості на постійному внутрішньому інноваційному розвитку, що поєднується з відкритістю до світу і виявляється у практиках демократії. Саме до другого типу тяжіє сучасна Україна.

При гуманістичному типі суб'єктності країни суб'єктність перш за все повинні отримати її громадяни. Вони повинні відчувати себе справжніми гравцями в політичному, економічному, соціальному житті. Адже це є природне право людини в демократичній державі. «Модерна ж людина володарює "від природи". Це суверен, який вихідним чином має право на все. І якщо він частково і поступається цим правом..., то тільки через необхідність забезпечити собі первісне і фундаментальне право – право на самозбереження як реальну підвалину цього самого суверенітету» [2, с. 243]. Очевидно, що суверенна держава може «реалізуватися» через суверенних суб'єктних громадян, які в сукупності являють собою народ, що є джерелом влади.

Вбачаємо тісний зв'язок між формуванням цивілізаційної суб'єктності, зокрема її гуманістичного типу, та забезпеченням цінностей соціальної держави, де на першому місці стоїть конкретна людина.

«Методологія розвитку суб'єктності України мусить спрямовувати розвиток можливостей країни в річище гуманізації – бути антропологічно спрямованою. Проте цього замало, адже йдеться і про креативну персоналізацію людини, здатність виходити за межі буденності, тому така методологія є не просто ан-

тропологічною. а й метаантропологічною, методологією розвитку людини, а не лише країни» [1, с. 37].

Такий антропоцентризм характерний саме для соціальної держави порівняно з правовою; в останній держава «проявляє» рівне ставлення до громадян незалежно від їхніх індивідуальних особливостей.

Варто відзначити в контексті вищевикладеного, що для сучасної України найближчим часом постане проблема її відбудови та вирішення безлічі соціальних проблем. Адже і в довоєнні часи для українців цінності соціальної держави були у пріоритеті. Про це свідчать результати соціологічних опитувань, у яких на запитання, наскільки важливими для демократії є певні характеристики чи цінності, громадяни вказали серед важливих, зокрема, цінності соціального спрямування: 82% вважають важливим, що громадянські права захищають людей від утисків держави, 77% рахують важливим, щоб громадяни отримували державну допомогу, 75% вважають за важливе, щоб уряд обкладав податками багатих і підтримував бідних тощо [3, с. 48]. Очевидно, що на зараз ці аспекти соціального розвитку будуть проявлятися особливо гостро. Соціологічні опитування в експертному середовищі засвідчили, що 87% експертів серед чинників, що об'єднують суспільство, одним із самих потужних назвали «збільшення можливостей участі громадян у вирішенні соціально важливих проблем на державному та регіональному рівнях», а 79% експертів відповіли, що вважають важливим «справедливий розподіл суспільних благ, зменшення розриву між статками багатих та бідних» [3, с. 70].

Отже, у кінцевому рахунку, очевидно – вирішення соціальних проблем дозволить Україні, впевнено «спираючися» на власних громадян, стати повноцінним суб'єктом міжнародних відносин та міжнародної політики.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Україна як цивілізаційний суб'єкт історії та сучасності / ред. кол. С. І. Пирожков, В. А. Смолій, Г. В. Боряк. Київ : Ніка-Центр, 2020. 356 с.
2. Бистрицький Є., Пролєєв С., Білий О. Національна ідентичність і громадянське суспільство. Київ : Дух і літера, 2018. 464 с.
3. Основні засади та шляхи формування спільної ідентичності громадян України. *Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу 12 квітня 2017 р.* Київ : Центр Разумкова. 94 с.

**Дмитро ТЕРЛЕЦЬКИЙ,**

*завідувач кафедри конституційного права*

*Національного університету «Одеська юридична академія»,*

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*член Науково-консультативної ради при Верховному Суді*

## **КОНСТИТУЦІЙНЕ УЗГОДЖЕНЕ ТЛУМАЧЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА ПІД ЧАС ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ**

Нормативне розуміння конституції, її спрямованість та здатність юридично обмежувати державне владарювання втілюється в її верховенстві. Цей атрибут у вітчизняній науці визначають найперше як найвищу юридичну силу конституції в системі права, підкреслюючи її первинне ієрархічне місце щодо всіх нормативно-правових актів, беззастережну вимогу їхньої відповідності до конституції. При цьому, розрізняючи формальну та змістовну відповідність, аргументовано вказують на їхню рівнозначність, значущість об'єктивованих конституцією цінностей і принципів, неприйнятність зведення конституції тільки до тексту і, отже, неприпустимість заперечення дихотомії її букви і духу [1, с. 6–8; 2, с. 31–34].

Водночас найвища юридична сила конституції не вичерпує значення її верховенства в національній правовій системі. Якщо верховенство розуміти як якість чи стан володіння більшою владою, авторитетом або пануванням чи першістю щодо кого- або чого-небудь, то верховенство конституції засвідчує загальну підпорядкованість об'єктивованому до певної міри її змістом праву, у тому числі й будь-якої політичної влади, яка в такий спосіб набуває легітимності і якій через це коряться люди. І саме з цієї причини верховенство конституції передбачає її верховенство й щодо (зокрема або насамперед) парламенту і, як наслідок, – обґрунтовано твердить Ю. Лімбах, – її вищу юридичну силу щодо усіх «підконституційних» правових актів, які творяться парламентом [3, с. 1].

Саме такі змістовні наголоси резонно видаються вихідними для подальшого тлумачення та застосування положень ч. 2 ст. 8 Конституції України, за якими вона має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні їй відповідати. Співзвучно такому розумінню звучать юридичні позиції Конституційного Суду України, за якими 'верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, у тому числі і на законотворчий процес' [4], і серед іншого тому, відповідно, «повторне

запровадження правового регулювання, яке Конституційний Суд України визнав неконституційним, дає підстави стверджувати про порушення конституційних приписів, згідно з якими закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» [5].

Прикметно, що ч. 3 ст. 8 Конституції визначає, що її норми є нормами прямої дії, та гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції як такої.

У такий спосіб Конституція виразила власну спроможність до прямої дії, зокрема – але не тільки, що вкрай важливо, – через її застосування судами для захисту конституційних прав. Загалом, якщо бути послідовним, варто визнати, що визначення Конституції як Основного Закону України, вказує на надмірність застереження про її пряму дію. Конституція як акт найвищої зобов'язальної сили, інакше кажучи, іманентно має здатність прямої дії та неодмінного застосування судами. Тут слушно слідом за Е. Чемерінські вказати, що тільки-но досягається згода відносно того, що конституція має керувати суспільством, аби забезпечити деякі визначені питання від волі більшості, судовий контроль набуває значення надважливого механізму її тлумачення та виконання передбачених нею обмежень та заборон [6, с. 1460].

Визначаючи юридично значущі наслідки Конституції як акта найвищої зобов'язальної сили, необхідно вказати, що ч. 3 ст. 8 у системному зв'язку з положеннями ст. 23 та ч. 1 ст. 68 Конституції уможливили так зване пряме горизонтальне застосування (ефект) її норм.

Концепція горизонтального застосування, яка походить з юрисдикційної практики Німеччини, де її позначили «Drittwirkung» («ефект третьої особи»), передбачає, що норми конституції здатні спричиняти юридичні наслідки не лише у вертикальному вимірі, у відносинах між державою та людиною, але й у горизонтальному вимірі, у відносинах приватних осіб. Відповідно, якщо норма конституції є достатньо конкретною, аби своїм змістом засвідчити правило юридично значущої поведінки, то вона визнається обов'язковою до виконання навіть у відносинах між особами, жоден з яких не представляє державу (не є державним агентом) [7].

Здійснюваний нормами конституції прямий горизонтальний вплив має дві функції. По-перше, якщо норма конституції є досить конкретною, то вона наділяє приватних осіб правами та обов'язками, здійснення яких може бути захищено в суді. По-друге, пряма горизонтальна дія певною мірою полегшує прийняття рішення про скасування та (або) втрату чинності в цілому або в частині «підконституційних» актів у разі встановлення їхньої невідповідності нормі конституції. Пряме застосування конституції в поєднанні з принципом її верховенства над

іншими нормативними актами, як резонно вказує В. Садурські, неминуче передбачає право та обов'язок судів відмовитись від застосування будь-якого акта, який вони визначають як неконституційний у цілому або в частині [8, с. 36]. Збіжним чином Конституційний Суд України вказав, що пряма дія норм Конституції означає, що ці норми застосовуються безпосередньо, а закони та інші нормативно-правові акти застосовуються тільки в частині, що не суперечить Конституції [9].

Утім варто вказати, що значно частіше при вирішенні спірних ситуацій у горизонтальному вимірі перевага надається непрямому горизонтальному застосуванню норм конституції через конституційно узгоджене тлумачення.

Конституційно узгоджене тлумачення найперше означає, що серед усіх можливих значень, які можуть бути надані нормі «підконституційного» акта, потрібно обирати те значення, яке найбільшою мірою узгоджується з нормою конституції. Відповідно, лише в тому разі, коли жодне смислове значення не узгоджується з нормою конституції, «підконституційний» акт у цілому або в частині може бути визнано неконституційним і, отже, скасовано та (або) визнано таким, що втратив чинність.

Таке непряме горизонтальне застосування норм конституції дозволяє усвідомити дієвість норм конституції у відносинах між приватними особами, коли об'єктивовані конституцією цінності та принципи отримують цілком практичне значення та спричиняють юридично значущі наслідки. Непряме горизонтальне застосування норм конституції натеper широко визнано у світі саме як засіб забезпечення нормативного – юридично зобов'язального – впливу конституції на ті суспільні відносини, які безпосередньо нею не регулюються [7].

Як зазначив у цьому зв'язку В. Комелла, «те, що каже конституція про свободу слова та приватність, чи про права робітників, чи про права обвинувачуваних, має очевидний вплив, наприклад, на приватне право, трудове право та кримінальне право. З цієї точки зору, конституційне право являє не нову юридичну царину, що має бути додана до традиційних. Скоріш, ідеться про нову перспективу, з якої мають критично оцінюватися традиційні галузі права» [10, с. 266].

Тут надзвичайно важливо вказати, що об'єктивовані Конституцією цінності, не мають сприйматися як лише тільки бажані моральні ідеали чи загальні етичні переконання, оскільки, поєднуючи у своїй природі теологічне з деонтологічним – серед іншого це поєднання явно виражене в ч. 2 ст. 3 Конституції, яка перебуває в системному зв'язку, зокрема з положеннями ч. 3 ст. 8, ч. 2 ст. 55, ст. 56 та ст. 152, – вони іманентно володіють зобов'язальною й обмежувальною обов'язковістю права.

Відповідно, суди, які, здійснюючи правосуддя, обов'язково мають оцінювати правові акти, що підлягають застосуванню, на відповідність до Конституції,



мусять прагнути витлумачити такі акти в такий спосіб, аби узгодити з Конституцією, а в разі явної й очевидної суперечності, яку не може бути жодним чином узгоджено з Конституцією, – відмовлятися від їхнього застосування і застосувати норми Конституції як норми прямої дії. Відповідно, 'для подолання колізій законодавчих приписів 'важливою є не так наявність конкретної норми Конституції України, яка може собою «підмінити» норму закону, надати перевагу певному закону чи нормі або в інший спосіб вирішити колізійну суперечку, як ціннісна спрямованість конституційних приписів' [2, с. 32].

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Козюбра М. Дихотомія букви і духу права: виникнення проблеми, її аспекти та напрями вирішення. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2008. Т. 77. С. 3–8.
2. Венгер В. Пряма дія Конституції та конституційних норм: теоретичний аспект. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ : ВАІТЕ, 2022. С. 20–39.
3. Limbach Jutta, 'The Concept of the Supremacy of the Constitution' (2001) 64(1) *The Modern Law Review*, pp. 1–10.
4. Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97/conv#Text> (дата звернення: 10.04.2023).
5. Рішення Конституційного Суду України від 08.06.2016 № 4-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16#Text> (дата звернення: 10.04.2023).
6. Chemerinsky Erwin, 'In Defense of Judicial Supremacy' (2017) 58(5) *William & Mary Law Review*, pp. 1459–1494. URL: <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol58/iss5/3> (accessed 10.04.2023).
7. Bindi Elena and Perini Mario, 'Legal Effect of Constitutions', Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law. URL: <https://oxcon.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e24?prd=MPECCOL> (accessed 10.04.2023).
8. Sadurski Wojciech, *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe* (2nd edn, Springer 2014). 455 p.
9. Рішення Конституційного Суду України від 08.09.2016 № 6-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text> (дата звернення: 10.04.2023).
10. Comella Victor Ferreres, 'The Rise of Specialized Constitutional Courts' in Tom Ginsburg and Rosalind Dixon (eds), *Comparative Constitutional Law*, (Edward Elgar Publishing, 2011). P. 265–277.

**Edith ZELLER,**

*administrative judge at the Administrative Court of Vienna,  
President of the Association of European Administrative Judges (AEAJ),  
Doctor of Law*

## **WELFARE STATE: PEACEFUL AND MILITARY DIMENSIONS**

Every modern industrial state is a welfare state. [1, p. 3–12]. Historically it developed since the 19<sup>th</sup> century. Reasons were inter alia to incorporate labour as well as for political reasons. Welfare was strongly associated with nation-building and common citizenship. In a first wave social rights were extended to all citizens, later on ideas of social investment appeared in some welfare states, following by a new phase caused by the adoption of austerity programs in 2008 [2].

Our welfare states provide for certain standards of living, comprising not only a bundle of different economic and social rights, but also a right to education, medical care but also on cultural activities. In a democratic state with separation of powers and judicial control, it is important that such rights are justiciable. Justiciability of these rights with equal access for all to independent courts is a prerequisite.

The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights is one of the international binding legal instruments [3]. The UN Committee on Economic Social and Cultural Rights is the treaty monitoring body. In 2013, the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (OP-ICESCR) came into force, which foresees an individual complaint mechanism at the international level after all available domestic remedies have been exhausted [4]. On the regional level the European Social Charter is of increasing importance [5]. The European Committee of Social Rights monitors the implementation of the European Social Charter (by national state reports and collective complaints procedures).

Right to legal aid, right to equality of arms and the applicability of provisional measures/suspensive effects are of special relevance from the procedural perspective. All these guarantees are based on the prerequisite to have a sufficiently independent justice system [6].

From the point of view of jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECHR), the interpretation given to the concept of «civil rights and obligations» has made it possible to apply the Article 6 para. 1 ECHR procedural guarantees to both social benefits and social contributions. Alongside the procedural safeguards, substantive protection of rights has also developed and strengthened. Broad interpretation of the concepts of possessions and of claims against the state has

extended the applicability of Article 1 of Additional Protocol No. 1 ECHR to many cases in the social security sphere [7, p. 63].

In this broad field, no overall harmonization competence on the EU level exists. However, several specific EU competences exist (like in the area of equal treatment in work related situations, labour protection measures, coordination of social security systems). In addition, the EU fundamental freedoms on the level of primary EU law combined with the (then) applicable Fundamental Rights Charta of the EU are fundaments for legal protection of social rights on EU level.

Military dimensions are manifold as well, based on the specific needs in war-times for civilian population and war victims. Among others, this includes not only medical treatment but also reintegration into society and professional life as well as specific needs of internally displaced persons.

In Austria, today's modern state social policy has its roots in the welfare for war victims after the World Wars. The legal regime after World War I and specifically World War II included not only care, but also reintegration into society by a bundle of interlocking measures. [8, p. 17–33].

The regulation (EC) 883/2004 does not apply to social and medical assistance or to benefit schemes for victims of war or its consequences (Art. 3 para. 5) [9].

## LIST OF APPLIED SOURCES

1. A. Gutmann, editor. *Democracy and the Welfare State*. Princeton University Press, JSTOR. 1988. URL: <http://www.jstor.org/stable/j.ctv14163mz.5> (application date: 01.05.2023).
2. A. Gamble. *The Age of Perplexity: Rethinking the World we Knew. The Welfare State and the Politics of Austerity*. BBVA, OpenMind, Penguin Random House Grupo Editorial. 2017. URL: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2018/03/BBVA-OpenMind-Andrew-Gamble-The-Welfare-State-and-the-Politics-of-Austerity-1.pdf> (application date: 01.05.2023).
3. UN General Assembly. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. A/RES/2200. 1966. 16.12.
4. UN General Assembly. *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. A/RES/63/117. 2008. 10.12.
5. Council of Europe. *European Social Charter*. ETS No. 035. 1961. 18.10.
6. International Commission of Jurists. *Courts and the legal Enforcement of Economic, Social and Cultural rights, Comparative Experiences of Justiciability*. Human rights and Rule of Law Series. No. 2. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/4a7840562.pdf> (application date: 01.05.2023).

7. Council of Europe. A. Comez Heredero. Social security as a human right. *Human rights files, No 23*. URL: [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-23\(2007\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-23(2007).pdf) (application date: 01.05.2023).
8. V. Pawlowsky, H. Wendelin. Die Wunden des Staates. 1914–1938. *Böhlau ed.* URL: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/33265/515614.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (application date: 01.05.2023).
9. Regulation (EC) No. 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems. 29.04.2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0883&qid=1682939311865> (application date: 01.05.2023).

**Едіт ЦЕЛЛЕР,**

*суддя Адміністративного суду Відня (Австрія),*

*Президент Асоціації європейських адміністративних суддів,*

*доктор наук*

## СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: МИРНИЙ ТА ВОЄННИЙ ВИМІРИ

Кожна сучасна індустріальна держава є соціальною державою [1, с. 3–12]. Історично так склалося починаючи з XIX століття. Причиною стала, зокрема, необхідність закріплення трудових відносин, були й політичні причини. Соціально-складову було тісно пов'язано з державотворенням і спільним громадянством. Під час першої хвилі соціальні права було поширено на всіх громадян, пізніше ідеї соціальних інвестицій з'явилися в деяких соціальних державах, після чого настав новий етап, викликаний прийняттям програм жорсткої економії в 2008 році [2].

Наші соціальні держави забезпечують певні стандарти життя, що включають не лише низку різних економічних і соціальних прав, а й право на освіту, медичне обслуговування, а також на культурну діяльність. У демократичній державі, де існує розподіл гілок влади та судовий контроль, важливо, щоб такі права могли бути об'єктом судового розгляду. Обов'язковою передумовою є можливість захисту таких прав у суді та забезпечення для всіх рівного доступу до незалежних судів.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права є одним з обов'язкових міжнародних правових документів [3]. Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав є органом, що моніторить дотримання договору. У 2013 році набув чинності Факультативний протокол до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (ФП-МПЕСКП), який передбачає механізм подання індивідуальної скарги на міжнародному рівні після того, як вичерпано всі доступні національні засоби правового захисту [4]. На регіональному рівні все більшого значення набуває Європейська соціальна хартія [5]. Європейський комітет із соціальних прав контролює виконання Європейської соціальної хартії (через національні державні звіти та процедури подання колективних скарг).

Право на правову допомогу, право на рівність сторін і застосування тимчасових заходів / призупинення мають особливе значення з процесуальної точки зору. Усі ці гарантії базуються на передумові, що наявна система правосуддя є достатньо незалежною [6].

З точки зору судової практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), тлумачення поняття «цивільні права та обов'язки» дозволило застосувати процесуальні гарантії, передбачені в п. 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), щодо як соціальних виплат, так і соціальних внесків. Поряд із процесуальними гарантіями також розвивався та посилювався матеріальний захист прав. Широке тлумачення понять володіння та вимог до держави розширило межі застосування ст. 1 Додаткового протоколу 1 до ЄКПЛ на численні справи у сфері соціального забезпечення [7, с. 63]

У цій широкій сфері немає загальної компетенції щодо гармонізації на рівні ЄС. Однак існує кілька конкретних повноважень ЄС (наприклад у сфері рівного ставлення в ситуаціях, пов'язаних із роботою, заходів з охорони праці, координації систем соціального забезпечення). Крім того, фундаментальні свободи ЄС на рівні первинного законодавства ЄС у поєднанні з (на той час) чинною Хартією основних прав ЄС є основами правового захисту соціальних прав на рівні ЄС.

Воєнні виміри також є різноманітними та засновані на конкретних потребах цивільного населення та постраждалих від війни під час війни. Серед іншого, це включає не лише медичне лікування, але й реінтеграцію в суспільство та професійне життя, а також особливі потреби внутрішньо переміщених осіб.

В Австрії сучасна державна соціальна політика сягає своїм корінням у соціальну допомогу жертвам війни після світових воєн. Правовий режим після Першої світової війни та особливо після Другої включав не лише піклування, але й реінтеграцію в суспільство за допомогою низки взаємопов'язаних заходів [8, с. 17–33].

Регламент (ЄС) 883/2004 не поширюється на соціальну та медичну допомогу чи схеми допомоги постраждалим від війни чи її наслідків (ст. 3 абз. 5) [9].

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. A. Gutmann, editor. *Democracy and the Welfare State*. Princeton University Press, JSTOR. 1988. URL: <http://www.jstor.org/stable/j.ctv14163mz.5> (application date: 01.05.2023).
2. A. Gamble. *The Age of Perplexity: Rethinking the World we Knew. The Welfare State and the Politics of Austerity*. BBVA, OpenMind, Penguin Random House Grupo Editorial. 2017. URL: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2018/03/BBVA-OpenMind-Andrew-Gamble-The-Welfare-State-and-the-Politics-of-Austerity-1.pdf> (application date: 01.05.2023).
3. UN General Assembly. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A/RES/2200*. 1966. 16.12.

4. UN General Assembly. Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *A/RES/63/117*. 2008. 10.12.
5. Council of Europe. European Social Charter. *ETS No. 035*. 1961. 18.10.
6. International Commission of Jurists. Courts and the legal Enforcement of Economic, Social and Cultural rights, Comparative Experiences of Justiciability. *Human rights and Rule of Law Series. No. 2*. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/4a7840562.pdf> (application date: 01.05.2023).
7. Council of Europe. A. Comez Heredero. Social security as a human right. *Human rights files, No 23*. URL: [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-23\(2007\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-23(2007).pdf) (application date: 01.05.2023).
8. V. Pawlowsky, H. Wendelin. Die Wunden des Staates. 1914–1938. *Böhlau ed*. URL: <https://library.open.org/bitstream/handle/20.500.12657/33265/515614.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (application date: 01.05.2023).

**Інна ШАБАШ,**

*головний спеціаліст відділу організації договірної роботи*

*Юридичного департаменту*

*Міністерства у справах ветеранів України*

## **УПРАВЛІНСЬКІ КРИТЕРІЇ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В МИРНИЙ І ВОЄННИЙ ЧАС**

На сьогодні науковці та правознавці по-різному тлумачать термін такого складного явища, як «держава». Одні визначають її як політичну організацію суспільства, що володіє владою територіального управління організованого населенням з метою здійснення загальних суспільних справ, інші вбачають її як сукупність державних органів влади, що діють на всій території держави, хтось вважає, що держава – це особлива політико-територіальна організація суспільства, яка володіє суверенітетом, особливим апаратом управління і примусу, що здатен надавати своїм наказам обов'язкової сили для всього населення, з метою керівництва суспільством і виконання державних справ [1].

Виходячи з того чи іншого тлумачення, виникає питання щодо критеріїв формування держави, як соціальної спільноти, які б можна було взяти за основу при оцінюванні її функціональної ефективності. Зокрема, виходячи з основних функцій держави, можна визначити кілька критеріїв.

Соціальний критерій є одним з основоположних у державному управлінні, оскільки соціальна сфера вважається прямо дотичною як до кожного громадянина окремо, так і до всього суспільства в цілому. Соціальна функція здебільшого характеризує собою процес турботи про добробут та матеріальне забезпечення громадян, особливо тих людей, які відносяться до вразливої категорії населення і потребують підтримки з боку держави, у вигляді захисту соціальних і економічних прав людини.

Економічний критерій є мірилом здатності держави здійснювати через сукупність правових засобів та інструментів вплив на фінансові, податкові, бюджетні, валютні, цивільні, банківські правовідносини, тобто на динамічну складову ринкової економіки. Неконтрольований характер ринкових процесів є руйнівним для суспільства, отже ринкова економіка вимагає відповідного регулювання.

Інформаційно-комунікативний критерій визначає рівень комунікації державних органів влади із суспільством. Процес передачі інформації, за допомогою відповідного каналу від комунікатора (джерела) до реципієнта (одержувача)



характеризується наявністю зворотного зв'язку, тобто комунікатор отримує інформацію про те, якою мірою і з якою якістю реципієнт отримав, сприйняв і засвоїв відповідну інформацію та які думки вона в нього викликала. Ця функція є важливою для сучасного розвитку держави, зокрема і для українського суспільства, як приклад – пріоритет державної політики останніх років – держава у смартфоні.

Безпековий критерій формує здатність кожної держави захищати систему національних інтересів і пріоритетів, включаючи і стратегію національної безпеки держави, яка визначає принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз [3].

Політичний критерій базується на спроможності держави формувати політику, спрямовану на створення демократичного суспільства, забезпечувати його єдність як цілісного соціального організму. Ця складна і надзвичайно багатогранна діяльність держави в політичній сфері за своєю суттю є базовою при створенні умов для ефективного використання усіх інших державних функцій [4].

Зовнішній (міжнародний) критерій формує рівень державної міжнародної політики, спрямованої на забезпечення мирного співіснування на Землі, а також налагодження та підтримку міжнародного співробітництва. Кожна держава здійснює пошук власної, чітко визначеної ролі в системі міжнародних відносин.

Крім вищезазначених критеріїв, можна також назвати правоохоронний, військовий, культурний, гуманітарний, критерій оцінювання охорони здоров'я населення, оборонний, критерій оцінювання верховенства права, публічний фінансовий критерій, природоохоронний та ін., залежно від спектра функцій держави.

Оскільки держава являє собою організовану соціальну структуру та здатна керувати певними аспектами поведінки громадянського суспільства, критерії, на яких формується її основа, мають важливе значення для її стабільності, повноцінного існування та подальшого розвитку.

Початок повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України став серйозним випробуванням для всіх сфер державного управління, по всій території незалежної України, особливо для соціальної сфери, яка опікується малозахищеними та вразливими категоріями населення.

З огляду на складне становище, у якому опинилось громадянське суспільство України в період війни, державні органи влади повинні докладати максимум зусиль для підтримки та забезпечення реалізації основних функцій держави. Постає питання, яким чином криза впливає на формування державної політики та ефективність її державних органів.

У період війни соціальні критерії формування держави стають більш об'ємними, оскільки в рази зростає кількість додаткових суспільних потреб, таких як евакуація населення на безпечну територію, соціальна допомога внутрішньо переміщеним особам, надання гуманітарної допомоги, соціальна підтримка сім'ям військових, медичне забезпечення тощо.

Економічний критерій зазнає чи не найбільшого навантаження, оскільки війна – це дорого. Усі основні фінансові ресурси держави спрямовуються на комплексний захист та підтримку економічної стійкості. Сюди можна віднести підтримку та забезпечення постраждалих регіонів, відновлення критичної інфраструктури. Через масову міграцію у зв'язку з військовими діями виникає дефіцит робочої сили, окрім цього пошкоджено або зруйновано великі промислові підприємства, агрокомплекси не можуть повноцінно здійснювати свою діяльність через мінування територій тощо.

Інформаційно-комунікаційний критерій формування набуває особливого значення, оскільки суспільство, опинившись у стані військової загрози, повинно мати відповідні інструкції подальших дій. Разом із тим необхідно протистояти негативній пропаганді та дезінформації, яка може підірвати суспільні цінності, посіяти панічні настрої та деморалізувати суспільство. Інформаційно-комунікаційна політика – це так зване поле бою гібридної війни.

Безпековий критерій стикається з проблемою гарантування безпеки під час вторгнення російських військових формувань на територію України, саме він набуває центрального значення, оскільки виникає пряма загроза державному суверенітету та територіальній цілісності. Для захисту держави потрібно залучати не тільки додаткові фінансові, але й людські ресурси. Створення ефективного сектору безпеки і оборони України під час війни є пріоритетом.

Як правило, війна проти зовнішнього агресора – це завжди боротьба за економічну та політичну незалежність країни. Держава як дієва особа в економічній площині забезпечує реалізацію політичних критеріїв формування державної політики, вирішуючи, що саме є пріоритетом і на що має йти державна підтримка [5].

Застосування зовнішнього (міжнародного) критерію дає змогу аналізувати плідну міжнародну дипломатичну діяльність, оскільки при протистоянні з країною-агресором потрібно заручитися міжнародною підтримкою країн-партнерів, у тому числі фінансовою, військовою, гуманітарною та дипломатичною.

З урахуванням вищезазначеного можна стверджувати, що формування держави як соціальної спільноти на кожному етапі свого існування повною мірою залежить від ефективної реалізації її основних функцій. У свою чергу, різно-

вид цих функцій, їхня ефективність та функціональна спроможність залежить від критеріїв, що складають основи її формування. Визначення таких критеріїв дозволяє, в подальшому здійснювати аналіз та оцінювання ефективності функціональної спроможності реалізації державних функцій.

Війна стала складним випробуванням як для громадян, так і для всього сектору державного управління. Варто звернути увагу, що подібний досвід повноцінного кризового управління державою, на який би можна було оператися публічним управлінням, на прикладі інших країн сучасного світу майже відсутній, за винятком військових конфліктів невеликих держав. Ураховуючи всю складність становища через військову агресію російської федерації проти України, державний апарат продовжує ефективно працювати та здійснювати свої основні функції.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Velichko A., Posudevskiy V., Zhibritska T. State and its functions. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/06/132.pdf> (application date: 11.04.2023).
2. Лощикін О. Економічна функція у системі функцій сучасної держави: деякі питання теорії. *Право України*. 2006. № 8. С. 29–34;
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#Text> (дата звернення: 11.04.2022).
4. Кузенко У. І. Політична функція сучасної держави: поняття, зміст, структура. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2014. Вип. 28, т. 1. С. 23–26. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6743/1/%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%86%D0%A2%D0%98%D0%A7%D0%9D%D0%90%20%D0%A4%D0%A3%D0%9D%D0%9A%D0%A6%D0%86%D0%AF%20%D0%A1%D0%A3%D0%A7%D0%90%D0%A1%D0%9D%D0%9E%D0%87%20%D0%94%D0%95%D0%A0%D0%96%D0%90%D0%92%D0%98.pdf> (дата звернення: 11.04.2022).
5. Данилишин Б. Як держава може підтримати бізнес в умовах війни. *Економічна правда*. 2022. 20 берез. 15:26. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/20/684363/> (дата звернення 11.04.2023).

**Karel ŠIMKA,**

*President of the Supreme Administrative  
Court of the Czech Republic,  
JUDr., PhDr., Ph.D., LL.M*

## THE DIFFICULTIES OF BEING THE WELFARE STATE

The concept of a welfare state is not unified. Although the definition of the welfare state varies, it is based on similar ideas. From there, the concept of the welfare state can be defined. In general, welfare states seek to provide economic and social security for citizens and strive for sustainable economic growth and development [1, p. 10].

If Ukraine aims to be a welfare state, it must first end the war. It are not only European Union states that aware that Ukraine is the 'protector of the West' against Russian aggression and are providing both material and financial aid to Ukraine [2]. Although the Czech Republic is not a direct actor in the war, the consequent effects of the war are still being experienced. Similarly to its neighbours and other countries around the world, the Czech Republic is welcoming the war refugees from Ukraine, coping with high prices of fuel and general significant increase in inflation. At the same time, it adopted restrictions against the Russian Federation, which also affected the Czech market economy [3].

It is out of the place to advise Ukraine about its problematic situation, as the Czech Republic has been in a war-free period for more than 70 years. However, our own experience of the reconstruction of a democratic republic allows us to provide at least some basic advice that Ukraine should consider.

The first and difficult step for Ukraine and its efforts to build a welfare state is to end the ongoing conflict. The second, and perhaps more complicated step will be the post-war reconstruction of the country. The third step will be to transform into a welfare state.

First of all, it is very important to realize that a well-set tax policy can not only contribute to sustainable growth but also the funding of social benefits. Issues of financing the welfare state will inevitably arise, and it is, therefore, appropriate to adopt a strategy that also takes into account the risks of economic stagnation. In second place, the redistribution of finances must be equitable and transparent and must not undermine the country's economic growth. Equally important is the last role played by the population and its mental setup. The Ukrainian population has to understand that they will also contribute a large amount to the expenses of the welfare state and the costs of maintaining its system.

The setting of post-war Ukrainian politics may fall into a Welfare Trap if it is immediately directed toward the establishment of a welfare state. Therefore, the support of the open market, entrepreneurship, and pressure on the labour performance of the population will be crucial for Ukraine in the post-war period of at least 10 years.

The crisis of the welfare state is manifesting itself across Europe. The question of the success and effectiveness of social policy measures is extensively debated. There may be several sources of the welfare state crisis. However, the main causes include the rising cost of financing the welfare state, which puts pressure on the public budget of the state [4, p. 135].

Even though Ukraine has significant potential to be a successful welfare state, we cannot overlook the fact that reconstructing the state and dealing with the consequences of the war will be very expensive. One of the risks of an accelerated transition to the social policy may be the above-mentioned market stagnation, as high social spending may crowd out investment funds and thus form a barrier to economic growth.

Other crises may occur [5]. For example, the efficiency crisis. Ukraine must have transparent funding. The welfare state means a large number of civil servants, which by some estimates consume up to half of the funds made available for social purposes. In the view of some critics, the welfare state serves primarily to create jobs for the middle class, which then has no significant incentive to continue to put money and energy into the state. The population in poverty, despite the generous welfare state, still does not receive the financial support they would wish for and, as a consequence, their confidence in the effectiveness of the institutions of the welfare state is declining [4, p. 135].

The aging of the population and the resulting increase in social costs for the state seems to be another risk factor. Demographic changes may significantly affect Ukraine's economic growth. The Czech Republic also faces the problem of an ageing population and underfunding of the pension system. Other demographic risk factors will include the peripheral parts of Ukraine, which will be considerably weakened after the end of the war conflict. Ukraine's restructuring should avoid the mistakes made, for example, by Argentina (one of the richest countries of the world at the beginning of the 20<sup>th</sup> century) in the course of its development. Social interventions and constant changes in economic policy are hindering the country's development. The economy is not producing new employment, most companies are producing products with medium or low added VAT, and GDP is constantly falling behind [6].

To achieve the objectives of social policy, all the challenges that this direction entails need to be considered carefully. An imaginary question hovering over the transition process, though, will be what social standard Ukraine can afford and who will pay for it.

**LIST OF APPLIED SOURCES**

1. A. Arnoldová. Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení – I. část. 2. rozšířené vydání. Praha: Karolinum, 2004.
2. Government of the Czech Republic. Czechia sends hundreds of heavy military systems worth tens of billions to Ukraine during the first year of Russian invasion. Government of the Czech Republic (vlada.cz). URL: Czechia sends hundreds of heavy military systems worth tens of billions to Ukraine during the first year of Russian invasion | Government of the Czech Republic (vlada.cz) (application date: 10.04.2023).
3. European Council. Impact of Russia’s invasion of Ukraine on the markets: EU response. *consilium.europa.eu*. URL: Impact of Russia’s invasion of Ukraine on the markets: EU response – Consilium (europa.eu) (application date: 09.04.2023).
4. M. Pick. Stát blahobytu, nebo kapitalismus? 1. vydání. Jihlava: Grimmus, 2009.
5. Think Tank. EU welfare systems and the challenges of poverty and inequality. *europarl.europa.eu*. URL: EU welfare systems and the challenges of poverty and inequality | Think Tank | European Parliament (europa.eu) (application date: 10.04.2023).
6. The World Bank. GDP growth (annual %) – Argentina. GDP growth (annual %) – Argentina | Data (worldbank.org) (application date: 09.04.2023).

**Карел ШІМКА,**

*Голова Вищого адміністративного суду Чеської Республіки,  
доктор права, доктор філософії, магістр права*

## ТРУДНОЦІ, З ЯКИМИ СТИКАЄТЬСЯ СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА

Концепція соціальної держави не є уніфікованою. Хоча визначення соціальної держави різняться, вони ґрунтуються на схожих ідеях. На основі цього можна визначити концепцію соціальної держави. Загалом соціальні держави прагнуть забезпечити економічну та соціальну безпеку громадян і прагнуть стійкого економічного зростання та розвитку [1, с. 10].

Якщо Україна прагне стати соціальною державою, вона має спочатку покласти край війні. Не лише держави Європейського Союзу усвідомлюють, що Україна є «захисником Заходу» від російської агресії, і надають Україні як матеріальну, так і фінансову допомогу [2]. Хоча Чеська Республіка не є безпосереднім учасником війни, вона досі відчуває на собі її наслідки. Так само як і її сусіди та інші країни по всьому світу, Чеська Республіка приймає біженців від війни з України, борючись з високими цінами на паливо і загальним значним зростанням інфляції. Водночас вона ввела обмеження щодо Російської Федерації, які також вплинули на ринкову економіку Чехії [3].

Недоречно консультувати Україну щодо її проблемної ситуації, оскільки в Чеській Республіці вже понад 70 років немає війни. Проте наш власний досвід відновлення демократичної республіки дає нам змогу дати щонайменше кілька основних порад, які Україні слід враховувати.

Першим і важким кроком для України та її зусиль щодо побудови соціальної держави є припинення конфлікту, який триває. Другим і, можливо, складнішим кроком стане післявоєнне відновлення країни. Третім кроком буде перетворення на соціальну державу.

Передусім дуже важливо розуміти, що добре продумана податкова політика може сприяти не лише стійкому зростанню, а й фінансуванню соціальних виплат. Неминуче виникнуть питання фінансування соціальної держави, і тому доцільно прийняти стратегію, яка також враховує ризики економічної стагнації. По-друге, перерозподіл фінансів повинен бути справедливим і прозорим і не повинен підірвати економічне зростання країни. Не менш важливою є остання роль, яку відіграє населення, і його спосіб мислення. Українське населення повинне розуміти, що воно також зроби́ть значний внесок у витрати соціальної держави і витрати на підтримку її системи.

Повоєнна українська політика може потрапити в пастку соціального забезпечення, якщо вона відразу ж візьме напрямок на створення соціальної держави. Тож підтримка відкритого ринку, підприємництва і тиск на продуктивність праці населення матимуть вирішальне значення для України в післявоєнний період щонайменше протягом 10 років.

Криза соціальної держави проявляється в усій Європі. Широко обговорюється питання успіху й ефективності заходів соціальної політики. Причин кризи соціальної держави може бути кілька. Але головною причиною є зростання витрат на фінансування соціальної держави, що чинить тиск на бюджет держави [4, с. 135].

Попри те, що Україна має значний потенціал стати успішною соціальною державою, ми не можемо випускати з уваги той факт, що відновлення держави і подолання наслідків війни обійдеться дуже дорого. Одним з ризиків прискороного переходу до соціальної політики може стати зазначена вище стагнація ринку, оскільки високі соціальні витрати можуть витіснити інвестиційні фонди і так створити перешкоду для економічного зростання.

Можуть виникнути й інші кризові ситуації [5]. Наприклад, криза ефективності. Україна повинна мати прозоре фінансування. Соціальна держава передбачає велику кількість державних службовців, які, за деякими оцінками, споживають до половини коштів, виділених на соціальні цілі. На думку деяких критиків, соціальна держава призначена передусім для створення робочих місць для середнього класу, який відповідно не має значного стимулу продовжувати вкладати гроші та енергію в державу. Населення, яке живе в бідності, попри щедрю соціальну державу, досі не отримує тієї фінансової підтримки, якої б їм хотілося, і, як наслідок, їхня впевненість в ефективності інститутів соціальної держави зменшується [4, с. 135].

Старіння населення та пов'язане з цим збільшення соціальних витрат держави може бути ще одним фактором ризику. Демографічні зміни можуть істотно впливати на економічне зростання України. Чеська Республіка також стикається з проблемою старіння населення і недостатнього фінансування пенсійної системи. До інших демографічних факторів ризику належатимуть віддалені від центру регіони України, які будуть значно ослаблені після закінчення військового конфлікту. Під час реструктуризації Україна повинна уникнути помилок, допущених, наприклад, Аргентиною (однією з найбагатших країн світу на початку ХХ ст.) в ході свого розвитку. Соціальні втручання та постійні зміни в економічній політиці перешкоджають розвитку країни. Економіка не створює нових робочих місць, більшість компаній виробляють продукцію з середнім або низьким ПДВ, а ВВП постійно відстає [6].



Для досягнення цілей соціальної політики необхідно ретельно розглянути всі виклики, до яких призводить цей напрямок. Проте в контексті перехідного процесу виникає умовне питання, а саме про те, який соціальний стандарт Україна може собі дозволити і хто буде за це платити.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. A. Arnoldová. Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení – I. část. 2. rozšířené vydání. Praha: Karolinum, 2004.
2. Government of the Czech Republic. Czechia sends hundreds of heavy military systems worth tens of billions to Ukraine during the first year of Russian invasion. *vláda.cz*. URL: Czechia sends hundreds of heavy military systems worth tens of billions to Ukraine during the first year of Russian invasion | Government of the Czech Republic (*vlada.cz*) (application date: 10.04.2023).
3. European Council. Impact of Russia's invasion of Ukraine on the markets: EU response. *consilium.europa.eu*. URL: Impact of Russia's invasion of Ukraine on the markets: EU response – Consilium (*europa.eu*) (application date: 09.04.2023).
4. M. Pick. Stát blahobytu, nebo kapitalismus? 1. vydání. Jihlava : Grimmus, 2009.
5. Think Tank. EU welfare systems and the challenges of poverty and inequality. *europarl.europa.eu*. URL: EU welfare systems and the challenges of poverty and inequality | Think Tank | European Parliament (*europa.eu*) (application date: 10.04.2023).
6. The World Bank. GDP growth (annual %) – Argentina. GDP growth (annual %) – Argentina | Data (*worldbank.org*) (application date: 09.04.2023).

Тетяна ШУВАЛОВА,  
суддя Донецького окружного  
адміністративного суду

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ РОЗУМІННЯ ПРИНЦИПУ ПРОПОРЦІЙНОСТІ У СФЕРІ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Право на соціальний захист закріплено в низці документів Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та Ради Європи (далі – РЕ) (Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р., Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1999 р., Конвенція про права дитини 1999 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (далі – МПЕСКП) 1966 р., Загальна декларація прав людини (далі – ЗДП) 1948 р., Європейська соціальна хартія (далі – ЄСХ) 1961 р.) відповідно до яких держави юридично зобов'язані створювати системи соціального захисту, і цей обов'язок безпосередньо впливає з права людини на соціальне забезпечення (ст. 22 ЗДПЛ, ст. 9 МПЕСКП, статті 8, 12, 13, 14, 16, 17, 30 ЄСХ) [1–3]. Зазначені положення вимагають позитивних дій з боку держави як за часів миру і процвітання, так і за часів збройних конфліктів. Держави-учасниці відповідно до своїх зобов'язань щодо надання належного соціального забезпечення виділяють бюджетні ресурси на відшкодування доходу та іншу допомогу і підтримують осіб і сім'ї, що постраждали від війни. Ресурси мають у належний спосіб поширюватися на найбільш вразливі групи населення. Вимоги доступу не повинні бути надмірно складними, бюрократичними та винятковими (наприклад, вимагати офіційного працевлаштування, підтвердження постійного місця проживання, мати вікові обмеження або передбачати виключення певних категорій працівників). Розмір різних пільг повинен бути належним, і такі пільги не повинні бути занадто обмежені за строком [4].

За національним законодавством, право на соціальний захист віднесено до основоположних прав і свобод, гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення (ст. 46 Конституції України) і забезпечується ст. 22 Конституції України.

Одним із визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, гарантуванням права кожному на достатній життєвий рівень. У цьому контексті слід звернути увагу

на кілька ключових положень Рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 26.12.2011 № 20-рп/201. По-перше, КСУ виходить із того, що додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права (ст. 1, ч. 1 ст. 8 Конституції) обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину. По-друге, розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави. У цьому контексті, з погляду Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), важливо, як держави-члени реалізують свою соціальну політику, а не яку саме політику вони обрали. Держави в цілому вільні у виборі своєї соціальної політики за умови, що вони не будуть явно дискримінувати когось або ж, навпаки, ставитися однаково до когось там, де фактична ситуація вимагає особливого ставлення. Вирішивши надати певний вид соціального забезпечення, держави повинні забезпечити виконання цього права в недискримінаційній спосіб (справи ЄСПЛ «Суханов та Ільченко проти України», заяви №№ 68385/10 та 71378/10, пп. 35–39; «Колесник проти України», №№ 57116/10, пункти 83, 89, 91; «Факас проти України», №№ 4519/11, пункти 34, 37–43, 48) [5].

Ці положення особливо актуалізуються сьогодні, адже в умовах збройного конфлікту є зрозумілим що фактично держава позбавлена фінансової спроможності виконувати всі взяті на себе соціальні зобов'язання. З 2014 р. після окупації частин Донецької та Луганської областей, анексії Криму в Україні було запроваджено щомісячну адресну допомогу внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання. Окрім допомоги на проживання, будь-які інші спеціальні державні соціальні допомоги та виплати національним законодавством не передбачені. Умови та порядок надання зазначеної допомоги вимагає певного перегляду. Йдеться про те, що допомога на проживання внутрішньо переміщеним особам надається без висування фактично жодних критеріїв, окрім факту переміщення. Така підтримка була абсолютно необхідною в перші місяці війни всім категоріям осіб, навіть ураховуючи неспроможність державних органів зібрати відповідну інформацію. Сьогодні критично необхідним є встановлення чітких критеріїв, періодів відповідної допомоги, належного обліку внутрішньо переміщених осіб та їхніх потреб саме з метою соціальної підтримки найвразливіших груп суспільства (вдови, діти-сироти та люди, які отримали інвалідність унаслідок війни, демобілізовані солдати тощо).

Поряд із необхідністю упровадження допомоги широкому колу постраждалих осіб, надзвичайно актуальним було та залишається питання продовження отримання призначених соціальних виплат, допомоги, пенсій. Різні аспекти пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб стали предметом судових розглядів з 2014 року, у тому числі сформовані певні правові позиції Верховного Суду щодо

виплати пенсій особам, які не отримали статусу внутрішньо переміщених осіб чи цей статус було скасовано, які залишилися на тимчасово окупованих територіях. 3 травня 2018 р. було ухвалено одне зі знакових рішень у зразковій справі щодо пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб, яким припинено виплати пенсії за віком. Верховним Судом у вказаному рішенні було підкреслено, що реєстрація особи як внутрішньо переміщеної не позбавляє її конституційних прав, не звужує їхнього обсягу, не є окремим конституційно-правовим статусом особи, а надає можливість державним органам врахувати її особливі потреби та надавати додатковий захист. Верховний Суд дійшов у цьому рішенні також висновку про неможливість прив'язки одержання пенсії до постійного проживання в Україні. Така позиція є надзвичайно важливою в контексті виїзду великої кількості громадян України за кордон під час війни [6].

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду також розглядав питання врахування державними органами документів, що підтверджують стаж роботи, пільговий стаж, виданих на тимчасово окупованих територіях (підкреслив, що у виняткових випадках визнання актів окупаційної влади в обмеженому контексті захисту прав мешканців окупованих територій ніяким чином не легітимує таку владу), наголошуючи на важливому значення Намібійських винятків і посилаючись на відповідну практику ЄСПЛ, не тільки у питаннях встановлення факту народження чи смерті [7].

Важливим є питання щодо обов'язкових внесків для отримання соціальної виплати. У цьому сенсі ЄСПЛ змінив свій підхід у справі «Стек та інші проти Сполученого Королівства» і розірвав зв'язок між обов'язковими внесками та правом на отримання соціальних виплат, зазначаючи, що єдиним критерієм у справах про соціальні виплати є питання про те, чи має конкретне право на соціальну виплату якесь юридичне підґрунтя в національному законодавстві [8]. Іншими словами, право на отримання соціальної виплати зазвичай не залежить від обов'язкових внесків до державного бюджету чи фонду соціального страхування. Якщо самі держави вирішили зробити соціальне право законодавчою нормою, вважається, що виникло право власності. Єдиною умовою для користування таким правом є виконання необхідних законодавчо встановлених умов, за винятком тих, що є явно дискримінаційними. Така позиція простежується й у Рішенні ЄСПЛ у справі «Кечко проти України», де підкреслено що відсутність бюджетних асигнувань не є підставою для відмови у виплаті пенсії позивачеві в повному обсязі, оскільки гарантовані законом виплати, пільги тощо неможливо поставити в залежність від видатків бюджету [9].

Це не означає, що державам заборонено змінювати свою соціальну політику, зменшувати виплати або навіть скасовувати їх. Соціальні виплати можуть

бути змінені – і це становитиме втручання у право володіння відповідної особи – за умови, що ця зміна виправдана нагальним суспільним інтересом (справи ЄСПЛ «К'яртан Асмундссон проти Ісландії», §§ 39–40; «Расмуссен проти Польщі», п. 71; «Грудіч проти Сербії», п. 72; «Хогендейк проти Нідерландів» (ріш.); «Валков та інші проти Болгарії», п. 84; «Філіппу проти (Кіпру)», п. 59) [5]. Проте втручання через зміну соціальної політики не повинно автоматично розглядатися як порушення; варто взяти до уваги низку чинників, щоб дійти висновку, що зменшення або скасування соціальних виплат буде порушенням відповідних міжнародних конвенцій. Усі ці чинники використовуються для перевірки пропорційності – вони завжди індивідуальні, тобто застосовуються до конкретних обставин і конкретних випадків.

Правову позицію щодо обмеження соціальних прав викладено і в Рішенні КСУ від 20.03.2002 № 5-рп/2002. Зокрема, зазначено, що право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права відповідно до ч. 3 ст. 22, ст. 64 Конституції України можуть бути обмежені, у тому числі шляхом зупинення дії законів (їхніх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану і виключно на певний строк.

Таким чином держави-члени РЄ зберігають значно ширшу свободу дій щодо того, як формувати свою соціальну політику та в якому розмірі надавати виплати. Однак незалежно від цієї свободи вибору державна соціальна політика має упроваджуватися без дискримінації чи, з іншого боку, без неналежного ігнорування інтересів меншин, захист яких вимагає позитивної дискримінації задля подолання нерівності та сприяння розмаїттю.

Крім того, допускається внесення змін до соціального законодавства та вдосконалення систем соціального забезпечення за умови, що вони слугують загальному суспільному інтересу та є пропорційними своїм цілям. Іншими словами, для виникнення права на примусове виконання зобов'язань щодо пенсій, заробітних плат чи інших соціальних виплат ці виплати повинні регулюватися законом; лише тоді вони можуть викликати законні сподівання щодо можливості примусового виконання. Проте виплати, які вже здійснюються, не є *«недоторканими»*, *«абсолютними»*, їх можна зменшити або скасувати з огляду на відповідні правові підстави.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966: ратиф. Указом Президії ВР УРСР від 19.10.1973 № 2148. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text) (дата звернення: 13.04.2023).

2. Загальна декларація прав людини : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 № 217. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text) (дата звернення: 13.04.2023).
3. Європейська соціальна хартія від 03.09.1996 : Закон України від 14.09.2006. № 137. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text) (дата звернення: 13.04.2023).
4. ЄКСП. Заява щодо COVID-19 і соціальних прав, прийнята 24.03.2021. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schorichadoporovid-2021.pdf> (дата звернення: 13.04.2023).
5. Удосконалення соціально орієнтованого законодавства в межах виконання рішень Європейського суду з прав людини. Добірка практики держав-членів Ради Європи. Експертний аналіз. Страсбург, вересень 2020. URL: <https://rm.coe.int/expert-analysis-burmych-exec-social-legislation-l-apostol-ukr-final/1680a06994> (дата звернення: 13.04.2023)..
6. Рішення Верховного Суду від 03.05.2018. Огляд судової практики ВС. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/Ogliad\\_VS.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Ogliad_VS.pdf) (дата звернення: 13.04.2023).
7. Постанова Верховного Суду від 17.07.2019 у справі № 302/757/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83070460> (дата звернення: 13.04.2023).
8. Ухвала ЄСПЛ щодо прийнятності у справі «Стек та інші проти Сполученого Королівства» [ВП], заяви №№ 65731/01 та 65900/01). URL: <https://rm.coe.int/11-stec-and-others-v-the-united-kingdom-decision-06-07-2005-/16806b592a> (дата звернення: 13.04.2023).
9. Рішення ЄСПЛ у справі «Кечко проти України» від 08.11.2005, заява № 63134/00. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_025#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_025#Text) (дата звернення: 10.04.2023).

**Дар'я ЯІЦЬКА,**

*аспірантка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **ЕФЕКТИВНА ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК КЛЮЧОВИЙ ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ**

Забезпечення участі громадян в управлінні державними справами є обов'язковою умовою розвитку демократії. Здебільшого громадська участь науковцями розглядається в аспекті впливу громадської думки на управлінський процес у державі, можливостей громадян бути почутими органами публічної влади та бути рівноцінними суб'єктами визначення векторів державної політики. При цьому не варто ігнорувати значення ефективної взаємодії органів публічної адміністрації з громадськістю як базового принципу розбудови соціальної держави. Ідеться про підтримання такого рівня владно-громадських комунікацій, який може свідчити про прийняття рішень соціального значення, що ґрунтуються на запитах і потребах громадян.

Конституція України проголошує нашу державу соціальною [1] та закріплює широкий перелік соціальних прав громадян, а соціальне законодавство складається з низки спеціальних і кодифікованих законів України. У державі створено та функціонують десятки інституцій, які опікуються соціальною сферою управління. Незважаючи на значну увагу законодавця до соціального добробуту, відсутність нормативно-правової бази щодо участі громадськості у вирішенні управлінських завдань держави нерідко створює ситуацію, за якої органи влади ніби орієнтуються на запити суспільства, але суспільства уявного, такого, яким вони його бачать або вважають, керуючись статистичними показниками. А складність розбудови соціальної держави полягає в тому, що «зрізи», локальні опитування, на основі яких створюється статистика, не завжди відображають реальну картину, адже не враховується специфіка конкретного питання, неправильно обирається коло респондентів тощо. Отже, статистичні дані в цьому аспекті хоча і є дієвим способом визначення громадської думки, але не можуть бути єдиним важелем впливу на управлінські рішення, що приймаються.

Установлення стабільних та ефективних у роботі каналів комунікації органів публічної влади з громадськістю – це обов'язкова умова належного функціонування соціальної держави. Зрозуміло, що публічна адміністрація, уособлена

посадовими і службовими особами різних органів, неспроможна дослухатися до думки кожного громадянина, врахувати потреби одразу всіх. Але соціальна держава повинна надавати громадськості перелік можливостей висловитися, запропонувати власне бачення проблеми, висунути конкретні вимоги до владних інституцій. Закріплення в текстах законів соціальних прав, тлумачення їхнього змісту в підзаконних актах, рішеннях суду ще не свідчить про належну ефективну роботу механізмів громадської участі у процесі публічного управління. Так, право людини в сучасних умовах належить сприймати як безпосередньо дійове право, яке забезпечується системою позитивних зобов'язань держави [2, с. 170–177].

Механізми участі громадян в управлінні соціальною сферою – це система можливостей і способів урахування громадської думки при виробленні соціальної політики та прийнятті рішень у цій галузі, ефективної взаємодії громадськості з державними органами в рамках управлінського процесу. Умовами належного функціонування зазначених механізмів є:

- 1) створення нормативно-правової бази щодо участі громадян в управлінні державними справами; законодавство про таку участь має відповідати критеріям однозначності, зрозумілості, логічності та структурованості;
- 2) прийняття поетапного плану дій із налагодження комунікацій органів публічної влади з громадськістю з урахуванням вимог зручності та оперативності такої взаємодії; зобов'язання держави з підтримання постійного діалогу з громадянами; непорушність встановлених законом правил комунікації;
- 3) поширення інформаційних матеріалів про можливу участь в управлінні соціальною сферою серед громадськості; підвищення популярності закріплених у законі механізмів у суспільному просторі;
- 4) забезпечення своєчасного реагування на потреби і запити населення; уникнення ситуації, за якої поставлене громадянами конструктивне питання залишається невирішеним;
- 5) від початку роботи механізмів громадської участі в управлінні соціальною сферою, закріплених на законодавчому рівні, до реальних показників результативності має пройти певний час, утворитися адміністративна практика.

Станом на сьогодні в Україні фактично працюють декілька механізмів впливу громадян на управлінський процес, у тому числі в соціальній сфері: звернення громадян та електронна петиція як їхня найширше використовувана форма, соціальні опитування, запити про публічну інформацію, особистий прийом громадян посадовими особами органів публічної влади, громадські ради при



владних структурах тощо. При цьому говорити про високу ефективність роботи механізмів взаємодії органів публічної влади з громадськістю зарано. Наприклад, популярність електронних петицій, але водночас відсутність детального правового регулювання цих процедур (окрім однієї статті Закону України «Про звернення громадян» [3], яка містить багато неточностей та прогалин), призвели до сьогоднішніх реалій, коли сайт з електронними петиціями Президенту України переповнений здебільшого беззмістовними або тотожними за сутністю зверненнями [4]. Опитування, які почали проводитися з використанням веб-порталу та мобільного застосунку «Дія», відображають погляди меншості населення України та поки що не дозволяють дійти висновків про панівну громадську думку з того чи іншого питання [5].

Таким чином, національне законодавство потребує суттєвого вдосконалення в аспекті системного закріплення механізмів взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Це завдання має стати першим на шляху до налагодження стабільної та ефективної комунікації. Епоха глобалізації, стрімкого розвитку інформаційних технологій вимагає від демократичних держав розширення переліку доступних можливостей для громадян цікавитися публічним управлінням, напрямами політики, вносити пропозиції, бути почутими під час прийняття рішень у соціальній сфері.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 03.04.2023).
2. Бадида А. Ю. Соціальна держава в умовах глобалізації : монографія. Ужгород : ПІК-У, 2019. 200 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/25281/1/монографія-друк.pdf> (дата звернення: 03.04.2023).
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80/conv#n120> (дата звернення: 03.04.2023).
4. Електронні петиції. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://petition.president.gov.ua> (дата звернення: 03.04.2023).
5. Вебпортал «Дія». URL: <https://diia.gov.ua/> (дата звернення: 03.04.2023).

## РОЗДІЛ II

# ВПЛИВ ВОЄННОГО СТАНУ НА РЕАЛІЗАЦІЮ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ: НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО, МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, СУДОВА ПРАКТИКА

**Анна БАРИКОВА,**

*науковий консультант*

*відділу забезпечення роботи*

*судової палати з розгляду справ щодо податків,*

*зборів та інших обов'язкових платежів*

*секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,*

*кандидат юридичних наук*

## ПРАВО НА СОЦІАЛЬНЕ ЖИТЛО В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Умови воєнного стану нерідко призводять до внутрішніх чи зовнішніх переміщень осіб, які втратили, зокрема, своє житло. Особливо актуальною проблемою є гарантування державою права на житло для внутрішньо переміщених осіб, включаючи формування механізмів надання соціального житла.

Описаний вектор національної політики узгоджується з міжнародними, європейськими стандартами. Так, у практиці Європейського суду з прав людини вказано про такі особливості забезпечення реалізації права на житло для внутрішньо переміщених осіб:

- найбільш належною формою відшкодування відповідно до закону про внутрішньо переміщених осіб є *restitutio in integrum*, тобто коли житло необхідно повернути у володіння особі, що очікує на створення умов, які уможливлять повернення, у безпеці та з гідністю, до місця постійного проживання. В іншому випадку, якщо житло повернути неможливо, така вимога може бути задоволена шляхом надання внутрішньо переміщеній особі іншого належного розміщення або виплати обґрунтованої компенсації за втрату права на користування житлом [1] (п. 160 рішення у справі «Saghinadze and Others v. Georgia»);

- держава, яка втратила контроль над частиною своєї території у результаті війни, визнана відповідальною за відмову переміщеній особі в доступі до майна на території, що залишається офіційно під її контролем, хоча практично нею не контролюється [2] (п. 224 рішення у справі «Sargsyan v. Azerbaijan»);
- держава має обов'язок надати альтернативне житлове приміщення тим внутрішньо переміщеним особам, які захопили квартиру власника житла, або надати справедливую компенсацію. У протилежному випадку, на заявника покладено надмірний тягар та не дотримано справедливого балансу між загальним інтересом суспільства та правом на мирне володіння своїм майном, що є порушенням ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3] (п. 48 рішення у справі «Gulmammadova v. Azerbaijan»);
- рекомендації щодо заходів, які держава може і має вжити з метою захисту майнових прав осіб, наявні у відповідних міжнародних стандартах, зокрема у Принципах Пін'єйру ООН та резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи. На поточному етапі та до досягнення комплексного мирного врегулювання видається особливо важливим створити механізм подання майнових вимог, який повинен бути легко доступним та включати процедури, що закріплюють гнучкий стандарт доказування та дозволяють заявникам та іншим особам у схожій ситуації відновити свої майнові права й отримати компенсацію за втрату можливості користування ними [2; 4] (пункти 184, 238 рішення у справі «Sargsyan v. Azerbaijan»; пункти 136, 199 рішення у справі «Chiragov and Others v. Armenia»).

Таким чином, можна виокремити такі рекомендації щодо гарантування права на соціальне житло в умовах воєнного стану [5]:

- гарантійного виміру: закріпити в національному законодавстві гарантії захисту внутрішньо переміщених осіб від примусового виселення з тимчасового житла без надання належного альтернативного житла;
- інформування: розробити та запустити онлайн-базу даних (платформу) для обміну інформацією про актуальне вільне соціальне житло, включно з інформацією про доступність тимчасового та вільного житла для осіб з інвалідністю;
- фінансової підтримки:

запровадити заходи щодо заохочення власників надавати частину свого житла / вільного житла внутрішньо переміщеним особам та особам, чие житло було знищено або пошкоджено. Щоб заохотити якомога більшу кількість власників, можна розглянути низку стимулів, включаючи можливість скасування оподаткування доходів від надання житла в оренду;

з огляду на брак достатніх фінансових ресурсів для забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, осіб, чії будинки зруйновані чи пошкоджені, запровадити механізми залучення міжнародних донорів, зокрема Банку розвитку Ради Європи, до швидкого будівництва тимчасового житла;

- аналітико-прогностичної перспективної спрямованості:

розробити антикризовий механізм реалізації обов'язку забезпечення житлом, встановленого Законом України «Про правовий режим воєнного часу», та провести оцінку потенційної кількості такого наявного тимчасового житла та потреб у ньому для незахищених категорій осіб. Пріоритетними її отримувачами мають бути вразливі категорії населення;

сформувати механізм використання санаторно-курортних закладів для соціально вразливих категорій осіб, зокрема осіб з інвалідністю, людей літнього віку та осіб, які проживають або проживали в спеціалізованих закладах. У разі недостатності фінансових або людських ресурсів для проведення оцінки може бути розглянуто можливість негайного залучення міжнародних донорів до участі у процесі оцінки та подальшої адаптації санаторіїв для проживання (короткострокові проекти);

оцінити ступінь пошкодження майна, щоб мати можливість визначити пріоритети та виділити ті будівлі, які мають бути відбудовані або принаймні захищені, щоб уникнути їхнього подальшого руйнування через погодні умови. У процесі відбудови / реконструкції / ремонту пошкоджених об'єктів має бути враховано потреби осіб з інвалідністю, маломобільних осіб. Зважаючи на великий масштаб пошкодженого майна в Україні, потрібно залучити громадські / міжнародні організації для допомогти в цьому процесі. З огляду на можливі майбутні звернення до суду, необхідно враховувати необхідність збору не лише даних, а й доказів.

Отже, механізм гарантування державою права на соціальне житло для внутрішньо переміщених осіб пов'язаний з політикою відбудови України, зокрема, на інклюзивних засадах і має враховувати комплексне забезпечення права на житло на територіях, що залишаються офіційно під контролем держави.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Saghinadze and Others v. Georgia» від 27.05.2010, заява № 18768/05. *European Court of Human Rights. HUDOC database*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98885> (дата звернення: 09.04.2023).
2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Sargsyan v. Azerbaijan» від 16.06.2015, заява № 40167/06. *European Court of Human Rights. HUDOC*

- database*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155662> (дата звернення: 09.04.2023).
3. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Gulmammadova v. Azerbaijan» від 22.04.2010, заява № 38798/07. *European Court of Human Rights. HUDOC database*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98395> (дата звернення: 09.04.2023).
  4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Chiragov and Others v. Armenia» від 16.06.2015, заява № 13216/05. *European Court of Human Rights. HUDOC database*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155353> (дата звернення: 09.04.2023).
  5. Смуш-Кулеша М., Федорова А., Мойса Б. Соціальні права в Україні під час війни : звіт про оцінку потреб. 2022. URL: <https://rm.coe.int/needs-assessment-ua-2/1680a9b408> (дата звернення: 09.04.2023).

**Ян БЕРНАЗЮК,**

*суддя Верховного Суду*

*в Касаційному адміністративному суді,*

*доктор юридичних наук, професор*

## **НЕЗАСТОСУВАННЯ СУДОМ ЗАКОНУ: МІЖ ВЕРХОВЕНСТВОМ ПРАВА ТА ПРИНЦИПОМ РОЗПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ)**

Значна частина публічно-правових спорів, які вирішуються в адміністративних судах, стосується захисту соціальних прав, гарантованих Конституцією України. У таких спорах позивачі досить часто основним мотивом наводять невідповідності положень певного закону до Конституції України та, відповідно, просять суд застосувати принцип верховенства права. У таких справах адміністративний суд має, головним чином, оцінити обґрунтованість відповідних вимог та навести належні мотиви задоволення або відхилення позову.

### **1. Верховенство права (Rule of law)**

Визначення суті верховенства права та її основних складових міститься в Рішенні Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 23.01.2020 № 1-р/2020: верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати в тому числі в контексті основоположних таких його складових, як принцип законності, принцип поділу влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду.

У ст. 129 Конституції України серед основних засад судочинства раніше зазначався принцип законності, разом із тим у чинній редакції вказаної статті (після внесення змін згідно із Законом України від 02.06.2016 № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» такий принцип відсутній та лише міститься вимога стосовно того, що «суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним і керується верховенством права».

Поняття «верховенство права» як загальнолюдська цінність закріплене також у статтях 8 та 147 Конституції України, статтях 2, 6 та 242 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), ст. 5 Закону України «Про адміністративну процедуру», а також низці міжнародних договорів, зокрема Преамбулі Загальної декларації прав людини (Universal Declaration of Human Rights), ст. 3 Статуту Ради Європи (Statute of the Council of Europe), Преамбулі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Convention for the

Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), ст. 2 Договору про за-  
снування Європейської Спільноти (Consolidated version of the Treaty on European  
Union (TEU)), Преамбулі Хартії основних прав Європейського Союзу (Charter  
of fundamental rights of the European Union), Преамбулі та ст. 14 Угоди про Асо-  
ціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (Association  
Agreement between the European Union and Ukraine).

Верховенство права, у найзагальнішій формі, слід розуміти як справедливість  
(специфіка національної культури та особливості особистості, яка оцінює ситу-  
ацію та/або приймає рішення), обмежену законодавством та, окремо, судовою  
практикою ВС як продовженням законодавства, а також визначеною Конститу-  
цією та законами України метою судового контролю за діяльністю суб'єктів  
владних повноважень з боку адміністративного суду, якою, головним чином, є:  
захист порушеного права відповідної особи (позивача), виправлення можливої  
помилки суб'єкта владних повноважень, створення умов для недопущення  
вчинення суб'єктом владних повноважень такої помилки у майбутньому, а також  
забезпечення принципу правової визначеності для всіх осіб, які будуть учасни-  
ками аналогічних відносин у майбутньому [1].

## 2. Принцип законності (ex lege)

Відповідно до ст. 6 Основного Закону України державна влада здійснюється  
на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої,  
виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених  
цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Як встановлено в п. 6 частини першої ст. 92 Конституції України виключно  
законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види  
пенсійного забезпечення.

Винятково в компетенції Верховної Ради України (далі – ВРУ) знаходиться  
повноваження здійснювати регулювання сфери соціального захисту шляхом  
прийняття нових законів або внесення змін до чинних.

Така позиція ґрунтується, серед іншого, на положеннях статей 75, 76 та 85  
Основного Закону України, які імперативно встановлюють, що єдиним органом  
законодавчої влади в Україні є парламент – ВРУ; прийняття законів належить  
до виключних повноважень ВРУ, яка обирається на основі загального, рівного  
і прямого виборчого права.

Конституція України презюмує конституційність всіх законів та законність  
всіх нормативно-правових актів, оскільки, згідно із ст. 8 Конституції України,  
закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції  
України і повинні відповідати їй.

Судова палата з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у постанові від 21.03.2023 у справі № 240/7411/21 зробила висновок, що закони є основним регулятором суспільних відносин і джерелом права; суд не встановлює правових норм, а лише тлумачить їх; правова система побудована на презумпції конституційності закону, що є основою правої визначеності; неконституційність закону є винятком, встановлення якого потребує відповідної процедури та рішення КСУ.

Згідно з висновком КСУ, що міститься в Рішенні від 24.12.2004 № 22-рп/2004, забезпечення прав і свобод людини потребує законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод.

Позиції щодо безпосереднього застосування принципу законності у сфері соціального захисту деталізовано в Рішенні КСУ від 25.01.2012 № 3-рп/2012.

Суд у цій справі (в аспекті тлумачення положень частини другої ст. 95, частини другої ст. 124, частини першої ст. 129 Конституції України) зробив такі головні висновки:

- 1) суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності;
- 2) цей принцип передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади, виданих на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, у тому числі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, виданих у межах його компетенції на основі і на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України;
- 3) однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загально-суспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України;
- 4) рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості.

Як зазначив Ганс Петтер Ґравер (професор, норвезький науковець у сфері права, автор книги «Герої в суддівській мантиї: добросовісне (чесне) суддівство в умовах аморальних законів»; презентація «Heros of the Law / Герої юридично-



го фронту») судді зв'язані нормами права та принципом верховенства права (bound both by the law and the Rule of Law). Це, на його думку, означає, що суддя має додержуватися закону і не підняти його своїм власним висновком, а верховенство права означає, що органи влади підпорядковуються закону.

Суддя КСУ Лемак В. В. у своїй окремій думці стосовно Рішення КСУ (Другий сенат) від 07.04.2021 № 1-р(II)/2021 зазначає, що не кожен індивідуальний інтерес набуває рангу гарантованого Конституцією України права людини. Темпи зростання мінімального розміру пенсій, як і мінімального розміру заробітної плати чи інші подібні питання, не можуть стати продуктом діяльності судової влади, оскільки йдеться про здійснення соціальної політики держави, що є відповідно до Конституції України прерогативою політичних гілок влади (парламенту і уряду), які вживають для цього демократичні інструменти (компроміс, переговори). Виняток із цього становить лише ситуація, коли суд встановлює таке порушення сутності соціального права, яке ставить людину в умови, несумісні з її гідністю.

3. Порядок та підстави незастосування судом положень закону («*dura lex, sed lex*»)

У контексті охарактеризованого принципу законності загальноприйнято вважати, що незастосування закону можливе лише за умови:

- 1) встановлення судом ознак неконституційності такого закону в цілому або окремих його положень (здійснення інцидентного (казуального) конституційного контролю) (частина четверта ст. 7 КАС України): у такому випадку суд після ухвалення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до КСУ подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції КСУ;
- 2) подолання судом встановлених колізій та застосування іншого акта вищої або такої ж юридичної сили (частини третя та п'ята ст. 7 КАС України);
- 3) встановлення судом, що окремі положення закону не відповідають критерію «якість закону».

У своєму науковому дослідженні О. Ободовський узагальнив аргументи негативної оцінки положень процесуальних кодексів, якими суд наділявся повноваженнями не застосовувати закон, який, на його думку, суперечить Основному Закону України:

- 1) відповідні положення процесуальних кодексів закладають підґрунтя для зловживань з боку суддів;
- 2) повноваження оцінювати відповідність до закону (чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до повно-

важень КСУ) не властиве судам, це є виключна компетенція єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні;

- 3) закон втрачає своє значення надійного регулятора певних суспільних відносин; закон стає неначе відносним (релятивним) – офіційно він існує і тому мав би застосовуватися, але в конкретних ситуаціях закон судом не застосовується з мотивів його невідповідності до Конституції України [2, с. 182].

Висновки:

1. Верховенство права – це орієнтир для поведінки (дій, рішень) всіх суб'єктів, яка має не суперечити закону, а для суб'єктів владних повноважень (додатково) – ґрунтуватися на законі.
2. Верховенство права – це не заперечення принципу законності, а спосіб зрозуміти закон (волю законодавця): (1) у конкретний проміжок часу, (2) за фактичних обставин, які склалися під час виникнення конкретних правовідносин, та (3) в сукупності з іншими законами.
3. Дотримання закону – вимога, яка однаковою мірою стосується всіх, у тому числі суб'єктів приватного права, суб'єктів владних повноважень, а також (окремо) адміністративних судів, які вирішують спори між цими суб'єктами.
4. Принцип законності дозволяє кожному суб'єкту, умовно, діяти за правилом: прочитав закон (прийнятий на його основі підзаконний акт та, за наявності, правові висновки Верховного Суду); розумієш, що дозволено (маєш право або повноваження), а на що діє заборона (що є протиправним); дотримуєшся закону (дієш правомірно та в межах правової визначеності); переконаний у правомірності своєї поведінки та неможливості притягненні до відповідальності (настання інших форм негативних наслідків).
5. Порушення такого підходу та, відповідно, ігнорування принципу законності: суперечить щонайменше принципам правової визначеності, легітимних очікувань та належного урядування як базовим складовим верховенства права; дискримінує іншу сторону правовідносин, якою може бути і суспільство (територіальна громада, держава); означає, що суд може надати дозвіл будь-кому та будь-коли діяти за межами закону (заборони) або за межами наданих законом прав (повноважень); іде в розріз із принципом поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також порушує систему стримувань і противаг (суд втручається в компетенцію суб'єктів нормотворення (ВРУ, Президент України, Кабінет Міністрів України тощо) та може ігнорувати їхню волю (зокрема, впливати на дохідну або видаткову частини державного бюджету); конфліктує з положеннями ст. 57

Конституції України, згідно з якими кожному гарантується право знати свої права і обов'язки.

- б. Держава може встановлювати зміст та обсяг соціальних виплат залежно від її соціально-економічних можливостей, у тому числі змінювати порядок і розміри існуючих соціальних виплат, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України. Суди зобов'язані застосовувати постанови Кабінету Міністрів України з питань соціального захисту громадян, прийняті на виконання вимог Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України [3].

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Берназюк Ян. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі: особливості адміністративного судочинства. URL: <https://constitutionalist.com.ua/pryntsy-p-ofitsijnoho-z-iasuvannia-vsikh-obstavyn-u-spravi-osoblyvosti-administratyvnoho-sudochynstva/> (дата звернення: 08.05.2023)
2. Ободовський Олександр. Про застосування судом норм Конституції України замість положень правового акта, що суперечать їй. *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 3. С. 175–188. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu\\_2018\\_3\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2018_3_15) (дата звернення: 08.05.2023).
3. Берназюк Ян. Конституційні засади тимчасового обмеження соціальних прав у період дії воєнного стану: між приватним інтересом і правом нації на існування. URL: <https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijni-zasady-tymchasovoho-obmezhenia-sotsialnykh-prav-u-period-dii-voiennoho- stanu-mizh-pryvatnym-interesom-i-pravom-natsii-na-isnuvannia> (дата звернення: 08.05.2023).

**Вікторія ВЕННИКОВА,**

*кандидатка юридичних наук,  
заслужена артистка України*

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУМІСНИКІВ ТА ФІЗИЧНИХ ОСІБ–ПІДПРИЄМЦІВ**

Сучасні реалії пенсійного забезпечення та існуючий дефіцит Пенсійного фонду наводять на думку про те, що збільшення кількості відрахувань по ЄСВ є чи не найпершою потребою держави для виконання функції соціального регулятора та чи не найпершим запитом суспільства з метою охорони права кожної застрахованої особи на гідну старість та соціальне забезпечення, гарантовані Конституцією України [1].

Як зазначає к.ю.н., доц. Л. В. Кулачок-Тітова, світова спільнота повсякчас вимушена відповідати на виклики економічних криз, стихійних та техногенних катастроф, воєнних дій тощо. За оцінками Міжнародної асоціації із соціального забезпечення (ISSA), лише 20% населення світу має достатнє охоплення соціальним забезпеченням [2, с. 2].

Наведене приводить до думки про те, що конкуретна, соціально активна поведінка продуктивних сил є запорукою до стабільного соціального забезпечення у старості, відправною точкою, еталоном соціально заохочуваної поведінки, кінцевою метою соціальної політики держави.

Однак реалії в більшості випадків не збігаються з бажаним. Наочними прикладами цього є справи № 520/11635/21 та № 160/23857/21 [3].

Предметом обидвох спорів були порушення, допущені органами Пенсійного фонду при нарахуванні та подальшому перерахунку пенсій особам, які поєднували основну роботу з підприємницькою діяльністю та належним чином сплачували ЄСВ.

При цьому в обидвох справах позивачами були застосовані такі засоби захисту свого права: 1) визнати протиправними: а) дії Головного управління Пенсійного Фонду України в ... області щодо застосування відносно позивача оптимізації до показників, які враховуються при призначенні пенсії відповідно до статей 25, 40 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; б) бездіяльність Головного управління Пенсійного Фонду України в Дніпропетровській області, що виявилась в ухиленні від проведення перерахунку моєї пенсії на підставі ч. 4 ст. 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та зарахування при її обчисленні доходів від

підприємницької діяльності, з яких справлялись страхові внески, за період з ... по ... року; 2) зобов'язати Головне управління Пенсійного Фонду України в ... області перерахувати та виплачувати позивачу з дня набуття рішенням суду законної сили довічно пенсію без застосування оптимізації, що призводить до заниження заробітку, стажу та/або інших показників, які враховуються при призначенні пенсії порівняно з правилами, встановленими статтями 25,40 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; 3) зобов'язати Головне управління Пенсійного Фонду України в ... області перерахувати та виплачувати позивачу з дня набуття рішенням суду законної сили довічно пенсію з урахуванням страхового стажу та заробітку з ... по ... року та доходів від підприємницької діяльності, з яких справлялись страхові внески за період з ... по ... року в порядку, визначеному ч. 4 ст. 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; 4) зобов'язати Головне управління Пенсійного Фонду України в ... області виплатити позивачу недоотриману частину пенсії, на виплату якої позивач мав право, за минулий час без обмеження будь-яким строком із нарахуванням компенсації втрати частини доходів у порядку, встановленому законом, згідно з ч. 2 ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

У першому випадку суд задовольнив вимоги позивача, у другому – відмовив. Оскільки проблема має виключний характер, має неоднакову судову практику з-поміж різних адміністративних судів і стосується великої кількості працівників, не завадило б її розглянути та вирішити на рівні Великої Палати Верховного Суду.

Але і матеріальний закон підлягає зміні у зв'язку з тим, що органи Пенсійного фонду у таких випадках застосовують невідомий нікому, крім посадових осіб Фонду, спосіб оптимізації, що на практиці призводить до заниження коефіцієнтів стажу та заробітку, втрати частини заробітку з розрахунку пенсійних виплат тощо.

Тому пропонується внести зміни до статей 25 та 40 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» шляхом встановлення прямої заборони посадовим особам, які здійснюють призначення та/або перерахунок пенсій, використовувати при цьому способи, терміни або дефініції, що не передбачені цим Законом.

Іншим проявом порушення справедливого балансу між приватним та публічним інтересом у цих відносинах є так зване «усереднення коефіцієнтів» заробітку. Наприклад, якщо працівник отримував заробітну плату на підприємстві з високим коефіцієнтом заробітку, але при цьому додатково провадив і підприємницьку діяльність, органи Пенсійного Фонду здійснюють підрахунок його коефіцієнтів за принципом середнього арифметичного, що в результаті знижує коефіцієнт заробітку порівняно з коефіцієнтом заробітку за основним місцем

роботи. Така практика є, на наше переконання, недопустимою і підлягає прямій законодавчій забороні.

У цілому ж, як і раніше, ми переконані, що задля покращання рівня судового вирішення спорів у сфері соціального забезпечення потрібно: а) прийняти кодифікований акт у сфері соціального забезпечення – Кодекс соціального забезпечення України, у якому передбачити розділ «Індивідуальні спори у сфері соціального забезпечення», а також надати рекомендації щодо його змістовного наповнення; б) розробити й упровадити в юридичних закладах вищої освіти навчальну програму «Порядок вирішення і способи запобігання спорам у сфері соціального забезпечення»; в) внести зміни до ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» шляхом включення загальної норми, за якою право на безоплатну вторинну правову допомогу згідно з цим Законом та іншими законами України мають особи, які потребують соціального забезпечення; д) доповнити ч. 1 ст. 371 КАС України нормою, згідно з якою негайно виконуються рішення суду про стягнення соціальних виплат і надання певних видів соціального забезпечення [4, с. 16].

Реалізація зазначених пропозицій стане в нагоді під час повоєнної відбудови нашої держави, маючи на меті зміцнення її іміджу як соціальної в очах зарубіжних партнерів та міжнародних організацій.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.04.2023).
2. Відгук офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента Кулачок-Тітової Л. В. на дисертаційну роботу Веннікової Вікторії Вікторівни «Особливості вирішення спорів у сфері соціального забезпечення»: 12.00.05 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2020. 11 с.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень (за відповідними опціями звернення). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 06.04.2023).
4. Веннікова В. В. Особливості вирішення спорів у сфері соціального забезпечення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2020. 23 с.

**Вікторія ГОЛУБ,**

*суддя Донецького окружного адміністративного суду,  
аспірантка Харківського національного  
університету внутрішніх справ*

## **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У ЗАХИСТІ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ В УМОВАХ ВІЙНИ**

Статтею 1 Конституції Україна проголошена соціальною державою з широким переліком соціальних прав людини і громадянина, життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека яких ст. 3 Конституції України визнаються найвищою соціальною цінністю [1].

До основних соціальних прав належать право на працю, відпочинок, достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування, соціальне забезпечення, освіту, житло, охорону і допомогу сім'ї, захист материнства, охорону і допомогу дітям та підліткам [2, с. 112].

Державна служба України з надзвичайних ситуацій відіграє важливу роль у захисті соціальних прав громадян в умовах війни. У цій статті розглянемо, як саме ця служба працює та які інструменти використовує для забезпечення безпеки та захисту соціальних прав населення в час війни.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) забезпечує захист соціальних прав громадян під час війни та надзвичайних ситуацій шляхом виконання низки функцій:

1. Забезпечення безпеки населення – ДСНС здійснює роботу з протидії та ліквідації наслідків воєнних дій, терористичних актів, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій. Це дозволяє забезпечити безпеку та захист життя та здоров'я громадян.
2. Надання допомоги – ДСНС надає громадянам допомогу в надзвичайних ситуаціях, включаючи тимчасове проживання, медичну допомогу, харчування та інші необхідні послуги.
3. Контроль та регулювання – ДСНС здійснює контроль за дотриманням законодавства в галузі пожежної безпеки, техногенної та природної безпеки, регулює роботу підприємств та організацій щодо підвищення рівня безпеки.
4. Розвиток системи захисту населення – ДСНС займається розробленням та впровадженням заходів щодо підвищення рівня захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Усі ці функції забезпечують захист соціальних прав громадян в умовах війни та надзвичайних ситуацій, що є надзвичайно важливим для забезпечення безпеки та добробуту населення.

Крім цього, ДСНС проводить інформаційну та просвітницьку роботу серед населення з питань безпеки та дій у надзвичайних ситуаціях. Зокрема, проводяться тренування та навчальні заходи з евакуації, надання першої медичної допомоги, збереження майна, а також інформування населення про найбільш ефективні заходи для захисту від небезпек.

Також ДСНС співпрацює з іншими відомствами та організаціями, які забезпечують соціальний захист населення, щоб забезпечити координацію заходів у разі виникнення надзвичайних ситуацій під час війни.

Нагадаємо, що в Україні триває збройний конфлікт на сході країни з 2014 року, унаслідок якого виникли надзвичайні ситуації та було порушено соціальні права громадян. ДСНС здійснює надзвичайні заходи для захисту населення від наслідків цього конфлікту, зокрема ліквідації наслідків обстрілів та забезпечення безпеки при евакуації мешканців з зони бойових дій.

Крім того, ДСНС веде моніторинг стану захисту соціальних прав громадян у зоні конфлікту та інших надзвичайних ситуацій на території України. Зокрема, відбувається оцінка стану житлових будівель, доріг, мостів та інфраструктури, щоб забезпечити їхню безпеку та готовність до можливих надзвичайних ситуацій.

ДСНС також здійснює заходи з підтримки населення в зоні конфлікту та біженців, які втекли зі зони бойових дій. Зокрема, забезпечується доставка гуманітарної допомоги, забезпечення проживання та харчування для людей, які переселилися зі зони конфлікту, а також надання медичної допомоги та соціальної підтримки.

Усі ці заходи спрямовано на захист соціальних прав громадян під час війни та інших надзвичайних ситуацій. ДСНС забезпечує безпеку та підтримку населення, щоб зменшити вплив негативних наслідків війни та інших надзвичайних ситуацій на життя людей та їхні соціальні права.

Також відповідно до покладених завдань ДСНС здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки та цивільного захисту.

У разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи ДСНС звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, агрегатів, експлуатації будівель,



споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту в порядку, встановленому законом, оскільки ці заходи здійснюються виключно за рішенням адміністративного суду (ч. 2 ст. 70 Кодексу цивільного захисту України) [3].

Разом із тим працівниками ДСНС неодноразово порушувалось питання щодо скорочення строків розгляду судових справ за вищевказаними позовами.

В обґрунтування необхідності скорочення строків розгляду справ наведеної категорії ДСНС повідомляє, що за останні десять років в Україні сталося понад 600 тис. пожеж, в яких загинуло 20 тис. осіб, полум'ям знищено 10 тис. одиниць автотехніки, матеріальні втрати склали майже 30 млрд гривень. Кожний рік у державі стається 65–70 тис. пожеж, гине до 3 тис. осіб, знищується близько 30 тис. будівель та споруд. Втрати від пожеж помітно перевищили загальний збиток держави від інших надзвичайних ситуацій, до того ж вони безповоротні та потребують великих витрат на відновлення. Невжиття невідкладних заходів упродовж найближчих років щодо підвищення захисту населених пунктів та об'єктів може призвести тільки до прямих збитків від пожеж на суму більше 3,5 млрд гривень, а з урахуванням побічних збитків – на суму понад 8 млрд гривень [4].

Разом із тим термін розгляду справ зазначеної категорії може тривати місяцями, а іноді й роками. Тобто експлуатація об'єктів, на яких виявлено порушення, що створюють загрозу життю та здоров'ю громадян, продовжується у разі довготривалого розгляду справ, чим наражає людей на небезпеку та порушення їхніх соціальних прав, а отже, є велика ймовірність виникнення пожеж на них.

Тому 24 вересня 2020 року за законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України було зареєстровано проект закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах за зверненнями органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки № 4150 [5]. Вказаний законопроект включено до порядку денного № 2911-IX від 07.02.2023 Верховної Ради України, та до теперішнього часу відсутня будь-яка інформація щодо результатів його розгляду.

Законопроектом, зокрема, розширено повноваження суду при вирішенні справи, передбачено доповнення Кодексу ст. 283<sup>1</sup> такого змісту: «Стаття 283<sup>1</sup>. Особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки», та негайне виконання рішень суду, прийнятих за результатом розгляду вказаних справ.

Зі змісту статті 283<sup>1</sup> вбачається, що провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної без-

пеки під час здійснення ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів про:

- 1) вжиття у випадках та з підстав, передбачених законом, до юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців, у яких під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) виявлено порушення законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, заходів реагування, визначених законом;
- 2) зобов'язання відповідача допустити посадових осіб органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки до здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Законопроектом передбачено, що зазначена категорія справ має бути вирішена судом першої інстанції протягом п'яти днів після відкриття провадження, а судом апеляційної інстанції – у п'ятиденний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження.

Тобто пропонується віднести вказану категорію адміністративних справ до термінових.

Разом із тим при ознайомленні з указаною ініціативою встановлено, що чинний Кодекс адміністративного судочинства України [6] вже має у своєму переліку ст. 283<sup>1</sup>, яка встановлює особливості провадження у справах про застосування санкцій. Тому задля уникнення плутанини та подвоєння нумерації статей у Кодексі слід у запропонованій наведеним вище законопроектом статті змінити нумерацію з 283<sup>1</sup> на 283<sup>2</sup> у всьому тексті законопроекту.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
2. Турута О. В. Соціальні права людини в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2014. Вип. 24, т. 1. С. 112–115. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/7153/1/pdf> (дата звернення: 12.04.2023).
3. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
4. Пропозиції Державної служби України з надзвичайних ситуацій до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах за зверненнями органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної

- безпеки». URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills\\_documents/document-1915494.doc](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-1915494.doc) (дата звернення: 12.04.2023).
5. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах за зверненнями органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки : проект Закону України від 24.09.2020 № 4150. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=70053](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=70053) (дата звернення: 12.04.2023).
  6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 12.04.2023).

**Віктор ГОРОДОВЕНКО,**  
*суддя Конституційного Суду України,  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України*

## **СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПІДХОДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Проблематика щодо соціального захисту людини завжди посідала помітне місце у практиці Конституційного Суду України (далі – Суд). Натепер вона стає ще актуальнішою, оскільки в Україні у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України введено воєнний стан [1], і чимало людей опинилося у складних соціальних умовах та, як ніколи, потребує забезпечення державою соціального захисту.

З аналізу приписів частини другої ст. 64 Конституції України вбачається, що в умовах воєнного стану в Україні можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень; конституційні права на соціальний захист, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (статті 46, 48 Основного Закону України) не віднесено до переліку прав і свобод, які не можуть бути обмежені [2]. Суд наголошував, що держава у разі, зокрема, виникнення умов воєнного стану може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків для збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства, проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (абзац п'ятий підп. 2.3 п. 2 мотивувальної частини Рішення від 22.05.2018 № 5-р/2018) [3]. Також, як вбачається з практики Суду, Конституція України гарантує посилений соціальний захист окремим категоріям осіб (зокрема, військовослужбовцям), з урахуванням цього здійснюється захист та забезпечення їхніх конституційних соціальних прав.

У Доповіді Верховного комісара ООН із прав людини про захист економічних, соціальних і культурних прав у ситуаціях збройних конфліктів йдеться про те, що держави, які перебувають у стані таких конфліктів, не можуть відкладати або переносити на мирний час реалізацію сутності прав на здоров'я, їжу, житло, доступ до води, освіту; регресивні заходи щодо реалізації сутності економічних та соціальних прав не можна виправдовувати, базуючись лише на наявному конфлікті: держави повинні продемонструвати, що будь-який регрес був неми-

нучим і що було вжито всіх можливих заходів; держави також повинні розподілити максимум наявних ресурсів, базуючись на принципі недискримінації [4].

Отже, воєнний стан в Україні не може виправдати надмірні чи дискримінаційні обмеження конституційних соціальних прав, скасування їхньої сутності.

Суд на підтримання таких вимог ухвалив низку рішень щодо соціального захисту осіб, які є важливими в контексті потреб воєнного стану в Україні.

Одним із таких рішень є Рішення від 06.04. 2022 № 1-p(II)/2022 (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців), у якому Суд бере до уваги реалії сьогодення стосовно збройної агресії Росії, роль Збройних Сил України та інших військових формувань в обороні Української держави, її суверенітету, незалежності та територіальної цілісності та наголошує, що в умовах воєнного стану держава зобов'язана мобілізувати всі доступні їй ресурси для посилення своєї обороноздатності та відсічі збройної агресії російської федерації проти України; відтак усебічна підтримка військовослужбовців Збройних Сил України є одним із засобів розширення оборонних можливостей держави. Суд вважає, що конституційний обов'язок держави щодо забезпечення посиленого соціального захисту військовослужбовців (статті 17, 46 Конституції України) є значущішим, ніж будь-які цілі, досягнення яких законодавець визначав як підставу для запровадження обмеження права на отримання одноразової грошової допомоги у збільшеному розмірі при зміні групи інвалідності, збільшенні відсотка втрати працездатності часовими рамками [5].

Згодом, 12.10.2022, Суд ухвалив ще одне значуще в контексті підтримки потреб воєнного стану Рішення № 7-p(II)/2022 (щодо соціальних гарантій для захисників і захисниць України). У цьому рішенні Суд з урахуванням реалій сьогодення продовжив утверджувати визначальну роль в обороноздатності держави осіб, які захищають Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, та наголосив, зокрема, на конституційному обов'язку держави надати спеціальний юридичний статус громадянам України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також особам, які збройно захищають суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність України під час агресії російської федерації проти України, розпочатої в лютому 2014 року, із забезпеченням відповідно до цього статусу соціальних гарантій високого рівня. Суд вказав, що пенсійне забезпечення як основний складник соціальних гарантій високого рівня стосовно зазначеної категорії осіб не може бути скасовано або обмежено [6].

Іншим важливим у контексті воєнного стану стало Рішення Суду від 22.03.2023 № 3-p(II)/2023 (щодо гарантованості пенсії, що є основним джерелом існування, не нижче прожиткового мінімуму), яке, хоч безпосередньо і не стосу-

ється обороноздатності держави, однак значуще в тому, що ним захищена непорушність людської гідності та сутності конституційних соціальних прав в умовах воєнного стану. Цим рішенням визнано неконституційними законодавчі приписи в тому, що вони унеможливають виплату – у розмірі не нижче прожиткового мінімуму – пенсії, що є основним джерелом існування, призначеної в установленому законом розмірі прожиткового мінімуму, оскільки є недопустимим невиконання державою свого позитивного обов'язку забезпечити мінімальний соціальний захист людини відповідно до приписів частини третьої ст. 46 Конституції України, що заперечує людську гідність як абсолютну цінність, нівелює сутність конституційних прав на соціальний захист та достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї [7].

Зазначені та інші рішення Суду, ухвалені в умовах воєнного стану в Україні, зокрема Рішення від 23.12.2022 № 3-р/2022 (щодо гарантій соціального захисту державних службовців), свідчать, що введення в Україні воєнного стану не змінило підходів Суду до соціального захисту людини; як і раніше, конституційні соціальні права не можуть бути надмірно обмежені чи зазнавати дискримінації, має бути забезпечено баланс між загальними інтересам та зазначеними правами, має залишатися непорушною сутність цих прав. Водночас Суд розвиває ці підходи, зокрема щодо обов'язку держави забезпечити посилений соціальний захист та соціальні гарантії високого рівня для захисників та захисниць України, як власне задля захисту їхніх соціальних прав, так і підтримки обороноздатності держави; щодо гарантованості мінімального соціального захисту людини в аспекті непорушності її людської гідності та сутності конституційних соціальних прав. Тобто Суд навіть в умовах воєнного стану в Україні активно й послідовно дотримується у своїй практиці верховенства права (правовладдя) та демократично-соціального вектора розвитку держави.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 64/2022 : затв. Законом України від 24.02.2022 р. № 2102-IX, зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
2. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
3. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодав-

- чих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII» від 22.05.2018. № 5-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
4. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Situations of Armed Conflict. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ESCR/E-2015-59.pdf#:~:text=During%20emergency%20situations%2C%20such%20as%20armed%20conflicts%2C%20the,health%20care%20or%20other%20services%20necessary%20for%20livelihood> (дата звернення: 14.04.2023).
  5. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16<sup>3</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посиленний соціальний захист військовослужбовців) від 06.04.2022. № 1-р(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
  6. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Жиденка Володимира Вікторовича, Петренка Віктора Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів статті 2 Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року № 3668 – VI (щодо соціальних гарантій для захисників і захисниць України) від 12.10.2022. № 7-р(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-22#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
  7. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Лазуренка Ігоря Олександровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзаців четвертого, п'ятого частини другої статті 70 Закону України «Про виконавче провадження», абзаців третього, четвертого частини другої статті 50 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (щодо гарантованості пенсії, що є основним джерелом існування, не нижче прожиткового мінімуму) від 22.03.2023 № 3-р(II)/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-23#Text> (дата звернення: 14.04.2023).

**Оксана ГРИЩУК,**  
*суддя Конституційного Суду України,  
доктор юридичних наук, професор*

## **ЛЮДСЬКА ГІДНІСТЬ ЯК ДЖЕРЕЛО СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ: РОЗВИТОК ЮРИДИЧНИХ ПОЗИЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ**

Війна – це виклик для цивілізації, а тому першочерговим завданням усіх свідомих людей та соціальних інституцій є збереження цивілізації. На це спрямовано всі зусилля нашої держави, у тому числі й у сфері конституційного судочинства. Як справедливо відзначив Конституційний Суд України (далі – КСУ), «збройна агресія Російської Федерації проти України була розпочата 20 лютого 2014 року, внаслідок чого було анексовано частину території України (Автономну Республіку Крим і місто Севастополь), а деякі райони Донецької та Луганської областей стали тимчасово окупованими. Починаючи з 24 лютого 2022 року, збройна агресія Російської Федерації проти України набула повномасштабного характеру. Головну роль в обороні України відіграють Збройні Сили України та інші військові формування, які своєю мужньою боротьбою здійснюють ефективний захист Української держави та Українського народу» [1]. У такий спосіб КСУ формалізував глибоке усвідомлення Українською державою політичної і юридичної відповідальності перед своїм народом.

Воєнний стан, який запроваджено в Україні, пов'язується з особливим правовим режимом, до якого законодавець висуває низку імперативних вимог, зокрема неприпустимість використання: для захоплення влади та порушення прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб, для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання [2].

З наведеного чітко простежується критерій, сутнісний показник якості державної діяльності в умовах відвернення загрози, відсічі збройній агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, яким є *людська гідність*. Будучи джерелом основних прав і свобод людини, що на аксіоматичному рівні доведено теоретичною і практичною юриспруденцією, людська гідність є тим біосоціокультурним стандартом, який визначає основний правообмежувальний постулат, задекларований Конституцією України: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Консти-



туцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень» (ст. 64 Конституції України). Відповідно, «держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю» [3].

Юрисдикційна практика КСУ є яскравим свідченням забезпечення людської гідності у процесі гарантування прав і свобод людини, у тому числі в умовах воєнного часу. При цьому можна виокремити певну групу справ КСУ, що представляють «соціально-економічний блок людських прав», «через які насамперед утілюється конституційна цінність гарантування гідних умов життя для кожної людини» [4], задекларованих преамбулою Конституції України. Закономірно, що такі справи розглядаються КСУ в контексті загальної концепції соціальної держави, у якій людська гідність є «стрижнем формування соціальної політики, яка має здійснюватися задля убезпечення людини від бідності та гарантування їй у зв'язку з цим базового соціального захисту, мінімальним стандартом якого є прожитковий мінімум, що має реально забезпечувати людині достатній і гідний рівень життя» [5], а також з огляду на умови воєнного часу. Прикладом цього можуть слугувати рішення КСУ про посилені соціальний захист військово-службовців, про соціальні гарантії державним службовцям та про соціальні стандарти пенсійного забезпечення.

Зокрема, КСУ наголосив на такому:

- «головній ролі Збройних Сил України» у виконанні ними конституційно значущих функцій, у зв'язку з чим «держава повинна надавати їм і членам їхніх сімей особливий статус та забезпечувати їх додатковими гарантіями соціального захисту відповідно до частини п'ятої статті 17 Конституції України як під час проходження служби, так і після її закінчення; щодо осіб, на яких покладено обов'язок захищати Україну, її незалежність і територіальну цілісність, та членів їхніх сімей частиною п'ятою статті 17 Конституції України встановлено особливий соціальний захист, який не обмежено умовами й рівнем, визначеними у статті 46 Основного Закону України» [6]. У цьому рішенні КСУ також зазначив, що «припис частини п'ятої статті 17 Конституції України потрібно розуміти як такий, що покладає на державу обов'язок забезпечувати також соціальний захист громадян України – ветеранів війни, зокрема осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, та членів сімей осіб, які захищали Вітчизну, її незалежність, суверенітет і територіальну цілісність» [6];
- важливості законодавчого регулювання порядку реалізації права на соціальний захист, гарантованого частиною першою ст. 46 Конституції

України, що має здійснюватися в системному взаємозв'язку з вимогами щодо посиленого соціального захисту військовослужбовців у розумінні частини п'ятої ст. 17 Основного Закону України, припис частини п'ятої ст. 17 Конституції України чітко покладає на державу конституційний обов'язок щодо створення системи посиленої соціальної підтримки військовослужбовців і членів їхніх сімей; виконання державою конституційного обов'язку щодо забезпечення посиленого соціального захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних або резервістів покликане не тільки забезпечити соціальний захист кожного з них індивідуально, а й сприяти виконанню громадянами України обов'язку щодо захисту Вітчизни – України, її суверенітету, незалежності та територіальної цілісності; заходи у сфері оборони держави мають бути своєчасними, послідовними та комплексними, оскільки від їхнього ефективного запровадження залежить стан обороноздатності України [1];

- конституційному обов'язку держави надати спеціальний юридичний статус громадянам України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, членам їхніх сімей, а також особам, що збройно захищають суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність України під час агресії Російської Федерації проти України, розпочатої у лютому 2014 року, із забезпеченням відповідно до цього статусу соціальних гарантій високого рівня [7].

Стосовно державних службовців КСУ вказав, що сучасний стан законодавчого регулювання перерахунку розмірів пенсій особам, яким надано право на призначення пенсії на підставі ст. 37 Закону України «Про державну службу», є не звичайною законодавчою прогалиною (лакуною), а законодавчим упущенням (*legislative omission*), наявність якого є порушенням Конституції України. Для розвитку, конкретизації та деталізації приписів статей 3, 8, 24, 46 Основного Закону України перерахунок розмірів пенсій обов'язково має бути внормований у законі, ухваленому Верховною Радою України. Незабезпечення державою законодавчого підґрунтя для функціонування ефективного юридичного механізму перерахунку розмірів пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, зокрема у зв'язку із законодавчим упущенням у внормуванні суспільних відносин, свідчить про ілюзорність конституційних гарантій права на соціальний захист та порушення низки конституційних норм і принципів [8].

При цьому КСУ визначає механізм виконання ухваленого ним рішення, зважаючи на умови воєнного стану: «...для дотримання балансу приватних інтересів суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону України «Про державну служ-

бу», і публічного інтересу в збереженні збалансованості Державного бюджету України під час дії в Україні воєнного стану, на підставі аналізу статей 3, 8, 24, 46, 64, 95 Основного Закону України в їх посутньому взаємозв'язку Конституційний Суд України вважає за доцільне відтермінувати втрату чинності підпунктом 1 пункту 2 розділу XI "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про державну службу"» [8].

Наведене є розвитком позиції КСУ, задекларованої попередніми його рішеннями, згідно з якими «у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства» [3].

Подальший розвиток юридичних позицій КСУ щодо питань пенсійного забезпечення в умовах воєнного часу пов'язано з утвердженням соціально гарантованого життя Людини як істинного «скарбу Природи», її безпечного економічного середовища: «...відповідно до приписів статей 1,3, 8, 21, 28, 46, 48, пункту 6 частини першої статті 92 Конституції України у їх взаємозв'язку соціальна держава відповідальна за захист людської гідності, забезпечення достатнього і гідного рівня життя людини та задля цього зобов'язана створювати належні та дієві національні юридичні механізми реалізації конституційних прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень для неї і її сім'ї, зокрема, гарантувати в повному обсязі на законодавчому рівні прожитковий мінімум як мінімальний стандарт базового соціального захисту людини від бідності, який є непорушним і належить до складників сутнісного змісту вказаних конституційних прав у соціальній державі, оскільки спрямований на задоволення ключових потреб людини для гідного і достатнього рівня її життя. Людську гідність буде заперечено, якщо держава не забезпечить людині принаймні мінімальних соціальних вигод» [5].

Наведене демонструє активну позицію КСУ в питаннях збереження цінності людської гідності та її соціально-економічного забезпечення в умовах воєнних викликів сьогодення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1- р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16<sup>3</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сі-

- мей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців). URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/1-rii2022> (дата звернення: 13.04.2023).
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 13.04.2023).
  3. Рішення Конституційного Суду України від 23.05.2018 № 5- р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII. URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/5-r2018> (дата звернення: 13.04.2023).
  4. Рішення Конституційного Суду України від 22.06.2022 № 5- р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Абрамовича Олексія Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу України (щодо дискримінації у реалізації права на житло). URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/5-rii2022> (дата звернення: 13.04.2023).
  5. Рішення Конституційного Суду України від 22.03.2023 № 3-р(II)/2023 у справі за конституційною скаргою Лазуренка Ігоря Олександровича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзаців четвертого, п'ятого частини другої статті 70 Закону України «Про виконавче провадження», абзаців третього, четвертого частини другої статті 50 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (щодо гарантованості пенсії, що є основним джерелом існування, не нижче прожиткового мінімуму). URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/3-rii2023> (дата звернення: 13.04.2023).
  6. Рішення Конституційного Суду України від 18.12.2018 № 12- р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII (справа про соціальний захист ветеранів війни та членів їхніх сімей). URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/12-r2018> (дата звернення: 13.04.2023).
  7. Рішення Конституційного Суду України від 12.10.2022 № 7- р(II)/2022 у справі за конституційними скаргами Жиденка Володимира Вікторовича, Петренка Віктора Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів статті 2 Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 08.07.2011 р. № 3668-VI (щодо соціальних гарантій для захисників і захисниць України). URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/7-rii2022> (дата звернення: 13.04.2023).

8. Рішення Конституційного Суду України від 23.12.2022 № 3-р/2022 у справі за конституційною скаргою Мосюрчака Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII (щодо гарантій соціального захисту державних службовців). URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/3-r2022> (дата звернення: 13.04.2023).

**Олена ГУБСЬКА,**

*суддя Верховного Суду  
в Касаційному адміністративному суді,  
доктор юридичних наук, професор*

**Наталія БОГАСHEВА,**

*науковий консультант відділу забезпечення роботи  
судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу  
та референдуму, а також захисту політичних прав громадян  
секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник*

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Право на працю як одне з основних конституційних прав людини традиційно відноситься до категорії соціально-економічних прав. Це право закріплено у ст. 43 Конституції України, ст. 6 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, ст. 1 Європейської соціальної хартії (переглянутої). Таким чином, трудові правовідносини регулюються насамперед нормами приватного права.

З іншого боку, право на доступ до публічної служби належить до групи громадянських та політичних прав. Це право є складовою основоположного права на участь громадян в управлінні державними (чи, більш широко, публічними) справами; його закріплено у ст. 38 Конституції України, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Його публічно-правова природа накладає істотний відбиток на характер діяльності публічних службовців.

І тим не менше під час проходження публічної служби в будь-якому її варіанті (державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, військова служба та інші спеціальні випадки службової діяльності) безпосередньо реалізуються не лише публічні, але і трудові права службовців; унаслідок цього в її регулюванні тісно переплетено норми публічного і приватного (трудоного) права, які не завжди узгоджуються між собою внаслідок їхньої різної правової природи. Це створює специфічні проблеми при судовому вирішенні спорів, пов'язаних зі вступом на публічну службу, проходженням служби та її припиненням (звільненням зі служби).

Практика Верховного Суду протягом останніх років виробила послідовний підхід до вирішення цих проблем при розгляді спорів цієї категорії. Він засно-

ваний на відомому доктринальному положенні, відповідно до якого при розбіжності між загальними і спеціальними нормативно-правовими актами перевага надається спеціальним. При цьому застосування загальних норм можливе як субсидіарне, тобто в тих ситуаціях, коли спірні правовідносини не врегульовані нормами спеціального законодавства. Відповідно до цієї позиції, усі відносини публічної служби регулюються відповідним спеціальним законом. Однак у разі наявності прогалин у спеціальному законі (окремі аспекти правовідносин не врегульовано або неповно врегульовано) слід застосовувати відповідні приписи загального трудового законодавства. Така позиція, яка тепер належить до усталеної судової практики, засвідчує пріоритет публічно-правового характеру відносин публічної служби, приватно-правовий аспект у якій має додатковий, підпорядкований характер.

Воєнний стан, введений з дня широкомасштабної агресії 24 лютого 2022 року, чинить істотний вплив на всі правовідносини в Україні. Відповідно до частини другої ст. 64 Конституції, яка допускає окремі обмеження конституційних прав громадян, Указ Президента України від 24 лютого 2022 року, яким в Україні введено воєнний стан, передбачив можливість обмеження в тому числі прав на доступ до публічної служби (ст. 38 Конституції) та на працю (ст. 43 Конституції). Відповідні обмеження запроваджені низкою законів, насамперед Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [1], а також Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [2] (набрав чинності 24.03.2022). Положення останнього Закону поширені на відносини публічної служби (точніше, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) Законом № 2352-IX (набрав чинності 19.07.2022) [3]. Цим же Законом внесені зміни до ст. 233 Кодексу законів про працю, що обмежує строк звернення до суду з трудовим спором, у тому числі про стягнення належної працівникові заробітної плати (строк останнього звернення раніше не обмежувалося) трьома місяцями з дня, коли працівник дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права. Таке звуження обсягу права на звернення до суду з трудовим спором можна визнати прийнятним лише в умовах воєнного стану.

Таким чином, положення Закону України «Про організацію трудових відносин...» прямо не передбачають особливостей у своєму застосуванні щодо публічних службовців. Тим не менше такі особливості існують. Так, частина дев'ята ст. 9 та ст. 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану» встановлюють низку спеціальних норм, які регулюють особливості призначення на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, проходження служби в період дії правового режиму воєнного стану та звільнення з посад після припинення воєнного стану, які не передбачені загальними нормами Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»,

а отже, повинні мати пріоритетне значення порівняно з загальними нормами для регулювання відповідних правовідносин та вирішення пов'язаних із ними спорів.

Важливе місце у правовому регулюванні особливостей роботи державних службовців займає також постанова Кабінету Міністрів України № 440 від 12.04.2022 [4]. Ця постанова реалізує спеціальні повноваження Кабінету Міністрів, надані йому Законом України «Про правовий режим воєнного стану» в частині запровадження заходів воєнного стану і, зокрема, здійснення оперативного управління діяльністю органів виконавчої влади (ст. 12<sup>1</sup> Закону). Так, ця постанова поширює на державних службовців в умовах воєнного часу можливість використання дистанційної форми роботи, запровадженої ст. 60<sup>2</sup> Кодексу законів про працю, лише за умови їхнього перебування на території України та за наявності організаційних і технічних можливостей для виконання їхніх посадових обов'язків. Таким чином, ця форма роботи не може бути дозволена для тих працівників, які під час війни виїхали за межі України або перебувають на тимчасово окупованій території України, що має наслідком відсутність відповідних організаційних і технічних можливостей.

Хоча зазначена постанова є підзаконним актом, вона обмежує можливості застосування ст. 60<sup>2</sup> Кодексу законів про працю в рамках публічної служби. Таке співвідношення нормативних актів різної юридичної сили є особливістю правового регулювання режиму воєнного часу.

Новелою трудового законодавства, запровадженою ст. 13 Закону України «Про організацію трудових відносин...», є інститут *призупинення* трудового договору – тимчасове припинення роботодавцем забезпечення працівника роботою і тимчасове припинення працівником виконання роботи за укладеним трудовим договором у зв'язку зі збройною агресією проти України, що виключає можливість обох сторін трудових відносин виконувати обов'язки, передбачені трудовим договором. Відповідно до зазначеної статті, призупинення не є припиненням (розірванням) трудових правовідносин. Такий працівник не вважається звільненим з посади; однак відшкодування заробітної плати, гарантійних та компенсаційних виплат працівникам за час призупинення дії трудового договору в повному обсязі покладається на державу, що здійснює збройну агресію проти України. Зазначене правове регулювання є принципово новим для вітчизняного права; тлумачення відповідних приписів вимагатиме уважного аналізу.

Встановлене цією статтею обмеження, яке не дозволяє застосовувати призупинення трудового договору до керівників та заступників керівників державних органів, а також посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають виборні посади, тим самим передбачає, що до інших працівників державних



органів (державних службовців), а також невиборних службовців місцевого самоврядування цей інститут може бути застосовано.

У частині правовідносин у сфері місцевого самоврядування інститут припинення трудового договору для посадових осіб самоврядування тісно перекується з передбаченим ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» інститутом тимчасового припинення (до закінчення воєнного стану) діяльності органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, діяльність яких тимчасово зупинено, не перестають існувати, оскільки їхня діяльність може бути відновлена протягом 30 днів після припинення правового режиму воєнного стану. Це означає, що повинен зберігатися кадровий склад (працівники) таких органів; їхній трудовий статус протягом часу зупинення діяльності, очевидно, має характеризуватися призупиненням їхніх трудових договорів. Щоправда, у рамках такого взаємозв'язку норм двох законів незрозумілим стає непоширення призупинення трудового договору на виборних посадових осіб місцевого самоврядування, до яких належить не лише сільський, селищний, міський голова (обраний територіальною громадою), але й, відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадові особи, які обираються або затверджуються відповідною місцевою радою, – секретар сільської, селищної, міської ради, голова та заступники голови обласної, районної, районної в місті ради. Збереження трудових правовідносин зазначених посадових осіб на час тимчасового зупинення діяльності цих органів принципово важливе для відновлення функціонування місцевого самоврядування після припинення воєнного стану. Вважаємо, що такий виняток має бути переглянутий законодавцем.

Зазначимо водночас, що перелічені акти законодавства не стосуються інших видів публічної служби, насамперед військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових і воєнізованих формувань, у тому числі Національної поліції. До реалізації соціальних прав військовослужбовців в умовах воєнного часу належить насамперед розмір та умови виплати грошового забезпечення військовослужбовців, які в частині додаткової винагороди на час воєнних дій визначені постановою Кабінету Міністрів України № 168 [5].

Постанова КМУ № 168, прийнята 28.02.2022, зазнала численних змін, у тому числі щодо підстав та розміру додаткової винагороди. Специфікою положень цієї постанови стало віднесення початку застосування відповідних приписів, у тому числі змін, внесених у березні та липні 2022 року, до 24 лютого 2022 року, тобто надання цим положенням постанови зворотної дії в часі.

Ця правова проблема була уважно проаналізована в рішенні Касаційного адміністративного суду від 06.04.2023 у справі, розглянутій як зразкова [6],

у контексті ст. 58 Конституції України, тлумачення якої неодноразово надав Конституційний Суд України. Застосувавши принцип верховенства права, зокрема вимогу правової передбачуваності та правової визначеності, Верховний Суд сформулював важливу правову позицію, відповідно до якої «надання нормативно-правовому акту ретроактивної дії не порушуватиме принципи незворотності дії в часі та правової визначеності, якщо ці зміни не погіршують правове становище особи: не встановлюють чи не посилюють юридичну відповідальність, не скасовують і не обмежують чинні права і свободи».

Судова практика Верховного Суду щодо особливостей регулювання трудових відносин стосовно публічних службовців під час війни ще не отримала належного розвитку з очевидної причини їхньої новизни. Однак такі справи, без сумніву будуть виникати в недалекому майбутньому. При їхньому розгляді Верховному Суду доведеться переглядати деякі зі своїх попередніх правових позицій, і не лише через зміну нормативного регулювання.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 26.04.2023).
2. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20> (дата звернення: 26.04.2023).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин : Закон України від 01.07.2022 № 2352-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2352-20> (дата звернення: 26.04.2023).
4. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2022 № 440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-p> (дата звернення: 26.04.2023).
5. Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2022-p> (дата звернення: 26.04.2023).
6. Рішення Верховного Суду від 06.04.2023 у справі № 260/3564/22. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/110064913> (дата звернення: 26.04.2023).

**Ірена ГУЛКЕВИЧ,**

*суддя Львівського окружного  
адміністративного суду*

**Олександр КОМОРНИЙ,**

*заступник голови Львівського  
окружного адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук*

## **ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПЕРЕРАХУНКУ ПЕНСІЙ КОЛИШНІХ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ, ЩО ВІДРЯДЖАЛИСЯ ДЛЯ ВИКОНАННЯ СЛУЖБОВИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ІНШИХ УСТАНОВ, ОРГАНІЗАЦІЙ І ПІДПРИЄМСТВ**

Гідне пенсійне забезпечення військовослужбовців та перерахунок пенсії базується на визнанні значного внеску цих осіб у захист національних інтересів та безпеки держави. Військова служба та участь у бойових діях супроводжується ризиком для життя та здоров'я захисників, а також може мати психологічні наслідки. Таким чином, пенсійне забезпечення є важливою соціальною гарантією для військових та їхніх сімей, забезпечуючи достойні умови життя після закінчення служби в армії. Враховуючи важливість військової служби та внесок у безпеку країни, пенсійне забезпечення є обов'язковою соціальною відповідальністю держави.

З часом змінюються економічні та соціальні умови, що впливає на рівень життя населення, у тому числі ветеранів, які стали на захист Батьківщини, а після демобілізації виникне необхідність перерахунку пенсії.

Особливої уваги потребує категорія військовослужбовців, які брали участь в антитерористичній операції та набули право на пенсію у зв'язку з отриманням інвалідності внаслідок війни, адже останні отримують право на перерахунок пенсії при збільшенні грошового забезпечення, що допоможе зберегти їхній достатній рівень життя та забезпечити відповідний соціальний захист з урахуванням зміни сьогодення.

Однак, беручи до уваги судову практику за минулі роки, можна стверджувати про її неоднозначність та небажання органів Пенсійного фонду України проводити відповідні перерахунки пенсії.

Спеціальним законом, який регулює правовідносини у сфері пенсійного забезпечення військовослужбовців та перерахунку пенсії, є Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.92 № 2262-XII (далі – Закон № 2262-XI).

В Україні виплату пенсій забезпечує загальнообов'язкова державна система соціального страхування, яка фінансується за рахунок внесків, що сплачуються працюючими особами та їхніми роботодавцями. Таким чином, існує законодавча гарантія, щодо виплат та перерахунку пенсії, а соціальні внески сплачуються з урахуванням грошового забезпечення діючих військовослужбовців [1].

Так, частиною третьою ст. 43 Закону № 2262-XII передбачено, що пенсії військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби) обчислюються з розміру грошового забезпечення та інших складових, з яких сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України) [1].

У зв'язку з цим, відповідно до частини вісімнадцятої ст. 43 Закону № 2262-XII, законодавець визначив, що, якщо на момент призначення або виплати пенсії відбулася зміна розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення та/або було введено для зазначених категорій осіб нові щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії, призначена пенсія підлягає невідкладному перерахунку. Частинами першої, другої та четвертої ст. 63 Закону № 2262-XII перерахунок пенсій військовослужбовцям та членам їхніх сімей провадиться на умовах, у порядку та розмірах, передбачених Кабінетом Міністрів України за документами, що є у пенсійній справі, а також додатковими документами, поданими пенсіонерами на час перерахунку [1].

Таким чином, при збільшенні розміру грошового забезпечення – збільшується розмір сплати єдиного внеску та відповідно підвищується пенсія.

З урахуванням зазначеного, Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 13.02.2008 № 45 «Про затвердження Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 року № 393», відповідно до якого перерахунок пенсій, окрім інших, покладається на Пенсійний фонд України та його головні управління, які через бюрократію затягують цей процес [2].

Однак законодавець частиною першою ст. 63 Закону № 2262-XII передбачив можливість проведення перерахунку за додатковими документами, поданими пенсіонерами на час перерахунку.

Так, питання щодо подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону № 2262-XII, крім пенсій військово-службовцям строкової служби та членам їх сімей, регулює Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затверджений постановою Пенсійного фонду України від 30.01.2007 № 3-1, що зареєстрована в Міністерстві юстиції України 15.02.2007 за № 135/13402 (далі – Порядок № 3-1).

Відповідно до пункту 23 Порядку № 3-1 перерахунок раніше призначених пенсій проводиться органами, що призначають пенсії, у порядку, установленому ст. 63 Закону № 2262-XII. Пенсіонери подають органам, що призначають пенсії, додаткові документи, які дають право на підвищення пенсії [3].

Таким чином, підставою для вчинення дій, спрямованих на перерахунок раніше призначених пенсій, може бути як відповідна заява пенсіонера та додані до неї документи, так і рішення, прийняте Кабінетом Міністрів України.

Однак питання перерахунку пенсії колишніх військовослужбовців за заявами пенсіонера установами Пенсійного фонду України сприймається критично, зокрема, це стосується колишніх військовослужбовців, що відряджалися для виконання службових обов'язків до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших установ, організацій і підприємств та були звільнені із служби у зв'язку з виходом на пенсію безпосередньо з посад, на яких вони перебували. У зв'язку з цим рішення пенсійних органів про перерахунок оскаржуються до суду, проте судова практика вирішення цієї категорії справ є неоднозначною та потребує зразкового рішення [8–11].

Верховним Судом неодноразово приймалось остаточне рішення щодо застосування нормативних актів та визначення законності дій органів державної влади. Зокрема, 12.11.2019 Верховним Судом у справі № 826/3858/18 рішення судів першої та апеляційної інстанцій щодо постанови Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» та зміни умов і норм пенсійного забезпечення, зокрема звуження фактичних обсягів прав і гарантій пенсійного забезпечення, гарантованих Законом № 2262-XII, залишено без змін. Суд касаційної інстанції, серед іншого, вказав на те, що до повноважень Кабінету Міністрів України не входить зміна структури грошового забезпечення, а приводом для перерахунку пенсій є підвищення грошового забезпечення відповідних категорій, розмір якого, а не складові, може змінюватися Кабінетом Міністрів України. Таким чином, Суд визначив остаточну позицію у справах цієї категорії.

Ураховуючи зазначене та значну кількість військових пенсіонерів, у тому числі інвалідів війни, які потребують перерахунку пенсії у зв'язку зі збільшенням грошового забезпечення, є потреба у визначенні єдиного підходу до перерахунку пенсії за додатковими документами, поданими пенсіонерами на час перерахунку відповідно до ст. 63 Закону № 2262-XI.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
2. Про затвердження Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 р. № 393 : постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45-2008-%D0%BF> (дата звернення: 12.04.2023).
3. Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затверджений постановою Пенсійного фонду України від 30.01.2007 № 3-1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
4. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.12.2018 у справі № 826/3858/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79199205> (дата звернення: 12.04.2023).
5. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 05.03.2019 у справі № 826/3858/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80454350> (дата звернення: 12.04.2023).
6. Постанова Верховного Суду від 12.11.2019 у справі № 826/3858/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85678754> (дата звернення: 12.04.2023).
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24.06.2020 у справі № 160/8324/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90111834> (дата звернення: 12.04.2023).
8. Рішення Луганського окружного адміністративного суду від 05.06.2018 у справі № 812/721/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74606666> (дата звернення: 12.04.2023).
9. Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 10.03.2021 у справі № 140/1753/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95403156> (дата звернення: 12.04.2023).

10. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 19.11.2020 у справі № 420/5532/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92955229> (дата звернення: 12.04.2023).
11. Рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 01.09.2021 у справі № 460/9264/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99303932> (дата звернення: 12.04.2023).

**Володимир ДЕМИДЕНКО,**

*професор кафедри конституційного права*

*та прав людини Національної академії внутрішніх справ,*

*кандидат юридичних наук, доцент*

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА КОЖНОГО НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД**

Динамічну розбудову Української держави як соціальної в післявоєнний період не можна уявити без належного та повноцінного забезпечення реалізації права кожного на достатній життєвий рівень. Адже втілення цього конституційного права є безумовною метою соціальної держави, у центрі політики якої має знаходитися людина з соціально-економічними потребами. Крім того, ефективне забезпечення права на достатній життєвий рівень є засадою для утвердження та забезпечення інших конституційних особистих, політичних, соціально-економічних, культурних та інших прав і свобод людини і громадянина.

Актуальність науково-теоретичного дискурсу права на достатній життєвий рівень особливо посилюється з огляду на такі аспекти: а) фундамент для подальшого післявоєнного зростання рівня забезпечення права кожного на достатній життєвий рівень в Україні має закладатися саме зараз в умовах воєнного стану та матеріалізуватися в державній політиці через комплекс демографічних, політичних, соціально-економічних, ідеологічних, воєнних та інших заходів; б) успішне втілення прагнення Українського народу щодо інтеграції до Європейського Союзу (далі – ЄС) та НАТО передбачає належне забезпечення права кожного на достатній життєвий рівень, що неможливе без аналізу, усвідомлення та максимальної допустимої імплементації з урахуванням національних особливостей післявоєнного періоду міжнародних та європейських стандартів реалізації вказаного фундаментального права людини.

Варто зауважити, що достатній рівень життя, що забезпечує свободу від бідності, є невід'ємним правом людини. На універсальному рівні це право знайшло відображення в Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, Конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації, Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенції про права дитини та багатьох інших міжнародних документах.

Стаття 48 Конституції України встановлює, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг,



житло [1]. Ці положення Основного Закону України відтворюють вимоги ст. 25 Загальної декларації прав людини, де закріплено право кожної людини на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини [2].

Доцільно зазначити, що рівень утвердження в Україні в довоєнний період права кожного на достатній життєвий рівень крізь призму створення дієвого механізму реалізації цього основоположного соціального права через формування юридичних, духовного-ідеологічних, політичних, соціально-економічних, організаційних та інституційних гарантій, його відповідної охорони потребував значного покращання.

Указані положення підтверджуються в тому числі перманентним, системним зниженням позицій України в рейтингу ООН за індексом людського розвитку. Нагадаємо, що індекс людського розвитку – це інтегральний показник для оцінювання довгострокового прогресу людського розвитку в трьох таких основних вимірах: а) тривале та здорове життя; б) доступ до знань; в) гідний рівень життя.

Зокрема, якщо в 2015 році Україна займала 81-му позицію зі 188 держав з індексом людського розвитку 0,747 [3], то вже у 2016 році її рейтинг зменшився до 84-ї позиції, індекс людського розвитку склав – 0,743 [4]. У 2018 році Україна вже посіла 88-му позицію з індексом людського розвитку 0,751 [5]. Так, за рейтингом на 2018 рік попереду України знаходяться такі держави, як Вірменія (83-тя позиція з індексом людського розвитку 0,755), Азербайджан (80-та позиція з індексом людського розвитку 0,757), Грузія (70-та позиція з індексом людського розвитку 0,780), Естонія (30-та позиція з індексом людського розвитку 0,871). Лідерами є Норвегія, яка посіла перше місце з індексом 0,953, Швейцарія та Австралія (друге і третє місця) – відповідно 0,944 та 0,939 [5]. Аналогічний до 2018 року рейтинг України за індексом людського розвитку зберігся і в 2019 році. Це, зокрема, 88-ма позиція з рейтингом 0,750 [6, с. 300]. У 2021 році Україна посіла 77-му позицію серед 191 держави з індексом людського розвитку 0,773 [7, с. 290].

2022 рік став роком повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України, тимчасової окупації окремих територій України та неприхованої демонстрації терористичної сутності вищого військово-політичного керівництва російської федерації та й загалом імперських амбіцій російського народу. Це, звичайно, зумовило значне погіршення достатнього життєвого

рівня та всіх його складових елементів перш за все в Україні, а також у багатьох інших країнах світу. У доповіді Організації Об'єднаних Націй (ООН) за 2021/2022 рік щодо людського розвитку зауважується, що довгострокові наслідки пандемії COVID-19 та поточна інфляція цін на споживчі товари – ціни на продукти харчування, що особливо зросли з війною в Україні, – загрожують загостренням ситуації для людей, які живуть у бідності або на межі бідності в усьому світі [7, с. 46]. Війна в Україні викликала значне зростання чисельності переміщених осіб, включаючи понад 7 млн внутрішньо переміщених осіб та понад 5,6 млн біженців. Діти, які становлять близько половини переміщених осіб, піддаються всіляким психічним розладам. Нині у світі налічується майже 37 млн переміщених дітей – це найбільше з коли-небудь зареєстрованого [7, с. 101].

З огляду на наведене нині вкрай важливо всі факти порушення права на достатній життєвий рівень (відповідних його складових елементів), що зумовлені війною, системно документувати з метою притягнення держави-терористки російської федерації, її вищого військово-політичного керівництва та конкретних виконавців військових злочинів до міжнародної та інших видів юридичної відповідальності, у тому числі з метою відновлення попереднього правомірного стану та відшкодування постраждалим завданих збитків.

Крім того, саме зараз в умовах воєнного стану маємо сформулювати амбітний, бездоганний та комплексний «План Маршалла» з відновлення України з чітко сформульованими пріоритетами, джерелами і механізмами фінансування, пошуком та залученням інвестицій, контролем за витрачанням коштів та заходами щодо координації зусиль із відновлення України між G7, країнами ЄС та НАТО, іншими міжнародними партнерами України, представниками міжнародних фінансових організацій, включаючи Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Європейський банк реконструкції та розвитку та ін.

При цьому основоположними засадами вказаного «Плану Маршалла для України» є формування системи забезпечення безпеки від подальших імовірних агресивних планів російської федерації, а також небанальне засвоєння фінансових ресурсів зарубіжних партнерів, а саме вкрай важливо – стимулювання економічної активності малого і середнього бізнесу в Україні, упровадження ефективних інструментів бюджетно-податкової та кредитної політики. Адже у світовій практиці відомі різні плани з післявоєнного відновлення держав із дуже значною концентрацією фінансових та інших ресурсів, проте переважна їх більшість не увінчалася успіхом.

У межах інвестиційної конференції Dragon Capital's Ukraine Virtual Investor Conference Перша віце-прем'єр-міністр – міністр економіки України Юлія Свириденко наголосила, що економіка України почне зростати швидшими темпами, ніж

до війни. І це стане вигідним моментом для інвестування в Україну [7]. Проте це твердження, на мій погляд, може не справдитися. Адже для його втілення потрібні системні кроки. Позаяк економічне зростання держави загалом (за спрощеним поглядом) ґрунтується на трьох «китах»: а) інвестиції, б) новітні технології та найголовніше – в) людський ресурс. Саме над формуванням людського ресурсу для відбудови України та її соціально-економічного зростання, над створенням умов для повернення українців маємо вже нині прискіпливо працювати.

Змінити тенденції демографічного розвитку України можливо через вживання комплексу заходів спрямованих на таке: а) стимулювання повернення українців додому з-за кордону; б) підвищення народжуваності шляхом реальної державної підтримки сімей із дітьми, надання їм державної цільової допомоги; в) посилення боротьби з вживанням наркотиків, палінням та зловживанням алкоголем; г) пропагування здорового способу життя, систематичних занять фізичною культурою та спортом; д) запровадження генетичного моніторингу населення; е) забезпечення вакцинації дітей та дорослого населення; є) зменшення смертності населення за рахунок поліпшення та створення безпечних умов праці, оздоровлення навколишнього природного середовища, поліпшення побутових умов; ж) запровадження та реалізацію національних програм у системі охорони здоров'я тощо.

На жаль, повноцінне висвітлення забезпечення складових елементів права на достатній життєвий рівень в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнний період у межах цього виступу зробити неможливо. Проте, виходячи з викладеного вище, лише за допомогою продуманих, послідовних та рішучих системних перетворень можна забезпечити прогресивний розвиток Української держави, успішне розв'язання проблем соціального й економічного розвитку, підвищити добробут та забезпечити гідне життя кожній людині.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 13.04.2023).
2. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text) (дата звернення: 13.04.2023).
3. United Nations development programme: Human Development Reports 2015. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2015> (дата звернення: 13.04.2023).
4. United Nations development programme: Human Development Reports 2016. URL: [https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2016\\_statistical\\_annex.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_statistical_annex.pdf) (дата звернення: 13.04.2023).

5. United Nations development programme: Human Development Reports 2018. URL: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/2018humandevlopmentstatistica lupdaterupdf.pdf> (дата звернення: 13.04.2023).
6. United Nations development programme: Human Development Reports 2019. URL: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019pdf.pdf> (дата звернення: 13.04.2023).
7. United Nations development programme: Human Development Report 2021/2022. URL: [https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf) (дата звернення: 13.04.2023).
8. Післявоєнний час стане періодом швидкого зростання економіки та розширення можливостей інвестицій : матеріали інвестиційної конференції Dragon Capital's Ukraine Virtual Investor Conference 08–09 червня 2022. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&isSpecial=True&id=11693a68-84f9-44aa-9a91-5e410c7f9d97&title=PisliavonniiChasStanePeriodomShvidkogoZrostanniaEkonomikiTaRozshirenniaMozhlivosteilInvestitsii> (дата звернення: 13.04.2023).

**Юрій ЗАДОРЖНИЙ,**

*доцент кафедри конституційного та адміністративного права  
Національного транспортного університету,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **ПРАВА «ЦИВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ» І СОЦІАЛЬНІ ПРАВА: ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ЄСПЛ**

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року визначила, що «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру» (ст. 6) [1], натомість цитований документ прямо не унормовує вимог щодо судового захисту «соціальних прав». Водночас предметний аналіз судової практики ЄСПЛ, який «працює» з цією Конвенцією, свідчить, що лівова частка його рішень стосується саме соціальних прав, при цьому суд посилається на ст. 6 цієї Конвенції і констатує порушення «прав цивільного характеру». Отже, постають питання про визначення співвідношення прав «цивільного» і «соціального» характеру в аспекті розуміння цієї Конвенції, а також з'ясування обсягу зобов'язань національної держави щодо забезпечення саме соціальних прав особи, визначених і задекларованих у законодавстві національної держави .

Предметний аналіз відповідей на поставлені питання має враховувати «вік», «умови» та «мету» ухвалення Конвенції 1950 року. Справа в тому, що післявоєнна Європа потребувала колективної безпеки, і передусім гарантій того, що ті чи інші національні держави не зануряться в певний різновид тоталітарного фашизму чи щось подібне, правовим наслідком якого можуть бути війни, репресії, катування, рабство, захоплення або політико-економічне та інше підпорядкування сусідніх держав, знищення народів і націй, тотальне порушення прав людини тощо.

Тож Конвенція 1950 року початково була покликана гарантувати не певний якісний рівень «соціального» забезпечення в напівзруйнованій та економічно ослабленій Європі, а колективну безпеку у сув'язі з фактично мінімальним «набором» висхідних прав людини, необхідних для її життя в означених умовах. Дійсно, зі змісту цієї Конвенції вбачається, що її автори не ставили своїм завданням сформулювати цілісну концепцію колективного соціального захисту людини. Це, поряд з іншим, було зумовлено й тим, що економічні потужності європейських держав післявоєнного періоду були неоднаковими, а системи права

таких держав уже гарантували мінімальні соціальні стандарти на національному рівні. Це по-перше.

По-друге, предмет правового регулювання цієї Конвенції не може бути всеосяжним, тому постало питання щодо юридичних фільтрів в аспекті доступу до правосуддя в рамках юрисдикції Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Автори цієї Конвенції усвідомлювали, що відсутність таких юридичних фільтрів призведе до колосального перевантаження ЄСПЛ, як наслідок – тривалого розгляду цих справ і, зрештою, втрати довіри до цієї судової установи через неефективність її діяльності. Це означало, що текст окремих статей Конвенції потребував прискіпливої уваги. Найбільш ініціативними при формулюванні тексту частини першої ст. 6 Конвенції 1950 року були такі держави, як Данія, Велика Британія, Франція, Єгипет та ін.

Проте між державами постала дискусія: одні з них вважали, що в частині першій ст. 6 цієї Конвенції доцільно обмежитися посиланням на «права людини» в цілому, натомість інші держави виступили категорично проти такого унормування, тому що формат юридичної конструкції «права людини» є надто широким та охоплює ті правовідносини, що складаються як між самими фізичними особами, так і між фізичними особами та органами державної влади тощо.

Тож на практиці це означало б, що рішення ЄСПЛ в аспекті вирішення спорів адміністративного характеру може межувати з фактичним втручанням у внутрішні справи національної держави. Зрештою, представники Франції запропонували унормувати в тексті ст. 6 цієї Конвенції словосполучення «спір про права та обов'язки цивільного характеру» («de (caractere) civil»), водночас змістовно близькою до означеної вище була законодавча пропозиція і британської сторони, яка запропонувала такий варіант цієї статті Конвенції як «його права і обов'язки, захищені цивільним позовом» (пункти 20–22) [2]. Наведене доводить, що використання слова «цивільний» («civil») у контексті словосполучення «прав людини» за задумом розробників Конвенції передбачало суттєве звуження предмета позову майбутніх позивачів до ЄСПЛ через окреслення предмета спору лише тими правовідносинами, що виникають між самими фізичними особами, тому що до юрисдикції ЄСПЛ не могли належати спори, які виникали між фізичними особами та органами державної влади.

Вочевидь у цьому аспекті розробники Конвенції 1950 року зважали і на ті доктринальні догмати, які чітко закарбувалися ще в римському праві, а саме: римські юристи пов'язували явище «цивільних прав» лише з приватноправовими відносинами (не публічними) [3, с. 14].

Проте сучасна судова практика свідчить, що ЄСПЛ у процесі застосування правовідносин до частини першої ст. 6 Конвенції усвідомлено вийшов за ті пред-

метно-змістовні рамки, які початково були закладені її розробниками. І в цьому є сенс та логіка.

ЄСПЛ, особливо крайніх сорок років, системно забезпечує вирішення тих судових спорів, що виникають в аспекті частини першої ст. 6 Конвенції, не тільки і не стільки між фізичними особами, а здебільшого між фізичними особами та органами державної влади, іншими органами публічної влади, що зумовило накопичення відповідної судової практики, яка, по суті, сформувалася під впливом національного законодавства європейських держав.

Так, ЄСПЛ сформував низку взаємоузгоджених правових позицій щодо тлумачення частини першої ст. 6 Конвенції в аспекті розуміння «прав цивільного характеру», зокрема: 1) конвенційне законодавство охоплює не тільки «приватні спори в традиційному сенсі, тобто спори між фізичними особами або між приватною особою і державою, в тій мірі, в якій остання виступає як суб'єкт цивільного права, а й спори, в яких держава є носієм публічної влади», проте висхідним чинником є предмет спору, а не його учасники (пункти 88–89) [4]; 2) «цивільні права і обов'язки» недоречно тлумачити, виходячи лише зі змісту національного законодавства європейських держав, інакше це призведе до різної судової практики, що є неприйнятним у правосудній сфері. Так, ЄСПЛ дійшов висновку про таке: «...чи буде право розглядатися як цивільне в сенсі Конвенції, залежить не від його юридичної кваліфікації у внутрішньому законодавстві, а й від того, яку матеріальну сутність закладено в нього цим законодавством і які наслідки воно з ним пов'язує» (п. 94) [5]; 3) права цивільного характеру мають вияв у приватноправових і публічно-правових відносинах. Різновидом прав цивільного характеру є: право на отримання допомоги в разі нещасного випадку на роботі (виробництві); право на оплачувану відпустку певної тривалості, зокрема й жінкам, які працюють, у зв'язку з вагітністю та пологами з виплатою достатньої допомоги по соціальному забезпеченню; соціальні виплати у зв'язку з втратою годувальника, соціальні виплати малозабезпеченим особам, особам з інвалідністю, особам похилого віку та ін. Означене право «цивільного характеру» гарантовано загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ, бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Правові системи європейських держав сформували різні системи соціального страхування, тому вони неоднаково визначають природу права на соціальну допомогу. Окремі держави таке право визначають як право на отримання соціальної допомоги, до прикладу, нещасний випадок на виробництві як інститут публічного права (ФРН), інші – ні (Бельгія).

Загалом європейські держави можуть визначити належність соціальних прав і до публічних відносин, і до приватноправових. Водночас ЄСПЛ не заперечує

чує таких підходів, тому в контексті правозастосування частини першої ст. 6 Конвенції право на отримання соціальної допомоги називає «правом цивільного характеру», яке може містити ознаки як публічного, так і приватного права.

Узагальнений аналіз практики ЄСПЛ свідчить, що публічно-правовий напрям соціальних відносин висновується крізь призму низки складників: а) держава на конституційно-законодавчому рівні гарантує соціальний захист громадян [6, с. 113]. Невиконання нею таких зобов'язань підриває авторитет і довіру особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави [6, с. 114]; б) держава визначає соціальну політику, програму соціального розвитку держави і суспільства; в) держава втілює принципи соціальної держави відповідно до вимог міжнародного законодавства, зокрема, держава за ст. 12 Європейської соціальної хартії зобов'язана підтримувати функціонування системи соціального забезпечення; г) держава забезпечує прийняття законодавства у сфері соціальних прав шляхом наділення відповідною компетенцією органів державної влади. Саме законодавство визначає основи державного загальнообов'язкового соціального страхування і здійснює контроль, а також встановлює підстави, види, розміри соціальної допомоги, суб'єктів такої допомоги. Отже, у сфері соціальних відносин законодавча, виконавча, управлінська та інші функції належать саме державі, а не певним об'єднанням, профспілкам та ін.

Загалом ЄСПЛ тлумачить «права цивільного характеру» як соціальні права, забезпечення яких вона здійснює. Приватноправовий напрям соціальних прав висновується з такого: а) соціальні права є різновидом прав цивільного характеру, забезпечення яких є проявом ініціативи приватної особи, а не держави. Так, право на отримання одним із подружжя частки пенсійного забезпечення померлого чоловіка (або дружини) – це майнове право, соціальне забезпечення якого здійснює держава, проте остання не виступає його ініціатором; б) страхування є різновидом договірних відносин, що діє в сув'язі з трудовим договором, яке належить до сфери приватного права; в) страхування можуть здійснювати і професійні об'єднання, які діють як приватні страхові компанії тощо.

Узагальнюючи вищезначене, доходимо висновку, що ЄСПЛ усвідомлено розширив зміст частини першої ст. 6 Конвенції в аспекті «прав цивільного характеру», що зумовило ухвалення ним рішень із соціальних спорів, які виникають між фізичними особами та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, що, своєю чергою, посилило гарантії ефективного захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що позитивно вплинуло на зміцнення авторитету ЄСПЛ у суспільстві національних держав.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 14.04.2023).
2. Dissenting opinion of judges Ryssdal, Bindschedler-Robert, Lagergren, Matscher, SIR Vincent Evans, Bernhardt AND Gersing in case of Deumeland v. Germany: ECHR 29 May 1986 (App no 9384/81. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-57468%22>}} (дата звернення: 14.04.2023).
3. Задорожний Ю. А. Основи римського приватного права : навч. посіб. Київ : Істина, 2012. 344 с.
4. Case of Konig v of Germany: ECHR 28 Jun 1978 (App no 6232/73 (A/27). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-57512%22>}} (дата звернення: 14.04.2023).
5. Case of Ringeisen v. Austria: ECHR 16 July 1971 (App no 2614/65 (A/13). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-57565%22>}} (дата звернення: 14.04.2023).
6. Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України : навч. посіб. Запоріжжя : Дике поле, 2012. 480 с.

**Максим КАПТАН,**

*старший науковий співробітник Центру воєнно-стратегічних досліджень  
Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*

**Тетяна ФЕДЧУК,**

*старший науковий співробітник Центру воєнно-стратегічних досліджень  
Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*

## **РІК ВІЙНИ: ТРАНСФОРМАЦІЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ**

Розбудова України як правової, соціальної, демократичної держави потребує системної діяльності держави, спрямованої на підвищення ефективності реалізації та гарантування основоположних прав і свобод людини і громадянина.

Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Унаслідок збройної агресії російської федерації проти України, розпочатої 20.02.2014, частина території України (Автономна Республіка Крим і місто Севастополь) є анексованою, деякі райони Донецької та Луганської областей є тимчасово окупованими [1].

Починаючи з 24.02.2022 збройна агресія російської федерації проти України набула повномасштабного характеру. Головну роль в обороні України відіграють Збройні Сили України та інші військові формування, які своєю мужньою боротьбою здійснюють ефективний захист Української держави та Українського народу [2].

У зв'язку з подібною тенденцією пріоритетної значущості набуває ст. 3 Конституції України, у якій зазначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держав. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [3]. Соціальні права мають особливе значення в системі основоположних прав та свобод людини. З одного боку, вони є складовими широкого спектра прав і свобод, а з іншого – ця категорія прав являє собою самостійну групу

зі своїми особливостями та характерними лише для них ознаками, які є важливими та цінними для аналізу та порівняння з іншими категоріями прав.

Відповідно до Конституції України держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. Таким чином, Україна зобов'язана вживати всіх можливих заходів для мотивації військовослужбовців та забезпечення соціальної підтримки членів їхніх сімей.

Соціальний захист військовослужбовців – діяльність держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їхньої службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі.

*Право військовослужбовців на відпустки.* Порядок надання відпусток, визначає Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [4]. Закон містить перелік видів відпусток, які надаються військовослужбовцям, а також відсилає до норм Закону України «Про відпустки» [5].

*Щорічні основні відпустки.* Військовослужбовцям, крім військовослужбовців строкової військової служби, надаються щорічні основні відпустки зі збереженням грошового, матеріального забезпечення та наданням грошової допомоги на оздоровлення в розмірі місячного грошового забезпечення. Тривалість щорічної основної відпустки для військовослужбовців, які мають вислугу в календарному обчисленні до 10 років, становить 30 календарних днів; від 10 до 15 років – 35 календарних днів; від 15 до 20 років – 40 календарних днів; понад 20 календарних років – 45 календарних днів, без урахування часу, необхідного для проїзду в межах України до місця проведення відпустки та назад, але не більше двох діб в один кінець.

Військовослужбовцям, крім військовослужбовців строкової військової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу, тривалість щорічної основної відпустки в році початку військової служби обчислюється з розрахунку  $1/12$  частина тривалості відпустки, на яку вони мають право, за кожний повний місяць служби до кінця календарного року.

Щорічна основна відпустка може надаватися їм частинами, не більше двох, за умови, що основна безперервна її частина становитиме не менше 15 календарних днів.

Військовослужбовцям строкової військової служби за весь період проходження військової служби надається відпустка тривалістю 10 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду до місця проведення відпустки та назад.

*Щорічна додаткова відпустка.* Військовослужбовцям, виконання обов'язків військової служби яких пов'язано з підвищеним нервово-емоційним та інтелектуальним навантаженням або здійснюється в особливих природних географічних, геологічних, кліматичних і екологічних умовах та умовах підвищеного ризику для життя і здоров'я, крім військовослужбовців строкової військової служби, надається щорічна додаткова відпустка зі збереженням грошового та матеріального забезпечення. Тривалість такої щорічної додаткової відпустки визначається залежно від часу проходження служби в цих умовах та не може перевищувати 15 календарних днів.

*Додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки та соціальні відпустки.* Військовослужбовцям, крім військовослужбовців строкової військової служби, додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки та соціальні відпустки надаються відповідно до Закону України «Про відпустки».

Відпустки за сімейними обставинами. Відпустка за сімейними обставинами без збереження грошового забезпечення надається військовослужбовцю у таких випадках:

- 1) укладення ним шлюбу – тривалістю до 10 календарних днів;
- 2) тяжкого стану здоров'я або смерті рідних по крові або по шлюбу:
  - а) дружини (чоловіка), батька (матері), вітчима (мачухи), сина (дочки), пасинка (падчерки), рідного брата (рідної сестри) військовослужбовця, батька (матері) подружжя або особи, на вихованні якої перебував військовослужбовець, – тривалістю до 7 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду до місця проведення відпустки та назад;
  - б) інших рідних – тривалістю до 3 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду до місця проведення відпустки та назад;
- 3) пожежі або іншого стихійного лиха, яке спіткало сім'ю військовослужбовця або осіб, зазначених у підпункті 2 цього пункту, – тривалістю до 15 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду до місця проведення відпустки та назад;
- 4) в інших виняткових випадках, коли присутність військовослужбовця в сім'ї необхідна, за рішенням командира (начальника) військової частини – тривалістю до 3 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду до місця проведення відпустки та назад. Така відпустка може надаватися один раз протягом календарного року.

За рішенням командира (начальника) військової частини військовослужбовцям, крім військовослужбовців строкової військової служби, можуть надаватися відпустки за сімейними обставинами та з інших поважних причин без збере-

ження грошового забезпечення, загальною тривалістю не більш як 15 календарних днів на рік.

*Відпустка у зв'язку з хворобою.* У зв'язку з хворобою військовослужбовця йому надається відпустка для лікування зі збереженням грошового та матеріального забезпечення на підставі висновку військово-лікарської комісії. Тривалість такої відпустки визначається характером захворювання.

*Право на отримання грошової компенсації за невикористані дні відпустки.* У рік звільнення військовослужбовців зі служби в разі невикористання ними щорічної основної або додаткової відпустки їм виплачується грошова компенсація за всі невикористані дні щорічної основної відпустки, а також дні додаткової відпустки, у тому числі військовослужбовцям-жінкам, які мають дітей.

*Надання відпусток в особливий період.* В особливий період з моменту оголошення мобілізації до часу введення воєнного стану або до моменту прийняття рішення про демобілізацію військовослужбовцям надаються такі відпустки:

- щорічні основні відпустки;
- канікулярні відпустки курсантам;
- відпустки військовослужбовцям строкової військової служби;
- відпустки за сімейними обставинами та з інших поважних причин (надаються зі збереженням грошового забезпечення тривалістю не більш як 10 календарних днів);
- відпустки військовослужбовцям-жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами, для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі якщо дитина потребує домашнього догляду, – тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення нею шестирічного віку;
- відпустки у зв'язку з хворобою або для лікування після важкого поранення за висновком (постановою) військово-лікарської комісії.

В особливий період під час дії воєнного стану військовослужбовцям можуть надаватися відпустки:

- за сімейними обставинами та з інших поважних причин зі збереженням грошового забезпечення тривалістю не більш як 10 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду в межах України до місця проведення відпустки та назад, але не більше двох діб в один кінець;
- відпустки військовослужбовцям-жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами, для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі якщо дитина потребує домашнього догляду, – тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення нею шестирічного віку;

- відпустки у зв'язку з хворобою або для лікування після тяжкого поранення за висновком (постановою) військово-лікарської комісії (пункти 16, 17 ст. 10<sup>1</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»). Жінки-військовослужбовці можуть користуватися відпусткою у зв'язку з вагітністю та пологами в кількості 70 календарних днів – до пологів та 56 календарних днів – після пологів, або 70 календарних днів – у разі народження двох і більше дітей та в разі ускладнення пологів, а також відпусткою по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та додатковою відпусткою, якщо жінка має двох або більше дітей віком до 15 років, дитину-інваліда, повнолітню дитину – інваліда з дитинства, або є матір'ю-одиначкою (статті 17–19 Закону України «Про відпустки» від 15 листопада 1996 року).

Після повернення з таких відпусток для продовження військової служби за контрактом жінка повинна бути призначена на посаду за основною чи спорідненою спеціальністю або ж направлена для перепідготовки за новою спеціальністю (п. 4.22 Інструкції про організацію виконання Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України, затвердженої наказом Міністра оборони України від 10.05.2009 № 170) [6].

Однак слід враховувати, що зазначені відпустки є гарантованими пільгами, отже, надаються за заявою жінки і, за бажанням, можуть нею не використовуватись.

Важливо, що такі відпустки також можуть бути використані (частково або повністю) батьком дитини, бабою, дідом чи іншими родичами, які фактично будуть доглядати за дитиною (ч. 3 ст. 18 Закону України «Про відпустки» від 15.11.1996).

Дружині (чоловіку) військовослужбовця щорічна основна відпустка за її (його) бажанням надається в зручний для неї (нього) час одночасно зі щорічною основною відпусткою військовослужбовця (п. 13 ст. 10<sup>1</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»).

28.09.2022 до Верховної Ради України було внесено законопроект № 8081 «Про внесення зміни до пункту 18 статті 10<sup>1</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо надання військовослужбовцям відпусток під час дії воєнного стану», за яким пропонується прибрати із ст. 10<sup>1</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» формулювання «за сімейними обставинами та з інших поважних причин» [7].

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що відповідно до положень ст. 10<sup>1</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військово-

службовців та членів їх сімей» в особливий період під час дії воєнного стану військовослужбовцям можуть надаватися відпустки за сімейними обставинами та з інших поважних причин із збереженням грошового забезпечення тривалістю не більш як 10 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду в межах України до місця проведення відпустки та назад, але не більше двох діб в один кінець [8].

При цьому п. 9 ст. 10<sup>1</sup> вказаного Закону визначено чотири випадки, у яких військовослужбовцю (у мирний час) надається відпустка за сімейними обставинами та з інших поважних причин без збереження грошового забезпечення: укладення ним шлюбу, тяжкого стану здоров'я або смерті рідних по крові або по шлюбу, пожежі або іншого стихійного лиха, яке спіткало сім'ю військовослужбовця або рідних по крові або по шлюбу, а також в інших виняткових випадках, коли присутність військовослужбовця в сім'ї необхідна, за рішенням командира (начальника) військової частини. Залежно від обставин тривалість вказаних відпусток може бути до 3, до 10 або до 15 календарних днів.

Пунктом 18 згаданої статті передбачено, що в особливий період під час дії воєнного стану військовослужбовцям можуть надаватися відпустки за сімейними обставинами та з інших поважних причин зі збереженням грошового забезпечення тривалістю не більш як 10 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду в межах України до місця проведення відпустки та назад, але не більше двох діб в один кінець.

Разом із тим на практиці існує набагато більше випадків (ніж визначено в п. 9 ст. 10<sup>1</sup>), коли присутність військовослужбовця в сім'ї є необхідною, а ще коли можливість побачити сім'ю, рідних є важливою для військовослужбовця, особливо під час дії воєнного стану, ведення воєнних (бойових) дій.

Однак парламент все ж установив одне обмеження для відпусток під час війни, якого не було в першому варіанті законопроекту. У подальшому Головним науково-експертним управлінням (далі – Управління) винесені наступні висновки, підтримуючи необхідність посилення соціальної захищеності та морально-психологічного стану військовослужбовців і членів їхніх сімей в особливий період під час дії воєнного стану. Водночас за результатом розгляду проекту зауважено: «У пояснювальній записці до проекту необхідність його прийняття обґрунтовується тим, що "на практиці існує набагато більше випадків (ніж визначено у пункті 9 статті 10<sup>1</sup>), коли присутність військовослужбовця в сім'ї є необхідною, і, навпаки, коли можливість побачити сім'ю, рідних є важливою для військовослужбовця, особливо під час дії воєнного стану, ведення воєнних (бойових) дій"».

Погоджуючися з цим, Управління також зазначило, що в умовах, коли війна з російською федерацією набуває тривалого характеру, було б доцільним до-

зволити надання військовослужбовцям щорічної відпустки скороченої тривалості (наприклад до 14 календарних днів), разом із тим залишивши можливість надання відпустки, передбаченої в п. 18 ст. 10<sup>1</sup> Закону за сімейними обставинами та з інших поважних причин.

Крім цього, на думку Управління, надання військовослужбовцям відпусток, не пов'язаних із сімейними обставинами та іншими поважними причинами, має здійснюватися за умов збереження рівня боєздатності відповідного військового підрозділу, військовослужбовець якого подав заяву на таку відпустку. Зокрема, вбачається доцільним передбачити встановлення певного відсотка загальної чисельності військовослужбовців згаданого підрозділу (як це передбачено в п. 17 ст. 18 Закону), які можуть отримати відпустку в порядку черговості подання заяв.

Також Управління зауважує про необхідність корегування змісту п. 19 ст. 10<sup>1</sup> Закону, у якому зазначено, що «надання військовослужбовцям у періоди, передбачені пунктами 17 і 18 цієї статті, інших видів відпусток припиняється, крім відпустки військовослужбовцям-жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами; відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та в разі якщо дитина потребує домашнього догляду – тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення нею шестирічного віку (якщо обоє батьків є військовослужбовцями – одному з них за їхнім рішенням); відпустки у зв'язку з хворобою або для лікування після тяжкого поранення за висновком (постановою) військово-лікарської комісії» (чинна редакція, прийнята 29.07.2022 згідно із Законом № 2490-IX) щодо уточнення, про які «інші відпустки» у ній ідеться [9].

Питання соціального захисту військовослужбовців піді час дії воєнного стану, на жаль, є серйозною соціальною проблемою, що потребує подальшого дослідження науковцями.

У цілому запропонована законодавча ініціатива, яка була підготовлена депутатами від партії «Слуги народу», є цілком прийнятною, вона фактично стала відповіддю на публічні звернення і петиції військових, які з початку повномасштабної війни фактично були позбавлені права на щорічні основні відпустки або мали дуже обмежені за часом за сімейними обставинами та з інших поважних причин тривалістю не більш як 10 календарних днів [10].

На даний час питання соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства, під час дії воєнного стану в країні, у частині відпочину законодавчо вноормоване, військовослужбовці мають право на частину щорічної основної відпустки, а також окрему відпустку за сімейними обставинами та з інших поважних причин зі збереженням грошового забезпечення.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. «Вистояли – переможемо»: від гібридної агресії до повномасштабного вторгнення. *Краматорська міська рада : офіц. вебсайт*. URL: <https://krm.gov.ua/vystoyalu-peremozhemo-vid-gibrydnoyi-agresiyi-do-povnomasshtabnogo> (дата звернення: 10.03.2023).
2. Російське вторгнення в Україну (з 2022). *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Російськевторгнення\\_вторгнення\\_в\\_Україну\\_\(з\\_2022\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Російськевторгнення_вторгнення_в_Україну_(з_2022)) (дата звернення: 10.03.2023).
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2023).
4. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII. Дата оновлення: 01.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення: 10.03.2023).
5. Про відпустки : Закон України від 15.11.1996 № 504/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2023).
6. Інструкція про організацію виконання Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України : затв. наказом Міністра оборони України 10.04.2009 № 170 / зареєстр. в Міністерстві юстиції України 19.04.2009 № 438/16454. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-09#Text>. (дата звернення: 10.03.2023).
7. Про внесення зміни до пункту 18 статті 10<sup>1</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо надання військовослужбовцям відпусток під час дії воєнного стану : проект Закону України від 28.09.2022 № 8081. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40548> (дата звернення: 10.03.2023).
8. Пояснювальна записка Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України про внесення зміни до пункту 18 статті 10<sup>1</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо надання військовослужбовцям відпусток під час дії воєнного стану від 26.09.2022 № 418д9/1-1022/162718. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1487825> (дата звернення: 10.03.2023).
9. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення зміни до пункту 18 статті 10<sup>1</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо надання військовослужбовцям відпусток під час дії воєнного стану». URL:

<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1501134> (дата звернення: 10.03.2023).

10. Українські військові зможуть піти у відпустку під час війни. Як це працюватиме? *BBC NEWS Україна*. 2022. 01.12. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-63825652> (дата звернення: 10.03.2023).

**Олександр КОНСТАНТИЙ,**  
*професор кафедри конституційного  
та адміністративного права  
Національного транспортного університету,  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
заслужений юрист України,  
член Науково-консультативної ради при Верховному Суді*

## **КОНСТИТУЦІЙНИЙ НОРМОКОНТРОЛЬ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН В УМОВАХ НАДАННЯ ВІДСІЧІ АГРЕСОРУ**

Повномасштабне вторгнення військ російської федерації в Україну, яке відбулося 24.02.2022, цілком об'єктивно та виважено призвело до зосередження уваги держави передусім на забезпеченні умов та ресурсів для надання відсічі агресору Збройними Силами, Національною гвардією, Державною прикордонною службою, озброєними підрозділами правоохоронних органів, підрозділами територіальної оборони України. Водночас вимушене переміщення великої кількості громадян різного віку з районів ведення бойових дій та тимчасово окупованих територій, залишення ними або втрата своїх речей, житла, роботи, як ніколи, актуалізувало потребу у виконанні апаратом влади конституційної функції України як соціальної держави, що є засадою конституційного ладу (ст. 1 Основного Закону).

Завданням соціальної держави, як визначив Конституційний Суд України в абзаці другому підп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини Рішення від 25.01.2012 № 3-рп/2012, «є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності й відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї» [1].

З огляду на те, що згідно з положеннями частини другої ст. 64 Конституції України конституційне право кожної особи на судовий захист не підлягає обмеженню під час воєнного стану, суди України, у тому числі Конституційний Суд, на «вільній території» протягом часу, починаючи з широкомасштабного збройного вторгнення російських військ, незважаючи на складні безпекові фактори, постійні ракетні та/або артилерійські обстріли, тривалу відсутність у холодну

пору електроенергії, продовжували здійснювати судовий захист прав громадян, у тому числі соціально-економічних, у спосіб здійснення правосуддя, усуваючи численні колізії та інші дефекти норм соціального законодавства.

Так, зі статистичного звіту, розміщеного на сайті Державної судової адміністрації, виходить, що у 2022 році на розгляді в судах першої інстанції в порядку адміністративного судочинства перебувало 459 478 справ, з яких 313 115 справ (тобто 68 %) були зі спорів із приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та публічної житлової політики. Заслугує на увагу водночас, що надійшло в попередньому році за обставин дії військового стану до зазначених судів 223 372 справи із правовідносин соціального захисту, 257 926 справ цієї категорії було розглянуто [2]. Таким чином, справи із правовідносин публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян у 2022 році були найбільшою за численністю категорією справ у структурі навантаження місцевих адміністративних судів, предметну юрисдикцію яких закріплено в ст. 20 КАС України.

Ознайомлення з практикою Конституційного Суду України свідчить, що з квітня 2022 року до кінця березня 2023 року органом конституційної судової юрисдикції ухвалено п'ять рішень у справах за конституційними скаргами та одне рішення у справі за конституційним поданням народних депутатів України, у яких було визнано неконституційними низку положень законів, якими обмежувалися різні аспекти конституційного права громадян на соціальний захист у старості та в інших випадках, передбачених законом. При цьому під час дії воєнного стану Конституційний Суд України продовжив розвивати, поглиблювати свої сформовані в 2017–2021 роках юридичні позиції щодо надання військовослужбовцям, учасникам бойових дій, які перебувають на пенсії, підвищеного рівня правового соціального захисту порівняно з іншими категоріями громадян.

У вказаному аспекті передусім варто виділити рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справах щодо соціальних гарантій для захисників і захисниць України (від 12.10.2022 № 7-р (II)/2022) та щодо посиленого соціального захисту військовослужбовців (від 06.04.2022 № 1-р (II)/2022).

Так, у Рішенні від 12.10.2022 № 7-р (II)/2022 визнано неконституційними приписи ст. 2 Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 08.07.2011 № 3668-VI зі змінами, у частині обмеження максимального розміру пенсії для осіб, звільнених з військової служби, десятьма прожитковими мінімумами, установленими для осіб, які втратили працездатність. При цьому Другий сенат Конституційного Суду України наголосив, що «пенсійне забезпечення як основний складник соціальних гарантій високого рівня стосовно громадян України, які перебувають на службі

у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також осіб, що збройно захищають суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність України під час агресії Російської Федерації проти України, розпочатої в лютому 2014 року, не може бути скасоване або обмежене» (абзац другий підп. 3.2 п. 3 мотивувальної частини) [3].

У Рішенні від 06.04.2022 № 1-р (II)/2022 Другий сенат Конституційного Суду України дійшов висновку, що оспорювані приписи п. 4 ст. 16<sup>3</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII зі змінами, якими встановлено для військовослужбовців, військовозобов'язаних або резервістів обмеження щодо виплати одноразової грошової допомоги в більшому розмірі за умови встановлення вищої групи інвалідності (або більшого відсотка втрати працездатності) лише протягом двох років, не узгоджуються з засадничими конституційними цінностями, зокрема такими, як принцип поваги до захисту прав людини, принцип верховенства права в аспекті домірності та вимог щодо соціального захисту військовослужбовців (статті 3, 8, 17, 46 Конституції України) [4].

Дискримінацію в реалізації права на працю щодо педагогічних працівників державних і комунальних закладів загальної середньої освіти, які досягли пенсійного віку та яким виплачується пенсія за віком, було усунуто в Рішенні від 07.02.2023 № 1-рп/2023. Зокрема, у цьому Рішенні Велика Палата Конституційного Суду України дійшла висновку, що «досягнення педагогічним працівником пенсійного віку та отримання ним пенсії за віком не можуть бути достатніми підставами для додаткових вимог або додаткових обмежень, зокрема для вимоги укладення з таким педагогічним працівником виключно строкового трудового договору, насамперед з огляду на те, що всі інші педагогічні працівники державних і комунальних закладів загальної середньої освіти мають право обіймати посаду педагогічного працівника, уклавши безстроковий трудовий договір» (четверте речення абзацу четвертого пункту б мотивувальної частини). З огляду на наведене в цьому Рішенні визнано неконституційним абзац третій частини другої ст. 22 Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16.01.2020 № 463-IX, який унеможлиблював укладення безстрокових трудових договорів із названою категорією педагогічних працівників [5].

Гарантії соціального захисту державних службовців на перерахунок пенсії, призначеної ще згідно зі ст. 37<sup>1</sup> Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII (далі – Закон № 3723), були захищені Великою палатою Конституційного Суду України у Рішенні від 23.12.2022 № 3-р/2022. Так, у підп. 5.7

п. 5 мотивувальної частини цього Рішення орган конституційного контролю вказав, що «сучасний стан законодавчого врегулювання з перерахунку розмірів пенсій суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі ст. 37 Закону № 3723, є не звичайною законодавчою прогалиною (лакуною), а законодавчим упущенням (legislative omission), наявність якого є порушенням Конституції України... Незабезпечення державою законодавчого підґрунтя для функціонування ефективного юридичного механізму перерахунку розмірів пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, зокрема у зв'язку із законодавчим упущенням в унормуванні суспільних відносин, свідчить про ілюзорність конституційних гарантій права на соціальний захист та порушення низки конституційних норм і принципів». На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що підп. 1 п. 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII суперечить частині другій ст. 3, частинам першій, другій ст. 8, частині першій ст. 24, ст. 46 Конституції України в тім, що він унеможливив перерахунок розмірів пенсій, призначених на підставі ст. 37 Закону № 3723» [6].

Названі рішення Конституційного Суду України, а також ще деякі інші, формують доктринальну основу судового захисту соціальних прав громадян під час воєнного стану адміністративними судами.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 № 3-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12#n79> (дата звернення: 01.04.2023).
2. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ в порядку адміністративного судочинства за 2022 рік. URL: [https://court.gov.ua/inshe/sudova\\_statystyka/zvit\\_dsau\\_2022](https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2022) (дата звернення: 01.04.2023).
3. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 12.10.2022 № 7-р (II)/2022 (щодо соціальних гарантій для захисників і захисниць України). URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7-rii20220.pdf> (дата звернення: 01.04.2023).
4. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р (II)/2022 (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text> (дата звернення: 01.04.2023).

5. Рішення Конституційного Суду України від 07.02.2023 № 1-рп/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-23#Text> (дата звернення: 01.04.2023).
6. Рішення Конституційного Суду України від 23.12.2022 № 3-р/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-22#Text> (дата звернення: 01.04.2023).

**Оксана КУЗНІЧЕНКО,**

*завідувач кафедри цивільного та трудового права  
Одеського національного морського університету,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **ДІЯЛЬНІСТЬ РАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ З ПРАВ ЛЮДИНИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

На сьогодні важливого значення набуває створення та функціонування певних механізмів співробітництва держав у різних сферах. Це певною мірою стосується і питань прав людини, оскільки вирішення їх давно вийшло за межі виключної компетенції держав і є одним із пріоритетних напрямків розвитку міжнародних відносин та міжнародного права. Захист прав людини залишається найважливішою сферою регулювання міждержавних відносин. Це пов'язується насамперед зі світовою безпекою не тільки людства як виду, а й усього живого на Землі.

Минуле сторіччя своїми жертвами чітко окреслило негативні наслідки, які можуть очікувати на міжнародну спільноту. Відтоді людство намагалося створити механізм захисту миру та безпеки між державами. Однак перша спроба у вигляді Ліги Націй була безуспішною. Зволікання, бездіяльність та незацікавленість міжнародних лідерів у вирішенні питань інших країн переросло в найкривавіший воєнний театр бойових дій. Друга спроба повинна була увібрати всі недоліки тодішнього міжнародного публічного права. Натомість сьогодні залишається для багатьох країн по всьому світу безнадійним. Адже, незважаючи на всі здобутки Організації Об'єднаних Націй (ООН), регулювання міждержавних конфліктів залишається майже винятковим питанням цих же держав. На цьому фоні виділяється країна в центрі Європи з кричущим прецедентом прояву до неї збройної агресії. Найглобальніша криза міжнародного публічного права XXI сторіччя, що виникла у центрі Європи, пов'язується з намаганням Росії приєднати лівову частку українських територій.

Нині існує ціла система міжнародних договорів та міжнародних органів з прав людини. Одним з органів ООН у цій сфері була Комісія ООН з прав людини. Згодом, 15.03.2006, її було перетворено на Раду ООН, яка покликана вирішувати проблеми захисту прав людини як у всьому світі, так і в окремих державах.

З початком війни в Україні від 24 лютого було порушено низку прав і свобод людини і громадянина російськими окупантами. Одним із них є право на життя. Відповідно до Конституції України ніхто не може бути свавільно позбавлений



життя. Обов'язок держави – захищати життя людини. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань (ст. 27). Право на життя є найважливішим природним правом, незважаючи на соціальний характер конфлікту.

У міжнародному праві визнається безумовна відповідальність держави, яка здійснює незаконний контроль щодо території у формі окупації, за дотримання прав людини. Варто згадати, насамперед, про IV Гаазьку конвенцію про закони та звичаї сухопутної війни 1907 р., Женевську конвенцію (IV) щодо захисту цивільних осіб під час війни 1949 р. і Додатковий протокол (Протокол I) до неї, Декларацію про принципи міжнародного права 1970 р., Резолюцію Генасамблеї (ГА) ООН «Визначення агресії» 1974 р., Резолюцію ГА ООН «Відповідальність держав за міжнародно протиправні діяння» 1983 р., рішення Міжнародного трибуналу щодо колишньої Югославії, рішення Європейського суду з прав людини та ін. При цьому держава, яка здійснює незаконний контроль щодо території, автоматично відповідальна за будь-які дії підконтрольних їй організацій [1].

Слід зазначити, що «міжнародне гуманітарне право покладає на державу-окупанта обов'язок забезпечити всі мінімальні гуманітарні потреби населення, його основні права, пов'язані зі збереженням життя, здоров'я і гідності, особливо наголошуючи на правах жінок та дітей, приватної власності, ефективному захисті цих прав та захисті від будь-якого незаконного насильства, збереженні інфраструктури території. На жаль, агресор не дотримується засад міжнародного та європейського права і порушує права людей під час ведення війни на території України. Кожного дня з боку держави-агресора невпинно зростає перелік зафіксованих в Україні порушень загальновизнаних норм і принципів ведення війни» [1].

На думку Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, це геноцид українського народу. Як ми бачимо, масово в РФ зараз почали спрощувати порядок усиновлення, для того щоб російські громадяни могли забрати собі українських дітей. Примусова депортація громадян України з тимчасово окупованих територій відбувається в поєднанні з убивством дітей та цивільного населення. Такі дії провадяться російськими окупантами всупереч положенням ст. 49 Конвенції про захист цивільного населення під час війни, відповідно до якої забороняється, незалежно від мотивів, здійснювати примусове індивідуальне переселення або депортацію осіб, які перебувають під захистом, з окупованої території на територію окупанта.

Усі країни світу сьогодні мають об'єднати демократичні зусилля з метою засудження дій агресора, напрацювати такі міжнародні санкції за вчинення

воєнних злочинів, такі міжнародні правові норми, які будуть гарантувати, що жоден диктатор, жоден терорист ніколи більше не наважиться атакувати іншу державу. Важливо, щоб санкції проти агресора рф були запроваджені від імені всього людства, світового співтовариства, мали системний, комплексний і тривалий характер, передбачали встановлення справедливого покарання для осіб, причетних до небезпеки людства, воєнних злочинів, злочинів проти миру і міжнародного правопорядку. Україна дає надію, що верховенство права, демократія і права людини обов'язково переможуть деспотизм, диктатуру і беззаконня [2].

Робота ООН постійно обговорюється у колах як українських дослідників, так і закордонних авторів. Основної уваги приділяється необхідності реформування організації. Про проблеми реформування Ради Безпеки ООН пишуть Л. Дорош та С. Охремчук. У роботі вони зіставляють позиції світових лідерів стосовно реформи, а також доводять, що від неї залежить подальше ефективне існування ООН та майбутнє всієї міжнародної системи безпеки. Ці ж питання висвітлюють у своїх роботах А. Кожушко та М. П. Требін. Питання реформування ООН після початку повномасштабної агресії Росії порушує О. П. Іваницька. Дослідниця наводить приклади неефективності ООН у виконанні своїх повноважень у сучасних обставинах, а також розглядає провідні підходи та моделі реформування ООН, які пропонуються державами, регіонами, групами дипломатів. У своїй статті відомий американський дослідник Ф. Фукуяма також відкрито пише про неефективність Ради Безпеки ООН і зазначає, що єдиною перевагою організації в умовах війни Росії проти України є голосування в Генеральній Асамблеї, яке дозволяє визначити поганих акторів та тих, хто ухиляється від відповідальності. Отже, проблема реформування ООН продовжує залишатися на порядку денному, проте дослідження реакції організації на початок повномасштабного вторгнення Росії в Україну потребує детальнішого розгляду.

Перетнувши державний кордон України 24 лютого 2022 року, рф розпочала повномасштабне вторгнення в Україну, зазіхнувши на суверенітет та територіальну цілісність сусідньої держави та вкотре порушивши статут ООН, у якому чітко зазначено: «Усі члени у своїх міжнародних відносинах утримуються від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності чи політичної незалежності будь-якої держави або в будь-який інший спосіб, який суперечить цілям Організації Об'єднаних Націй» [3]. Ганебна поведінка Росії викликала обурення та засудження її дій в Україні серед низки держав. Реакція ООН була швидкою, проте обережною. У цей же день Генеральний секретар ООН Антоніу Гутерріш виступив із заявою, в якій повідомив, що Європа не бачила такої військової операції десятиліттями, і це є порушенням Статуту ООН. Крім того, він закликав зупинити військову операцію і згорнути війська, адже захист цивіль-

ного населення залишається пріоритетом для організації. Хоч дії Росії і було засуджено, Гутерріш продовжував називати війну в Україні «конфліктом», а фазу, що розпочалася 24 лютого, – «військовою операцією», тобто так, як її ідентифікує рф. Протягом тижня, розуміючи, що Росія не збирається закінчувати війну і буде продовжувати нищити українські землі та завдавати ракетних ударів по мирному населенню, він дещо змінив риторику. Генеральний секретар визнав дії Росії в Україні війною.

Отже, проаналізувавши реакцію світової спільноти на початок повномасштабної війни Росії проти України, можна зробити висновок, що підтримка України продовжує зростати. Підтвердженням цього є, як і перша заява Генерального Секретаря ООН Антонію Гутерріша щодо початку війни, результати голосування за резолюції на підтримку України та засудження дій Росії, які дають підставу вважати, що агресор поступово втрачає вплив навіть серед близьких союзників і змушений шукати підтримки в африканських держав або прихильників соціалізму. Крім того, важливою подією стало виключення Росії з Ради з прав людини, що означає неможливість голосувати, вносити пропозиції, пропонувати проекти рішень і втрату одного з важелів впливу на світову спільноту.

У свою чергу, розроблення резолюції про контроль Генеральною Асамблеєю застосування права вето постійними членами Ради Безпеки є важливим кроком до покращення функціонування ООН та можливості реформування організації, що є очевидною перевагою для України.

### Список використаних джерел

1. Каменчук Т. В. Стан забезпечення прав людини в умовах війни в Україні. *Право і суспільство*. № 4. 2022. С. 27–31. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/4\\_2022/5.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/4_2022/5.pdf) (дата звернення: 13.04.2023).
2. Невара Л. Порушення рф як країною-агресором міжнародної системи прав людини. *Деокупація. Юридичний фронт* : матеріали Міжнар. експертного круглого столу (Київ, 18.03.2022). Київ : ДТЕУ, 2022. С. 39–41.
3. Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945. URL: [https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter\\_Ukrainian.pdf](https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf) (дата звернення: 13.04.2023 р.).
4. Верховна Рада України. Ми разом – проти російської агресії. 03.05.2022. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/222457.html> (дата звернення: 13.04.2023).

**Микола КУЧЕРЯВЕНКО,**

*перший проректор*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,*

*доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України, лауреат Державної премії України*

**Сергій БРОЯКОВ,**

*асистент кафедри податкового права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,*

*доктор філософії в галузі права*

## **ВОЛОНТЕРСТВО ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Аналіз сучасного стану суспільних відносин не можна здійснювати, оминаючи ті умови, у яких опинилась Україна сьогодні. Зрозуміло, що найбільш болючим із таких викликів є війна. В умовах війни, як ніколи, актуальним постає питання щодо забезпечення соціальних прав громадян. Слід зауважити, що соціальні права є одними з основоположних прав людини. До соціальних прав прийнято відносити право на житло, право на соціальне забезпечення, право на охорону здоров'я тощо. Так, безумовно, гарантування соціальних прав прямо пропорційно залежить від економічних можливостей держави, які в умовах повномасштабної війни є суттєво обмеженими. І в цій ситуації вагомий внесок у стабільність функціонування системи соціального забезпечення починає приносити добровільний громадський рух волонтерів. Волонтери не тільки забезпечують первинне акумулювання коштів для реалізації соціальних завдань, вони привносять значний внесок в організацію суспільно важливих ініціатив. Не буде перебільшенням твердження про те, що в цей непростий для нашої держави час саме волонтерам фактично було делеговано значний пласт завдань, які в період мирного часу виконувала держава. Відповідно, правовий режим здійснення волонтерської діяльності має як приватноправову основу, так і вагому публічно-правову складову, що, безумовно, впливає в тому числі і на права, обов'язки та законні інтереси самих волонтерів.

Не можна сказати, що волонтерство як явище з'явилося в Україні з 24.02.2022. У тій чи іншій формі воно існувало завжди, але найзмістовніші форми та засоби в режимі волонтерства виокремились з 2014 року. Висновок щодо тривалості цього явища та традиційної постійності його ми пов'язуємо з тим, що благодійна діяльність існувала завжди, а відповідно, можна вважати, що і її різні форми

(у тому числі волонтерство) налічує дуже тривалу історію. Фактично, волонтерство є однією з форм благодійної діяльності, а отже, ці явища (благодійна діяльність та волонтерство) співвідносяться як ціле та його частина, як загальне та спеціальне.

Незважаючи на те, що ми вже звикли до слова «волонтер» і ніхто його не асоціює зі спеціальною, урегульованою правом діяльністю, цей термін має законодавче закріплення, а самі основи правового режиму волонтерства визначаються:

- Законом України «Про волонтерську діяльність» [1];
- Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [2].

«Волонтерство» та «благодійність» слова не тотожні, але пов'язані між собою – волонтерська діяльність є формою благодійної діяльності.

Волонтер – це фізична особа, яка добровільно здійснює соціально спрямовану неприбуткову діяльність шляхом надання волонтерської допомоги. У свою чергу, під поняттям «волонтерство» слід розуміти добровільну, соціально спрямовану, неприбуткову діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги [1].

В Україні волонтерами можуть бути: а) громадяни України; б) іноземці; в) особи без громадянства. При цьому важливо, що такі особи повинні бути дієздатними.

Форми здійснення волонтерської діяльності:

- а) індивідуально;
- б) на базі організації чи установи, що залучає до своєї діяльності волонтерів.

Публічно-правові аспекти провадження волонтерської діяльності мають у першу чергу відношення до належного порядку акумулювання надходжень від третіх осіб, підтвердження цільового характеру їхнього використання.

Чи не найбільш важливим у відповідному контексті є запитання: як правильно без податково-правових ризиків збирати кошти для волонтерства?

На самому початку повномасштабного вторгнення рф 24.02.2022 мало хто замислювався над правильністю оформлення волонтерської діяльності та належного збору коштів. Однак це питання актуалізувалося вже в середині 2022 року.

У подальшому мова піде саме про питання оподаткування волонтерської діяльності фізичних осіб. При цьому не слід плутати осіб, які просто здійснюють пожертви на Збройні Сили України (далі – ЗСУ) та осіб, що є волонтерами, які збирають кошти на ЗСУ. Пожертви за рахунок власних коштів фізичні особи можуть робити без будь-яких ризиків. У той же самий час збір коштів від третіх осіб потрібно організувати правильно.

Для того щоб без особистих ризиків фізичній особі – волонтеру організувати збір коштів така фізична особа повинна:

- 1) зареєструватися в Реєстрі волонтерів;
- 2) у такої фізичної особи повинен бути відкритий відповідний банківський рахунок;
- 3) вказаний рахунок повинен визначатися як рахунок із призначенням для здійснення благодійної діяльності та вказаний при реєстрації особою у Реєстрі волонтерів;
- 4) волонтер повинен мати документальне підтвердження відповідних витрат, а самі витрати стосуються: а) витрат на ЗСУ та/або осіб, постраждалих від збройної агресії РФ; б) витрат на здійснення волонтерської діяльності.

Винятком у частині документального підтвердження витрат волонтерів є період з 24.02.2022 до 01.05.2022 [3]. Законодавець прямо передбачив, що у відповідний проміжок часу волонтери звільняються від обов'язку із забезпечення документального підтвердження їхніх витрат.

Для належного провадження волонтерської діяльності фізичній особі слід зареєструватися волонтером. Навіть якщо фізична особа отримувала кошти із призначенням платежу «волонтерська діяльність / благодійна допомога», однак не пройшла належної легалізації як волонтер, – такі кошти підлягатимуть оподаткуванню в загальному порядку 18% податку з доходу фізичних осіб (далі – ПДФО) та 1,5% військового збору. Як зареєструватися волонтером? Фізичним особам – благодійникам для включення до Реєстру волонтерів достатньо подати до контролюючого органу лише заяву про включення до Реєстру волонтерів. Було анонсовано, що зареєструватися волонтером можна через «Дію». Однак на сьогодні цього ще не можна зробити через застосунок «Дія».

Закономірним постає також цілком актуальне для великої кількості фактичних волонтерів (волонтерів без реєстрації) запитання: що робити особі, яка не встигла належним чином оформити свій статус як фізичної особи – волонтера у 2022 році?

Спочатку була недолуга норма, яка виключала з оподаткування кошти, що були використані для надання волонтерської допомоги «у році, що передує року реєстрації волонтером». Однак ця норма абсолютно нічого не вирішувала, адже створювала ситуацію, коли волонтер, що реєструється, наприклад, у серпні 2022 року отримує звільнення від оподаткування тільки в частині коштів, зібраних та витрачених у 2021 році. Відповідно, для того щоб отримати звільнення від оподаткування коштів у 2022 році, потрібно було навмисно чекати настання 2023 року і тільки після цього реєструватися.

Цю проблему покликаний був вирішити Закон України від 16.11.2022 № 2747-IX [4]. Саме він дозволив фізичним особам, які фактично здійснювали волонтерську діяльність та організовували збір коштів для волонтерських потреб, зареєструватися до 01.01.2023 у Реєстрі волонтерів та отримати звільнення від оподаткування таких зібраних коштів починаючи із 24.02.2022 і до дати їхнього включення до відповідного Реєстру. При цьому звільнення від документального підтвердження витрат на волонтерську діяльність все одно діятиме тільки до 01.05.2022. Проблема в тому, що скористатися такою можливістю фізичним особам потрібно було до 01.01.2023. З початку 2023 року вже діють загальні правила: не зареєструвався – не користуєшся пільгою.

Волонтери, які були включені до Реєстру волонтерів та отримували у 2022 році кошти на волонтерську діяльність не від податкових агентів, повинні подати річну податкову декларацію до 01.05.2023. Фактично за коштами, що надходили зареєстрованому у відповідному Реєстрі волонтеру, сплачувати податки не потрібно, однак обов'язок із звітності в будь-якому випадку залишається.

За законодавством, фізичні особи, які фактично провадили волонтерську діяльність (без реєстрації у Реєстрі волонтерів) із збору коштів від фізичних осіб, повинні також подати річну податкову декларацію до 01.05.2023 та при цьому вони повинні будуть із відповідних коштів також до 01.08.2023 сплатити суму податкових зобов'язань за ставкою 18% ПДФО та 1,5% військового збору. Також потрібно бути готовим до того, що у випадку відсутності підтвердних документів про цільове витрачання коштів на волонтерство після 01.05.2022 зареєстрований волонтер повинен буде сплатити із таких зібраних коштів ПДФО за ставкою 18% та військовий збір за ставкою 1,5%.

Отже, волонтерська діяльність, безумовно, є і буде суспільно важливою діяльністю, яка при цьому повинна провадитися з дотриманням спеціального податково-процедурного правового режиму.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
2. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text> (дата звернення: 13.04.2023).
3. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI в редакції від 03.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 13.04.2023).

4. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування благодійної допомоги, зібраної волонтерами : Закон України від 16.11.2022 № 2747-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-20#Text> (дата звернення: 13.04.2023).



**Руслан МЕЛЬНИЧЕНКО,**

*завідувач кафедри правового забезпечення безпеки бізнесу  
Державного торговельно-економічного університету,  
кандидат юридичних наук*

## **ПРАВО НА НАЛЕЖНУ МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Забезпечення належного рівня медичної допомоги є запорукою формування здорового суспільства, зниження рівня смертності та продовження тривалості життя. Із 2018 року в Україні триває медична реформа, яка полягає в зміні порядку фінансування медичних закладів таким чином, щоб забезпечити доступність медичних послуг та ліків для населення.

Із початком широкомасштабного вторгнення РФ на територію України в медичній сфері постали нові виклики щодо гарантування права на належну медичну допомогу внутрішньо переміщених осіб, військовополонених, поранених, цивільного населення, яке перебуває на лінії розмежування та під тимчасовою окупацією. Війна призвела до ускладнення ситуації щодо наявності відповідної кількості кваліфікованих кадрів, новітнього медичного обладнання, систематичного постачання ліків та доступу до пацієнтів, які проживають у зоні збройного конфлікту.

Конституція України гарантує кожному право на охорону здоров'я та медичну допомогу. Відповідно до положень ст. 49 Конституції України кожна людина має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування [1]. Держава фінансує відповідні соціально-економічні, медико-санітарні та оздоровчо-профілактичні програми. Україна зобов'язана створити умови для того, щоб медичне обслуговування було ефективним та доступним для всіх громадян. Медична допомога надається безоплатно в державних та комунальних закладах охорони здоров'я. Існуючу мережу таких закладів не може бути скорочено. Держава повинна сприяти розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Права людини у сфері охорони здоров'я є невід'ємними та непорушними, гарантуються і не можуть бути скасованими.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» можуть запроваджуватися окремі обмеження прав і свобод людини [4]. В Указі Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях від 24.02.2022 р. № 64/2022, затвердженому Верховною Радою України, зазначається вичерпний перелік конституційних прав

і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень [5]. Зокрема, визначено, що у зв'язку з введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України. Інші права людини, у тому числі у сфері охорони здоров'я, відповідно до Закону обмеженням не підлягають.

У зв'язку з активними воєнними діями з об'єктивних причин розпочались міграційні процеси громадян, які до цього були «прив'язані» до свого сімейного лікаря за місцем проживання, із яким було підписано відповідну декларацію. Після запровадження в Україні воєнного стану 24.02.2022 особливої уваги потребує категорія «внутрішньо переміщених осіб». Під час воєнного стану такі особи мають гарантоване державою право отримувати медичну допомогу безоплатно за місцем фактичного проживання шляхом звернення до будь-якого закладу охорони здоров'я без укладення додаткової декларації із сімейним лікарем, який має можливість забезпечити відповідне лікування.

Право внутрішньо переміщених осіб на надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я та забезпечення лікарськими засобами передбачено ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [3]. Для ефективного забезпечення права людини на належну медичну допомогу було прийнято наказ Міністерства охорони здоров'я «Деякі питання надання первинної медичної допомоги в умовах воєнного стану» від 17.03.2022 № 496 [6]. Наказ спрощує деякі процедури в цій сфері, зокрема і щодо невідкладного надання первинної медичної допомоги та надання рецепту на необхідні ліки хворим із числа переміщених осіб, навіть якщо вони не мають декларації з лікарем, незалежно від наявності документів, що підтверджують особу та незалежно від місця реєстрації та проживання.

Право на охорону здоров'я також закріплено в міжнародно-правових актах. Зокрема, ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права передбачає право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я. Стаття 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод регламентує таке: «Нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню» [2]. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) у своїй практиці тлумачить ненадання своєчасної медичної допомоги або тримання у приміщенні, яке не може бути призначеним для лікування, саме крізь призму ст. 3 – приниження гідності особи або нелюдське поводження.

У контексті окресленого цінним для України є аналіз міждержавного спору в ЄСПЛ «Вірменія проти Азербайджану» (заява № 42521/20), а також «Азербайджан проти Вірменії» (заява № 47319/20), який слухається Великою Палатою [7]. Заяви до ЄСПЛ подано 27.09.2020 та 27.10.2020 відповідно. Обидві заяви стосуються нещодавніх бойових дій між Вірменією та Азербайджаном і містять твердження про широкомасштабні порушення Конвенції державами-відповідачами під час бойових дій, включаючи невибіркові напади на цивільне населення, а також цивільну та державну власність та інфраструктуру; страти, жорстоке поводження та каліцтва комбатантів та цивільних осіб; захоплення та тривале утримання під вартою військовополонених; а також примусове утримання військовополонених; вимушене переміщення цивільного населення в районах, що постраждали від військових дій, та примусове переміщення цивільного населення в районах, що постраждали від військових дій. Азербайджан також стверджує, що Вірменія є відповідальною за низку порушень Конвенції з 1992 року, включаючи триваюче переміщення сотень тисяч азербайджанців з їхніх домівок та майна; жорстоке поводження та зникнення азербайджанських громадян без належного розслідування, а також знищення культурних і релігійних цінностей.

У контексті згаданих міждержавних справ до Суду надійшли запити про вжиття тимчасових заходів. З огляду на те, що ситуація призвела до ризику серйозних порушень Конвенції, Суд запровадив тимчасовий захід відповідно до правила 39 (тимчасові заходи) Регламенту Суду і закликав Азербайджан і Вірменію утриматися від вжиття будь-яких заходів, зокрема військових дій, які можуть спричинити порушення передбачених Конвенцією прав цивільного населення, у тому числі поставити під загрозу їхнє життя і здоров'я, і дотримуватися своїх зобов'язань за Конвенцією, зокрема щодо ст. 2 (право на життя) та ст. 3 (заборона катувань та нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання) Конвенції.

Отже, можемо стверджувати, що позитивним зобов'язанням держави за ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод є створення належних умов для забезпечення медичної допомоги особам, а також постачання ліків, забезпечення лікувальних закладів кваліфікованими спеціалістами та якісним медичним обладнанням для діагностування, вирішення проблеми ще на ранніх етапах. Відповідно до ст. 49 Конституції України право на медичну допомогу громадянам України є гарантованим і не може обмежуватися в умовах воєнного стану. Станом на сьогодні складним залишається питання практичної реалізації цього конституційного положення з огляду на великі внутрішні міграційні процеси населення та перевантаженість медичних закладів. Дуже схожою

була і залишається ситуація в Нагірному Карабасі, де час від часу ідуть воєнні дії між Вірменією та Азербайджаном. Міждержавний спір в ЄСПЛ із цього питання, який усе ще триває, становить практичний інтерес для України з метою подальшого розроблення комплексу заходів із вирішення проблеми з медичним обслуговуванням цивільного населення та забезпеченням прав людини на охорону здоров'я в зоні збройного конфлікту.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 20.03.2023). (дата звернення: 12.04.2023).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 12.04.2023).
3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
5. Про впровадження правового режиму воєнного стану : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 12.04.2023).
6. Деякі питання надання первинної медичної допомоги в умовах воєнного стану : наказ М-ва охорони здоров'я від 17.03.2022 № 496. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0496282-22#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
7. Велика Палата розглядає дві міждержавні справи, подані Вірменією та Азербайджаном. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7019980-9469559> (дата звернення: 12.04.2023).

**Ольга МЕЛЬНИЧУК,**

*завідувач кафедри публічно-правових дисциплін  
Вінницького державного педагогічного  
університету імені Михайла Коцюбинського,  
доктор юридичних наук, професор*

**Костянтин ЯРЕМЧУК,**

*суддя Вінницького окружного адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук*

## **ЗАХИСТ ПРАВА СІМЕЙ ІЗ ДІТЬМИ НА ДЕРЖАВНУ ДОПОМОГУ У ПРАКТИЦІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ**

Право сімей із дітьми на державну допомогу є базовим, покликане створити необхідні умови для їхнього гідного життя, тому гарантується Конституцією і законами України, забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однак проблеми, пов'язані з війною і внутрішнім переміщенням осіб, розгалуженістю законодавства України про соціальний захист і його недосконалістю зумовили збільшення кількості спорів, пов'язаних із захистом прав сімей з дітьми.

У випадку порушення суб'єктами владних повноважень права сімей із дітьми на державну допомогу його захист здійснюється адміністративними судами. Захищеним це право можна вважати лише в разі його ефективного поновлення. Тому адміністративні суди безпосередньо захищають право сімей із дітьми на допомогу шляхом поновлення гарантованих державних виплат. Відповідно до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» їм призначаються такі види державної допомоги: допомога у зв'язку з вагітністю та пологами; допомога при народженні дитини, одноразова натуральна допомога «пакунок малюка»; допомога при всиновленні дитини; допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування; допомога на дітей одиноким матерям; допомога на дітей, хворих на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, на дитину, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, яким не встановлено інвалідність (ст. 3) [1].

Розгляньмо практику адміністративних судів щодо поновлення окремих виплат, зокрема у зв'язку з вагітністю та пологами, отримання допомоги при народженні дитини, усиновленні дитини, одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка», самотнім матерям на дітей.

Грошові виплати у зв'язку з вагітністю та пологами надаються жінкам як у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, так і в системі державної соціальної допомоги. Це пояснюється різним правовим статусом майбутніх мам, тобто найманих працівниць, які відповідно до закону звільнені від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, та жінок, не застрахованих у системі соціального страхування (жінок із числа військовослужбовців, непрацюючих жінок або таких, які зареєстровані як безробітні, студенток, аспіранток, докторанток тощо) [2]. Так, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 28.01.2022 у постанові у справі № 400/770/19 визначив, що умовою для виникнення права на отримання матеріального забезпечення у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності (вагітність та пологи) є страхування особи в розумінні положень законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» і «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», з доходу якої сплачувався єдиний внесок [3, с. 27].

Причиною спорів щодо нарахування допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами в системі державної соціальної допомоги найчастіше є невідповідність закону сум несплачених коштів, які «можна повернути переважно через суд, згідно з абзацем 2 частиною третьою ст. 26 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», де встановлено, що суми коштів, безпідставно стягнені територіальними органами доходів і зборів з юридичних і фізичних осіб, підлягають поверненню з рахунків органами доходів і зборів у триденний строк із дня ухвалення рішення територіальним органом доходів і зборів або судом про безпідставність їхнього стягнення з одночасною сплатою нарахованої на ці суми пені, що визнається, виходячи з розрахунку 120% відсотків річних облікової ставки Національного банку України» [4, с. 104–105].

Допомога при народженні дитини не залежить від рівня доходу сім'ї та надається з метою створення належних умов для повноцінного утримання та виховання дитини, а також має мотивувальну ціль – підвищення рівня народжуваності в державі.

Аналіз судової практики свідчить, що позивачі звертаються до суду для поновлення права на отримання допомоги при народженні дитини найчастіше через пропуск строку, який не повинен перевищувати дванадцяти місяців.

Ці проблеми загострилися з 2014 року через тимчасову окупацію російськими військами території України та вимушене внутрішнє переміщення осіб на підконтрольну територію українській владі, що й зумовило збільшення кількості адміністративних позовів. Як правило, вони підлягають задоволенню, адже відповідно до позиції Верховного Суду в постанові від 02.08.2019 у справі № 243/10573/16-а за позовом особи до Управління праці та соціального захисту населення Слов'янської міської ради: «...допомога при народженні дитини за своєю природою є допомогою дитині, а не її батькам. Тому відмова або зупинення її виплати насамперед призводить до порушення інтересів дитини» [5, с. 167]. Вбачається, що аналогічні рішення прийняті й іншими адміністративними судами, зокрема у справах № 520/2417/2020 [6], № 320/2759/22 [7] та ін.

Метою надання допомоги при всиновленні дитини є сприяння реалізації права дітей на виховання в сім'ї. Цей вид допомоги за такими критеріями, як розмір допомоги, наявність умови щодо 12-місячного строку подання заяви для її отримання, відсутність вимоги щодо рівня доходу сім'ї подібний до допомоги при народженні дитини. З метою зменшення в адміністративних судах справ щодо отримання допомоги при народженні дитини та всиновленні пропонуємо внести зміни до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» в частині продовження строку для звернення за призначенням допомоги при народженні дитини, а також при всиновленні у разі його пропуску заявником з поважних причин, що не залежали від його волі.

У практиці адміністративних судів є низка рішень щодо захисту права сімей із дітьми на отримання одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка». Це «безповоротна адресна соціальна допомога сім'ям, у яких народилася живонароджена дитина, а в разі відсутності обох батьків – родичам, які у встановленому законом порядку забирають дитину з пологового будинку або з іншого закладу охорони здоров'я, усиновлювачам, патронатним вихователям, прийомним батькам, батькам-вихователям, опікунам новонародженої дитини» (ст. 11<sup>1</sup> Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [1]. До складу пакунку входить набір базових речей, які необхідні для догляду за дитиною в перші дні її життя. Батькам може надаватися грошова компенсація вартості цієї натуральної допомоги в розмірі не менш як три розміри прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років. Вбачається, що в умовах війни посилився судовий захист на реалізацію внутрішньо переміщеними особами права на отримання одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» [8].

Основними критеріями призначення допомоги на дітей самотніми матерям є: склад сім'ї, рівень її доходів, вік дітей. Цю допомогу спрямовано на підвищення добробуту сім'ї на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів

та запобігання бідності. Вона призначається незалежно від одержання на дітей інших видів допомоги, передбачених законом. Допомога на дітей самотніми матерями, самотніми усиновлювачами, матері (батьку) у разі смерті одного з батьків призначається на кожну дитину [5, с. 168].

У практиці адміністративних судів є чимало справ щодо захисту прав самотніх матерів на призначення їм допомоги на дітей. До прикладу назвемо справу № 200/8465/20-а від 29.10.2020, яка перебувала у провадженні Донецького окружного адміністративного суду. За результатами розгляду матеріалів справи суд визнав протиправним та скасував рішення Управління праці та соціального захисту населення Бахмутської міської ради від 26.05.2020 № 18 про відмову особі у призначенні допомоги на дітей як самотній матері та наданні державної соціальної допомоги малозабезпеченій сім'ї. Це рішення залишив без змін Перший апеляційний адміністративний суд [9].

*Висновуючи*, зазначимо, що окупація окремих територій російською державою, внутрішнє переміщення осіб, недосконалість законодавства України про соціальний захист спричиняють збільшення кількості спорів, пов'язаних із захистом прав сімей із дітьми. Однак навіть під час війни держава виконує позитивні зобов'язання в соціальній сфері, зокрема надаючи різні види допомоги. У випадку порушення суб'єктами владних повноважень прав сімей із дітьми на державну допомогу їхній захист здійснюється адміністративними судами, які виробили певні правові позиції з цього приводу.

З метою зменшення в адміністративних судах справ щодо отримання допомоги при народженні дитини та всиновленні пропонуємо внести зміни до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» в частині продовження строку для звернення за призначенням допомоги при народженні дитини, а також при всиновленні у разі його пропуску заявником з поважних причин, що не залежали від його волі.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 № 2811-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 5. Ст.21.
2. Бориченко К. В. Окремі аспекти здійснення соціального захисту вагітних жінок в Україні в умовах воєнного стану. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 черв. 2022 р.) / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 518–520. URL:



- [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/19431\\_\(дата звернення: 22.03.2023\)](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/19431_(дата%20звернення%2022.03.2023)).
3. .Огляд судової практики Верховного Суду у справах зі спорів за участю уповноважених органів Фонду соціального страхування України (рішення за лютий 2018 року – червень 2022 року) / упоряд.: правове управління (І) департаменту аналітичної та правової роботи апарату Верховного Суду. Київ, 2022. 60 с. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/sud\\_pract/Oglyad\\_soc\\_strah\\_KAS.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/sud_pract/Oglyad_soc_strah_KAS.pdf) (дата звернення: 22.03.2023).
  4. Міллер А. О. Проблеми правового регулювання та реалізації права на державну допомогу по вагітності та пологах. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2020. Т. 31 (70), ч. 1, № 2. С. 101–106.
  5. Збірник правових позицій Верховного Суду щодо захисту соціальних прав / упоряд.: М. І. Смокович, А. І. Рибачук, В. М. Кравчук ; відп. за вип.: Н. Л. Богданюк, В. Л. Котвицький, О. І. Ткаченко та ін. ; Верховний Суд. Харків : Право, 2020. 206 с.
  6. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 30.03.2020 у справі № 520/2417/2020. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88500039> (дата звернення: 22.03.2023).
  7. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 14.09.2022 у справі № 320/2759/22. URL: [https://reyestr.court.gov.ua/Review/106290704\\_\(дата звернення: 23.03.2023\)](https://reyestr.court.gov.ua/Review/106290704_(дата%20звернення%2023.03.2023)_).
  8. Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 26.07.2021 у справі № 200/11425/20-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98546675> (дата звернення: 23.03.2023).
  9. Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 02.03.2021 у справі № 200/8465/20-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95237594> (дата звернення: 23.03.2023).

**Анатолій ОСАДЧИЙ,**

*доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **ВИРІШЕННЯ СПРАВ ЩОДО НЕДООТРИМАННЯ ЩОРІЧНОЇ РАЗОВОЇ ДОПОМОГИ ДО 5 ТРАВНЯ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ, ГАРАНТІЇ ЇХ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ» В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Спори щодо виплати щорічної разової грошової допомоги до 5 травня у розмірах, менших за встановлені Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [1], зачіпають права широкого кола осіб, зокрема учасників бойових дій, осіб з інвалідністю внаслідок війни. Численність відповідних справ ще до запровадження воєнного стану зумовила необхідність вирішення однієї з них як зразкової (справа № 440/2722/20). Справедливе вирішення таких спорів набуває особливого значення в умовах широкомасштабної агресії російської федерації та широкого залучення громадян до захисту Батьківщини.

При цьому в постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01.12.2022 у справі № 580/2869/22 [2] викладено правову позицію, згідно з якою виплата щорічної разової грошової допомоги до 5 травня за 2022 рік має здійснюватися в розмірах, що визначені Кабінетом Міністрів України. В обґрунтування цього зазначено, що право позивача на виплату щорічної разової грошової допомоги до 5 травня за 2022 рік відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» підпадає під гарантії, передбачені ст. 46 Конституції України [3], які відповідно до ст. 64 Конституції України можуть бути тимчасово обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Проте слід зазначити, що обмеження прав і свободи людини і громадянина в умовах воєнного або надзвичайного стану здійснюється не доволіно, а в порядку, передбаченому законом. Так, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану визначається Указом Президента України про введення воєнного стану (пункт п'ятий ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [4]). При цьому обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачених указом Президента України про введення воєнно-

го стану, здійснюються в межах реалізації конкретних, визначених законом заходів правового режиму воєнного стану (ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Згідно з частиною першою ст. 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану визначаються відповідно до Конституції України та цього Закону.

Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 [5], дію якого продовжено до цього часу, не передбачено обмеження гарантованого ст. 46 Конституції України права на соціальний захист. Також Законом України «Про правовий режим воєнного стану», зокрема ст. 8, узагалі не передбачено конкретних заходів, запровадження яких пов'язано з обмеженням цього конституційного права.

Крім зазначеного, згадана правова позиція Верховного Суду ґрунтується на тому, що положення, зокрема абзац третій підп. 2 п. 22 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України [6] як спеціального закону, що прийнятий у 2022 році, не визнавалися Конституційним Судом України неконституційними. Зазначеною нормою Бюджетного кодексу України Кабінету Міністрів України надане право приймати рішення щодо порядку застосування і розмірів державних соціальних стандартів та гарантій, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів та фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування.

Слід зазначити, що в Бюджетному кодексі України раніше вже була наявна правова норма, якою передбачалося, що виплата разової допомоги до 5 травня здійснюється в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Рішенням Конституційного Суду України від 27.02.2020 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності до Конституції України (конституційності) окремого положення п. 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України [7] визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення п. 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України в частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12–16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

При цьому Конституційний Суд України звернув увагу, що предмет регулювання Кодексу, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями п. 1 частини другої ст. 92 Основного Закону України. Таким чином, виходячи з того, що предмет регулювання Кодексу, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями п. 1 частини другої ст. 92 Основного Закону України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їхню дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України.

Відповідно до частини першої ст. 7 КАС України [8] суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Відповідно до частини четвертої ст. 7 КАС України, якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. У такому випадку суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України.

Отже, вирішуючи справи цієї категорії суди повинні спиратися безпосередньо на положення Конституції України (ст. 46) щодо права громадян на соціальний захист, які відносно до встановлення пільг особам, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», інтерпретуються Конституційним Судом України як зобов'язання щодо соціального захисту осіб, які вже виконали свій обов'язок перед державою щодо захисту її суверенітету і територіальної цілісності, від яких держава не може в односторонньому порядку відмовитися та застосовувати відповідні розміри такої допомоги, встановлені зазначеним Законом.

Таким чином, оскільки обмеження у виплаті щорічної разової грошової допомоги до 5 травня не може обумовлюватися запровадженням 24.02.2022 воєнного стану, а також, враховуючи що положення абзацу третього підпункту 2 п. 22 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України є такими, що не відповідають Конституції України, – особи, які набули право на отримання грошової допомоги до 5 травня за 2022 рік мають її отримувати в розмірі, що встановлений частиною п'ятою ст. 12, частиною п'ятою ст. 13, частиною п'ятою ст. 14, частиною п'ятою ст. 15, п. 1 ст. 16 Закону України

«Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», а не в розмірі що визначений постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 540 «Деякі питання виплати у 2022 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” і “Про жертви нацистських переслідувань”» [9].

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text> (дата звернення: 20.03.2023).
2. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01.12.2022 у справі № 580/2869/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107632056> (дата звернення: 20.03.2023).
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 20.03.2023).
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 20.03.2023).
5. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 20.03.2023).
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 20.03.2023).
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 27.02.2020 № 3-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-20#Text> (дата звернення: 20.03.2023).
8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 22.03.2023).
9. Деякі питання виплати у 2022 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» і «Про жертви нацистських переслідувань» : постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 540. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-2022-п#Text> (дата звернення: 20.03.2023).

**Юрій ПИВОВАР,**

*начальник відділу аналітичної та правової роботи Касаційного адміністративного суду департаменту аналітичної та правової роботи апарату Верховного Суду, доктор філософії в галузі права, професор*

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС ДІТЕЙ, ПОСТРАЖДАЛИХ УНАСЛІДОК ВОЄННИХ ДІЙ І ЗБРОЙНИХ КОНФЛІКТІВ, ТА ДІТЕЙ ВІЙНИ: СТАН ТА СУЧАСНІ ВИКЛИКИ**

Діти – це майбутнє кожної держави, яке формується сьогодні. Від них залежить суспільство в майбутньому, а сьогодні вони залежні від дорослих, держави, потребуючи на підтримку та захист.

Незважаючи на те, що в сучасному суспільстві декларується пріоритет прав дитини, на жаль, насправді діти виявилися найбільш незахищеною соціальною групою, яка знову ігнорується світом дорослих [1, с. 77]. А воєнні й епідеміологічні події в Україні лише додатково підтвердили неефективність і неготовність державних інституцій та інструментів, зокрема законодавчих, своєчасно й належним чином забезпечувати реалізацію та захист прав та інтересів дітей у надзвичайних ситуаціях, їхню адаптацію до реальних умов життя.

За даними організацій із надання допомоги дітям, нині близько 452 млн дітей у всьому світі перебувають у зонах воєнних дій. Це майже вдвічі більше, ніж 20 років тому. Нині війни або інші збройні конфлікти точаться в близько 30 країнах і територіях. Окрім України, можна назвати ще Малі, Сомалі, Сирію, Ірак, Ємен, а також східну частину М'янми й Кашмір. Через бойові дії близько 27 млн дітей не можуть навчатися в школі. Крім того, в гарячих точках світу насильно завербували близько 250 тис. дітей та неповнолітніх. Їх використовують як бійців, шпигунів, саперів або для сексуального рабства [2].

Як відомо, з 20.02.2014 розпочалася збройна окупація територій України та, власне, відлік жертв з числа дітей. На сьогодні в Україні, за даними UNICEF, щодня гине двоє дітей і четверо отримують поранення від початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну. Кількість жертв серед дітей у місцях ведення активних бойових дій та на тимчасово окупованих територіях зростає [3].

При цьому діти стають жертвами, окрім вбивств і поранень, також примусової депортації, незаконного всиновлення, сексуального насильства та катування, примусових таборів для «політичного перевиховання», русифікації та мілі-

таризації, примусової праці, використання в численних пропагандистських ро-ликах та акціях тощо. І це лише неповний перелік активного впливу на дітей з боку воєнного агресора. Крім того, ще більша чисельність дітей, які залишилися на підконтрольній Україні території, внутрішньо переміщені діти та діти, які в пошуках безпечних умов проживання вимушено виїхали з родичами до різних країн світу, піддаються різноманітним прихованим і відкритим, зокрема психологічним, формам негативного впливу, насиллю, утиску, обмеженням тощо.

У таких умовах діти потребують не лише актуальних на сьогодні форм допомоги й підтримки, але й визнання їхнього особливого статусу жертв воєнних дій і збройних конфліктів як на сьогоднішній день, так на майбутній післявоєнний відновлювальний період.

Згідно зі статистичними даними Державної служби статистики України, на початок 2022 року в Україні проживало 7 348 531 дітей віком від народження до 18 років, що складало 17,9% від загальної чисельності постійного населення України (без урахування даних по місту Севастополю та Автономній Республіці Крим) [4].

Беззаперечно, кожна така дитина потребує визначення її правового статусу з метою, зокрема, формування державної соціальної політики і стратегії на воєнний та особливо повоєнний період.

Варто відмітити, що в контексті досліджуваної проблеми чинним законодавством України на сьогодні для дітей передбачено єдиний спеціальний правовий статус – «дитина, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів». Такий статус національним законодавцем був задекларований (формально уведений без належного нормативно-правового втілення) лише 21.02.2016 (через два роки від початку збройної окупації території України) [5], а упроваджений урядом з можливістю набуття його дітьми – лише через три роки (21.04.2017) [6]. При цьому, за слушними зауваженнями Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини, експертів і науковців-правників [7; 8; 9, с. 120], запровадження цього статусу не передбачило одночасного наповнення його змісту в законодавстві відповідними соціальними та іншими гарантіями, пільгами.

Аналіз інформації з офіційних джерел та судової практики вказує, що набуття навіть «порожнього» статусу вже тривалий час в Україні є малодоступним для більшості постраждалих дітей. Серед основних причин цього можна назвати недосконалість Порядку № 268, зокрема неоднозначність окремих його положень, надмірну кількість умов і вимог, неузгодженість з іншими актами Кабінету Міністрів України. До того ж системне вивчення змісту даного Порядку дозволяє констатувати про його неадаптивність до нинішніх умов застосування – в умовах повномасштабної війни в Україні.

Так, з одного боку, Закон № 2402-III і Порядок № 268 передбачають набуття дитини статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, пов'язуючи його з наслідками щодо таких дітей, а саме: 1) отримання поранення, контузії, каліцтва; 2) зазнання фізичного, сексуального, психологічного насильства; 3) викрадення або незаконного вивезення за межі України; 4) залучення до участі у військових формуваннях (залучення до участі в діях воєнізованих чи збройних формувань – у редакції Порядку № 268); 5) незаконного утримання, у тому числі в полоні (ст.1) [10]. З іншого боку, аналіз положень цього Порядку вказує, що ним суттєво звужується (не відповідаючи, на наш погляд, приписам Закону № 2402-III) коло дітей, які можуть претендувати на набуття визначеного Законом № 2402-III статусу постраждалої дитини. Зокрема, вважаємо невиправданим звуження сфери застосування Порядку – обмеження його дії лише щодо дітей, які постраждали під час здійснення антитерористичної операції і заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях та її стримування, не врахувавши дітей, які постраждали внаслідок окупації Автономної Республіки Крим. Крім того, Верховний Суд у ході розгляду адміністративної справи № 360/3668/18 при вирішенні питання щодо встановлення дитині цього статусу в своїй постанові від 24.01.2023 звернув увагу на необхідність урахування такого: по-перше, наявності в дитини статусу внутрішньо переміщеної особи; по-друге, наявності причинно-наслідкового зв'язку між воєнними діями, збройним конфліктом на території населеного пункту, включеного до Переліку, та фактом настання обставин (насильство, каліцтво тощо), які мали негативний вплив на стан здоров'я та розвиток дитини, оскільки, виходячи з поняття дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, саме внаслідок воєнних дій чи збройного конфлікту така дитина мала, зокрема, зазнати психологічного насильства. З позиції Суду виходить, що факт проживання на території, де не проводилося воєнних дій, не було збройних конфліктів, тимчасової окупації, не може бути підставою для набуття статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів. Сам по собі факт включення населеного пункту до Переліку, не є підставою визначення зазнання дитиною психологічного насильства на основі положень Порядку № 268 та підставою для надання дитині статусу. Віднесення населеного пункту до територій, на яких здійснювалася антитерористична операція, без проведення воєнних дій чи збройних конфліктів, не є достатньою законною підставою чи умовою для надання дитині статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів [11].

Викладене в сукупності вказує на неможливості застосування Порядку № 268 для реалізації норми Закону № 2402-III щодо набуття статусу дитини, яка по-



страждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, дітьми, які постраждали та продовжують страждати внаслідок триваючої війни в Україні.

Не вдаючись до аналізу вказаного судового рішення, видається, що судом (зокрема у висновку, що «факт проживання на території, де не проводились воєнні дії, збройні конфлікти, тимчасова окупація, не може бути підставою для набуття статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів») закладена позиція для розмежування статусів «дитина, постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів» та «дитина війни», яким має відповідати певний зміст й обсяг державної підтримки (соціальних гарантій, різноманітних пільг, компенсацій тощо).

Відмітимо, що поняття та статус «дитина війни», які закріплені в Законі України «Про соціальний захист дітей війни» від 18.11.2004 № 2195-IV (набрав чинності з 01.01.2006), на сьогодні є прикладом юридичної фікції, коли законодавець, використовуючи психологічний прийом «підміна понять», упродовжив у правообіг юридичну категорію, що не відповідає об'єкту (явищу), який нею позначається (ні правовий акт, ні юридична конструкція поняття статусу не стосуються дітей у розумінні цивільного та сімейного законодавства, а поширюються на осіб, яким на час набрання чинності даного закону виповнилося понад 60 років). І хоча законодавець, використовуючи таку фікцію, очевидно, переслідував благу мету (створити механізм соціального захисту для громадян України, які стали свідками Другої світової війни в дитячому віці, шляхом надання пільг і державної соціальної підтримки) [12], проте сучасна війна в Україні вказує на необхідність перегляду вказаного Закону з метою приведення його у відповідність до актуальних суспільних реалій та потреб.

Натомість чинність Закону № 2195-IV у редакції 20.01.2018 (останні зміни від 19.12.2017, Закон України № 2249-VIII), з одного боку, вказує на поширеність його положень виключно на «дітей» пенсійного віку; з іншого – надмірно загальний підхід законодавця до визнання за такими особами правового статусу «дитина війни» дають підстави висунути гіпотезу про можливість набуття правового статусу «дитина війни» сучасними дітьми. На таку можливість, зокрема, вказують:

- 1) преамбула Закону 2195-IV, згідно з якою визначено, що «Цей Закон установлює правовий статус дітей війни і визначає основи їх соціального захисту та гарантує їх соціальну захищеність шляхом надання пільг і державної соціальної підтримки» [12] (є достатньо загальною й застосовною до сучасних подій);
- 2) статті 1, 2 Закону, зі змісту положень яких можна виокремити основні підстави для набуття статусу: а) громадянство України; б) віковий критерій (до 18 років станом на 02.09.1945); в) важкість життєвого шляху

(сумнівна оціночна категорія); г) збіг періоду дитинства з роками війни (Другої світової війни) (без встановлення місця перебування дитини у період війни) [12];

- 3) спрощений порядок набуття правового статусу – виключно на підставі закону. Законодавством не передбачено процедур набуття й закріплення правового статусу дитини війни – встановлюється для кожної відповідної особи виключно законом а не рішенням державного органу (такий орган законом не визначений), та набувається (підтверджується) шляхом реалізації права на визначені законом пільги та інші види державної соціальної підтримки (очевидно, їхній зміст потребує суттєвого оновлення);
- 4) наявний у правозастосуванні спосіб заповнення прогалін у правовому регулюванні – аналогії закону (зокрема окремих норм Закону № 2195-IV) у поєднанні з застосуванням положень Конвенції «Про захист цивільного населення під час війни» від 12.08.1949 (у разі невідповідності правового акта міжнародному договору). При цьому слід зауважити, що при застосуванні даної Конвенції статус дитини війни поширюватиметься, на наш погляд, лише на період війни й лише на тих дітей, які перебувають під захистом цієї Конвенції, й відповідно які в будь-який момент та за будь-яких обставин опинилися, у разі конфлікту чи окупації, під владою сторони конфлікту або окупаційної держави, громадянами яких вони не є (ст. 4) [13].

Зважаючи на те, що законодавством не визначений спеціальний державний орган, уповноважений визнавати (встановлювати) правовий статус «дитина війни» сучасним дітям війни в Україні, ця функція держави, імовірно, може бути забезпечена судами. Водночас більш раціональним, об'єктивно необхідним й актуальним вважаємо шлях невідкладної законотворчої діяльності відповідних державних органів, спрямованої на те, щоб уже сьогодні врегулювати й змістовно наповнити правовий статус сучасних дітей війни, а не перекладати це на наступні покоління, як це сталося з дітьми Другої світової війни. При цьому, враховуючи складність та багатоаспектність досліджуваного питання, важливо долучити до цього процесу широке коло науковців, практиків та громадськості.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Діти і соціум. Особливості соціалізації дітей дошкільного та молодшого шкільного віку : монографія / Богуш А. М., Варяниця Л. О., Гаврик Н. В. та ін. ; за заг. ред. Гаврик Н. В. Луганськ : Альма-матер, 2006. 402 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/33691109.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
2. Фолькер Віттінґ. Діти – забуті жертви війни. *Deutsche Welle*. 20.09.2022. URL: <https://www.dw.com/uk/diti-zabuti-zertvi-vijni/a-63174155> (дата звернення:

- 10.04.2023).
3. Галух О. В Україні вшановують пам'ять понад 500 дітей, які загинули внаслідок російської агресії. *Вечірній Київ*. 2022.04.06. URL: <https://vechirniy.kyiv.ua/news/67266/> (дата звернення: 10.04.2023).
  4. Розподіл постійного населення України за статтю та віком : стат. зб. / ред. М. Тімоніна. Київ : Державна служба статистики України, 2022. URL: [https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2022/zb/06/roz\\_nas22.pdf](https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2022/zb/06/roz_nas22.pdf) (дата звернення: 10.04.2023).
  5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми : Закон України від 26.01.2016 № 936-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/936-19> (дата звернення: 10.04.2023).
  6. Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів: *постанова* Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 № 268. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/268-2017-%D0%BF> (дата звернення: 10.04.2023).
  7. На Донбасі з початку конфлікту загинули 152 дитини, 146 – дістали поранення. *Інтерфакс-Україна*. 2021.04.06. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/748297.html> (дата звернення: 10.04.2023).
  8. Діти війни: статус – є, допомоги – нема. *Українська Гельсінська спілка з прав людини*. 2020.26.11. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/dity-viyny-status-ie-dopomohy-nema/> (дата звернення: 10.04.2023).
  9. Тернавська В. М. Правовий статус дітей, які постраждали внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України (конституційно-правовий аспект). *Нове українське право*. 2022. Вип. 3. С. 116–122.
  10. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2021 № 2402-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text> (дата звернення: 10.04.2023).
  11. Верховний Суд. Постанова від 24.01.2023 у справі № 360/3668/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108594040> (дата звернення: 10.04.2023).
  12. Про соціальний захист дітей війни : Закон України від 18.11.2004 № 2195-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2195-15#Text> (дата звернення: 10.04.2023).
  13. Про права дитини : Конвенція ООН від 20.11.1989 : ратифікована постановою Верховної Ради України від 27.02.1991 № 789-XII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text) (дата звернення: 10.04.2023).
  14. Про захист цивільного населення під час війни : Женевська Конвенція від 12.08.1949 : ратифікована із застереженнями Указом ПВР УРСР від 03.07.1954. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text) (дата звернення: 10.04.2023).

**Андрій РИБАЧУК,**

*суддя, секретар судової палати з розгляду справ*

*щодо захисту соціальних прав*

*Касаційного адміністративного суду*

*у складі Верховного Суду,*

*доктор філософії в галузі права*

## **ВИМОГА «ЯКІСТЬ ЗАКОНУ» ТА ПІДХОДИ СУДУ ЩОДО ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ**

Одним із найважливіших завдань українського суспільства на шляху до правової держави є створення високоефективної, досконалої правової системи, у якій визначальна роль, як основному регулятору суспільних відносин, має відводитися закону.

У демократичній державі з досконалою правовою системою закон насамперед має характеризуватися якістю.

На шляху інтеграції в євроатлантичне середовище високих демократичних цінностей, соціальних стандартів, закріплених у численних правових актах, перед Україною стоять надзвичайно важливі й водночас складні завдання, зокрема з адаптації національного законодавства. Судова практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) з розгляду справ за позовами юридичних і фізичних осіб проти України, а також судові рішення національних судів засвідчують наявні в Україні системні проблеми, зумовлені, зокрема, недосконалим («неякісним») законодавством. Очевидно, в умовах динамічного розвитку відносин, різких суспільних змін, спричинених воєнним станом у державі, законодавство об'єктивно втрачає актуальність, відстає від нових потреб та викликів суспільства, а прийняті поспіхом правові акти лише продукують нові спори. Таким чином, проблема якості закону та правової системи в цілому потребує активної участі теоретиків та практиків.

Незважаючи на очевидну потребу у вивченні проблеми якості закону, вона тривалий час залишається недослідженою. Здебільшого дослідники вивчали структурні компоненти закону, рідко вдаючись до комплексного аналізу – цілісного погляду на проблему якості закону.

Розглядаючи категорію «якість», що відображає певні характеристики нормативного правового матеріалу (від законодавства в цілому до окремої норми права), слід зауважити про відсутність серед правників усталеної позиції щодо неї. Й це очевидно, зважаючи на сутнісну складність та неоднороз-

начність цієї категорії з позиції її загального вжитку та професійного правового використання.

До прикладу, А. Чернега визначає якість закону як сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси громадян [1, с. 323]; А. Мельник розглядає як багатоаспектну категорію, що має два основних виміри: соціальний, що торкається змісту закону та ступеня його відповідності до об'єктивних потреб та інтересів суспільства; юридичний, що визначається сукупністю властивостей, ознак та характеристик, які визначають техніко-юридичну досконалість закону [2, с. 471]. Також додатковим до юридичного і соціального включають політичний аспект якості закону; пов'язують якість закону з його досконалістю; розкривають якість закону через поняття адекватності соціальної та юридичної складових закону; обмежуються «правовою якістю» та відповідно визначають відповідність акта до нормативно-правових та техніко-юридичних вимог тощо.

У широкому змісті правовою доктриною були запропоновані такі характеристики закону (що складають стандарт якості закону): нормативність (містить норми права); верховенство (має вищу юридичну силу в системі всіх правових актів); пряма дія (наділення соціальних суб'єктів безпосередньо правами й обов'язками); фундаментальність (спеціальний предмет регулювання); реальність (чітке відображення дійсності, врахування потреб та інтересів суспільства, а також прогресивних тенденцій соціально-економічного, політичного, духовного розвитку країни); стабільність (є одним з основних параметрів його якості, адже відсутність стабільності в чинному законодавстві негативно впливає на розвиток економічної, політичної, соціальної і духовної сфер життя суспільства); динамічність (закон повинен враховувати динаміку суспільного життя, зміни в різних його сферах, предмети законодавчого регулювання повинні оперативно відображатися у відповідних змінах і доповненнях до закону; своєчасність оновлення законодавства – найважливіший показник його якості); обов'язковість (забезпеченість чіткими заходами державного й іншого впливу, тобто закон повинен бути захищеним); ресурсозабезпеченість (закон буде якісним лише в тому випадку, якщо він забезпечений матеріальними, фінансовими, організаційними, інформаційними, ідеологічними, людськими та іншими ресурсами); ефективність (співвідношення між тими цілями, для досягнення яких було прийнято закон, і отриманим фактичним результатом дії цього закону); оптимальність дії (чітке визначення меж своєї дії у просторі, часі та за колом осіб); системність (внутрішня узгодженість нормативно-правових приписів, що входять до його змісту); доступність (мова закону повинна бути точною, простою і зрозумілою); моральність (закон повинен відповідати нормам моралі); естетичність

(привабливість викладу в законі норм права, його структури, розташування розділів, глав, статей, пунктів, частин, вдала назва тощо) [3, с. 396–399].

На відміну від правової доктрини, практичні аспекти застосування критеріїв «якості» закону, особливо в контексті його застосування під час вирішення публічно-правових спорів, полягають дещо в іншій площині або, точніше, іншому зрізі. Насамперед поняття «якість закону» базується на критеріях верховенства права, з урахуванням усіх його складових (зокрема юридичної визначеності і заборони свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя).

До критеріїв якості закону судова практика ЄСПЛ, документи європейських інституцій, зокрема, відносять: досконалість написання проектів законів або чіткість у змісті законів, а також відсутність порушень процесуальних правил (пункти 11, 75 Висновку № 11 (2008) Консультативної Ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо якості судових рішень» [4]), передбачуваність (доповідь Венеціанської комісії № 512/2009 «Про верховенство права» (the Rule of Law), прийнята на 86-й пленарній сесії 25–26 березня 2011 року [5]), чіткість, точність (пункти 50–56 справи ЄСПЛ «Шокін проти України» від 14.01.2011, заяви № 23759/03 та № 37943/06 [6]), доступність, передбачуваність та чіткість (п. 51 справи «Серков проти України» від 07.07.2011, заява № 39766/05 [7]). У практиці Конституційного Суду України також наявні випадки використання категорії «якість закону», критерії якого ґрунтуються на відповідних підходах ЄСПЛ.

Слід зауважити, що не завжди в судовому рішенні наявна інформація про встановлення (перевірку) акта законодавства на відповідність критерію «якість».

На нашу думку, цей процес повинен бути притаманний кожній розглянутій судом справі.

Закономірно, що суди у своїй діяльності неодноразово стикалися з наслідками прийнятих «неякісних» нормативно-правових актів (адже у протилежному випадку спорів було б значно менше). Очевидно, що шляхи вирішення спірних питань, що пов'язані з таким актом або впливають із нього, можуть бути різними.

Основні з таких шляхів знаходять вираз у судових рішеннях. Так, у справі № 260/4268/21 [8] про забезпечення права осіб з інвалідністю на нарахування і виплату грошової компенсації на транспортне обслуговування в належному розмірі Верховний Суд констатував наявність у особи з інвалідністю з дитинства першої групи «А» (позивача) такого права, передбаченого Законом України від 06.10.2005 № 2961-IV «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» (далі – За-

кон № 2961-IV). Спільна ситуація була зумовлена тим, що новою редакцією п. 2 Порядку виплати грошових компенсацій на бензин, ремонт і технічне обслуговування автомобілів та на транспортне обслуговування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2007 № 228, з 08.08.2020 був встановлений інший механізм обрахунку розміру грошової компенсації на транспортне обслуговування, який призвів до зменшення розміру грошової компенсації.

За наслідками розгляду цієї справи Верховним Судом було, *по-перше*, визначено, що компенсація на транспортне обслуговування є гарантованою державою виплатою для створення умов для усунення обмежень життєдіяльності осіб з інвалідністю, відновлення і компенсації їхніх порушених або втрачених здатностей до побутової, професійної, суспільної діяльності, яку призначається на підставі висновку медико-соціальної експертної комісії про наявність у осіб з інвалідністю медичних показань для забезпечення їх автомобілем і заяви особи з інвалідністю, виплата якої здійснюється до одержання особою з інвалідністю, законним представником дитини з інвалідністю спеціального автотранспорту, після чого таким особам виплачується грошова компенсація на бензин, ремонт і технічне обслуговування автомобіля; *по-друге*, зазначено, що Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать особи з інвалідністю, які мають стійкий розлад функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем призводить до обмеження життєдіяльності таких осіб, унаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації ними прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити їхній соціальний захист; *по-третьє*, констатовано, що держава взяла на себе зобов'язання (Конвенція про права осіб з інвалідністю, ратифікована Законом України від 16.12.2009 № 1767-VI «Про ратифікацію Конвенції про права осіб з інвалідністю і Факультативного протоколу до неї», Європейська соціальна хартія 1996 року (переглянута), яка була ратифікована Законом України від 14.09.2006 № 137-V) у процесі виконання своїх соціальних обов'язків вживати заходів до забезпечення та утвердження права осіб на соціальний захист, у тому числі соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні, зокрема щодо індивідуальної мобільності; *по-четверте*, враховано позиції Конституційного Суду України (зокрема викладені в рішенні від 26.12.2011 № 20-рп/2011) та ЄСПЛ щодо можливості встановлення обмежень розміру соціальних виплат.

Таким чином, у цій справі Суд з огляду на визначені в частині третій ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) правила дійшов висновку, що суди в період чинності п. 2, у редакції, яка передбачає, що розміри річних грошових компенсацій на транспортне обслуговування

становлять 29% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, у правовідносинах щодо виплати грошової компенсації на транспортне обслуговування, передбаченої ст. 28 Закону № 2961-IV, повинні застосовувати п. 2 постанови № 228 в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 07.08.2013 № 536 «Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 14.02.2007 № 228», згідно із якою грошова компенсація на транспортне обслуговування виплачується особам з інвалідністю в розмірі 29% прожиткового мінімуму на одну особу, яка втратила працездатність у розрахунок на місяць з урахуванням положень міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а саме ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, положень Конвенції про права осіб з інвалідністю та Європейської соціальної хартії (переглянутої).

З огляду на зазначене можемо констатувати, що фактично Судом був виявлений «неякісний» нормативно-правовий акт (у цьому випадку – норма), «недосконалість» якого полягала в порушенні таких характеристик, як верховенства (невідповідність правовим актам вищої юридичної сили) та реальності (не повною мірою враховано потреби соціально вразливої верстви суспільства), що проявилось в погіршенні реалізації гарантованого державою соціального права та створенні суперечності між нормами різних джерел права, що містяться на різних рівнях ієрархічної системи. Відповідно Судом були проаналізовані межі державного втручання у здійснення соціального права людини та застосований необхідний механізм (підхід) щодо подолання виявленої суперечності, що передбачений положеннями як Конституції України, так і КАС України, а саме: через застосування норм чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та які є, відповідно, частиною національного законодавства України.

Ще одним актуальним прикладом виявлення судом «неякісного» нормативно-правового акта є розглянута Верховним Судом справа № 420/5/22 [9], у якій особа оскаржувала рішення пенсійного органу про відмову у призначенні пенсії у зв'язку з втратою годувальника, оскільки частина перша ст. 36 Закону України від 09.07.2003 № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058-IV) визначає перелік осіб, яким призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника, та зазначена норма не містить обов'язкового виключення дітей із членів сім'ї померлого годувальника у зв'язку з їхнім народженням пізніше зазначеного в частині другій цієї ж статті десятимісячного терміну з дня смерті годувальника; при цьому позивачка зазначила, що оспорюване рішення відповідає є дискримінаційним по відношенню до ма-



лолітньої дитини, яка дійсно була народжена майже через два роки після смерті її батька за допомогою репродуктивних технологій, але це не відміння батьківства особи, відповідно, дитина є біологічною донькою цієї особи та має всі відповідні права та гарантії, які передбачені законом.

Верховний Суд при вирішенні справи звернув увагу на те, що право пари зачати дитину і для цього вдаватись до репродуктивної медицини захищене ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, оскільки цей вибір є різновидом вияву приватного і сімейного життя (рішення у справах ЄСПЛ «S. H. і Інші проти Австрії» [ВП] від 03/11/2011, заява № 57813/00; «Knecht проти Румунії» від 02.11.2012, заява № 0048/10); відповідно до частини сьомої ст. 7 Сімейного кодексу України дитина має бути забезпечена можливістю здійснення її прав, установлених Конституцією України, Конвенцією про права дитини, іншими міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; згідно з п. 1 ст. 3 Конвенції про права дитини від 20.11.1989 (у редакції зі змінами, схваленими резолюцією 50/155 Генеральної Асамблеї ООН від 21.12.1995), ратифікованої постановою Верховної Ради України від 27.02.1991 № 789-XII, в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергової уваги приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини.

Вирішуючи спір за суттю, Верховний Суд дійшов висновку про те, що право дитини, народженої в результаті штучного запліднення, що відбулось після спливу 10 місяців після смерті батьків (одного з батьків), які в розумінні ст. 36 Закону № 1058-IV є годувальниками, на отримання пенсії у зв'язку з втратою годувальника як складової частини права на соціальний захист, яке гарантується у тому числі міжнародними зобов'язаннями України, не може ставитися в залежність із часом її народження, оскільки таке народження може відбутись і після спливу 10 місяців після смерті годувальника.

З огляду на зазначене в цій справі суд також фактично виявив норми права неналежної якості, які не відповідають критеріям нормативності (відсутня норма права, яка мала б врегульовувати відповідне соціальне право) та динамічності (не враховано динамізм життя – поширення новітніх репродуктивних технологій, які, своєю чергою, модернізували соціальні права через розширення кола їхніх носіїв), та відповідно застосував відповідний механізм подолання прогалини, застосувавши до спірних правовідносин положення частини другої ст. 36 Закону № 1058-IV з дотриманням ст. 24 Конституції України та ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року

без дискримінації за ознакою часу народження та способу запліднення, тобто без прив'язки до народження дитини до спливу 10 місяців з дня смерті годувальника.

Таким чином, наведені приклади судової практики, по-перше, підтверджують доктринальну позицію, що здійснення характеристики якості закону, базуючись виключно на критеріях верховенства права, є звуженим підходом [10]; по-друге, демонструє виявлення судом «неякісних» правових норм, які на практиці можуть свідчити про порушення різних характеристик (стандартів) «якісності» акта; по-третє, свідчить про активну позицію суду при застосуванні відповідних процесуальних механізмів до дискваліфікації «неякісних» норм у сфері захисту такого чутливого права, як соціальне, та, відповідно, найбільш вразливих категорій громадян. Питання про застосування того чи іншого процесуального механізму при виявленні «неякісної» (недосконалої) норми, нормативно-правового акта суди вирішують, виходячи передусім з виду «неякісності» норми, її наслідків, характеру спірних правовідносин та обставин конкретної справи.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мала енциклопедія теорії держави і права / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького. Київ : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. 358 с.
2. Мельник А. А. Якість закону: аналіз доктринальних підходів. *Правова держава*. 2018. Вип. 29. С. 469–475.
3. Мельник А. А. Якість як принципова вимога дієвого закону. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 397–398.
4. Висновки № 11 (2008) Консультативної Ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо якості судових рішень». URL: [https://court.gov.ua/userfiles/visn\\_11\\_2008.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf) (дата звернення: 08.04.2023).
5. Доповідь Венеціанської комісії № 512/2009 «Про верховенство права» (the Rule of Law), прийнята на 86-й пленарній сесії 25–26 березня 2011 року. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення: 08.04.2023).
6. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Щокін проти України» від 14.01.2011, заяви № 23759/03 та № 37943/06. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_858#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858#Text) (дата звернення: 08.04.2023).
7. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Серков проти України» від 07.07.2011, заяви № 39766/05. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/soo00264> (дата звернення: 08.04.2023).
8. Постанова Верховного Суду від 19.10.2022 у справі № 260/4268/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106839114> (дата звернення: 08.04.2023).

9. Постанова Верховного Суду від 19.10.2022 у справі № 420/5/22. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/106840444> (дата звернення: 08.04.2023).
10. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 11.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb07d710-18#Text> (дата звернення: 08.04.2023).

**Світлана СИНЧУК,**

*професор кафедри соціального права  
Львівського національного університету*

*імені Івана Франка,*

*доктор юридичних наук, професор,*

*член Науково-консультативної ради при Верховному Суді*

## **ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА ЯК ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ДЕЯКИМ КАТЕГОРІЯМ ПОТЕРПІЛИХ ПРАЦІВНИКІВ УНАСЛІДОК ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ**

Неспровокована російська військова агресія щодо нашої держави призвела до значної кількості загиблих та поранених, серед яких – працівники, які з огляду на трудові обов'язки перебували в районах проведення воєнних (бойових) дій або в районах, що піддавалися бомбардуванням, авіаударам чи іншим збройним нападам та зазнали шкоди життю і здоров'ю, пов'язаної з виконанням посадових, службових або професійних обов'язків. Такими працівниками законодавчо визначено фізичних осіб, які працюють на об'єктах критичної інфраструктури (передбачено Законом України «Про критичну інфраструктуру» [1]), державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування. Посилання на значну кількість фактів загибелі людей, які забезпечували безперерйне функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування, а також належне функціонування об'єктів критичної інфраструктури міститься в офіційних документах [2] та статистиці, опублікованій у засобах масової інформації [3].

Втрата здоров'я та життя є шкодою, яка не відновлюється як для самої особи, так і для членів її сім'ї. Держава, реалізуючи конституційну засаду цінності життя і здоров'я людини – визнання їх найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України [4]), набуває правого статусу соціально зобов'язаного суб'єкта виробити механізм відшкодування шкоди, яка виникає як наслідок публічних соціальних ризиків.

Ухвалений Верховною Радою України 20.02.2023 Закон України № 2980-IX «Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю і здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України» (далі – Закон № 2980-IX) має на меті забезпечити соціальну підтримку відповідної категорії працівників [5].

За приписами зазначеного Закону України, наявність шкоди визначається фактом інвалідності особи у зв'язку з пораненням, каліцтвом, контузією чи вна-

слідок захворювання, пов'язаних із виконанням нею посадових службових професійних обов'язків у період військової агресії російської федерації проти України після 24.02.2022, а також – фактом смерті працівника. Законом України передбачена виплата – одноразова грошова допомога в разі смерті чи інвалідності особи, пов'язаної з виконанням професійних обов'язків під час воєнних дій. Одноразову грошову допомогу спрямовано на забезпечення соціального захисту спеціальних суб'єктів, а умови призначення та виплати одноразової грошової допомоги безпосередньо пов'язано з виконанням професійних обов'язків.

Зобов'язання із відшкодування шкоди, завданої здоров'ю та життю за обставин, передбачених Законом № 2980-IX, за своєю юридичною природою є соціально-публічним зобов'язанням.

Особливі риси зобов'язань соціально-публічної правової природи з відшкодування шкоди, завданої здоров'ю або життю працівників під час збройної агресії щодо нашої держави знаходять відображення: 1) у підставі виникнення – законодавчий обов'язок із відшкодування шкоди виникає внаслідок порушення абсолютного права цивільної особи (не військовослужбовця) на життя і здоров'я публічним ризиком – військовою агресією щодо України; 2) їхній меті – соціально-публічного зобов'язання держави відшкодувати шкоду через оцінний розмір державної соціальної допомоги як форми державної соціальної підтримки працівників, які втратили здоров'я чи життя за таких обставин. На протипагу цивільно-правовим способом захисту права на охорону здоров'я та життя, публічно-правовий передбачає застосування домірного принципу урівноваження можливостей держави та потреби працівника чи членів його сім'ї; 3) суб'єктах права – правосуб'єктність визначається шкодою життю чи здоров'ю, зумовленою сукупно виконанням професійних обов'язків визначеної категорії працівників та військовою агресією. Позитивним вважаємо застосування ретроактивних норм щодо застосування Закону № 2980-IX. Зокрема, передбачено, що право на отримання одноразової грошової допомоги мають особи, які загинули або набули інвалідності, пов'язаної з виконанням професійних обов'язків та воєнними діями в Україні в період з 24.02.2022 до набрання чинності цим Законом України. Станом на 14.04.2023 норми аналізованого нами Закону України ще не набрали чинності, і не було прийнято необхідного для його реалізації підзаконного нормативного акта; 4) визначенні членів сім'ї як суб'єктів права на виплату – їхня непрацездатність не є обов'язковою умовою правосуб'єктності у правовідносинах зазначеного виду; обов'язковою є лише смерть працівника – близького члена сім'ї чи утримувача; 5) формі відшкодування шкоди – фіксований розмір, визначений законодавчими нормами. Розмір диференціюється залежно

від групи інвалідності чи факту смерті працівника (ст. 2 Закону № 2980-IX). Фіксований обсяг відшкодування шкоди повинен бути під контролем суспільства та держави в контексті перспективи майбутніх інфляційних процесів. Скористається правом на відшкодування шкоди суб'єкт права може упродовж трьох років з дня виникнення права на відшкодування. Аналізуючи норму частини четвертої ст. 3 Закону № 2980-IX, робимо висновок, що вона потребує конкретизації щодо визначення права особи на відшкодування шкоди, завданої життю чи здоров'ю працівника. Передбачено, що у випадку одночасного виникнення права особи на призначення та виплату одноразової грошової допомоги за шкоду життю та здоров'ю відповідно до цього Закону України, одноразової страхової виплати чи одноразової компенсації за шкоду життю чи здоров'ю відповідно до інших нормативно-правових актів, виплата відшкодування здійснюється виключно за цим Законом України. «Розмитість» формулювання видів виплат та підстав у цій нормі може призвести до зловживання під час її правозастосування у вигляді суб'єктивного трактування підстав та змісту права на відшкодування;

б) порядку відшкодування шкоди – порядок призначення і виплати зазначеної допомоги встановлюється Кабінетом Міністрів України. Серед недоліків бачимо той факт, що одноразова грошова допомога виплачується за рішенням органу, визначеного Кабінетом Міністрів України, тобто присутня складова суб'єктивної оцінки правовстановлювальних фактів. Сам факт інвалідності чи смерті працівника, на нашу думку, має позначати запуск автоматичної процедури надання одноразової допомоги зазначеного виду через цифрові платформи соціального сервісу;

в) специфікою правової природи індивідуальної шкоди, завданої здоров'ю чи життю особи в контексті складової державного соціального механізму. Відповідно до частини восьмої статті 3 Закону № 2980-IX та Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації [6], людські втрати України, що виникли внаслідок збройної агресії російської федерації, а також витрати, пов'язані з призначенням різних видів державної соціальної допомоги та наданням соціальних послуг, є складовою шкоди, завданої нашій державі, яка обліковується та в узагальненому вигляді постане як вимога про відшкодування з держави-агресора із застосуванням принципів і норм міжнародного права.

Підсумовуючи, ухвалення Закону № 2980-IX щодо одноразової грошової соціальної допомоги визначеним категоріям потерпілих від російської збройної агресії проти України працівникам є виправданим кроком у створенні належного механізму їхньої соціальної підтримки та безумовною соціально-етичною та правовою вимогою сьогодення. Перспективними щодо вдосконалення норм Закону № 2980-IX видаються напрямки: чітке законодавче розмежування різних видів відшкодування шкоди життю та здоров'ю особи, їхнього обсягу, а також

встановлення підстав виплати чи відмови у виплаті; усунення суб'єктивної складової – рішення певного державного органу у процедурі призначення допомоги; законодавче передбачення механізму індексації фіксованого розміру одноразової грошової допомоги, визначеної Законом № 2980-IX.

### Список використаних джерел

1. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про виплату одноразової грошової допомоги за шкоду життю та здоров'ю, завдану спричиненими військовою агресією проти України пораненням або загибеллю під час проходження публічної служби, виконання обов'язків на об'єктах критичної інфраструктури та здійснення професійної журналістської діяльності». URL: [https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1289473\\_](https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1289473_) (дата звернення: 14.04.2023).
3. ДСНС: від початку повномасштабної війни загинуло 68 рятувальників. *Радіо Свобода* : вебсайт. 19.03.2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-ryatuvalniyu-dsns-viyna-ukrayina/32325131.html> (дата звернення: 14.04.2023).
4. Конституція України від 26.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 14.04.2023).
5. Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю і здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України : Закон України від 20.02.2023 р. № 2980-IX. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2980-20#Text\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2980-20#Text_) (дата звернення: 14.04.2023).
6. Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 р. № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-п#Text> (дата звернення: 14.04.2023).

**Володимир СОКОЛОВ,**  
*суддя Верховного Суду  
в Касаційному адміністративному суді,  
кандидат юридичних наук*

## **МІЖНАРОДНІ СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

В умовах дії воєнного стану в Україні потребують всебічного вивчення питання, пов'язанні з удосконалення механізмів соціальної та правової захищеності державних службовців.

На основі сформованих міжнародних соціальних стандартів прийнято значну кількість нормативних документів, принципів, правил, що визначають параметри соціального захисту осіб, які перебувають на державній службі.

На сьогодні найбільш дієвими та прикладними правовими документами з питань соціального забезпечення державних службовців є стандарти Міжнародної організації праці (далі – МОП). У вказаних актах закріплюються актуальні питання соціального забезпечення під час перебування на службі у структурах органів державної влади, тобто формуються певні стандарти.

Серед таких стандартів можна виділити забезпечення реалізації права на працю. Вказаний стандарт є досить складним та розгалуженим, тому включає в себе: міжнародне закріплення мінімальної заробітної плати, забезпечення гідних умов праці, зайнятості, захисту від безробіття, надання високої винагороди за працю.

Відповідно до Конвенції МОП № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються, від 22.06.1970 (ратифікована Україною 19.10.2005), кожен член МОП створює процедуру, яка дозволяє встановлювати і час від часу переглядати мінімальну зарплату. Нормативним документом визначено, що мінімальна заробітна плата має силу закону і не підлягає зниженню, до того ж невиконання цього положення тягне за собою кримінальні чи інші санкції [1].

Звертаємо також увагу, що оплата праці згідно із Загальною декларацією прав людини повинна забезпечувати кожному гідне існування і розвиток (ст. 24) [2].

На думку фахівців Національного агентства з питань державної служби, міжнародна практика виходить з трикомпонентної структури, яка визначає стандарт оплати праці: базова оплата (залежить від рівня відповідальності); надбавка за кваліфікацію, навички; елементи винагороди (бонуси, премії) [3].



Серед іншого, міжнародно-правовими нормами встановлені такі стандарти:

- а) заборона примусової праці (ст. 8 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права) [4];
- б) вільний вибір діяльності, у тому числі державної служби;
- в) сприяння повній та продуктивній зайнятості (Конвенція МОП № 122 [5]);
- г) захист заробітної плати, визначення її періодичності, валюти виплати тощо (Конвенція МОП № 95 [6]).

В умовах ведення в Україні активних бойових дій особливого значення набув стандарт надання соціальної допомоги (підтримки) у випадку настання соціальних ризиків.

Особливості міжнародного забезпечення надання допомоги у випадку виробничого травматизму, хвороби регламентується Конвенцією МОП № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення, яка була ратифікована нашою державою в 2016 році [7].

Конвенція передбачає гарантування допомоги у випадку настання передбачених соціальних ризиків з урахуванням трудового стажу шляхом надання періодичних виплат.

Поряд із вказаною вище Конвенцією на регіональному рівні діє Європейський кодекс соціального забезпечення [8], який розкриває значущі питання соціального забезпечення осіб у випадках настання безробіття, виробничої травми, ускладнення стану здоров'я, втрати працездатності та інших негативних факторів. Документ регулює питання надання грошового забезпечення, медичного обслуговування, надання пільг тощо.

Науковці відзначають, що міжнародне забезпечення включає механізми соціального страхування, які враховують різноманітні випадки у професійній та службовій діяльності, такі як хвороба, материнство, інвалідність, старість, смерть годувальника, безробіття, витрати у зв'язку з надзвичайними обставинами (включаючи військовий стан), виробничі травми [9].

У контексті організації роботи державного службовця актуальним залишається питання надання вихідної допомоги у випадку настання несприятливих службових обставин, яка повинна бути своєчасною, повноцінною та адекватною.

Універсальними документами міжнародного права встановлено право державних службовців на відпочинок та дозвілля, включаючи право на обмеження робочого дня та на періодичну відпустку, що оплачується (ст. 24 Загальної декларації прав людини) [2].

Стаття 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права гарантує право на справедливі і сприятливі умови праці: своєчасну винагороду, умови роботи, просування на роботі, відпочинок і дозвілля [4].

Світове співтовариство у правових актах закріплює вимоги щодо гарантування комфортних та справедливих умов праці як соціального стандарту здійснення службової діяльності. При цьому вказаний стандарт не обмежується забезпеченням працівників (службовців), він стосується і забезпечення інтересів сім'ї, пріоритетності безпеки та гігієни, забезпечення рівності тощо.

Закріплення ключових елементів вказаного стандарту здійснено і в Європейській соціальній хартії, ст. 2 якої передбачає застосування розумної тривалості робочого дня, надання оплачуваних святкових днів, щорічної оплачуваної відпустки не менше чотирьох тижнів, урахування особливого характеру роботи [10].

Тобто мінімальні нормативи щодо визначення особливостей здійснення трудової діяльності для державних службовців визначаються здебільшого на підставі загальних положень міжнародного права.

Питання визначення тривалості робочого часу є важливим елементом гарантування ефективного здійснення службової діяльності.

Для впорядкування вказаних правовідносин прийнято Конвенцію МОП № 47 про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень від 22.06.1935 [11] для недопущення зниження рівня життя працівників.

Визначення права на оплачувану відпустку є одним із найбільш вагомих засобів підвищення мотивації праці та унормування часу роботи і відпочинку. Так, Конвенція МОП № 132 про оплачувані відпустки (переглянута в 1970 році) визначає право на мінімальну тритижневу оплачувану відпустку осіб, які працюють за наймом [12].

Світова практика базується на розширенні соціального забезпечення державних службовців, роблячи право на високі стандарти соціального захисту частиною їхнього правового статусу.

Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151 гарантує державним службовцям захист від будь-яких проявів дискримінації, втручання з боку органів влади. Особливо забезпечується процедура врегулювання спорів, визначення умов зайнятості, гарантується можливість швидко та якісно виконувати обов'язки [13].

Принципове значення в забезпеченні будь-яких стандартів державної служби має втілення основ рівності, справедливості, незалежності у службовій діяльності. Міжнародними стандартами закріплюється низка положень щодо

протидії дискримінації, утвердження паритетних умов здійснення завдань державної служби.

Механізм протидії дискримінаційним проявам на публічній службі також регламентується Конвенцією МОП № 111 про дискримінацію в галузі праці та занять, яка встановлює зобов'язання щодо: а) забезпечення рівних можливостей у реалізації трудових прав; б) здійснення заходів з метою ліквідації дискримінації в будь-якому прояві [14].

Слушно відзначає О. М. Петроє, що прийняття МОП спеціальних стандартів у галузі державного управління викликано необхідністю урегулювання проблемних питань щодо реалізації прав державних службовців у сфері праці, створення умов для ефективних трудових відносин між органами державної влади й організаціями державних службовців [15, с. 4].

Ключові питання соціального захисту державних службовців у рамках міжнародно-правових принципів та гарантій передбачено в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Щодо статусу публічних службовців у Європі» від 26.02.2000, відповідно до яких держава повинна гарантувати соціальний захист державних службовців завдяки пенсійному забезпеченню та соціальній допомозі [16].

Безумовно, постулати міжнародного соціального захисту публічних службовців охоплюють цілий спектр принципових питань гарантування соціальних прав осіб, які перебувають на державній службі, зокрема: встановлення розміру пенсій відповідно до категорій службовців; застосування різних видів допомоги; визначення розміру пенсії залежно від посадового окладу.

Звертаємо увагу, що до отримання пенсійного забезпечення відповідно до позиції, викладеної в Конвенції МОП № 128, особам, які підлягають забезпеченню, надається допомога по старості у вигляді періодичних виплат [17]. Таким чином, навіть до настання пенсійного віку за умови належного стажу та здійснення страхових внесків працівникам гарантується надання періодичних виплат. Водночас така допомога надається до настання пенсійного віку.

Особливе місце серед ключових міжнародних гарантій службової діяльності відведено забезпеченню якості життя, соціального обслуговування та необхідного життєвого рівня.

Відповідно до ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права кожному гарантується достатній життєвий рівень для нього та його сім'ї: достатнє харчування, необхідний одяг, житло, поліпшення умов життя [4]. Вказане положення є важливим для нормального розвитку будь-якої особи, надання необхідних засобів до існування незалежно від ситуації.

Акти МОП також розкривають вказаний стандарт, визначаючи в Конвенції МОП № 117 (п. 5), що компетентні органи надають можливість найманим працівникам підвищити свій життєвий рівень власними зусиллями і забезпечують підтримання прожиткового мінімуму, який встановлюється шляхом досліджень життєвих умов [18].

З огляду на значну кількість міжнародних нормативів з питань забезпечення державних службовців необхідними елементами соціального забезпечення, вказані стандарти можна поділити на загальні та спеціальні.

Загальні стандарти визначаються універсальними міжнародними і регіональними документами та актами (Загальною декларацією прав людини [2], Міжнародним пактом про економічні, політичні і соціальні права [4], Європейською соціальною хартією [10] та ін.), які визначають загальні принципи та стандарти, що гарантують права особи (у тому числі службовця) на соціальне забезпечення.

Спеціальні стандарти містять низку нормативів та принципів, що регулюють прикладні питання здійснення соціального забезпечення службовчої діяльності та реалізації права на працю посадовцями органів державної влади. Такі стандарти визначаються, зокрема, у конвенціях МОП, Європейському соціальному кодексі тощо та закладають міцні підвалини регулювання особливостей провадження державної служби.

Міжнародні соціальні стандарти державної служби покликані унормувати процес соціального забезпечення осіб, які перебувають на державній службі, побудувати ефективні основи надання держслужбовцям соціальних гарантій, які відповідають особливостям виконання державних завдань. Постійний розвиток міжнародної правової системи сприяє конструктивному розвитку та упровадженню міжнародних соціальних нормативів, пошуку найкращих моделей соціальної захищеності державних службовців, у тому числі в умовах воєнного стану.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конвенція Міжнародної організації праці про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються : міжнар. док. від 22.06.1970 № 131 (ратифіковано 19.10.2005). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/993\\_149](https://zakon.rada.gov.ua/go/993_149) (дата звернення: 13.04.2020).
2. Загальна декларація прав людини : Резолюція 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (дата звернення: 13.04.2020).

3. Оплата праці працівників державного сектору. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Mignarodniy%20dosvid/oplata-pratsi.pdf> (дата звернення: 13.04.2020).
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08 ) від 19.10.1973. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042) (дата звернення: 13.04.2020).
5. Конвенція Міжнародної організації праці про політику в галузі зайнятості від 09.07.1964 № 122. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/993\\_062](https://zakon.rada.gov.ua/go/993_062) (дата звернення: 13.04.2020).
6. Конвенція Міжнародної організації праці про захист заробітної плати від 01.07.1949 № 95. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/993\\_146](https://zakon.rada.gov.ua/go/993_146) (дата звернення: 13.04.2020).
7. Конвенція Міжнародної організації праці № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення : ратифіковано із заявою Законом України № 1024-VIII від 16.03.2016. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011#Text) (дата звернення: 13.04.2020).
8. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) : міжнар. док. від 16.04.1964. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/994\\_329](https://zakon.rada.gov.ua/go/994_329) (дата звернення: 13.04.2020).
9. Юшко А. М., Швець Н. М. Міжнародні соціальні стандарти : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Жернакова. Харків, 2013. 121 с.
10. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996 : підписання Україною 06.11.1990 (URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_062)) (дата звернення: 13.04.2020).
11. Конвенція про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень : міжнар. док. від 09.06.1956 № 47 : ратифіковано 10.08.1956. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_145#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_145#Text) (дата звернення: 13.04.2020).
12. Конвенція про оплачувані відпустки № 132 (переглянута у 1970 р.) : ратифіковано Законом України від 29.05.2001 № 2481-III. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/993\\_022](https://zakon.rada.gov.ua/go/993_022) (дата звернення: 13.04.2020).
13. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_145#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_145#Text) (дата звернення: 13.04.2020).
14. Конвенція про дискримінацію в галузі праці й занять 1958 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_145#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_145#Text) (дата звернення: 13.04.2020).
15. Петрое О. М. Міжнародно-правові стандарти соціального діалогу в органах державного управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2012\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_16) (дата звернення: 13.07.2020).

16. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
17. Конвенція про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника № 128 : підписання від 29.06.1967. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/993\\_326](https://zakon.rada.gov.ua/go/993_326) (дата звернення: 13.04.2020).
18. Конвенція Міжнародної організації праці про основні цілі та норми соціальної політики від 22.06.1962 № 117 : ратифіковано Законом України № 692-VIII від 16.09.2015. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/993\\_016](https://zakon.rada.gov.ua/go/993_016) (дата звернення: 13.04.2020).

**Ірина СОПІЛКО,**

*професор кафедри адміністративно-правових дисциплін*

*Донецького державного університету*

*внутрішніх справ,*

*доктор юридичних наук, професор,*

*заслужений юрист України,*

*член Науково-консультативної ради при Верховному Суді*

## **ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Проблема забезпечення прав людини набула особливої актуальності і значущості в умовах складної воєнно-політичної ситуації, яка сформувалась після весни 2014 року та російської навали 24 лютого 2022 року, коли повномасштабним вторгненням на територію незалежної та суверенної держави Україна було порушено основоположні принципи і норми міжнародного права, особливо щодо права на життя, поваги до гідності людини, права на свободу та особисту недоторканність.

За даними Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) унаслідок повномасштабного вторгнення Росії в Україну загинули 6 702 цивільних осіб, 10 479 дістали поранення. Проте реальні цифри значно вищі через обмеження доступу до зони бойових дій. 4 березня 2022 року Рада ООН з прав людини ухвалила резолюцію «Становище у сфері прав людини в Україні, що склалося внаслідок російської агресії». Відповідно до документа Рада заснувала Незалежну міжнародну комісію з розслідування воєнних злочинів РФ в Україні. У жовтні 2022 року комісія представила Генеральній асамблеї ООН детальний письмовий звіт, у якому зафіксовано велику кількість вчинених російськими військами воєнних злочинів, порушень прав людини та міжнародного гуманітарного права в Україні [1]. Проте, за даними Головного слідчого управління Національної поліції України, з 24 лютого 2022 до 3 січня 2023 року на територіях України виявлено 16 502 загиблі особи. Прокуратура виявила 54 катівні й зафіксувала понад 5 тис. випадків катувань на деокупованих територіях. Також розслідується 855 справ щодо воєнних злочинів проти дітей.

Таким чином, забезпечення прав людини в умовах воєнного стану – один із найважливіших напрямків діяльності відповідних органів сьогодні. І здійснюється воно на двох рівнях: міжнародному та локальному (національному).

Державно-правовий механізм забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні становлять насамперед нормативно-правові акти, спрямова-

ні на врегулювання відносин у зазначеній сфері. Другим елементом державно-правового механізму можна виділити суб'єкти, до компетенції яких належить здійснення забезпечувальної діяльності щодо прав людини. Така діяльність може становити основні або додаткові функції таких суб'єктів. Статус таких суб'єктів може бути загальним (у разі якщо функція щодо забезпечення прав людини не є основною) або спеціальним (суб'єкт функціонує з метою реалізації відповідної функції). Суб'єктами забезпечення прав людини можуть бути органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та/або службові особи з належною предметною компетенцією. Також суб'єктами забезпечення прав людини можуть бути фізичні та юридичні особи, яких не наділено владними повноваженнями (зокрема адвокати, законні представники та ін.). В умовах воєнного стану суб'єктами забезпечення прав людини виступають переважно уповноважені державні органи, їхні посадові особи. У першу чергу вказане стосується Президента України, який згідно з частитною другою ст. 102 Конституції України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [2]. Серед суб'єктів забезпечення прав людини доцільно вказати суди, завдання яких полягає в забезпеченні кожного права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Вказане завдання суд реалізує шляхом здійснення правосуддя на засадах верховенства права (ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [3]). Згідно зі ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» суб'єктами забезпечення прав людини є військові адміністрації, які можуть утворюватися як тимчасові державні органи «На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» [4]. Наступним – третім елементом державно-правового механізму забезпечення прав людини виступають принципи, форми і методи забезпечення, які дозволяють у разі їхньої реалізації, гарантувати дієвість та цілеспрямованість функціонування зазначеного механізму.

Розкриття сутності державно-правового механізму забезпечення прав людини є предметом окремого дослідження, проте в межах заявленої теми доцільним видається розкриття першого елементу – нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання відносин щодо забезпечення прав людини.

Такими виступають: Конституція України, Кодекс цивільного захисту України [5], Закон України «Про національну безпеку України» [6], Закон України «Про



виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [7], Указ Президента України від 24.03.2021 № 119/2021 «Національна стратегія у сфері прав людини» [8] та ін.

У результаті реалізації Національної стратегії у сфері прав людини (далі – Стратегія) має бути запроваджено системний підхід до забезпечення прав і свобод людини, узгодженість дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання, створення в Україні ефективного механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі порушень, виявлених Європейським судом. Виділено напрямки реалізації Стратегії, серед яких першочергово вказано забезпечення права на життя; запобігання та протидія катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; забезпечення права на свободу та особисту недоторканність; забезпечення права на справедливий суд та ін. [8]. Кожен з виділених напрямків реалізації Стратегії містить такі елементи: стратегічна мета; проблеми, що потребують вирішення; необхідні для вирішення завдання; очікувані результати й показники, за якими має бути здійснено оцінку ефективності реалізації напрямку. Разом із тим у нормах Указу Президента України від 24.03.2021 № 119/2021 «Про Національну стратегію у сфері прав людини» не зазначено про причини виникнення проблем та заходи щодо їхнього усунення [9, с. 113]. Крім того, зазначений нормативно-правовий акт був прийнятий до 24 лютого 2022 року, а тому потребує суттєвого оновлення з урахуванням нових реалій життєдіяльності держави, населення в умовах воєнного стану.

Комітет із прав людини ООН (далі – Комітет) [10] виділяє факти порушення прав людини внаслідок збройної агресії Росії та вказує на відсутність прийняття національної стратегії захисту цивільного населення у збройних конфліктах на період до 2030 року [11]. Проект цієї Стратегії ґрунтується на всеохопному захисті цивільного населення відповідно до міжнародних стандартів та передбачає запобігання та мінімізацію шкоди цивільному населенню в умовах збройних конфліктів та від застосування сили до нього шляхом запровадження узгодженого, послідовного, скоординованого та комплексного підходу до захисту цивільного населення в діяльності всіх державних органів України задля захисту прав і свобод людини в умовах збройних конфліктів. Відсутність такого програмного документа та відповідної координації й організації органами влади його реалізації є одним із негативних чинників впливу на безпекове середовище та виникнення жакливих наслідків, а саме – до міжнародних злочинів та порушень норм міжнародного кримінального та гуманітарного права (включаючи злочини проти людства, військові злочини, геноцид) після повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України [9, с. 113–114].

Кодекс цивільного захисту України (далі – КЦЗ) [12] спрямовано на врегулювання відносин у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій (ст. 1 КЦЗ). Серед переліку надзвичайних ситуацій вказано про воєнні ситуації (п. 4 частини другої ст. 5 КЦЗ). Однак дія норм КЦЗ обмежена окремими територіями або об'єктами (п. 24 частина перша ст. 2 КЦЗ) і стосується переважно регламентації діяльності щодо забезпечення техногенної і пожежної безпеки (глави 12–14 КЦЗ). Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» від 09.01.2014 р. № 11 урегульовано відносини щодо здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначено склад органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії (п. 1) [13]. Разом із тим проблеми цивільного захисту в умовах воєнного стану не знайшли належного відображення [9, с. 105–121].

Опрацювання чинного законодавства у сфері забезпечення прав людини в умовах воєнного стану дозволяє виділити нормативно-правові акти, дію яких спрямовано на врегулювання окремих сфер життєдіяльності суспільства, держави в цей складний час. Зокрема, вказане стосується законів України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [14], «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особою свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» [15], змін до Господарського кодексу України, а саме – ст. 417, що регламентує порядок здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану [16], та ін., а також значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання поточних проблем, які потребують першочергового вирішення в умовах воєнного стану (зокрема щодо гуманітарної допомоги, внутрішньо переміщених осіб, надання медичної допомоги та ін.).

Сучасний стан правового регулювання відносин у сфері забезпечення прав людини в умовах воєнного стану не може бути визнано задовільним, враховуючи розпорошеність та фрагментарний характер нормативно-правового забезпечення. Вказане свідчить про актуальність проблеми створення системи захисту цивільного населення та забезпечення прав людини в умовах воєнного стану.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Воєнний стан в Україні: про які обмеження необхідно пам'ятати юридичним і фізичним особам. «Кадровик – 01» : офіц. вебсайт. URL: <https://>

- prokadry.com.ua/news/7515-vonniy-stan-v-ukran-pro-yak-obmejjennya-neobhdno-ramyataty-yuridichnim-ta-fzichnim-osobam (дата звернення: 14.04.2023).
2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп.секр.), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац.акад. прав.наук України. 2-ге вид., переробл.і доповн. Харків : Право, 2012. 1128 с.
  3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31 (29.07.2016). Ст. 545.
  4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28 (10.07.2015). Ст. 250.
  5. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34/35 (30.08.2013). Ст. 458.
  6. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31 (03.08.2018). Ст. 241.
  7. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30 (28.07.2006). Ст. 260.
  8. Про Національну стратегію у сфері прав людини : Указ Президента України від 24.03.2021 № 119/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 9 (02.04.2021). Ст. 368.
  9. Рябченко О. П., Шпак Н. А. Організаційні та правові основи дотримання прав людини в умовах підвищених ризиків. *Правопорядок і правовий режим в Україні* : наук. моногр. / кер. авт. кол. А. О. Селіванов. Київ : Логос, 2022. 292 с.
  10. Concluding observations on the eighth periodic report of Ukraine. International Covenant on Civil and Political Rights.CCPR/C/UKR/CO/8. Distr.: General 9 February 2022. United Nations. Human Rights Committee. Retrieved from: [https://uhri.ohchr.org/en/document/ea8b9b59-4aed-465c-9137-ed0215a3b9a3\\_\(дата звернення: 14.04.2023\)](https://uhri.ohchr.org/en/document/ea8b9b59-4aed-465c-9137-ed0215a3b9a3_(дата звернення: 14.04.2023)).
  11. Проект Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про Національну стратегію із захисту цивільного населення у збройних конфліктах на період до 2030 року"». URL: <https://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/gromadske-obgovorennya/57744/proekt-ukazu-prezidenta-ukraini-pro-rishennya-radi-nacjonalnoi-bezpeki-i-oboroni-ukraini/> (дата звернення: 14.04.2023).
  12. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34/35 (30.08.2013). Ст. 458.
  13. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. *Офіційний вісник України*. 2014. № 8 (31.01.2014). Ст. 245.

14. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31 (22.04.2022). Ст. 1634.
15. Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей : Закон України від 26.01.2022 № 2010-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 42 (31.05.2022). Ст. 2272.
16. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Офіційний вісник України*, 2003, № 11. (28.03.2003). Ст. 462.

**Семен СТЕЦЕНКО,**

*суддя Верховного Суду*

*в Касаційному адміністративному суді,*

*доктор юридичних наук, професор,*

*член-кореспондент НАПрН України,*

*заслужений діяч науки і техніки України*

## **СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ НА ОДНОРАЗОВУ ГРОШОВУ ДОПОМОГУ: ВИМІР ВОЄННОГО СТАНУ**

Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану зумовило появу низки формально-юридичних чинників, передбачених чинним законодавством, та зміну парадигми сприйняття певних суспільних явищ. Серед останніх варто вказати на об'єктивне зростання ролі та значення військовослужбовців як осіб, які несуть на собі основний тягар протидії агресору, забезпечують оборону та захист держави, зумовлюють можливість функціонування публічно-правових інституцій, бізнесу, життєдіяльності пересічних громадян. Тож особливо важливим видається аналіз соціальних прав військовослужбовців, особливості їхньої реалізації та судового захисту.

Одним із прав військовослужбовців є право на отримання одноразової грошової допомоги як гарантованої державою виплати. Вона виплачується в разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності. Останніми роками суттєво збільшилася кількість звернень до адміністративних судів з позовами, пов'язаними з оскарженнями рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у царині призначення та виплати одноразової грошової допомоги.

Як відомо, чинне законодавство передбачає, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Аналізуючи це, можна виділити три складових: 1) справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин; 2) мета вирішення спорів – ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб; 3) основний фактор, що спричиняє необхідність вказаного захисту, – порушення з боку суб'єктів владних повноважень.

Акцентуємо увагу на тій обставині, що вирішення спорів не є простим лінійним завданням адміністративного судочинства. Законодавець виокремлює характеристики вирішення спорів. Справедливість як одна з основних засад права є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Сам термін «право» має один сутнісно-філологічний корінь із терміном «справедливість» [1, с. 256–257]. Отже, справедливе вирішення – це таке вирішення справи адміністративним судом, яке базується на справедливій нормативно визначеній процедурі розгляду справи, враховує аргументи сторін та реакцію на них суду, вмотивованість самого судового рішення. Своєю чергою, неупередженість (її ще називають безсторонністю) необхідно розуміти як відсутність сумнівів у правильності дій іншої сторони, у наявності заздалегідь сформованої негативної думки з приводу когось / чогось. Звідси випливає, що неупереджене вирішення – це таке вирішення справи адміністративним судом, яке базується на відсутності наперед сформованої позиції суду з приводу обставин справи, правового аналізу аргументів сторін і, насамкінець, результату розгляду справи. Своєчасність – це характеристика, яка свідчить, що певне явище, подія настає саме тоді, коли вона має настати, у потрібний час. Виходячи з цього, своєчасне вирішення судом адміністративної справи – це її вирішення в межах законодавчо встановленого строку розгляду справи. Приміром, ст. 193 КАС України передбачає, що суд розглядає справу за суттю протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи за суттю. Запровадження воєнного стану в Україні не спричинило зміну вказаних строків.

Важливим правовим питанням стало вирішення проблеми застосування / незастосування дворічного обмеження для реалізації права військовослужбовця на призначення і виплату одноразової грошової допомоги в більшому розмірі, у разі якщо під час повторного огляду йому буде встановлено вищу групу інвалідності або більший відсоток втрати працездатності. Складність цього питання передусім обумовлена положенням законодавства, зокрема п. 4 ст. 16<sup>3</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (у редакції, що діяла упродовж 01.01.2014–06.04.2022), де було констатовано, що якщо протягом двох років військовослужбовцю, військовозобов'язаному або резервісту після первинного встановлення інвалідності або ступеня втрати працездатності без встановлення інвалідності під час повторного огляду буде встановлено вищу групу інвалідності або більший відсоток втрати працездатності, що дає їм право на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі, виплата провадиться з урахуванням раніше виплаченої суми. У разі зміни групи інвалідності, її причини або ступеня втрати працездатності понад дворічний термін після первинного встановлення інвалідності виплата одноразової грошової допомоги у зв'язку із змінами, що відбулися, не здійснюється.

Іншими словами, законодавець встановив дворічний термін, яким обмежується встановлення вищої групи інвалідності або більший відсоток втрати працездатності, як термін, що дає право на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі.

Тут доцільно навести аргументи, які лежали в основі прийняття законодавцем рішення про обмеження з 01.01.2014 права на отримання цієї допомоги в більшому розмірі дворічним терміном. Послугуючись пояснювальною запискою до проекту Закону України, яким було запроваджено це обмеження [[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=7277&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7277&skl=7)], варто навести певні посилання з її тексту.

Розділ «Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту»: «Зокрема, мають місце невиправдані виплати, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету...»; «... законодавча база потребує удосконалення в частині ... недопущення зайвих витрат з державного бюджету».

Розділ «Цілі і завдання прийняття законопроекту»: «Це надасть можливість більш ефективно та економно використовувати бюджетні кошти, які виділяються на виплату зазначеної допомоги».

Розділ «Фінансово-економічне обґрунтування»: «...очікується економія бюджетних коштів, передбачених державним бюджетом на виплату зазначеної допомоги, за рахунок упорядкування та зменшення бази її нарахування».

Таким чином, побіжний науковий аналіз проекту вищевказаного Закону дозволяє констатувати, що однією з важливих причин встановлення дворічного обмеження для отримання військовослужбовцем одноразової грошової допомоги в більшому розмірі було зменшення витрат коштів державного бюджету та зменшення чисельності осіб, які претендуватимуть на ці виплати. Без сумніву, усім категоріям громадян усього, чого вони потребують, держава надати не в змозі. Проте у держави мають бути пріоритети. Тим більше, під час війни.

У минулому році Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), п. 4 ст. 16<sup>3</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». У цьому сенсі важливо навести аргументи єдиного органу конституційної юрисдикції України, який у Рішенні від 06.04.2022 у справі про посилений соціальний захист військовослужбовців зазначає, що конституційний обов'язок держави щодо забезпечення посиленого соціального захисту військовослужбовців (статті 17, 46 Конституції України) є значущішим ніж будь-які цілі, досягнення яких законодавець визначав як підставу для запровадження обмеження права на отримання одноразової

грошової допомоги у збільшеному розмірі при зміні групи інвалідності, збільшенні відсотка втрати працездатності часовими рамками [3].

Іноді висловлюються міркування стосовно суттєвого посилення навантаження на державний бюджет у разі скасування дворічного обмеження для виплати підвищеної ОГД. Перефразовуючи Вольтера, який стверджував, що «краще зважитися звільнити одного винуватця, ніж засудити одного невинного» [4, с. 52], можемо вказати, що в умовах тривалого воєнного протистояння з державою-агресором, що має місце в нашій державі, краще помилково виплатити одноразову грошову допомогу в більшому розмірі одному військовослужбовцю, який не отримав на це права, аніж не виплатити такої допомоги тій особі, яка ціною власного здоров'я боронить цілісність та незалежність України і якій встановлено вищу групу інвалідності або більший відсоток втрати працездатності.

На завершення зазначу, що роль, яку наразі відіграють військовослужбовці у справі захисту цілісності та недоторканності держави, зумовлює справедливість постановки питання стосовно сприйняття цього важливого завдання у вимірі публічного інтересу. Отже, і питання належного соціального забезпечення цієї категорії громадян (включно з виплатою одноразової грошової допомоги при встановленні інвалідності або часткової втрати працездатності) повинно розглядати крізь призму реалізації публічного інтересу. Іншими словами, під час війни право військовослужбовців на виплату вищевказаної допомоги у більшому розмірі у випадках встановлення вищої групи інвалідності чи більшого ступеня втрати працездатності – це не приватна справа кожної такої особи, це елемент публічно-правових зобов'язань держави, яка, своєю чергою, віддзеркалює інтереси суспільства, що переважають.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стеценко С. Г. Соціальна держава: теоретико-методологічні основи дослідження. *Право України*. 2014. № 2. С. 256–257.
2. Пояснювальна записка до проєкту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту військовослужбовців, виплати одноразової грошової допомоги у разі їхньої загибелі (смерті), встановлення їм інвалідності чи часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=7277&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7277&skl=7) (дата звернення: 04.03.2023).
3. Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 (справа про посилені соціальний захист військовослужбовців). *Офіційний вісник України*. 2022. № 35. Ст. 1916.
4. Вольтер. Кандід: філософські повісті : пер. з фр. Харків : Фоліо, 2011. 194 с.



**Юрій РУСНАК,**

*заступник начальника центру – начальник науково-дослідного управління проблем ресурсного забезпечення у воєнній сфері, сфері оборони та військового будівництва  
Національного університету оборони України  
імені Івана Черняховського,  
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України*

## **МАТЕРІАЛЬНЕ ЗАОХОЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ АТО та ООС ДО ВИКОНАННЯ БОЙОВИХ ЗАВДАНЬ**

В умовах ведення гібридної війни РФ проти України важливим залишається питання належного соціального захисту військовослужбовців, які беруть участь у захисті державного суверенітету України. У військово-соціальній сфері матеріальне забезпечення є аналогом системи мінімальних соціальних гарантій у системі соціального захисту населення і включає в себе професійні винагороди та премії тим військовослужбовцям, які беруть безпосередню участь у бойових діях або забезпечують здійснення заходів з національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії, перебуваючи безпосередньо в районах у період здійснення зазначених заходів (у тому числі військовослужбовцям строкової служби). Безперечно система матеріального забезпечення військовослужбовців виконує стимулювальну функцію, що, крім патріотизму, це дуже потужна мотивація і адекватна відповідь держави, яка піклується про своїх військовослужбовців під час дії воєнного стану.

Розпочата 20 лютого 2014 року гібридна збройна агресія РФ призвела до окупації Криму та збройного конфлікту на Сході України. У відповідь на загрозу втрати суверенітету та територіальної цілісності Україна застосувала Сили оборони. Високий морально-психологічний стан особового складу Сил оборони України ґрунтується на патріотизмі та свідомому виконанні військового обов'язку щодо захисту незалежності, територіальної цілісності та державного суверенітету України.

Однак, крім патріотизму, система матеріального забезпечення військовослужбовців також виконує стимуляційну функцію. Це дуже потужна мотивація і адекватна відповідь держави, яка піклується про своїх військовослужбовців під час дії воєнного стану. З метою матеріального стимулювання військовослужбовців АТО та ООС був запроваджено дієвий механізм фінансової винагороди особам, які беруть активну участь у захисті Батьківщині,

Поряд із цим питання трансформації нормативно-правового врегулювання матеріального стимулювання до ведення бойових дій у період АТО та ООС належним чином ще не простудійовані вітчизняними науковцями – істориками та правознавцями. Публікацій за цією актуальною проблематикою не виявлено. Метою запропонованої громадськості історико-правової наукової розвідки є акумуляція набутого в АТО та ООС досвіду нормативно-правового врегулювання додаткових виплат особовому складу та вироблення пропозицій для вдосконалення стимуляції військовослужбовців до виконання бойових завдань.

31.01.2015 в Комітеті з питань національної безпеки і оборони відбулися слухання на тему: «Шляхи підвищення мотивації громадян до проходження ними військової служби в складі підрозділів, які беруть участь в антитерористичній операції на Сході України».

Учасники слухань наголошували на тому, що проблема підвищення мотивації громадян та комплектування Збройних Сил України, інших військових формувань має дві взаємопов'язані та взаємодоповнюючі складові: моральну та матеріальну.

Питання матеріального та морального стимулювання військовослужбовців які брали участь у заходах АТО, було врегульовано постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 04.06.2014 № 158 «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству фінансів на 2014 рік, та виділення коштів з резервного фонду державного бюджету», відповідно до п. 2 якої встановлено, що за відбиття збройного нападу на об'єкти, що охороняються військовослужбовцями, звільнення цих об'єктів у разі захоплення або спроби насильного заволодіння зброєю, бойовою та іншою технікою військовослужбовцям, у тому числі строкової військової служби, особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, резервістам та працівникам (невійськовослужбовцям) льотного, льотно-підйомного, інженерно-технічного складу авіації Національної гвардії і Державної прикордонної служби, водіям автотранспортних засобів Національної гвардії і Державної прикордонної служби починаючи з 1 травня 2014 року виплачується винагорода в розмірі 100 відсотків місячного грошового забезпечення та заробітної плати, але не менш ніж 3 000 гривень, у розрахунку на місяць. Виплата винагороди здійснюється також під час перебування на стаціонарному лікуванні в закладах охорони здоров'я у зв'язку з пораненнями (контузіями, травмами, каліцтвами), отриманими під час участі у зазначених операціях і заходах [1].

У 2015 році виплата винагороди за участь в антитерористичній операції та її розмір були установлені постановою КМУ від 31.01.2015 № 24 «Про особливос-

ті виплати винагород військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій» та виплачувалися в особливий період або під час проведення антитерористичної операції військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів військових формувань, правоохоронних органів, Державної служби за надзвичайних ситуацій, Головного управління розвідки Міністерства оборони, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної спеціальної служби транспорту за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду [2].

Так, військовослужбовцям (крім резервістів) у період мобілізації (у тому числі часткової) або з моменту введення воєнного стану та до дати завершення демобілізації або закінчення (скасування) воєнного стану, у період проведення АТО за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи АТО, здійсненні заходів із забезпечення правопорядку на державному кордоні, відбитті збройного нападу на об'єкти, що охороняються військовослужбовцями, звільненні таких об'єктів у разі їхнього захоплення або спроби насильного заволодіння зброєю, бойовою та іншою технікою виплачується винагорода у розмірі 100 відсотків місячного грошового забезпечення.

Розмір винагороди визначається, виходячи з розміру посадового окладу (у тому числі посадового окладу за посадою, до тимчасового виконання обов'язків (завдань) за якою допущено військовослужбовця), окладу за військовим (спеціальним) званням, щомісячних додаткових видів місячного грошового забезпечення постійного характеру, премії, та повинен становити не менш як 3000 гривень на місяць. У разі участі у воєнних конфліктах чи АТО, інших заходах в умовах особливого періоду менше одного календарного місяця розмір винагороди визначається пропорційно дням участі, виходячи з її розміру, що становить не менш як 3 000 гривень.

Винагорода виплачується також під час безперервного перебування на стаціонарному лікуванні в закладах охорони здоров'я після отриманих під час безпосередньої участі у воєнних конфліктах чи АТО, інших заходах в умовах особливого періоду поранень (контузії, травми, каліцтва).

Військовослужбовці вважаються такими, що беруть безпосередню участь в АТО, у разі одночасного дотримання таких умов:

- залучені до проведення АТО;
- перебувають у підпорядкуванні (виконують завдання) керівництва штабу АТО (крім військовослужбовців військових прокуратур та розвідувальних органів України); перебувають у районі проведення АТО.

Постанова КМУ № 24 втратила чинність 21.01.2016 на підставі Постанови КМУ від 20.01.2016 № 18 «Деякі питання грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських» [3].

Пунктом 1 постанови КМУ № 18 було встановлено, що в особливий період або під час проведення антитерористичної операції військовослужбовцям Збройних Сил, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, Головного управління розвідки Міністерства оборони, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної спеціальної служби транспорту, військовим прокурорам Офісу Генерального прокурора, особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій, співробітникам Служби судової охорони, особам начальницького складу Національного антикорупційного бюро та поліцейським за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду виплачується винагорода в розмірах, визначених керівниками відповідних державних органів за погодженням із Міністерством фінансів та Міністерством соціальної політики України, у межах бюджетних призначень.

З 24.02.2022 відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в Україні було введено режим воєнного стану.

Варто приділити окрему увагу постанові КМУ «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану» від 28.02.2022 № 168 (далі – Постанова № 168), якою на період дії воєнного стану запроваджено виплату додаткової винагороди військовослужбовцям [5].

Аналізуючи Постанову № 168, визначено, що на період дії воєнного стану військовослужбовцям Збройних Сил, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, Головного управління розвідки Міністерства оборони, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної спеціальної служби транспорту, військовим прокурорам Офісу Генерального прокурора, особам рядового і начальницького складу Державної служби з надзвичайних ситуацій, співробітникам Служби судової охорони, особам начальницького складу Управління спеціальних операцій Національного антикорупційного бюро та поліцейським виплачується додаткова винагорода в розмірі 30 000 гривень щомісячно (крім військовослужбовців строкової служби), а тим із них, які беруть безпосередню участь у бойових діях або забезпечують здійснення заходів із національної безпеки й оборони, відсічі й стримуванні збройної агресії, перебува-

ючи безпосередньо в районах у період здійснення зазначених заходів (у тому числі військовослужбовцям строкової служби), – розмір цієї додаткової винагороди збільшується до 100 000 гривень у розрахунку на місяць пропорційно часу участі в таких діях та заходах.

З 01.01.2023 Міноборони надало інформацію щодо нового порядку нарахування грошового забезпечення. Рішення про зміни підходу до нарахування додаткової грошової винагороди стосуються тилкових підрозділів та військовослужбовців, які перебувають поза зоною бойових дій, із метою дотримання принципів справедливості щодо стимулювання воїнів Сил безпеки і оборони України. Зазначені зміни в стимулюючих виплатах напряду залежатимуть від районів перебування військовослужбовців, складності і специфіки бойових чи спеціальних завдань, які вони виконують.

Водночас, щоб підвищити рівень соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей, уже з 01.02.2023 збільшено розміри щомісячного (основного) грошового забезпечення (без додаткової винагороди) військовослужбовців так, щоб мінімальний його рівень для Збройних Сил України, Національної гвардії та Державної прикордонної служби України становив не менше ніж 20 100 гривень, також для осіб рядового і начальницького складу Державної служби України з надзвичайних ситуацій та поліцейських Національної поліції України – на рівні не менше ніж 17 000 гривень.

Говорячи про тенденції трансформації законодавчих засад нормативно-правового врегулювання матеріального стимулювання військовослужбовців, із підтримання миру і безпеки, відсічі та стримування збройної агресії РФ проти України, найбільш значущою подією став запропонований 02.03.2023 Верховною Радою України проєкт Закону України № 9071 «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гідного рівня оплати праці осіб, які виконують обов'язок із захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України», авторами законопроєкту № 9071 є Дмитро Разумков, Аліна Загоруйко та інші народні депутати Верховної Ради України 9-го скликання.

З огляду на це в поданому законопроєкті № 9071, основним завданням якого є «забезпечення високої мотивації та належного рівня оплати праці осіб, які виконують обов'язок із захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України» (п. 2 пояснювальної записки), пропонується внести зміни до Кодексу цивільного захисту України, а також законів України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та «Про Національну поліцію». Зокрема, у законопроєкті № 9071 пропонується на період дії воєнного стану військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу служби

цивільного захисту, поліцейським щомісячно виплачувати додаткову винагороду в розмірі 30 000 гривень незалежно від покладених на таких осіб завдань чи районів виконання обов'язків. Водночас, для зазначених вище категорій осіб, за умови їхньої безпосередньої участі в бойових діях або забезпеченні здійснення заходів із національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії, перебуваючи безпосередньо в районах їхнього ведення (здійснення), зокрема на тимчасово окупованій рф території України, на території між позиціями Сил оборони та позиціями військ держави-агресора, у період здійснення зазначених заходів (у тому числі військовослужбовцям строкової служби), розмір цієї додаткової винагороди збільшується до 100 000 гривень у розрахунку на місяць пропорційно часу участі в таких діях та заходах. При цьому у проєкті передбачено, що запропоновані положення, які стосуються зазначених вище виплат, не поширюються на курсантів і слухачів закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Основною метою і завданням законопроекту № 9071 є забезпечення високої мотивації та належного рівня оплати праці осіб, які виконують обов'язок із захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України. Разом із тим слід зазначити, що законопроект № 9071 на момент наукового дослідження не було включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 0702.2023 № 2910-ІХ.

У цьому контексті слід також зауважити, що правовими та соціальними наслідками прийняття та реалізації законопроекту № 9071 має стати висока мотивація, морально-психологічний стан та належний рівень виконання службових обов'язків військовослужбовцями, поліцейськими, особами рядового і начальницького складу, що входять до складу Сил безпеки і Сил оборони України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, щодо захисту незалежності, територіальної цілісності та державного суверенітету України.

10.04.2023 Верховна Рада України проголосувала за правку у законопроект № 8312 щодо регулювання окремих аспектів здійснення заходів примусового відчуження майна під час дії правового режиму воєнного стану, яким може бути повернуто щомісячні виплати військовим у розмірі 30 000 гривень: «На період дії воєнного стану військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, поліцейським щомісячно виплачується додаткова винагорода в розмірі 30 000 гривень незалежно від покладених на таких осіб завдань чи районів проходження служби...».

«Установити, що у квітні 2023 року та на період до припинення або скасування воєнного стану, заробітна плата, грошове забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, крім органів місцевого самоврядування) нараховуються у розмірі, що не перевищує десяти розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня 2023 року» [6].

Таким чином, важливу роль у формуванні морально-психологічного стану військ (сил) відіграють матеріальні чинники. У військово-соціальній сфері матеріальне забезпечення є аналогом системи мінімальних соціальних гарантій у системі соціального захисту населення і включає в себе професійні винагороди та премії тим військовослужбовцям, які беруть безпосередню участь у бойових діях або забезпечують здійснення заходів із національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії, перебуваючи безпосередньо в районах проведення АТО та ООС у період здійснення зазначених заходів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству фінансів на 2014 рік, та виділення коштів з резервного фонду державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 № 158. Дата оновлення: 31.01.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/158-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.04.2023).
2. Про особливості виплати винагород військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2015 № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/24-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.04.2023).
3. Деякі питання грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських : постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 № 18. Дата оновлення: 28.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.04.2023).
4. Про встановлення винагороди за добровільно передану Збройним Силам України придатну для застосування бойову техніку держави-агресора : Закон України від 01.04.2022. № 2172-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2172-20#top> (дата звернення: 05.04.2023).
5. Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 168. Дата оновлення:

20.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.04.2023).

6. Премії військовим на «нулі» і в тилу: ще дві петиції набрали підписи : інформаційне агентство «Уніан». URL: <https://www.unian.ua/society/premiji-viyskovim-na-fronti-i-v-tilu-shche-dvi-peticiji-nabrali-pidpisi-12211113.html> (дата звернення: 11.04.2023).



**Владислав ФЕДОРЕНКО,**

*заступник директора – завідувач Київського відділення Національного наукового центру «Інститут судових експертиз*

*ім. Засл. проф. М. С. Бокаріуса» Міністерства юстиції України,*

*доктор юридичних наук, професор,*

*заслужений юрист України,*

*член Науково-консультативної ради при Верховному Суді*

## **АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ В СИСТЕМІ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ: ГЕНЕЗИС І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

Військова агресія, розпочата російською федерацією 24.02.2022 на суші, на морі та в повітрі, що має всі ознаки агресивної, несправедливої війни, насиченої масовими воєнними злочинами з боку рф [1], спричинила до кризи міжнародного правопорядку, який утвердився після Другої світової війни, а також до численних порушень у сфері міжнародного гуманітарного права. Зокрема, і щодо основоположних прав і свобод людини та їхніх гарантій. Ретельно вибудована повоєнна міжнародна правозахисна архітектура виявилась недостатньо готовою до глобальних воєнно-політичних викликів правам і свободам людини.

Не менш складна ситуація із забезпеченням реалізації та гарантуванням конституційних прав і свобод людини зберігається і в Україні. Як відомо, після оголошення в Україні воєнного стану, який діє й до сьогодні, згідно з частиною другою ст. 64 Основного Закону, було встановлено окремі обмеження прав і свобод із визначенням строку дії цих обмежень. При цьому такі обмеження прав людини в Україні, на відміну від держави-агресорки, не стали тотальними, і мали раціональний характер: обмежувались лише ті права і свободи людини, маніпулятивна реалізація яких несла загрози національній безпеці й обороні України, загрожувала конституційному ладові України.

Водночас, на противагу легітимним обмеженням прав і свобод людини, громадяни України також зазнали численних порушень фактично всіх своїх конституційних прав і свобод та непоодиноких випадків свавілля з боку окупантів. З одного боку, з перших днів військової агресії рф українці на тимчасово окупованих територіях і в районах бойових дій стали жертвами численних воєнних злочинів з боку окупантів, які брутально порушували і продовжують порушувати права людини в Україні, передусім права на життя, свободу та гідність, нехтують законами і звичаями ведення війни як щодо мирного населення, так

і щодо військовослужбовців (комбатантів). Останні, зокрема, піддаються в російському полоні катуванням і позасудовим стратам.

З іншого боку, на територіях, які контролюються Україною, та на звільнених Збройними Силами України територіях перед владою щодня постають питання, пов'язані з відновленням та забезпеченням реалізації конституційних прав і свобод людини, зокрема – економічних і соціальних, гарантованих Конституцією України. У першу чергу йдеться про захист права власності, права на житло, права на підприємницьку діяльність, права на соціальний захист, права на охорону здоров'я, медичну допомогу та ін. Адже збитки і шкода, завдані окупантами Українській державі, територіальним громадам, фізичним і юридичним особам є найбільш масштабними на Європейському континенті після завершення Другої світової війни.

Сьогодні ставить перед Україною щонайменше два фундаментальних завдання: 1) перемога у війні, повернення суверенітету над тимчасово окупованими територіями і відновлення територіальної цілісності України; 2) повне відродження України та посилення євроінтеграційних і євроатлантичних зв'язків нашої держави. Обидва з цих завдань передбачають обов'язкове покарання винних у воєнних злочинах і стягнення репарацій із держави-агресорки за завдану шкоду та збитки. Тому на сьогодні в центрі уваги вищого політичного керівництва України і наших союзників стоять питання про створення спеціального воєнного трибуналу над РФ, а також використання уже нині потенціалу Міжнародного кримінального суду для переслідування винуватців військової агресії.

Утім не менш важливою для масового поновлення порушених економічних і соціальних прав і свобод людини в Україні як під час воєнного стану, так і після його завершення є місія адміністративної юстиції. У цьому контексті слід звернути увагу на витоки та генезис адміністративної юстиції в системі захисту соціальних прав і свобод людини в Західній Європі.

Як відомо, важливим завданням у сфері захисту прав і свобод людини на межі XIX і XX століть став пошук ефективних механізмів їхнього захисту від виконавчої влади і бюрократії. Щодо цього дослідник теорії та історії адміністративної юстиції С. Корф понад століття тому писав, що чим більше зміцнювалась у своєму статусі адміністрація, або виконавча влада, тим більша потреба відчувалась у створенні гарантій для громадянина для охорони його від подібного всевладдя і всемогутності адміністрацій [2, с. 447–448]. Навіть у конституційних державах Європи та Америки ця проблема не отримувала свого належного вирішення без залучення арсеналу правосуддя.

Якщо в кінці XVIII – середині XIX століть захист прав людини від всевладдя держави вирішувався через буржуазно-демократичні революції, утвердження конституцій, запровадження поділу влад і парламентських форм державного правління, то невдовзі ці запобіжники конституційної держави втратили свою ефективність для захисту прав і свобод людини. Натомість посилюється місія судів щодо здійснення правосуддя в суспільстві та державі. Свого часу А. Гамільтон у статті «Федераліста» № 78 писав про місію судової влади в конституційній державі:

«Судовій владі не належить ні меч, ні скарбниця. Вона не впливає ні на силу, ні на заможність суспільства й не може ухвалювати жодних суттєвих рішень. Правильно буде сказати, що вона не має ані СИЛИ, ані ВОЛІ, а має лише розсудливість» [3, с. 392].

Як відомо, після чіткого розмежування та унормування кримінального та цивільного процесу в XVII – середині XIX століть, у більшості держав Європи відбувається утвердження адміністративного процесуального права та адміністративної юстиції. Батьківщиною останньої традиційно вважають Францію. Як відомо, після Великої французької революції уже в 1791 році Державну раду Франції було змінено Радою Міністрів Франції, яка разом із Національними Зборами і Рахунковою палатою, розглядала адміністративні спори.

Через буржуазні революції в кінці XVIII – середині XIX століть у Франції, Бельгії, Пруссії та інших державах абсолютиські режими, опорою яких був поліцейський правопорядок, значно послабилися. Необхідно було створювати органи для розгляду спорів у сфері адміністрації й управління, де однією зі сторін був орган державного управління, або ж сама держава, як адміністрація. Такою системою стала система органів адміністративної юстиції у Франції, запроваджена Законом від 17.02.1800. Органами адміністративного управління стали одноособові міністри, префекти, мери, а судово-адміністративними органами – колегіальні ради префектур і Державна рада.

Інша, німецька модель адміністративної юстиції утвердилась у другій половині XIX століття. Так, у 1863 р. було створено перший спеціалізований адміністративний суд у Бадені. Німецька модель адміністративної юстиції, що втілювалась у спеціалізованих адміністративних судах, була пов'язана з популярністю доктрини правової держави. Характеризуючи її сутність, український правник М. Палієнко писав, що «правова держава передбачає володарювання права у всіх сферах державного життя; вона відкидає будь-який абсолютизм і свавілля влади та безправність підданих, при цьому не лише у сфері приватних відносин, але й у сфері політичній, у ставленні громадян до державної влади» [4, с. 148].

Німецька модель адміністративної юстиції, разом із цінностями і принципами правової держави, отримала свій розвиток в Австро-Угорщині, де в кінці XIX століття сформувалась звична для сучасників європейська система адміністративної юстиції. Щодо її сутності д-р Карл Лемайер, другий президент Адміністративного суду в Відні, писав у 1900 році наступне:

«Поряд з участю громадян в утворенні волі держави в законодавчих установах і поряд з їхньою участю в здійсненні державних задань у місцевому самоврядуванні, вона (адміністративна юстиція. – В. Ф.) є одним із тих основних початків, з яких складається картина сучасної правової держави. І хоча ця установа й визріла лише в наш час та є наймолодшим членом у цій тріаді, водночас, покладена в її основу ідея, ідея правового захисту індивіда в його відносинах із публічною владою (захист прав у публічному праві), очевидно, така ж давня, як держава і право загалом» [5, с. 1]. Незважаючи на прадавні витoki ідеї захисту прав людини від свавілля адміністрації, лише утвердження адміністративної юстиції сприяло формуванню ефективного механізму повсякденного та багатократного судового захисту та поновлення порушених прав індивідуума.

Утвердженню адміністративної юстиції сприяла й соціалізація правових держав на межі XIX і XX століть. Як писав С. Котлярєвський у своїй роботі «Влада і право. Проблеми правової держави» (1915 р.): «Сучасна європейська держава, за всієї потужності своєї організації, про яку не могли і думати старі деспотії, демонструє глибинні зміни в характері влади. З одного боку, остання все більше розглядається як соціальна функція, як дещо, що існує не заради самої себе, а заради тих великих завдань, які в усіх галузях поставлено перед цією державою» [6, с. 19].

Відзначимо, що саме напередодні та під час Першої світової війни відбувається виборювання та утвердження в конституціях і конституційних актах тодішніх держав низки важливих соціальних прав громадян. Таких, як право на працю та 8-годинний робочий день, право на соціальне забезпечення, право на охорону здоров'я та ін. Вимоги щодо визнання й гарантування соціальних прав людини стали гаслами революцій кінця XIX – початку XX століть.

Розпад після Першої світової війни світових Австро-Угорської, Російської та Османської імперій, низка соціалістичних революцій в Європі та Азії, а також розвиток доктрини і практик конституціоналізму сприяв удосконаленню правових механізмів закріплення та гарантування прав людини з початку XX століття [7, с. 14]. Після завершення Першої світової війни запит на соціальну справедливість і соціальний захист не лише робітників, а й людей, які повернулися з фронтів інвалідами, вдів і сиріт полеглих був колосальним. В одних випадках він вилився в хвилю соціалістичних революцій [8], в інших був задоволений закріпленням і захистом адміністративними судами соціальних прав і свобод людини.

У цьому контексті можемо також погодитися з С. Корфом, що адміністративна юстиція стала не лише інститутом процесуального права чи способом вирішення розгляду адміністративних справ або захисту прав держави-фіска (*domaine public*) чи інтересів адміністрації, а утвердилась як «одна з багатьох гарантій прав громадянина, створених правовою державою» [2, с. 448–449].

Проводячи певні історичні паралелі щодо утвердження правозахисного потенціалу адміністративних судів на початку минулого століття з перспективами розвитку адміністративної юстиції в Україні в XXI ст. під час військової агресії РФ та в повоєнний період, можемо дійти висновку про те, що адміністративна юстиція залишається важливим складником судового захисту прав і свобод людини, насамперед тих, які правнича наука відносить до групи соціальних прав. При цьому запит на соціальну справедливість і поновлення соціальних прав і свобод людини в Україні нині, як і понад століття тому, є актуальним очікуванням громадян і суспільства в цілому. Тому важливим завданням подальшого поступу України як правової та соціальної держави є розвиток і вдосконалення системи адміністративної юстиції.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Fedorenko V., Fedorenko M. Russia's Military Invasion of Ukraine in 2022: Aim, Reasons, and Implications. *Krytyka Prawa, Niezależne studia nad prawem*. tom 14, nr 1/2022. S. 7–42.
2. Корф С. А. Административная юстиция в России. Т. II. Кн. вторая : Очерк действующего законодательства. Кн. третья : Очерк теории административной юстиции. С.-Петербург : Типография Тренке и Фюсно, 1910. 507 с.
3. Гамільтон А., Медісон Дж., Джей Дж. Федераліст. Коментар до Конституції Сполучених Штатів : пер. з англ. Київ : Сфера, 2002. 542 с.
4. Палиенко Н. И. Правовое государство и конституционализм. *Вестник права. Журнал юридического общества*. 1906. Кн. первая. XXXVI. С.-Петербург : Сенатская типогр., 1906. С. 127–163.
5. Лемайер К. Административная юстиция. Понятие охраны публичных прав в связи с развитием воззрений на государство / пер. с нем. бар. А. Э. Нольде. С.-Петербург : Сенатская типогр., 1905. [4], 206 с.
6. Котляревский С. А. Власть и право. Проблема правового государства. Москва : Типогр. «Мысль», 1915. 419 с.
7. Федоренко В. Л. Конституційні права і свободи людини та їх гарантування й захист в Україні : монографія. Київ : Ліра, 2020. 138 с.
8. Федоренко В. Л. Конституціоналізм і революції. *Право України*. 2018. № 4. С. 64–92.

**Оксана ФЕДОРЕНКО,**  
*науковий співробітник  
наукової лабораторії з проблем  
протидії злочинності  
Національної академії внутрішніх справ*

## **МІЖНАРОДНЕ ГУМАНІТАРНЕ ПРАВО ДЛЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ**

Основною ознакою сучасного демократичного, цивілізованого суспільства є забезпечення прав і свобод людини. Ця специфічна діяльність держави передбачає створення необхідних юридичних умов, завдяки яким реалізація цих прав і свобод є максимально ефективною. Основною умовою є законодавче закріплення прав та свобод людини, які в сукупності становлять правовий статус громадян та є передумовою його забезпечення [1].

Збройна агресія російської федерації та її повномасштабне вторгнення на територію України змусили весь державний апарат і суспільство в цілому перейти до оперативного функціонування в умовах правового режиму воєнного стану. Унаслідок цього норми чинного національного та міжнародного законодавства, які покликані забезпечувати дотримання прав людини, виявилися нездатними врегулювати «людські стандарти» у взаєминах між державою та людиною. Тому для захисту прав людини в особливих умовах, таких як збройний конфлікт (війна), існує міжнародне гуманітарне право (далі –МГП).

З часу утвердження доктрини прав людини, особливо після подій Другої світової війни, стрімко почали розвиватися інституційні механізми їхніх забезпечення та захисту. Крім того, права набували закріплення в міжнародних документах, законодавстві більшості держав світу, визначення й тлумачення як у теоретичній, так і у практичній юриспруденції. Міжнародне гуманітарне право детально регулює методи та засоби ведення воєнних дій.

Права людини є універсальними моральними правами фундаментального характеру, які належать кожній особі в її взаєминах із державою. Їхнє забезпечення в період воєнного стану є важливою та складною проблемою, бо воєнний стан передбачає обмеження прав і свобод населення з метою забезпечення національної безпеки та військової готовності. Проте навіть в умовах воєнного стану, коли забезпечення безпеки держави є надзвичайно високим, права людини повинно бути захищено.

МГП є частиною міжнародного публічного права, яке має на меті захистити життя і людську гідність під час збройних конфліктів, а також зменшити та відвернути страждання, які є результатом війни.

МГП діє лише в період збройного конфлікту, на відміну від права прав людини, що діє як у мирний час, так і в період збройного конфлікту, згідно з яким навіть у період воєнного стану людина має право на повагу до своєї особистості, заборонено піддавати людину катуванню, жорстокому, нелюдському або принизливому поводженню чи покаранню.

МГП – це сукупність принципів і норм, що регулюють відносини між державами з приводу захисту прав людини й основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови і релігії, як у мирний час, так і в період збройних конфліктів.

24.02.2022 з'явився Указ Президента № 64 «Про введення воєнного стану». Згідно з вимогами Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 06.04.2020, воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Варто зауважити, що в період збройного конфлікту права людини перебувають під загрозою суттєвого та системного порушення у зв'язку з природою війни. Механізми захисту прав людини, які розраховано переважно на умови мирного часу, не є достатньо ефективними в період збройного конфлікту. Однак застосування МГП у просторі також відбувається на основі принципу ефективності, відповідно до якого МГП застосовується на всій території, на яку поширюється воєнний стан, – як унаслідок існування збройного конфлікту в активній фазі, так і внаслідок військової окупації. Період його застосування насамперед залежить від моменту, коли починається та закінчується збройний конфлікт, а також від існування стану оголошеної війни та військової окупації. МГП починає застосовуватися з моменту, коли в ході збройного конфлікту вчинено перший ворожий акт, результати якого вимагають дії положень МГП. Отже, МГП починає діяти, щойно перша особа потребує захисту норм МГП, щойно вчинено перший збройний напад, щойно оголошено війну або ділянку іноземної території окуповано тощо [3].

Права людини діють як у мирний час, так і в період збройного конфлікту та інших надзвичайних ситуацій. Наявність збройного конфлікту не є підставою

недотримання прав людини, їхнього скасування. Міжнародне право прав людини включає в себе широкий перелік прав людини, ядро яких складається з такого: права на життя; заборони катувань, нелюдського та такого, що принижує гідність поводження або покарання; заборони рабства та примусової праці; права на свободу думки, совісті та релігії; заборона дискримінації; права на справедливий суд. Ці права мають бути забезпечені в будь-якому разі – як у мирний час, так і в період збройного конфлікту [4].

По суті, МГП стоїть на варті людяності, є відображенням принципу гуманності в кожній своїй нормі, обмежуючи військову необхідність рамками, встановленими державами. Будь-який дисбаланс між цими двома принципами або робить неможливою війну, або веде до тотальної війни, забороненої міжнародним правом. Тобто міжнародне гуманітарне право – це галузь міжнародного права, головна мета якої полягає в обмеженні насильства в період збройного конфлікту.

МГП розглядає захист цивільного населення в умовах збройного конфлікту з позиції пропорційності, тобто мінімізації шкоди. Держава має зробити все для евакуації цивільного населення, враховувати під час військового планування наявність цивільних осіб та об'єктів на сцені бойових дій, урешті, інколи координувати свої дії з ворогом для забезпечення «зелених коридорів» та інших можливостей врятувати цивільне населення. Разом із тим на сторони збройного конфлікту нормами МГП покладається обов'язок притягнути осіб, винних у порушеннях МГП, до відповідальності. Тому притягнення до відповідальності за скоєні воєнні злочини є обов'язком держави. У разі якщо держава не може притягнути осіб, винних у порушенні МГП, до відповідальності на національному рівні, застосовується відповідальність індивідів на міжнародному рівні. МГП має вирішальне значення в сучасних збройних конфліктах, тому що зміцнюється захист, який забезпечується жертвам. Для України, з початком повномасштабної війни, норми міжнародного гуманітарного права перетворилися з теоретичних на життєво необхідні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шмоткін О. В. Філософсько-правові аспекти діяльності Служби безпеки України по забезпеченню прав особи. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії* / голов. ред. С. В. Ківалов; МОН України, ОНЮА. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. Т. 8. С. 270–277. URL: [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4060/Shmotkin\\_filosprav\\_aspekty\\_SBU.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4060/Shmotkin_filosprav_aspekty_SBU.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (дата звернення: 01.03.2023).



2. Міжнародне право : мультимедійний посіб. з навч. дисципліни НАВС. URL: [https://arm.naiu.kiev.ua/books/mg/lectures/lecture\\_7.html](https://arm.naiu.kiev.ua/books/mg/lectures/lecture_7.html) (дата звернення: 01.03.2023).
3. Міжнародне гуманітарне право : навч.-метод. посіб. / за ред. проф. О. В. Бігняка. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2022. 136 с.
4. Вивчаючи міжнародне гуманітарне право : навч.-метод. посіб. / О. Войтенко, М. Єлігулашвілі, О. Козорог та ін. ; за заг. ред. к.ю.н. Т. Короткого. 2-ге вид. Київ : УГСПЛ ; Одеса : Фенікс, 2021. 268 с.

**Тетяна ФУЛЕЙ,**

*начальник відділу наукових досліджень проблем судочинства  
та науково-методичного забезпечення суддівської освіти*

*Національної школи суддів України,*

*кандидат юридичних наук,*

*заслужений юрист України*

## **РАЗОВА ГРОШОВА ДОПОМОГА ДО 5 ТРАВНЯ ВЕТЕРАНАМ ВІЙНИ: КОМУНІСТИЧНИЙ РЕВАНШ FOREVER?**

71 % справ, розглянутих місцевими адміністративними судами у 2022 р., становили справи зі спорів, що виникають у соціальній сфері (276 423) [1, с. 13], з них майже кожен п'ятий спір стосувався перерахунку та виплати разової грошової допомоги до 5 травня ветеранам війни – ЄДРСР містить 47 322 рішення окружних адміністративних судів за цими параметрами пошуку. Окрім навантаження на систему адміністративної юстиції, ці спори – особливо в умовах повномасштабної збройної агресії проти України – актуалізують не лише питання кваліфікації адміністративними судами вимог ветеранів війни в таких спорах, але й проблему пріоритетів державної політики в соціальній сфері в умовах війни, яку небезпідставно вважають «відкладеною війною за незалежність України» [2].

Масові звернення до суду ветеранів війни зумовлені їхнім бажанням отримати цю допомогу в розмірах, передбачених Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (далі – Закон № 3551-XII) [3] у редакції Закону № 367-XIV [4], а не постановами Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). І хоча з огляду на запровадження в Україні воєнного стану посилання позивачів на рішення Верховного Суду (далі – ВС) від 29.09.2020 у зразковій справі № 440/2722/20 [5] є безпідставним у зв'язку з суттєвою зміною обставин, про що слушно зазначив ВС у постанові від 10.12.2022 у справі № 580/2869/22 (п. 94) [6], проте загалом підхід адміністративних судів щодо розгляду цієї категорії спорів викликає низку запитань.

Розглядаючи ці справи, суди неодмінні посилаються на ст. 46 Конституції України щодо права громадян на соціальний захист, оминаючи увагою декілька важливих обставин. Виокремимо серед них три, на наш погляд, найсуттєвіші.

По-перше, єдиною чіткою конституційно захищеною гарантією відповідно до частини третьої ст. 46 Конституції України є така: пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати

рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. «Розова грошова допомога», приурочена до певної дати, не може розглядатися як «основне джерело існування» у значенні частини третьої ст. 46 Конституції України, а тому посилання на це конституційне положення в судових рішеннях є недоречним.

По-друге, допомога до 5 травня належить до пільг, передбачених для ветеранів війни – наголосимо, що статті 12–15, ст. 16 Закону № 3551-XII у назві та в тексті містять слово «пільги», а не «права». Основне значення слова «пільга» – це повне або часткове звільнення від дотримання встановлених законом загальних правил, виконання яких-небудь обов'язків [7, с. 535]. Тобто пільга є не правом, а звільненням від виконання обов'язку, тож поширеність фрази «право на пільги» (що загалом є юридичною нісенітницею) не свідчить про її правильність. Якщо йдеться про конституційно гарантовані пільги, то вони згадані в Конституції України тричі – двічі у ст. 24 (пенсійні пільги для жінок та інші пільги вагітним жінкам і матерям – у контексті забезпечення рівності жінок і чоловіків) та у ст. 53 (пільги учням та студентам – у контексті забезпечення державою доступності освіти); усі інші пільги охоплені законодавчим, а не конституційним регулюванням, а улюблена багатьма частина третя ст. 22 Конституції України стосується змісту і обсягу, власне, «існуючих прав і свобод», а не пільг.

По-третє, «право на соціальний захист» не зводиться до розміру однієї разової (додаткової до інших видів соціальних виплат) допомоги. Наприклад, для учасників бойових дій (далі – УБД) частиною першою ст. 12 Закону № 3551-XII передбачено 22 види пільг, а також додаткові пільги у частинах другій – дев'ятій цієї статті (зокрема, виплата разової грошової допомоги до 5 травня – частиною п'ятою); подібним чином закріплено пільги особам з інвалідністю внаслідок війни, учасникам війни, сім'ям загиблих (померлих) ветеранів війни та іншим категоріям осіб, на яких поширюється дія Закону № 3551-XII.

Водночас не доводилося зустрічати судові рішення щодо оскарження розміру допомоги до 5 травня, у яких суд розглядав би розмір цієї допомоги як складову права на соціальний захист, тобто в сукупності з іншими пільгами, якими конкретний позивач – ветеран війни користується відповідно до національного законодавства, а також його доходами загалом. Оскільки йдеться про виплати бюджетних коштів, ці питання *per se* становлять суспільний інтерес, а частина четверта ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє адміністративному суду вжити заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі. Тому «усічений» розгляд судами спорів щодо розміру лише однієї виплати у відриві від усіх інших пільг, компенсацій, субсидій тощо, якими скорис-

тався конкретний позивач за кошти державного чи місцевого бюджетів, а також без з'ясування розміру його основного джерела доходу – і наскільки його життєвий рівень відповідає державним соціальним стандартам та державним соціальним гарантіям [8] – не лише не дозволяє суду висувати, чи порушене гарантоване державою «право на соціальний захист» у його повному (комплексному) розумінні, але й спотворює сприйняття самої суті цієї виплати (вона сприймається як така, що нібито підпадає під конституційні гарантії), її характеру (є пільгою, а не правом) та мети.

Характер пільг для ветеранів війни є різним – як зазначив Конституційний Суд України, «положеннями статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону № 3551 встановлено медичні, транспортні, телекомунікаційні, житлово-комунальні пільги, пільги в освітній галузі, сферах трудових відносин, пенсійного забезпечення, забезпечення житлом, а також одноразові та періодичні (щорічні разові) виплати» (п. 1) [9]. Однак, на відміну від пільг, пов'язаних з відновленням здоров'я, які є необхідними, чи пільг за користування комунальними послугами, у сфері праці, оподаткування та ін. (які можна обґрунтувати турботою держави про соціальне благополуччя людей, що її захищали), одноразова виплата до 5 травня не обумовлена реальними потребами ветеранів та була прийнята через кілька років після набрання чинності Законом № 3551-XII, а стенограми пленарних засідань парламенту не залишають сумнівів у меті її запровадження – це була форма підкупу виборців депутатами III скликання з фракції комуністів: головний ініціатор Закону № 367-XIV В. І. Луценко не приховував, що «треба перемогти в жовтні наступного року під час президентських виборів» [10]. Не варто забувати, що в 90-х роках народні депутати зазвичай починали кожен виступ зі слів «Шановні виборці», а трансляцію сесій Верховної Ради України (ВРУ) слухали мільйони людей. На той момент допомога стосувалася 5,3 млн осіб [11] – то чи варто дивуватися, що в першому турі президентських виборів 1999 р. П. Симоненко здобув 5 849 077 голосів [12]? Це і є відповідь на запитання тодішньої заступниці міністра праці та соціальної політики С. Вегери, яка постійно звертала увагу «на нереальність ціни цієї поправки» [10]: «Можна погодитися з необхідністю такої разової допомоги ветеранам війни до 9 Травня, але навіщо закріпляти такі розміри, які виходять за межі можливого?» [10]. Прийнятий ВРУ 25.12.1998 закон був заветований [13], однак після багаторазових невдалих спроб ВРУ все ж вдалося подолати вето Президента України 05.05.1999 [14].

Поza усіляким сумнівом, держава має забезпечити гідний рівень життя особам, які її захищали. І запровадження певних пільг для ветеранів війни, зокрема тих, які стосуються їхніх реабілітації та соціалізації, – загальновизнана світова практика. Водночас поширення (без жодних застережень та винятків) дії Закону

№ 3551-XII спершу на військовослужбовців, направлених для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки (2005) або у відрядження в держави, де в цей період велися бойові дії, а з 2015 року – на осіб, які брали участь в АТО та в заходах, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України призвело до того, що більшість теперішніх отримувачів цієї допомоги не мають стосунку до Другої світової війни. Водночас незмінною залишається непомірно висока її ціна для бюджету. Наприклад, у 2022 р. з Державного бюджету України на програму КПКВК 2501150 «Щорічна разова грошова допомога ветеранам війни і жертвам нацистських переслідувань та соціальної допомога особам, які мають особливі та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною» (далі – бюджетна програма 2501150) фактично було витрачено 1 249 834 018,91 грн [15], – при розмірах допомоги відповідно до Постанови КМУ від 07.05.2022 № 540 [16]. Відповідно до паспорта бюджетної програми 2501150 серед категорій отримувачів такої допомоги найбільше УБД – 506 583 осіб [17], і при розмірі допомоги 1491 грн сума виплат (755 315 253 грн) співмірна з видатками Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (724 533 567,98 грн) [15], або Міністерства цифрової трансформації України (723330235,94 грн) [15], або проведення першочергових заходів з ліквідації наслідків бойових дій та відновлення інфраструктури населених пунктів (719 071132,93 грн) [15]. Якщо б ця допомога виплачувалася в розмірах, передбачених у редакції Закону № 367-XIV, тобто для УБД – у розмірі 5 мінімальних пенсій за віком, то видатки становили б 4 898 657 610 грн – ця сума перевищує фактичні видатки на соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (2 206 915 999,91 грн) [15], та Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю (2 096 345 993,09 грн) [15], разом узяті, – такий «комуністичний привіт» українському бюджету заклали чверть століття тому.

Безперечно, внесення змін до законів положеннями Закону про Держбюджет є неналежною законотворчою практикою, яка неодноразово визнавалася неконституційною. І хоча зменшення розміру разової грошової допомоги до 5 травня жодним чином не можна розцінювати як звуження права на соціальний захист, вочевидь, законодавцю важко даються непопулярні рішення – а скасування чи зменшення розміру будь-яких пільг (на відміну від їхнього запровадження) важко і болісно сприймається як одержувачами, так і депутатами. Водночас якщо ветерани теперішньої війни цілком можуть бути необізнаними щодо ідеологічного шлейфу одноразової грошової допомоги до 5 травня, то держава, яка веде війну за незалежність, мала б визначитися, чи залишати серед пільг ветеранам війни щорічну виплату, запроваджену в 1998 році з метою комуністичного реваншу. Беручи до уваги теперішні реалії – переосмислення подій Другої

світової війни та символізм цієї допомоги, категорії її одержувачів, збройну агресію Росії, відзначення Дня захисників і захисниць України 14 жовтня та інші обставини, а також ураховуючи, що соціальний захист ветеранів війни може здійснюватися в різних формах, разова грошова допомога до 5 травня мала би щонайменше стати частиною суспільної дискусії щодо пріоритетів соціальної політики держави в контексті її декомунізації та дерадянзації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2022 році. Київ, 2023. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/ogliady/Analiz\\_KAS\\_2022.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Analiz_KAS_2022.pdf) (дата звернення: 14.04.2023).
2. Громенко С. Відкладена війна за незалежність України. *LB.ua*. 2022. 24 серп. URL: [https://lb.ua/news/2022/08/24/527130\\_vidkladena\\_viyna\\_nezalezhnist.html](https://lb.ua/news/2022/08/24/527130_vidkladena_viyna_nezalezhnist.html) (дата звернення: 14.04.2023).
3. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
4. Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» : Закон України від 25.12.1998 № 367-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-14#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
5. Рішення Верховного Суду від 29.09.2020 у справі № 440/2722/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91883790> (дата звернення: 14.04.2023).
6. Постанова Верховного Суду від 10.12.2022 у справі № 580/2869/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107632056> (дата звернення: 14.04.2023).
7. Словник української мови : в 11 т. Т. 6 / ред. тому: А. В. Лагутіна, К. В. Ленець. Київ : Наук. думка, 1975. 832 с.
8. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14> (дата звернення: 14.04.2023).
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 27.02.2020 № 3-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-20#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
10. Верховна Рада України. Стенограма пленарного засідання. Бюлетень № 76. Опубліковано 25.12.1998. Засідання сімдесят шосте. Сесійний зал Верховної Ради України. 25.12.1998. 16 година. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2201.html> (дата звернення: 14.04.2023).

11. Верховна Рада України. Стенограма пленарного засідання. Бюлетень № 44. Опубліковано 23.04.1999. Засідання сорок четверте. Сесійний зал Верховної Ради України. 23.12.1999. 10 година. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2268.html> (дата звернення: 14.04.2023).
12. Центральна виборча комісія. Вибори Президента України 1999 : інформ.-аналіт. видання. Київ, 2000. 287 с.
13. Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» : картка законопроекту. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2230&skl=4](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2230&skl=4) (дата звернення: 14.04.2023).
14. Верховна Рада України. Стенограма пленарного засідання. Бюлетень № 47. Опубліковано 05.05.1999. Засідання сорок сьоме. Сесійний зал Верховної Ради України. 05.05.1999. 10 година. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2271.html> (дата звернення: 14.04.2023).
15. Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 14.04.2023).
16. Деякі питання виплати у 2022 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» і «Про жертви нацистських переслідувань» : постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 540. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
17. Міністерство соціальної політики України. Паспорти бюджетних програм на 2022 рік. 28.01.2022. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/21327.html?PrintVersion> (дата звернення: 14.04.2023).

**Раїса ХАНОВА,**

*суддя, секретар судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, кандидат юридичних наук*

## **БЕЗПЕРЕШКОДНА РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Як в умовах мирного, так і воєнного стану особливості реалізації соціальних прав у контексті соціального забезпечення, допомоги та захисту регламентовано на рівні наднаціональному – у ст. 22 Загальної декларації прав людини [1], ст. 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права [2], а також у статтях 8, 12–14, 16, 17, 30 Європейської соціальної хартії [3], зокрема щодо гарантій, надання послуг, запобігання соціальному відчуженню тощо. Відкидаючи максимум *lex specialis*, потрібно орієнтуватися на можливості інтерпретаційної системи, керуючись ідеєю максимального захисту за допомогою норм, які є найбільш сприятливими для осіб [4].

Під час регламентації соціальних прав, у практиці Суду Європейського Союзу зроблено акцент на застосовності міжнародного законодавства в галузі прав людини (насамперед Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права та Конвенції про права дитини) до збройних конфліктів: під час збройної діяльності на відповідній території (приклад Конго) [5]; до ситуацій військової окупації, коли на окупованих територіях держава-окупант зв'язана положеннями про права людини (приклад Палестини) [6]; у разі загрози застосування ядерної зброї або її використання (п. 25 відповідної консультативної думки [7]).

Європейський суд з прав людини пройшов історичний шлях розвитку від інструменту холодної війни до вищого європейського суду [8, с. 137–159]. Цей орган судової влади вказує на застосування наднаціонального права, включаючи Європейську конвенцію з прав людини, наприклад, до конфлікту в російській федерації (справа «Isayeva, Yusupova and Bazayeva v. Russia» [9]) та до турецької окупації Північного Кіпру (справа «Cyprus v. Turkey» [10]).

Імплементация міжнародного соціального права в конфліктних ситуаціях має відбуватися з позиції міждержавних зобов'язань щодо прав людини, зокрема в контексті збройного конфлікту. Зміст системи прав людини, охоплюючи соціальний аспект, змінюється залежно від типу конфлікту, який відбувається. Ідеться про міжнародні збройні конфлікти, окупацію, збройні конфлікти неміж-



народного характеру (включаючи тривалі внутрішні конфлікти, обмежені географічними районами) та тривалі збройні конфлікти, обмежені окремими регіонами країни.

Потрібно звернути особливу увагу на політичну програму США, які виступають проти застосовності міжнародного права про права людини, що включають і соціальні, до конкретних ситуацій. Так, був поширеним підхід США в контексті своєї «війни з терором», що збройні конфлікти в кінцевому підсумку регулюються міжнародним гуманітарним правом і що зобов'язання держав щодо міжнародного права прав людини не є актуальними [11, с. 183–209]. Водночас США нерідко визнавали значне погіршення ситуації з правами людини у відповідних районах бойових дій у зв'язку з наявністю збройних конфліктів.

Ситуація з правами людини в Іраку в 2000–2003 роках, охоплюючи соціальні, вказує на систематичні, широко поширені та надзвичайно серйозні порушення прав людини та міжнародного гуманітарного права урядом Іраку, що зумовлює необхідність дотримуватися своїх добровільно взятих зобов'язань згідно з міжнародними документами з прав людини та про гуманітарне право (пункти 3 (а), 4 (а) резолюції A/RES/55/115 [12]; пункти 3 (а), 4 (а) резолюції A/RES/56/174 [13]; пункти 4 (а), 5 (а) резолюції A/RES/57/232 [14]).

Щодо збройного конфлікту між Ізраїлем і Палестиною в резолюції A/RES/64/185 було зазначено, що інструменти з прав людини мають поважатися на окупованих територіях [15] (п. 7).

Масовими прикладами порушення реалізації соціальних справ є відповідні випадки під час збройної агресії російської федерації супроти інших країн. Зокрема, у збройному конфлікті з Афганістаном дискримінація та гендерна нерівність є ключовими проблемними аспектами (п. 29 резолюції S/RES/1868 [16]; п. 35 резолюції S/RES/1917 [17]. Генеральна Асамблея ООН у п. 13 резолюції A/RES/55/119 також закликала афганські сторони поважати міжнародні документи з прав людини, включаючи Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, негайно покласти край усім порушенням прав людини жінок і дівчат, вжити термінових заходів щодо забезпечення поваги до всіх основоположних свобод і дотримання міжнародного гуманітарного права щодо ведення бойових дій [18].

У конфлікті з Грузією в п. 12 резолюції 1633 (2008) було зауважено, що Росія несе повну відповідальність за порушення прав людини та гуманітарного права в районах, що знаходяться під її фактичним контролем [19].

Під час війни в Україні основні проблемні аспекти реалізації соціальних прав стосуються здійснення прав на соціальний захист, на рівність і захист від дис-

кримінації, на працю, на житло в контексті захисту окремих категорій осіб [20]: осіб літнього віку, внутрішньо переміщених осіб; осіб з інвалідністю; дітей; інших категорій осіб (військовослужбовців, зокрема демобілізованих; постраждалих від війни осіб).

Отже, незалежно від того, чи діє сторона збройного конфлікту в межах чи за межами своїх державних кордонів, міжнародні зобов'язання щодо реалізації соціальних прав людини залишаються чинними та мають бути неухильно дотримані на тих територіях, на яких держава провадить свою діяльність.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Загальна декларація прав людини : міжнар. док. від 10.12.1948. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. С. 3101.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права : міжнар. док. від 16.12.1966. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042) (дата звернення: 10.04.2023).
3. Європейська соціальна хартія : міжнар. док. від 03.05.1996. *Офіційний вісник України*. 2006. № 40. С. 37.
4. Oberleitner G. *Human Rights in Armed Conflict: Law, Practice, Policy*. Cambridge : Cambridge University Press, 2015. 431 p.
5. Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda): Judgment of the International Court of Justice dated of 19 December 2005. *ICJ Reports*. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/116/116-20051219-JUD-01-00-EN.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
6. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory: Advisory Opinion of the International Court of Justice dated of 9 July 2004. *ICJ Reports*. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
7. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons: Advisory Opinion of the International Court of Justice dated of 8 July 1996. *ICJ Reports*. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
8. Madsen M. R. From Cold War Instrument to Supreme European Court: The European Court of Human Rights at the Crossroads of International and National Law and Politics. *Law & Social Inquiry*. 2007. Vol. 32. No. 1. P. 137–159.
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Isayeva, Yusupova and Bazayeva v. Russia» від 24.02.2005 р., заяви № 57947/00, № 57948/00, № 57949/00. *European Court of Human Rights. HUDOC database*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-68379> (дата звернення: 10.04.2023).

10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Cyprus v. Turkey» від 10.05.2001, заява № 25781/94. *European Court of Human Rights. HUDOC database*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59454> (дата звернення: 10.04.2023).
11. Alston P., Morgan-Foster J., Abresch W. The Competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in relation to Armed Conflicts: Extrajudicial Executions in the «War on Terror». *European Journal of International Law*. 2008. Vol. 19, Iss. 1. P. 183–209.
12. Human rights situation in Iraq: Resolution A/RES/55/115 adopted by the General Assembly of the United Nations on 4 December 2000. *UN GA database*. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/566/29/PDF/N0056629.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
13. Situation of human rights in Iraq: Resolution A/RES/56/174 adopted by the General Assembly of the United Nations on 19 December 2001. *UN GA database*. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/490/51/PDF/N0149051.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
14. Situation of human rights in Iraq: Resolution A/RES/57/232 adopted by the General Assembly of the United Nations on 18 December 2002. *UN GA database*. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/554/49/PDF/N0255449.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
15. Permanent sovereignty of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan over their natural resources: Resolution A/RES/64/185 adopted by the General Assembly of the United Nations on 21 December 2009. *UN GA database*. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/472/93/PDF/N0947293.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
16. Resolution 1868 (2009): Resolution S/RES/1868 adopted by the Security Council of the United Nations on 23 March 2009. *UN SC database*. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/277/12/PDF/N0927712.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
17. Resolution 1917 (2010): Resolution S/RES/1917 adopted by the Security Council of the United Nations on 22 March 2010. *UN SC database*. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/283/38/PDF/N1028338.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).
18. Question of human rights in Afghanistan: Resolution A/RES/55/119 adopted by the General Assembly of the United Nations on 4 December 2000. *UN GA database*. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/566/53/PDF/N0056653.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).

19. The consequences of the war between Georgia and Russia: Resolution 1633 (2008) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 2 October 2008. *PACE database*. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17681> (дата звернення: 10.04.2023).
20. Смуш-Кулеша М., Федорова А., Мойса Б. Соціальні права в Україні під час війни. Звіт про оцінку потреб. 2022. URL: <https://rm.coe.int/needs-assessment-ua-2/1680a9b408> (дата звернення: 09.04.2023).

**Сергій ЧИРКІН,**

*суддя Верховного Суду*

*в Касаційному адміністративному суді*

## **«ПРИНЦИП СУДОВОЇ ПОВАГИ» В МЕЖАХ СУДОВОГО ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ**

Як відомо, визнання і закріплення прав людини покладає на державу принаймні три види зобов'язань: поважати, захищати і забезпечувати ці права. Важливу роль у загальному механізмі реалізації названих зобов'язань держави відіграють суди: з одного боку, вони самі виступають в якості правозахисних інституцій, а з іншого – здійснюють контроль за виконанням цих зобов'язань держави іншими компетентними органами публічної влади. Усе це повною мірою стосується й такої категорії прав людини, як соціальні права. Більше того, в умовах, коли, з одного боку, держава на конституційному рівні позиціонує себе як соціальна, а з іншого – складна соціально-економічна ситуація змушує парламент і уряд іти на непопулярні кроки в соціальній сфері, питання судового захисту соціальних прав набуває особливого звучання.

Суди повинні сумлінно забезпечувати дотримання правомірних вимог закону та законних рішень виконавчої влади, дотримуючись належних меж юрисдикції. При цьому вони мають визнавати владу політичних гілок держави, опираючись спокусі замінювати їх власними рішеннями з питань державної політики (у тому числі й соціальної), навіть якщо вони вважають їх «кращими». Водночас суди повинні захищати та забезпечувати дотримання основних принципів права, особливо тих, що визначають вимоги легітимності (правомірності) та законності. Проблема полягає у проведенні необхідних відмінностей між принциповою соціально орієнтованою політикою держави, конституційними соціальними правами та загальними суспільними інтересами. Очевидно, що належне примирення між цими конфліктуючими імперативами суттєво залежить від усіх обставин конкретного випадку. Правова доктрина, безумовно, здатна допомогти структурувати необхідне дослідження, надаючи інструменти концептуального аналізу; але передусім для практики має значення мудрість і делікатність застосування.

У публічному праві питання права рідко бувають «чистими»: вони переплітаються з міркуваннями політики та суспільних інтересів, які доручено визначити іншим державним службовцям. У таких випадках закон встановлює межу, яку слід поважати при здійсненні політичного розсуду: судді мають стежити за межею, уникаючи спокуси переступити її, ставши на арену форму-

вання політики. Як слушно зауважує Т. Хікмен, «коли необхідно застосувати тест на пропорційність, щоб вирішити, чи є обмеження конституційного права виправданим суспільними інтересами, проблема може бути особливо серйозною: оцінка судом вимог політики (оскільки їх захищає державна влада) стає частиною процесу судження про законність його застосування до конкретної справи» [1, с. 696–700].

Занепокоєння щодо тісної взаємодії між законом та розсудом, правовим принципом та державною політикою викликає вимоги щодо судового захисту. Утім суддям, безумовно, слід виявляти велику обережність, перш ніж робити висновок про те, що парламент чи уряд порушили конституційні права, особливо коли це стосується соціальних чи інших позитивних прав.

Важливим інструментом досягнення цього делікатного балансування в державах англосаксонської правової сім'ї тривалий час є так звана доктрина «судової поваги» (англ. «judicial deference»), яку можна використовувати як визначення конституційних прав таким чином, щоб надати значну автономію публічній адміністрації, забезпечити зміну компонентів критерію пропорційності, а також інтенсивність, із якою застосовується судовий контроль.

У вітчизняній науковій літературі проблематика «судової поваги» здебільшого оминається увагою. Певною мірою це зумовлено тим, що зазначена доктрина формувалася в межах англосаксонської правової сім'ї, де судам традиційно відводиться значна роль не тільки у процесах застосування права, але й у правотворчій діяльності. Утім необхідність вирішення гострих проблем щодо виконання Україною своїх позитивних зобов'язань щодо соціальних прав особи, необхідність корегування державної політики згідно з конституційними ідеалами соціальної та правової держави змушують вітчизняних науковців шукати нових інструментів і механізмів юридичного забезпечення і захисту цієї категорії прав, у тому числі звертатися й до позитивного зарубіжного досвіду.

Існує суттєва різниця між застосуванням принципу поваги як шани до інших інститутів влади та застосуванням даного принципу як проявом підкорення владі інших органів влади. Повага як шана має місце, коли судова влада цінує думку органів законодавчої чи виконавчої влади, але все ж сама визначає, наскільки відповідають конституції їхні правові акти чи рішення. Натомість повага як підкорення має місце, коли суди визнають рішення й акти законодавчої чи виконавчої влади як цілком правильний підхід до визначення та застосування відповідних конституційних норм. В останньому випадку немає потреби, щоб суд визначав, чи суперечать відповідні приписи конституційним нормам, – натомість суди наперед визнають, що дії законодавчої чи виконавчої влади є правильними та не суперечать нормам, закріпленим у конституції.

Розрізнення між повагою як підкоренням і повагою як шаную відіграло важливу роль у визначенні доктрини «належної поваги». Належна повага вимагає поваги як шани, а не поваги як підпорядкування. «Повагу як шану» можна виправдати під час аналізу обмежень певних основних прав (у тому числі й соціальних), коли, наприклад, оскаржуване законодавче положення являє собою обережний і зважений підхід до гострої соціальної проблеми. Однак апріорне застосування «поваги як підкорення» до звернень щодо захисту прав людини є неприйнятною, оскільки йдеться про найвищу соціальну цінність, визнану конституцією.

Коли суди застосовують норми, що стосуються прав людини (зокрема соціальних прав), повага до законодавчої влади зазвичай є обов'язковою, оскільки саме парламент є виразником волі народу, а прийняті ним закони мають безумовний пріоритет перед усіма іншими нормативними актами. Нормативні акти інших органів публічної влади мають, як правило, підзаконний характер: вони повинні прийматися на основі законів і відповідати їм. При цьому застосовується презумпція законності цих актів: кожен із них вважається таким, що відповідає закону, допоки інше не буде встановлене рішенням суду, яке набуло чинності. Відтак суди мають вказувати свою повагу й до інших органів публічної влади, якщо ті діють на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені конституцією та законами держави.

Незалежно від того, наскільки є переконливими аргументи, висунуті органом, що приймав оскаржуване рішення, виправдовуючи певний захід як необхідне обмеження соціального права, передбаченого конституцією, повагу не може бути використано для виправдання заперечення істотного змісту цього права [2, с. 629–630]. Обмеження, яке заперечує основний зміст права, за визначенням є непропорційним, оскільки кожне право має абсолютну «стелю» захисту, яка не може бути знята обмеженням. Іншими словами, кожне право має «яскраве сутнісне ядро», яке не можна порушити.

Сприйняття принципу судової поваги посилило розвиток конституційного права в країнах англосаксонської правової сім'ї, зокрема в сенсі розвитку діалогу між різними гілками влади щодо основних прав і свобод. Наприклад, у Канаді, де практика діалогу судів з іншими гілками влади набула значного поширення, приблизно у двох третинах рішень, у яких закон було визнано несумісним із канадською Хартією прав і свобод, була певна форма законодавчого процесу [3, с. 79].

Метою діалогу має бути посилення комунікації, яка, своєю чергою, має дозволити судам крізь призму чіткого формулювання і принципового визнання конституційних цінностей у демократичному суспільстві спонукати інші гілки

влади утримуватись від їхніх порушень, спрямувати їх на дотримання та подальше закріплення законодавчою та виконавчою владою. Водночас законодавчо визначена обов'язковість рішень судів уповноважує суди вимагати від виконавчої чи законодавчої влади обґрунтування закону чи виконавчо-розпорядчих актів у межах чинної конституції і вимагає від виконавчої та законодавчої влади чіткого визначення правообмежень. Своєю чергою, суди зобов'язані розглянути аргументи законодавця чи виконавчої влади щодо обмеження конституційних прав і свобод або рівня виконання відповідних позитивних зобов'язань держави.

Суди зобов'язані контролювати сутність оскаржуваного рішення законодавчої чи виконавчої влади, не намагаючись вирішити питання самотужки та не підмінюючи своєю думкою сутність оскаржуваного рішення під впливом адміністрації чи депутатського корпусу. Надмірне втручання з боку суду в процес нормотворення чи виконавчо-розпорядчої діяльності створює потенційну загрозу поділу влади. Але й занадто мале втручання в ці процеси залишає суди відкритими для звинувачень у тому, що вони безсилі, неспроможні виконувати свої конституційні функції.

Таким чином, в умовах конвергенції правових систем і визнання цілісності загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина принцип «судової поваги» може бути ефективно використаний для забезпечення і захисту соціальних прав судами України. Цей принцип дозволяє наповнити традиційний для сучасного конституціоналізму поділ влади новим змістом, зокрема вимогою конструктивного діалогу між усіма підсистемами публічної влади з метою формування спільних підходів до вирішення проблем у галузі прав людини, зокрема щодо виконання позитивних зобов'язань держави щодо забезпечення і захисту соціальних прав в умовах складної соціально-економічної ситуації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Hickman T. The Substance and Structure of Proportionality. *Public Law*. 2008. P. 694–716.
2. Erasmus G. Limitation and Suspension. *Rights and Constitutionalism: the new South African legal order* / D. van Wyk (ed). Oxford : Oxford University Publishing, 1996. P. 629–650.
3. Hogg P., Bushnell A. The Charter Dialogue between Courts and Legislatures. *Osgoode Hall Law journal*. 1997. Vol. 35. P. 75–79.



**Ігор ЧУХРАЙ,**

*головний науковий співробітник*

*Центру воєнно-стратегічних досліджень*

*Національного університету оборони України*

*імені Івана Черняхівського*

## **ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ, ПІДХОДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

В умовах правового режиму воєнного стану, трансформації України як держави європейського зразка досить гостро постає питання соціального захисту військовослужбовців. Законодавство щодо захисту військовослужбовців та їхніх сімей постійно доповнювалося й змінювалося. Поряд із цим, ураховуючи особливості механізму соціального забезпечення, передбаченого чинними нормативно-правовими актами, окремого дослідження потребує застосування різних юридичних положень у процесі реалізації військовослужбовцями свого права на соціальний захист.

Основоположними для розуміння соціального призначення державної діяльності стали конституційні положення стосовно захисту суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки [1]. У Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» було вперше закріплено сам термін «соціальний захист» [2].

Поняття соціального захисту означене Конституційним Судом України у взаємозв'язку конституційного обов'язку держави щодо забезпечення посиленого соціального захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних або резервістів та виконанням громадянами України обов'язку щодо захисту Вітчизни – України, її суверенітету, незалежності та територіальної цілісності [3].

Відмінність соціального захисту військовослужбовців від інших громадян полягає в тому, що перші обмежені в деяких конституційних правах та свободах, здійснюючи свій обов'язок щодо захисту України. Аби запобігти соціальним ризикам, що можуть стосуватися військовослужбовців, варто об'єктивно оцінювати особливості їхньої діяльності, ураховуючи також те, що вони не мають інших джерел надходження коштів, аби забезпечити фінансово себе та свою сім'ю.

В умовах воєнного стану як конституційно визначений найвищий орган виконавчої влади Кабінет Міністрів України у сфері оборони повинен забезпечувати реалізацію права на соціально-економічний захист військовослужбовців

та осіб, звільнених у запас або у відставку, членів їхніх сімей, а також членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки [4].

Принцип захисту прав і свобод людини втілено, зокрема, у приписах частини другої ст. 3 Конституції України, відповідно до яких «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Конституційним Судом України зазначено, що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути зумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісного змісту такого права [5].

На сьогодні поширеним предметом спорів у судових інстанціях є справи, пов'язані зі встановленням факту смерті при виконанні військового обов'язку.

Так, встановлення факту, що має юридичне значення, щодо загибелі військовослужбовця під час захисту Батьківщини внаслідок збройної агресії російської федерації проти України можливе лише в судовому порядку, оскільки законодавець не визначив іншого, позасудового способу встановлення причинно-наслідкового зв'язку між смертю військовослужбовця та військовою агресією російської федерації.

Тобто відповідний юридичний факт має індивідуальний характер, оскільки породжує правові наслідки лише для заявника, а саме: отримання загиблим статусу жертви міжнародного збройного конфлікту з подальшим отриманням членами сім'ї загиблого допомоги від гуманітарних організацій та можливості звернення членів сім'ї загиблого до міжнародних судів із відповідними вимогами.

Оскільки численна судова практика містить різне застосування однієї і тієї ж норми законодавства, у даному виді правовідносин слід звернути увагу на постанову Верховного Суду у складі Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду від 05.12.2022 у справі № 490/6057/19-ц.

У згаданій справі було встановлено, що суди першої та апеляційної інстанції, помилково розглядаючи заяву, не звернули уваги на її суть та мету подачі, а саме:

встановлення причинно-наслідкового зв'язку між смертю чоловіка позивачки та військовою агресією російської федерації проти України. Розділивши її вимогу на встановлення факту смерті військовослужбовця та факту військової агресії російської федерації, суди, по суті, зробили висновок про те, що, у першому випадку, такі факти суди не встановлюють, а в другому – про загальновідомість факту через закріплення його на державному рівні на підставі нормативно-правових актів.

Водночас суди не звернули увагу на те, що звернення позивачки в порядку окремого провадження до суду із заявою про встановлення факту, що має юридичне значення, було зумовлене необхідністю визначення статусу її чоловіка як жертви міжнародного збройного конфлікту, особи, яка перебувала під захистом Конвенції про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях, що обумовлює виникнення прав та обов'язків, передбачених нормами міжнародного гуманітарного права.

Слід врахувати, що заходи адміністративно-правового режиму воєнного стану більшою мірою розраховано на обмеження в суб'єктивних правах, у тому числі соціально-економічного змісту [7]. Водночас стосовно військовослужбовців законодавство спрямовується на додатковий захист та збільшення обсягу їхніх можливостей.

Таким чином, в Україні формується нова правова реальність, зумовлена необхідністю ведення військових дій і як наслідок – введення воєнного стану. Водночас перед державними інституціями постає завдання забезпечення посиленого соціального захисту військовослужбовців, що впливає на стан обороноздатності країни, який на сьогодні недостатньо врегульовано в законодавчому полі, а отже, потребує додаткових наукових досліджень у цій сфері.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?find=1&text> (дата звернення: 13.04.2023).
2. Про соціальний і правовий статус військовослужбовців і членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення: 13.04.2023).
3. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Поліщука С. О. щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16<sup>3</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців).

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#top> (дата звернення: 14.04.2023).

4. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
5. Рішення Конституційного Суду України від 01.06.2016 № 2-рп/2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16?find=1&tex> (дата звернення: 13.04.2023).
6. Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану : постановва Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
7. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 13.04.2022).

**Дмитро ШВЕЦЬ,**

*доцент кафедри соціального права*

*Львівського національного університету імені Івана Франка,*

*кандидат юридичних наук*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ПІД ЧАС ВІЙНИ: МІЖНАРОДНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТИ**

Уже більше дев'яти років триває збройна агресія російської федерації проти України, яка за цей період зумовила значні порушення звичного життя мільйонів громадян України та можливості в повному обсязі реалізовувати свої соціальні права.

Особливо великих масштабів ця криза набула в результаті широкомасштабного вторгнення військ російської федерації на територію України в лютому 2022 року. Унаслідок цього виникли проблеми з дотриманням прав людини на території України через фактори небезпеки для життя і здоров'я, окупації і порушень міжнародного гуманітарного права країною-агресором.

Міжнародне законодавство досить багато уваги приділяє саме питанню правового регулювання соціального права. Зокрема, захисту соціальних прав присвячено низку положень міжнародно-правових актів. У першу чергу йдеться про закріплення права на соціальний захист у документах Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та Ради Європи.

ООН це право закріплюється в основних конвенціях про права людини, у тому числі в Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та Конвенції про права дитини. Разом із тим найбільш чітко це право сформульовано в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, відповідно до якого держави, які беруть участь у цьому пакті, визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування (ст. 9) [1].

Своєю чергою, Європейська соціальна хартія (переглянута) гарантує такі права, як право на соціальне забезпечення (ст. 12), право на соціальну та медичну допомогу (ст. 13), право користуватися послугами соціального забезпечення (ст. 14), право працюючих жінок на охорону материнства (ст. 8), право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 16), право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 17), право на захист від бідності та соціального відчуження (ст. 30) [2].

Варто зазначити, що створення належних умов для реалізації цих прав не обмежуються виключно мирним часом, а залишається першочерговим завданням держави в період війни.

Звичайно, в умовах війни держава не може забезпечити можливість скористатися усіма соціальними правами, які забезпечувалися в мирний час, однак зобов'язані дотримуватися обов'язків, що випливають із Конвенцій ООН та Європейської соціальної хартії. Зокрема, на виконання своїх зобов'язань щодо надання належного соціального забезпечення (ст. 12 Європейської соціальної хартії), соціальної та медичної допомоги особам, які її потребують (ст. 13 Європейської соціальної хартії) держави-учасниці виділяють бюджетні ресурси на відшкодування доходу та іншу допомогу і підтримують осіб і сім'ї, що постраждали від війни [2].

Таким чином, першочерговим завданням України як соціальної та правової держави є адаптація системи соціального захисту в такий спосіб, щоб ресурси в належний спосіб поширювалися на ті групи населення, які найбільше потребують допомоги. При цьому форми реалізації соціальних прав не повинні бути надмірно складними, бюрократичними та винятковими.

Яскравим прикладом наслідків незабезпечення належної форми реалізації соціального права є незгодженість щодо розміру разової грошової допомоги до 5 травня, яка виплачувалася декілька останніх років ветеранам війни. Унаслідок неналежної взаємодії державних інституцій, відбулося порушення прав отримувачів цієї допомоги, що вилилося в тисячі адміністративних позовів щодо неправомірності здійснення виплати щорічної разової грошової допомоги ветеранам війни до 5 травня у розмірі, встановленому постановою Кабінету Міністрів України № 540. У результаті цього держава понесла величезні збитки у вигляді відшкодування судових витрат на користь отримувачів допомоги та серйозні репутаційні втрати в очах тих, хто боронив та продовжує боронити Україну [3].

Із початком повномасштабного вторгнення перед Україною постали набагато глобальніші виклики, враховуючи колосальне збільшення кола осіб, які мають право на отримання тих чи інших соціальних послуг. Це стосується як внутрішньо переміщених осіб, осіб, які проживають на тимчасово окупованих територіях або на територіях ведення бойових дій, так і учасників бойових дій.

І цього разу держава не має права дозволити собі допустити недоліки у процесі надання соціальних послуг цим категоріям осіб, чия кількість значно збільшилася за останній рік.

До прикладу, 21.10.2022 Кабінетом Міністрів України були внесені зміни до постанови № 413 «Про затвердження Порядку надання та позбавлення ста-

тусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримуванні збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення». Цими змінами Уряд поширив дію Порядку на добровольців Сил територіальної оборони, які боронять Україну, починаючи з 24 лютого 2022 року [4].

Одночасно з цим було внесено зміни щодо самої процедури отримання статусу учасника бойових дій. Вони не передбачають можливості звертатись до комісії за отриманням статусу учасника бойових дій (далі – УБД) по завершенні місячного строку після виконання бойового (службового) завдання, розвідувальних заходів [4].

Міністерство оборони України у своїх коментарях щодо упроваджених змін зазначає, що пропуск місячного строку до комісії не має створювати підстав для відмови в наданні статусу УБД. Міноборони пояснює це тим, що відповідно до п. 8 Порядку в разі неподання командиром (начальником) військової частини (органу, підрозділу) або іншим керівником підприємства, установи та організації до комісії документів, необхідних для надання статусу учасника бойових дій, відповідні особи можуть самостійно звернутися до відповідної комісії [5].

Однак важливим є те, щоб урахувати помилки минулого та мінімізувати ризики виникнення неоднакових трактувань положень законодавства, адже належне функціонування системи соціального захисту є одним із найважливіших завдань України в умовах запровадженого воєнного стану.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 : ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042#Text/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text/) (дата звернення: 14.04.2023).
2. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.06.1996 : ратифіковано Законом України № 137-V від 14.09.2006, ВВР, 2006, № 43, ст.418 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text) (дата звернення: 14.04.2023).
3. Гришанова Н. Суд визнав протиправним зменшення розміру одноразової грошової виплати учасникам бойових дій. *ЛІГА: ЗАКОН : вебсайт*. 30.11.2022. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/news/215733\\_sud-viznav-protipravnim-zmshennya-rozmru-odnorazovo-groshovo-viplati-uchasnikam-boyovikh-dy](https://jurliga.ligazakon.net/news/215733_sud-viznav-protipravnim-zmshennya-rozmru-odnorazovo-groshovo-viplati-uchasnikam-boyovikh-dy) (дата звернення: 14.04.2023).

4. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 413 : постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2022 № 1193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1193-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.04.2023).
5. Як отримати статус учасника бойових дій після 24 лютого: роз'яснення юриста (оновлено). *УГСПЛ : вебсайт*. 28.10.2022. URL: <https://www.helsinki.org.ua/advices/yak-otrymaty-status-uchasnyka-boyovykh-diy-pislia-24-liutoho-roz-iasnennia-iurysta> (дата звернення: 14.04.2023).



**Оксана ЩЕРБАНЮК,**

*завідувач кафедри процесуального права*

*Чернівецького національного університету*

*імені Юрія Федьковича,*

*доктор юридичних наук, професор*

## ПРИНЦИП ПРОПОРЦІЙНОСТІ ТА ЗАХИСТ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ У ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНИХ СУДІВ

У демократичних країнах розвиток соціальних прав здійснювався протягом трьох історичних етапів: перший, що припав на XVIII століття, характеризувався початковою розробкою соціальних прав на хвилі принципів Французької революції; другий, який відбувся протягом XIX століття, ознаменувався сильнішим попитом на соціальні права з боку народу та робітничого класу; третій і останній крок виник у XX столітті, коли соціальні права стали важливою частиною фундаментальних принципів сучасних ліберальних демократій.

Перше визначення соціальних прав у політичних і правових рамках з'явилося в Конституції Веймарської республіки 1919 року. У такому контексті спроба полягала в тому, щоб визначити соціальні права як наріжний камінь будь-якого легітимного демократичного режиму і водночас поєднати ліберальну демократію та соціал-демократію.

До Веймарської конституції соціальні права розглядалися класичною юридичною теорією як прості правові норми, що підкоряються законодавчій волі, а не фундаментальні принципи, що гарантуються конституцією. Таким чином, така парадигма заперечувала конституційну значущість соціальних прав, оскільки вона підкреслювала, що соціальні права можуть бути запроваджені лише через законодавче рішення; відповідно, класична консервативна теорія прав стверджувала, що жоден правовий інститут чи конституційна норма не може змусити законодавця посилити соціальні права законом. В основі конституційних соціальних прав лежать два принципи: принцип людської гідності та принцип матеріальної рівності.

Соціальні права або права людини загалом тісно пов'язано з соціальною справедливістю, оскільки соціальна справедливість ґрунтується на рівності прав для всіх людей та їхній можливості отримувати користь від економічного та соціального прогресу без дискримінації. При цьому Конституція також наголошує на конституційних обов'язках держави щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадянина, пов'язаних з економічними та соціальними правами.

У сфері конституційного права точаться дві паралельні дискусії. Перша дискусія стосується забезпечення виконання конституційних соціальних прав (соціальні права вимагають від держави позитивних дій, покладаючи на державу обов'язки надавати товари чи послуги, такі як робота, житло, охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення), а друга – щодо поширеності пропорційності як методу розгляду їхніх порушень. Про можливість захисту соціальних прав протягом тривалого часу точаться інтенсивні дискусії, однак вона все ще залишається невирішеною, незважаючи на те, що побічним ефектом недавньої економічної кризи є те, що заходи жорсткої економії все частіше оскаржуються в конституційному порядку в судах. Пропорційність у всьому світі перетворилася на фундаментальний метод перевірки порушень прав, викликавши дебати щодо його переваг і недоліків. Чи є пропорційність остаточним вираженням «нового конституціоналізму», що дозволяє об'єктивно оцінювати обмеження прав, чи це прихований метод балансування, який примножує загрози правам? Чи дозволяє пропорційність окреслити законодавчо закріплений зміст соціальних прав? Чи передбачає застосування принципу пропорційності існування мінімального основного змісту соціальних прав, чи пропонує зовсім інший підхід? У той же час використання пропорційності для оцінки порушень соціальних прав розкриває його переваги, а також недоліки, додаючи нові аспекти до його основи, і висвітлює всі важливі питання, що стосуються збалансованості, співмірності прав і судової стриманості.

Принцип пропорційності був розроблений юридичною теорією та застосований міжнародними та національними судами у зв'язку з реалізацією, обмеженнями та порушеннями цивільних прав. Навпаки, теоретичні суперечності щодо можливості судового розгляду соціальних прав, а також особливості цих прав не схвалили систематичного застосування пропорційності як методу судового перегляду у сфері соціальних прав. І міжнародні, і національні суди вагалися щодо застосування пропорційності в судовій практиці щодо захисту соціальних прав. Тим не менш, в останні роки, коли гарантії соціальної держави поступаються через економічну кризу, справи, які вимагають судового контролю конституційності заходів, що порушують соціальні права, усе частіше потрапляють до судів, що викликає використання принципу пропорційності для перевірки обмеження соціальних прав.

Таким чином, виходить цікавий подвійний ефект. Нові аспекти принципу пропорційності виникають у міру його застосування у справах, що стосуються соціальних прав, а соціальні права, своєю чергою, розвиваються, набуваючи більш конкретного юридичного змісту.

Економічна криза спонукає суддів, а також юристів і науковців звертатися до знакових справ, у яких захищалися соціальні права. Оскільки загрози для

соціальних прав зростають, зростають і спроби забезпечити дотримання їх через судові процеси. Це ставить питання про те, якою мірою запозичення аргументів і концепцій із різних правових порядків може бути корисним, особливо у сфері соціальних прав. Крім того, найвідоміші рішення щодо соціальних прав у всьому світі були видані абсолютно різними судами: конституційними чи верховними судами, які діють у різних системах судового контролю за конституційністю законів, із різними структурами, різними функціями в системі поділу влади, різну роль у суспільстві загалом і демонстрацію різного рівня судової активності чи самообмеження.

Широке використання пропорційності та її вплив на юриспруденцію щодо соціальних прав дозволяє використовувати порівняльний підхід і полегшує аналіз відмінностей між різними концепціями соціальних прав. Тим не менш примітно, що серія знакових справ посилається на підтримку можливості розгляду соціальних прав, однак не зосереджується на методі перегляду, який використовує суддя, і на відповідних зобов'язаннях, накладених на законодавця щодо будь-якого втручання в соціальні права.

Незважаючи на відмінності, пропорційність, збалансованість і розумність практично взаємопов'язані як методи судового перегляду, є відкритими і залежать від контексту.

Хорошим прикладом тенденції застосування суворої перевірки поспішно прийнятих законодавчих заходів є рішення Конституційного суду Латвійської Республіки [1], де суд мав перевірити, чи мало місце порушення прав одержувачів пенсій на соціальну безпеку. Суд зазначив, що навіть у часи швидкого економічного спаду держава не має права відступати від певної сукупності соціальних прав і застосованої пропорційності, вважаючи, що до порушень доктрини призводить «затримка, непередбачуваність і непослідовність здійснення державної влади», оскільки при розгляді питань, що становлять загальний інтерес, державні органи мають обов'язок розглядати питання «належним і скоординованим чином протягом розумно тривалого періоду часу». Відповідно, Суд обґрунтував своє рішення тим, що законодавець не «провів об'єктивного та добре зваженого аналізу ні щодо наслідків ухвалення оскаржуваних положень, ні щодо інших, менш обмежувальних засобів для досягнення легітимної мети». Завдання законодавця полягає в тому, щоб знайти компроміс між конкуруючими законодавчо-політичними цілями, особливо між законодавчими та конституційними принципами. Для виконання цього завдання законодавець має «ретельно та детально розглянути» потенційний економічний ефект та соціальні наслідки альтернативних рішень, що неможливо зробити за кілька днів.

Суд встановив, що мало місце порушення конституції, оскільки поспіх і недостатнє залучення експертів не дозволили законодавцю «належним чином

розглянути альтернативні рішення та розробити м'який перехід». Іншими словами, невиконання достатньо ретельного розгляду альтернативи положенням, що переглядаються і передбачають більш помірковане рішення, призвели до висновку про неконституційність. Зобов'язання шукати інші заходи і, головне, переконати, що такі заходи розглядалися серйозно, стає невід'ємною частиною права, що покладає на законодавця конкретні обов'язки. Зміст права може бути відкритим, однак він повинен визначатися відповідно до вимог пропорційності. Недотримання цих вимог при розробленні політики є порушенням конституції.

Таким чином, Суд не намагається відстежити непорушний основний зміст права, щоб встановити обмеження для законодавця, а встановлює ці межі, застосовуючи суворий аналіз пропорційності.

Саме законодавець має знайти шляхи вирішення бюджетних проблем та подолання економічної кризи, тому суд не входить у поле прийняття політичних рішень, зберігаючи роль захисника соціальних прав, забезпечуючи через застосування пропорційності, щоб законодавець зробив вищезазначений вибір, дотримуючись шляху, продиктованого конституцією. Важливими елементами, які необхідно враховувати при законодавчому балансуванні конкуруючих інтересів, є законні очікування громадян і впевненість у незмінності правового порядку. Суд має переконатися, що законодавець справді серйозно розглянув усі відповідні фактори так, щоб виконати вимоги пропорційності. Суд відкриває діалог із законодавцем, викладаючи передумови втручання у права, які б відповідали вимогам конституції.

Вищенаведена модель нагадує обґрунтування випадків Бокрош в Угорщині, де реформи, які було запроваджено «практично раптово» (щоб країна виконувала вимоги своїх кредиторів, включаючи Міжнародний валютний фонд), не відповідали вимогам пропорційності, а тому були скасовані Конституційним судом. Скасування законодавства через відсутність пропорційності викликало діалог про те, як слід проводити реформи та якою буде роль соціальних прав в Угорщині.

Хоча посилання на мінімальний прожитковий мінімум мало що може запропонувати з точки зору ретельного контролю конституційності, що стосується основного змісту прав, пропорційність є дуже корисною для встановлення змісту прав. Це пояснюється тим фактом, що пропорційність використовується для того, щоб переконатися, що законодавець демонструє повагу до змісту соціальних прав, показуючи, що перед ухваленням законодавства він серйозно займався пошуком менш шкідливих альтернатив. Таким чином, суди можуть здійснювати судовий перегляд, уникаючи звинувачень у судовому активізму, що може бути результатом спроб встановити мінімальне ядро соціальних прав незалежно від наявних ресурсів.

З іншої точки зору, Верховний суд Канади [2] використовує структуроване використання пропорційності для здійснення судового перегляду у сфері соціальних прав, демонструючи тим не менш дивовижне самообмеження. У відомій справі Елдріджа, яка стосувалася доступу до медичного перекладу для людей з вадами слуху, Суд зіткнувся з аргументом уряду провінції про те, що такий обов'язок «втручатиметься в здатність уряду вибирати серед конкуруючих пріоритетів у системі охорони здоров'я. Суд дійшов висновку, що «уряд явно не продемонстрував, що він мав достатні підстави для висновку, що повна відмова в послугах медичного перекладу для глухих становить мінімальне порушення їхніх прав» (§ 87).

Подібні формулювання були використані Конституційним судом Чехії щодо необхідності та пропорційності вимог щодо отримання пенсійних виплат.

Вплив визнання соціальних прав як таких, що підлягають судовому розгляду, але супроводжується небажанням брати участь у повноцінному перегляді пропорційності, чітко проявляється в судовій практиці Конституційної Ради Франції [3], яка підтвердила конституційність «нового трудового договору» і законопроекту про пенсійну реформу, спрямованих на скорочення дефіциту пенсій. «Новий трудовий договір» мав на меті боротися з безробіттям і надати молодим людям доступ до ринку праці, тим не менш поставивши серйозні проблеми щодо дотримання принципу рівності, захисту гідності та права на працю. На думку Суду, законодавець міг вирішити, як диференціювати застосування принципу рівного ставлення для досягнення загального блага шляхом сприяння працевлаштуванню молодих людей, якщо тільки обрані заходи не були явно непридатними для досягнення мети. Оскільки заходи не були явно непридатними, Суд не досліджував, чи можна було досягти мети, встановленої законодавцем, за допомогою інших заходів.

Цей метод перевірки не відповідає навіть першому рівню пропорційності, який передбачає придатність, а не доказову придатність. Таким чином, самообмеження суддів, що виражається у використанні надзвичайно слабкого методу перегляду, рівноцінне відмові захистити право, про яке йдеться. Використання пропорційності в цьому випадку принаймні створило б відчутний зміст права, яке поставлено на карту. Надання соціальним правам конституційного статусу, але прийняття законодавства лише через тест на очевидну непридатність призводить до послаблення прав, тоді як застосування пропорційності посилює це право, навіть якщо його обмеження було визнано пропорційним. Вимагання від законодавця серйозно шукати менш обмежувальні засоби для досягнення своєї мети та задовольнити більш суворий тест змусить законодавця розпочати діалог, який приведе до зміцнення прав на контент.

Важливість методу перегляду також очевидна в рішенні щодо конституційності законодавства, спрямованого на збереження пенсійної системи, яке підвищує пенсійний вік, при досягненні якого особа має право на пенсію за вислугу років [4]. Дозволити законодавцю відхилитися від принципу рівності, щоб служити загальним інтересам, вибираючи конкретні заходи реалізації, які він вважає за потрібне, за умови, що «заходи не є невідповідними для мети, якої парламент прагнув досягти» і що зв'язок «засоби – мета» є прямим, що призвело до підтримання оскаржуваного законодавства. У цьому випадку відмова від більш ретельного перегляду пропорційності також призводить до послаблення соціальних прав, незважаючи на їхній конституційний захист.

Підходячи до соціальних виплат з іншого боку, досліджуючи конституційність законодавства, що регулює виплати соціальної допомоги, Федеральний конституційний суд Німеччини приймає аспект мінімального прожиткового мінімуму, що впливає з конституційного захисту людської гідності [4]. Таким чином, прожитковий мінімум підвищується до матеріальних умов, що необхідні не тільки для фізичного існування людини, але й для «мінімальної участі в соціальному, культурному та політичному житті» [4]. Законодавець відповідає за пошук шляху досягнення цієї мети та має повноваження для надання конкретизації відповідним конституційним вимогам. Суд пропонує аналіз того, що повинен робити законодавець. Законодавець повинен: (а) поставити та описати мету забезпечення існування, яке відповідає людській гідності, у спосіб, який відповідає конституції; (б) вибрати в межах своєї широти принципово прийнятний метод розрахунку для оцінки прожиткового мінімуму; (с) повністю і правильно встановити необхідні факти; (д) залишатися в межах того, що є виправданим у межах обраного методу та його структурних принципів на всіх етапах розрахунку та з вірогідними цифрами.

Найголовніше, щоб зробити цей перегляд Федеральним конституційним судом можливим, законодавець зобов'язаний «справедливо розкрити методи та етапи розрахунку, що використовуються в законодавчій процедурі», а також спосіб, у який вони виражені. Конституційність заходів залежить від їхньої можливості перегляду. Незважаючи на те, що балансування не використовується, цей підхід схожий на підхід пропорційності тим, що він створює діалог між судовою та законодавчою владою. Вихідною точкою цієї розмови є чітке визначення мети законодавцем та відкритість на всіх етапах законотворчості. Суд має тенденцію нав'язувати законодавцю конкретну лінію аргументації, точний спосіб обґрунтування своїх рішень.

Приклади прецедентного права Латвії, Франції та Німеччини донедавна домінували в конституційному дискурсі в Греції, яка стикається з жорсткими за-

ходами економії, щоб дотримуватись зобов'язань, викладених у механізмі допомоги ЄС-МВФ та кредитній угоді, підписаній з Європейським Союзом та Міжнародним валютним фондом, відомій як Меморандум (закон № 3845/2010). Афіньська асоціація адвокатів, регіональні асоціації адвокатів і профспілки подали до Державної ради (Вищого адміністративного суду Греції) цивільні позови про скасування Меморандуму, які оскаржують конституційність скорочення заробітної плати та виплат включно з федерацією профспілок державних службовців, асоціаціями пенсіонерів, кількома іншими органами та окремими особами.

Два доповідачі Державної ради з правових питань, яким було призначено вивчення справи, рекомендували в листопаді 2010 року відхилити ці цивільні позови на тій підставі, що Меморандум є конституційним і відповідає європейському та міжнародному законодавству [5]. Щодо конституційності скорочення заробітної плати та допомоги Рада держав-доповідачів визнала, що вони підпадають під захист власності відповідно до ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, і розпочала вивчення мети обмеження. Доповідачі заявили, що мета заходів полягає в захисті вищого суспільного блага, обслуговуванні необхідності скорочення надмірного фіскального дефіциту та зовнішнього боргу країни, а також у дотриманні зобов'язань, які Греція взяла на себе в рамках Європейського економічного та валютного союзу, і перейшли до перевірки необхідності та пропорційності заходів. Вони підкреслили, що ці заходи є частиною цілої серії заходів, спрямованих не тільки на скорочення витрат, але й на збільшення державних доходів, щоб урятувати Грецію від дефолту за боргами.

Видається життєво важливим те, що оскаржувані заходи є лише частиною заходів зі сприяння фіскальній консолідації та структурних реформ грецької економіки. Будучи частиною ширшої програми фіскальної консолідації, спроба реформи не зосереджена на заходах зі скорочення заробітної плати та пільг для працівників державного сектору та пенсіонерів. Ця лінія міркувань важлива для застосування пропорційності. Порушення необхідності доповідачі не вбачають, оскільки законодавець начебто розробив більш масштабну програму, що свідчить про те, що він не оминув урахування альтернативних заходів. Таким чином, три елементи мають вирішальне значення. Перший – це важливість мети, яку переслідують оскаржувані заходи, спрямовані на виконання зобов'язань країни, взятих для активації механізму фінансової підтримки економіки Греції, а також зобов'язань, що випливають із положень Договору про Європейський економічний та валютний союз. Другий елемент – законодавець розробив програму для економіки і таким чином урахував усі альтернативи. Третій елемент полягає

в тому, що витрати на реформу стосуються всіх громадян, тобто відсутність порушення «справедливих часток» у сплаті витрат на реформу. Таким чином, якщо Суд дотримуватиметься думок доповідачів, якщо це буде вважатися можливим, він вирішить прийняти пропорційність як засіб самообмеження відповідно до останніх подій у судових процесах щодо соціальних прав. Це фактично дозволило б Суду уникнути деконструкції захисного щита соціальних прав, оголосити, що законодавча влада, незважаючи на економічну кризу, повинна поважати соціальні права, а також повинна поважати пропорційність шляхом ретельного розгляду всіх доступних заходів, і все ж відмовитися від скасування оскаржуваного законодавства. Це відповідало б рішенням Державної ради щодо соціальних прав [6].

Наразі Суд демонстрував прагматичний підхід, уникаючи теоретичних прагнень визначити зміст соціальних прав і зосереджуючись на визначенні наслідків їхнього конституційного закріплення в окремих випадках. Таким чином, він досягнув захисту соціальних прав як інституційних гарантій у контексті конкретних справ, однак не порушуючи сфери прийняття політичних рішень, яка належить законодавцю [6, с. 149]. Суд здійснив суворий контроль конституційності.

Згідно з наведеним вище аналізом можна стверджувати, що в різних правових системах використання пропорційності свідчить про тенденцію судів вирішувати питання соціальних прав.

Аналіз взаємозв'язку соціальних прав із принципом пропорційності виявив нові можливості для підходу як до питання можливості судового розгляду соціальних прав, так і до питань, що стосуються багатьох функцій пропорційності. Пропорційність дозволяє будувати зміст соціальних прав на основі балансування суперечливих інтересів, насамперед шляхом встановлення низки основних правил для законодавця. Політичний вибір залишається за законодавцем, однак він зобов'язаний задовольнити критерії, встановлені пропорційністю, демонструючи, що він ретельно визначив мету заходів, які обмежують соціальні права, що була легітимна мета цих обмежень. Таким чином, законодавець вступає у відкритий діалог із суддею. Дотримання пропорційності законодавцем, виражене через те, як він приймає закони, гарантує справедливість і забезпечує підстави для судового розгляду, забезпечуючи таким чином важливість пошуку мінімального основного змісту соціальних прав.

Більше того, пропорційність демонструє свій повний потенціал за допомогою техніки балансування, оскільки вона гарантує, що дії балансування, які є невід'ємними для змісту соціальних прав, виконуються при розгляді справи. На відміну від критики пропорційності, пов'язаної з обґрунтуванням громадянських прав, аргумент про те, що пропорційність є тестом на балансування,



створює загрозу основним правам, які краще захищаються через категоричні правила, а не через застосування гнучких стандартів, пов'язаних із пропорційністю, не застосовуються до судового розгляду соціальних прав.

Пропорційність не діє у вакуумі, її функція передбачає наявність конституційних прав. Слід зазначити, що врахування суспільних інтересів завжди присутнє при розробленні соціальної політики, тому порівнювати право з суспільним інтересом є невід'ємною частиною захисту права. Пропорційність не лише створює контекст для судового розгляду соціальних прав, підвищуючи їхній захист, але й конкретизує їхній зміст.

Наполягання на визначенні мінімального основного змісту як передумови для судового захисту соціальних прав є оновленим прагненням, яке ставить під загрозу саму можливість реалізації цих прав у контексті глобальної економічної кризи, тобто в часи, коли вони найбільше потрібні. Спроби виправдати такий підхід із посиланням на судові рішення з різних правових порядків, які не мають нічого спільного, крім того факту, що вони пропонують захист соціальних прав, не лише є неправильним використанням порівняльної методології, але й не дають бажаного результату та не визначають фіксованого змісту соціальних прав. Проте менш амбітний підхід міжнародного прецедентного права може виявити глобальну тенденцію судів здійснювати захист соціальних прав через застосування пропорційності, що є частиною принципу пропорційності як методу перегляду обмежень прав. Там, де юриспруденція щодо соціальних прав набула активістського характеру, це було пов'язано з особливостями конкретних судів, а їхнє прецедентне право не спромоглося створити послідовний надійний прецедент.

Права в епоху балансування постійно порівнюються з іншими правами та інтересами. Спроби визначити пропорційність як загрозу правам тягне за собою ризик нерозуміння не лише функції пропорційності, але й функції прав. Дослідження застосування пропорційності з точки зору соціальних прав, а також дослідження соціальних прав у світлі перегляду пропорційності чітко демонструють недоліки теоретичних підходів, які відкидають пропорційність як псевдо-раціональний метод перегляду, що ставить під загрозу права людини. Виявлення та застосування всіх аспектів пропорційності відкриває шлях для справжнього захисту соціальних прав.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Judgement of the Constitutional Court of the Republic of Latvia, on 21 December 2009, in the case No. 2009-43-01. URL: <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/cases/> (дата звернення: 05.04.2023).

2. Martha Jackman & Bruce Porter, *Justiciability of Social and Economic Rights in Canada*, in *Socio-economic rights jurisprudence: emerging trends in comparative international law* 209 (Malcolm Langford ed., 2009).
3. Decision no. 2006–535, *available at* <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2006/2006-535-dc/decision-n-2006-535-dc-du-30-mars-2006.1007.html>.
4. Decision no. 2010–617 DC of Nov. 9, 2010, *available at* [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/anglais/en2010\\_617dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/en2010_617dc.pdf).
5. Judgment of Feb. 9, 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, *available at* <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/bvg10-005en.html>.
6. Press release of the Greek Council of State, *available at* <http://www.ste.gr/portal/page/portal/StE/PressReleases#a150>.
7. Xenophon Contiades, *Sintagmatikes egjiisis kai thesmiki organosi tou sistimatos kinonikis asfalias* [Constitutional guarantees and institutional organization of the social security system] (2004).

# РОЗДІЛ III

## АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УМОВАХ ВІЙНИ (ПИТАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА)

**Dirk BIERESBORN,**

*Judge at Federal Social Court, Kassel Germany*

*Lecturer at Philipps-University Marburg*

*Dr. iur.*

### German Social Jurisdiction – Influenced by Results of Wars

#### I. Jurisdiction in Cases of Social Law in Germany

The social courts in Germany are an **own branch of courts** besides ordinary, arbitration, administrative and financial courts. They were established in the beginning of the 50ies – after the terrible experiences during the period of the Third Reich – in order to give everybody possibility to enforce his social rights on an easy way by from administration independent courts. Social Courts perform the tasks German constitution prescribes: Besides the rule of law they guarantee the principles of a **welfare state** [1; 23, p. 486]. There are 68 Social Courts and 14 Higher Social Courts organized into three instances. The highest court of justice with social jurisdiction is the Federal Social Court. Judgements passed by Social Courts are usually pronounced by a chamber with one professional and two lay judges, while those in Higher Social Courts and the Federal Social Court by a panel including three professional and two lay judges [1]. Proceedings before the courts are **free of legal costs** for citizens filing a suit (or being sued) as insured parties, recipients of other benefits or disabled persons. Out-of-court cost especially for attorneys must generally be borne by the losing party. The costs of public authorities are never reimbursed. A needy party that cannot bear the costs of a lawsuit will receive legal aid on request if the proceedings are not frivolous and there is a good chance of winning the case [1].

#### II. Competence of Social Jurisdiction and the Scope of Social Law

The competence of social jurisdiction comprises the main three fields of social law: First they are responsible for the «five pillars of mandatory insurance» [2, p. 50]:

**statutory health insurance, statutory accident insurance, statutory pension plan, long-term care and unemployment insurance.** These insurances are financed mainly by contributions of employees and employers – only the statutory accident insurance as an liability insurance paid only by employees. All mandatory insurances are genuine insurances and benefits are not dependent on insufficient own means.

The second field of social law concerns subsidies for persons with insufficient own means: **basic income support** for jobseekers as a tax-funded system designed to provide people capable of work with full and rapid help and support to help themselves; **social assistance** as a last safety net to protect from poverty and social exclusion, which helps individuals who are unable and lack the resources to meet their own subsistence needs, provided they have insufficient or no entitlement under other insurance and welfare systems [3, p. 164]. Benefits for asylum-seekers belong to this field, too.

The third field is the **Social Compensation**. Persons who suffered damage to their health by causes for which the community bears the consequences, are entitled to at least financial compensation for special sacrifices. Surviving dependents may also claim compensation subject to certain requirements. Entitled are f.e. **war victims of the First and Second World War**, victims of **violent crime** and people injured in the course of **military or civilian service**, people whose health has been damaged through inoculation-related complications or through results of imprisonment on political grounds after the second world war in the Soviet occupation. [3, p. 154].

### III. Cases in respect to Support for Victims of War

#### 1. Statistics in the Beginning of Social Jurisdiction after the Second World War

The social courts had an important role in deciding cases concerning support for victims of war during the first two decades after their foundation. After the second world war there were in West-Germany about 9 Mio refugees, 4 Mio invalids, widows and orphans and – later on – about 2 Mio returning prisoners of war [4, p.143]. The **Benefits Improvement for War Victims Act was the first social law act in history of the Federal Republic of Germany** [5, p. 239], followed by a complete new codification as the Federal Compensation Act, which avoided together with other social measures like support for social housing to a large extent social tensions in society [6, p. 24, 34]. In the beginning of social jurisdiction more than 40% of all cases (1955: 225.000) were dealing with questions of support for war victims [7, p. 3]. Of course those figures decreased during the following decades because fortunately Germany was not involved in a war directly, but there were still 1,68 Mio. persons receiving compensation in the year 1985 [5, p. 241]. The war victims compensation was extended to the eastern parts of Germany after reunification 1990 and **contributed somehow to political stability** [8, p. 2].

## 2. The Range of Social Compensation

Injured persons within the meaning of social compensation law are entitled to **medical care** for recognised conditions arising from injury such as outpatient medical and dental treatment, Hospital treatment, provision of medication, dressing materials, therapies, rehabilitation and home nursing care [3, p. 155]. **Pensions** are paid to injured persons, widows and widowers, life partners, orphans and parents. The amount of the injury pension is scaled according to the recognised degree of invalidity (at least 25%) in order to qualify for an injury pension [3, p. 156]. **Social compensation welfare benefits** supplement the pension benefits with specific assistance in individual cases. They normally depend on income and assets except where a need arises exclusively as a result of the injury. They include f.e. assistance towards long-term care, domestic help, convalescence stays and labour market integration assistance [3, p. 157]. There will be a new **Book XIV of the Social Code (SGB XIV)** effective from 1<sup>st</sup> of January 2024, which will combine the different fields like compensation for war victims and victims of violent crime (§ 31 ff SGB XIV) [9, p. 243].

## 3. Compensation of Soldiers of German Army (Deutsche Bundeswehr)

Social courts have as well competence by the Military Pensions Act for support for soldiers, which are **injured during service by the Military Pensions Act**. The law distinguishes between compensation during service and after service. During service the compensation is a benefit deriving from the Civil servant relationship, after finishing service it is a social compensation described above. From 2025 there will be a new law called **Soldier Compensation Act** [10], which will provide an own single compensation for soldiers during and after service [11, p. 618]. The compensation will be increased and not influenced by other income. The possibilities of recreation will be strengthened.

## IV. Challenges and Problems – a Few Examples

### 1. Demographic Change

Demographic change affects Germany and many other countries. The **increasing life expectancy caused by advances in medical science and better nutrition during the last decades as well as the falling birth rates are challenging the system of a «contract of generations»**[2, p. 152]. Ageing populations raise the cost of pensions, healthcare and social services [12, p. 126]. It is expected that there will be greater need for rehabilitation with the baby boom generation reaching the appropriate age. The costs of social security affect companies' labor costs and affect companies decisions on investing in Germany. And workers are affected by decreasing wages

because of increasing side-costs [13]. In addition there are doubts, if the actual paying generation will later receive an adequate pension. The threshold age in order to claim an old-age pension was increased to 67 recently. Probably there will be a request of a further up leveling due to a higher life-expectancy which might cause a conflict as in France nowadays.

## 2. Change of Work

Half of the contributions to the public insurance systems are being paid by the employees themselves and half by their employers. So the system's finances depend on the number of employed persons and suffer in times of mass unemployment [13]. Germany retained a modernized industrial sector focused on high-skilled production, by which it's system depends on [15, p. 224], but the shift to a more service-based economy is noticeable [12, p.119] and the results of new technologies and the use of Artificial Intelligence in future are not clear. The **classic system of employers and employees is more and more superseded by a modern (platform-)economy of self-employed workers**, which makes it more and more difficult to find exact legal criteria in order to make a clear distinction between employees and self-employed persons [14, p. 212]. Part-time employment and interruption of careers are bearing the risk of insufficient security [12, p. 126].

## 3. Development of Health Care

The possibilities of health-care were improved during the last decades which lead to the described increased life-expectancy. The aging of society also pushes up the costs of health insurance. It is by ethic criteria extraordinary difficult to put expense limits on the possibilities offered by the art and technology of medicine [13].

## 4. Investigation and Recognition of Cases of Posttraumatic-Stress-Disorder

An issue arising from industrial accidents as well as from soldiers injured during service is how to investigate cases of Posttraumatic stress disorder (PTSD) or other psychiatric diseases. The PTSD is not a genuine new disease, because it was already described during the First World War in respect to soldiers, which were threatened in trenches by lethal dangers for weeks. But science started to investigate this symptoms as a disease first after the American war in Vietnam and PTBS was accepted in DSM in the year 1980 the first time [16, p. 382]. **Investigating and finding the proper aspects of acceptance are extraordinary difficult**, because medical science is in a steady flow – f.e. from DSM IV to DSM-5 [17, p. 155] – and there are no imaging methods in medicine to verify the symptoms described by the plaintiff. The developments of guidelines and medical recommendations manifested later in Classification catalogues as ICD and DSM will take a long time.

## 5. Support of Refugees between Principle of Welfare State and Political Issues

Social courts have competence for deciding about benefits for asylum-seekers and Europeans migrating to Germany. After the crisis in 2015/2016, when – as a result of the war in Syria – between 450.000 to 750.000 refugees came to Germany per year [18] there is – as in many other European countries – a dispute in society, as to whether a too generous support by social benefits attracts more refugees, which are not fleeing because of atrocities like wars or infringement of human rights, but for economic reasons. On the other hand the principle of being a welfare state applies to everybody being on German soil and if the law provides a certain amount of money necessary as a minimum living standard there is not much scope to give foreigners a different support. By the ruling of the Federal Constitutional Court there is no way to create migration politics by reduction of social benefits beneath the subsistence level [19]. Nevertheless the increasing number of voters supporting right wing parties and the difficulties of cities and counties to organize the support mean some pressure for parliament. Moreover the migration pressure is likely to be one of the most serious challenges to the cohesion of European societies [20, p. 554]. In addition it is well known that the falling birth rates make German society dependant on migration in order to provide the necessary workforce, not only but especially in the welfare sector [22, p. 282]. Refugees of Ukraine by the way are treated as European job seekers; they are allowed to work immediately and are supported as jobseekers under Book II of the Social Code (SGB II) since 2022 [21].

### V. Conclusion

A welfare state is indispensable for the economic functioning and social health of a modern nation [12, p. 133]. Wars can be locomotives of change enhancing and building new forms of social solidarity and making state intervention more acceptable in the ensuing peace [22, p. 7]. In Germany the compensation of war victims was a major task after the Second world war and shaped to some extent the new welfare state in his beginnings. Social courts supported that process to a large extend by solving a huge bulk of cases during the first decades and helped to create a uniform interpretation of social law in Germany [5, p. 267]. There are some problems and challenges upcoming in respect to demographic changes, the altering of work-markets, costs of medical treatment and of support for migrating people, to which the judiciary will have to find the right balance in interpreting the law provided by legal methods. Social Courts are the social conscience of the judiciary and they propel the development of welfare-state [8, p. 2]; they guarantee highly specialized and professional judges, which are trained not only in this field of law, but know how to read and understand study medical reports as well as they know how to communicate with plaintiffs, which suffered very often a stroke of fate [23, p. 486]. It is likely, that they will manage to pass the expected challenges.

## LIST OF APPLIED SOURCES

1. The Federal Social Court and social jurisdiction, [https://www.bsg.bund.de/EN/Home/home\\_node.html;jsessionid=110A176F01FB5DC49B95E368AC4808BA.internet992](https://www.bsg.bund.de/EN/Home/home_node.html;jsessionid=110A176F01FB5DC49B95E368AC4808BA.internet992) (application date: 12.05.2023).
2. Waltermann, R./Schmidt, B./Chandna-Hoppe, K., Sozialrecht, 15. Aufl. 2022
3. Social Security at a Glance, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2020; <https://www.bmas.de/EN/Services/Publications/a998-social-security-at-a-glance.html> (application date: 12.05.2023).
4. Hockerts, H. G., Die sozialstaatlichen Grundentscheidungen in der frühen Bundesrepublik in: Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Denkschrift 60 Jahre BSG, Berlin, 2014
5. Stolleis, M., Geschichte des Sozialrechts, Stuttgart 2003.
6. Von Miquel, M., Der gezähmte Kapitalismus. Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung des westdeutschen Sozialmodells, in: ders. (Hrsg.), Sozialversicherung in Diktatur und Demokratie, Essen 2007.
7. Becker, P., 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit, Die Sozialgerichtsbarkeit [SGb] 2014.
8. Steiner, U., Werden und Wandel des Sozialrechts im Sozialstaat, Neue Zeitschrift für Sozialrecht [NZS] 2019, 1, 2.
9. Knickrehm, S., Alles neu macht das SGB XIV? Altes und neues Recht der Sozialen Entschädigung, Anwalt/Anwältin im Sozialrecht [ASR] 2021, 241–246.
10. Federal Ministry of Defence: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundestag-verabschiedet-neues-soldatenentschaedigungsgesetz-5083978> [application date 4.5.2023].
11. Hofene, H., Überführung der Soldatenversorgung in das Soldatenentschädigungsgesetz – (SEG) – Auseinanderentwicklung vom übrigen Sozialen Entschädigungsrecht, SGB 2021, 617, 618 f.
12. Garland, D., The Welfare State, Oxford, 2016, P. 126.
13. Pfaller, A., The German Welfare State after National Unification /. – [Electronic ed.]. – Bonn, [1997], <https://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00073.htm> (application date: 03.05.2023).
14. Söller, Martin, Der arbeits- und sozialrechtliche Status von Plattformarbeitern – Vermutungsweise Arbeitnehmer!?, Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht [ZESAR] 2022, 212–218.
15. Esping-Andersen, G., The three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, 1990.
16. Knickrehm, Traumata bei «Auslandseinsätzen» und posttraumatische Belastungsstörung im Unfallversicherungs- und Soldatenversorgungsrecht, SGB 2010, 381–388.
17. Schönberger/Mehrtens/Valentin, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, 9. Aufl. 2017,
18. Federal Office for Migration and Refugees (BMAF): DAS BMAF in Zahlen, 2016.



19. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012–1 BvL 10/10 – BVerfGE 132, 134–179, Rn. 95.
20. Kershaw, *Roller-Coaster*, Penguin 2018.
21. Frerichs in: Schlegel/Voelzke, *jurisPK-SGB XII*, 3. Aufl., § 1 AsylbLG (Stand: 19.12.2022), Rn. 178–1 [application date 5.5.2023].
22. Castles, Francis G./Leibfried, Stephan/ Lewis, Jane/Obinger, Herbert/ Pierson, Christopher, *The Welfare State*, New York 2010.
23. Tabbara, A., Zusammenführung oder Einverleibung? – Die Sozialgerichtsbarkeit und ihr Verhältnis zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, NZS 2009, 483–489.

**Анна БУЧИК,**

*суддя Верховного Суду*

*в Касаційному адміністративному суді,*

*кандидат юридичних наук*

## **ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Судова влада в Україні покликана бути дієвим елементом демократичного врядування, найважливішим та найміцнішим гарантом додержання та ефективного захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення сталості суспільних правовідносин, компетентного впорядкування соціальних потреб та інтересів, утвердження верховенства права, стабільності в суспільстві навіть в умовах найважчих та безпрецедентних викликів, що постали через масштабне свавільне вторгнення на територію нашої суверенної держави та тривалу збройну агресію з боку сусідньої рф. Попри миттєве введення в Україні воєнного стану та наявність найвищого рівня загрози для життя та здоров'я населення більшої частини території, повноваження судів не могли бути припиненими відповідно до ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Отже, після запровадження воєнного стану настав час для швидкого вжиття першочергових та негайних заходів із метою подолання кризових явищ, забезпечення трансформації та сталого функціонування судової влади в Україні. На противагу нівелюванню з боку агресора цінностей та ознак української державності, неодмінним завданням стало доведення власної інституційної сили та непохитності влади, у тому числі судової.

Необхідність підтримання безперервного процесу відправлення правосуддя, справедливого та публічного судочинства, гарантування об'єктивного та дієвого незалежного механізму судового розгляду справ, для ефективності чого у правовій державі повинні створюватися належні умови, потреба гарантувати гласність та відкритість судового провадження зіткнулися з певними труднощами в умовах невідкладності конструктивної адаптації до реалій воєнного часу.

З одного боку, пріоритетним є доступ до правосуддя, всебічне забезпечення прав людини та дотримання процедури відновлення порушених або оспорюваних прав та свобод, а з іншого – гарантії особистої безпеки для суду та споживачів судових послуг.

Законодавець визначив правові засади діяльності судів в умовах воєнного стану у ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1]:

- правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України;
- скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється;
- у разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів;
- створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Такі специфічні короткі приписи щодо організаційного функціонування судів в обставинах військового вторгнення є узагальненими правилами, сформульованими та конкретизованими для розуміння важливої та незамінної ролі правосуддя.

Водночас реальною та дієвою гарантією дотримання прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб при відправленні правосуддя, прийняття законного та обґрунтованого рішення в кожній конкретній справі за будь-яких обставин, у тому числі в умовах воєнного часу, є додержання судом закріплених у процесуальних законах основних засад (принципів) судочинства. Це є норми загального визначального характеру, які відображають найбільш суттєві риси і властивості судочинства. Ці приписи є первинними, тобто непохідними від інших норм, конкретизуються у процесуальних нормах, нерозривно пов'язані та є підґрунтям для вирішення процесуальних суперечностей, що виникають при здійсненні правосуддя. Такі засадничі норми є основним непохитним орієнтиром для кожного судді.

Загалом правила здійснення вітчизняного судочинства запроваджено законодавцем задля чіткого регулювання порядку розгляду справ, дотримання послідовності, правильності та універсальності процесуальних дій у межах кожної з них, комплектування судового провадження.

Важливість суворого дотримання встановлених правил, виявлення та аналізу перешкод для ефективного здійснення правосуддя полягає в можливості визначити найоптимальніші та найефективніші методи та засоби удосконалення інституту юстиції, у тому числі адміністративної, пристосувати їх до існуючих умов воєнного часу, нагальних потреб суспільства та упровадити з метою раціонального використання закладеного в них змісту.

Раціоналізація судового процесу в умовах реальної небезпеки має за мету підвищення економії фінансових ресурсів на певні процедури, покращання матеріальної ефективності, пришвидшення провадження для скорочення стро-

ків розгляду справ та економії часу для якнайшвидшого настання правової визначеності. Вказане посилює вплив та значення однієї з ключових ідей розвитку адміністративного судочинства – ідеї процесуальної економії, спрямованої на належне забезпечення потреб суспільства.

Адміністративний процес має бути не стільки економним, скільки оптимальним. Повільність процедур, затягування процесу здатні знівелювати результат судового розгляду. Тому важливо, з одного боку, обмежити тривалість адміністративного судочинства в часі, а з іншого – надати реальні часові можливості для використання прав та виконання обов'язків суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин. Із вказаного випливає нерозривний взаємозв'язок ефективності та економічності адміністративного провадження. Тому принцип процесуальної економії є одним з ефективних засобів регулювання судових процедур. Майбутнє за оптимізацією судочинства – пришвидшенням, спрощенням та здешевленням адміністративного процесу шляхом відмови від невикористаних ускладнень і процедурних рудиментів, ширше використання досягнень науки та техніки, запровадження диференціації адміністративно-процесуальної форми, але за умови дотримання при цьому гарантій прав, свобод та законних інтересів учасників провадження та мінімізації негативних явищ [2].

Триваючі процеси оптимізації на сучасному етапі розвитку судочинства в умовах воєнного стану виокремлюють принцип процесуальної економії, як один з ефективних засобів регулювання судових процедур.

У рамках підвищеної потреби у процесуальній економії слід розглядати необхідність запровадження на сучасному етапі електронного судочинства, що також є невід'ємною складовою успішної судової реформи. Розгляд судових справ зазвичай відбувається за безпосередньої участі в судовому засіданні учасників розгляду, а роботу суду забезпечує значна кількість службовців апарату, що в умовах небезпеки потрапляють до безпосередньої зони ризику. Зазначене викликає потребу пришвидшеного запуску повноцінного дистанційного правосуддя.

Електронне судочинство, яке є ключовим елементом цифрового державного урядування в Україні, наразі представлене Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою.

Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (ЄСІТС) – сукупність інформаційних та телекомунікаційних підсистем (модулів), які забезпечують автоматизацію визначених законодавством та цим Положенням процесів діяльності судів, органів та установ у системі правосуддя, включаючи документообіг, автоматизований розподіл справ, обмін документами між судом та учасниками судового процесу, фіксування судового процесу та участь учасників

судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також автоматизацію процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС [3].

Наразі офіційно функціонують три підсистеми (модулі) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи – «Електронний кабінет», «Електронний суд», підсистема відеоконференцзв'язку.

Реєстрація в підсистемі «Електронний кабінет» у тому числі надає допуск зареєстрованій особі до користування «Електронним судом», що відкриває можливість сплатити судовий збір у режимі онлайн, подавати до суду та отримувати в автоматичному режимі процесуальні та інші документи в електронному форматі, відслідковувати рух та стан розгляду свого та інших документів у справі. Участь у судовому процесі в режимі відеоконференції дозволяється з особистих пристроїв поза межами приміщення суду. Усі ці зручності створено для користувачів – споживачів послуг, що надаються судом, з метою підвищення комфорту, безпеки та економії часу та матеріальних засобів.

Наступним прогресивним елементом упровадження процесуальної економії, що позитивно торкнеться суддів, повинно стати запровадження їхньої дистанційної роботи з автоматизованою системою документообігу суду, у тому числі в позаробочий час, можливість дистанційного внесення судових рішень до Єдиного державного реєстру судових рішень із використанням власного кваліфікованого електронного підпису.

Неодмінно слід унормувати особливості судових викликів та повідомлень на період дії воєнного стану через вимушену зміну місця проживання учасниками процесу шляхом надіслання телефонограми, смс-повідомлення, повідомлення електронною поштою, у різноманітних месенджерах, що актуалізує всебічний підхід до питання процесуальної економії в дії, дозволить заощадити час та кошти на забезпечення судової діяльності, пришвидшить здійснення процесуальних процедур та, як наслідок, вирішення судових справ.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 13.04.2023).
2. Бучик А. Ю. Аналіз принципу процесуальної економії у складовій адміністративного процесу. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*.

Серія «Право». 2016. № 2(14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16baysar.pdf> (дата звернення: 13.04.2023).

3. Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : затв. Рішенням Вищої ради правосуддя від 1708.2021 № 1845/0/15-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text> (дата звернення: 13.04.2023).

**Анастасія ЄРОСОВА,**

*аспірантка кафедри адміністративного*

*та фінансового права Національного університету біоресурсів*

*і природокористування України*

## **ДИСТАНЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: СУЧАСНИЙ СТАН**

Уже більше року Україна живе в умовах повномасштабної військової агресії та правовому режимі воєнного стану, що був введений Указом Президента України 24.02.2022 [1]. Ураховуючи повномасштабну війну рф проти України, російські окупанти здійснюють велику кількість злочинів та правопорушень, тим самим порушуючи великий спектр прав людини та громадянина, що закріплені в Конституції України та міжнародних нормативно-правових актах. Одним із таких прав визнається конституційне право людини на судовий захист, що передбачено абз. 3 ст. 32 Основного Закону [2]. Суди системи судоустрою України, навіть у період дії правового режиму воєнного стану мають функціонувати безперервно, тому що державним захистом забезпечуються та гарантуються права і свободи людини і громадянина, що закріплені і гарантовані Конституцією України. Україна зобов'язана забезпечити ці права незалежно від дії того чи іншого правового режиму в державі: мирного чи воєнного.

Цілком очевидно, що за нинішніх умов наша держава опинилася в безпрецедентній ситуації, коли можливість функціонування налагодженої судової системи, орієнтованої на захист прав людини, в окремих регіонах України суттєво обмежено. У місцях проведення активних бойових дій, на окупованих територіях чи у знищених будівлях судів здійснювати правосуддя надто складно, а в деяких випадках практично неможливо. Але, незважаючи на складнощі та кардинальні зміни щодо пріоритетів у житті кожної людини й орієнтування на такі загальнолюдські цінності, як життя, здоров'я та безпека, потреба звернення до суду за захистом порушених прав була і залишається навіть в умовах війни. Адже відповідно до ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства в умовах воєнного стану забороняється [3]. Водночас на практиці забезпечити безперебійну роботу судів у період війни вкрай важко.

Слід відмітити, що з метою ефективної реалізації вказаних правових положень на початку повномасштабного вторгнення Верховна Рада України прийняла закон, у якому уточнено, що в разі неможливості здійснення правосуддя

судом з об'єктивних причин під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами може бути змінено територіальну підсудність судових справ, що розглядаються в такому суді, за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, шляхом її передання до суду, що найбільш територіально наближений до суду, який не може здійснювати правосуддя, або іншого визначеного суду [4].

В умовах воєнного стану ефективною формою реалізації права на судовий захист залишається дистанційне судочинство, що було запроваджене як в Україні, так і в багатьох країнах світу ще під час пандемії COVID-19. Навесні 2020 року законодавчим органом України були прийняті закони, що надали можливість учасникам судового провадження брати участь у судових засіданнях, тим самим реалізуючи своє право на судовий захист – дистанційно.

Чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у ч. 8 ст. 11 містить імперативну вимогу про те, що судові засідання проводяться виключно у спеціально обладнаному для цього приміщенні суду – залі засідань, яке придатне для розміщення сторін та інших учасників судового процесу і дає змогу реалізувати надані їм процесуальні права і виконувати процесуальні обов'язки [5]. Але за нинішніх умов не лише учасники процесу, а й співробітники суду не завжди можуть дістатися до приміщення суду через загрозу ракетних обстрілів чи з інших об'єктивних причин, наприклад у зв'язку з від'їздом у більш безпечний регіон країни тощо.

Щодо аналізу переваг дистанційного правосуддя слід відмітити, що онлайн-правосуддя дозволяє учасникам процесу брати участь у судових засіданнях із різних адміністративно-територіальних одиниць (локацій), що дає змогу більш продуктивно використовувати час. До таких засідань може долучитися більша кількість учасників, які хочуть стежити за перебігом справи. Ще однією перевагою може бути те, що онлайн-правосуддя і обговорення відбувається колегіально, оприлюднюються рішення, що полегшує доступ громадськості до них. Крім того, електронні підписи також вважаються легітимними.

Також суттєвим фактором виступає економія фінансування судової системи, що досягається саме при дистанційному здійсненні правосуддя. Крім того, перевагою буде підвищення рівня безпеки, адже деякі суди взагалі знаходяться в аварійних будинках або розташовуються поруч зі стратегічними об'єктами, відділами поліції, військовими частинами тощо. Проведення судових засідань у таких приміщеннях не може гарантувати безпеку відвідувачів. Тож дистанційний розгляд справ – єдиний спосіб мінімізувати наявні загрози для життя та здоров'я громадян в умовах воєнного стану.



Щодо недоліків дистанційного правосуддя, то це може бути менший рівень формальності. Люди менше контактують, через що молоді юристи багато втрачають у такому процесі. Також сторони процесу можуть відчувати, що вони не отримують сповна переваг усього процесу. Недоліками таких процесів є переривання відео або звуку, які заважають сприймати емоції доповідача, свідка, підзахисного.

Ще одне обмеження – конфіденційність. Часто, коли відбуваються такі онлайн-слухання, комунікація між адвокатом і клієнтом не відбувається конфіденційно. Особливо це стосується кримінальних справ, коли без конфіденційності неможливо забезпечити захист прав громадян. Серед інших перепон – нестача персоналу, підготовленого для організації трансляцій. Це стосується і персоналу юридичних фірм і судів. Ще порушуються питання стосовно запобігання несанкціонованому доступу.

Трохи пізніше дуже актуальною стала проблема енергозабезпечення діяльності та необхідність здійснення правосуддя в умовах постійних планових та аварійних вимкнень електроенергії.

І наостанок слід зазначити, що станом на квітень 2023 року до Верховної Ради України подано Проект Закону № 9090 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо цифровізації судочинства та удосконалення наказного провадження у цивільному судочинстві». Зміни, зокрема, будуть стосуватися можливості для суддів та секретарів проводити судові засідання в дистанційному режимі поза залом суду, а також можливості допиту свідків та експертів та надання ними показань в режимі онлайн [6].

Таким чином, можливо відмітити прогресивність українського законодавця щодо питань, пов'язаних із поступовим переходом до можливостей здійснення судами дистанційного правосуддя.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 13.04.2023).
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 13.04.2023).
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 13.04.2023).
4. Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судочестві» щодо визначення територіальної підсудності судових

справ» : Закон України від 03.03.22 № 2112-IX. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/t222112> (дата звернення: 13.04.2023).

5. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 13.04.2023).
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо цифровізації судочинства та удосконалення наказного провадження у цивільному судочинстві : проект Закону України від 10.03.2023 № № 9090. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI08903I?ap=1> (дата звернення: 13.04.2023).

**Олег ЗАВЕРУХА,**  
*суддя, голова Восьмого апеляційного  
адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук*

## **ВИКЛИКИ ВОЄННОГО СТАНУ У ПРАВОЗАСТОСОВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ**

Утвердження та забезпечення конституційних прав і свобод людини, у тому числі права на судовий захист, Конституція України покладає на державу як її головний обов'язок, який полягає у створенні необхідних і достатніх умов для їхньої реалізації та механізму їхнього захисту, а формування державної політики у сфері прав людини відбувається відповідно до сучасних потреб суспільства.

Положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що органи та установи системи правосуддя діють виключно на підставі, у межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією України та законами України, при цьому скорочення або прискорення будь-яких форм судочинства забороняється [1]. З огляду на зазначене функціонування органів та установ системи правосуддя має бути беззастережно спрямовано на забезпечення і захист як прав, свобод та законних інтересів особи, так і національних інтересів і безпеки України та Українського народу загалом, аби за обставин повномасштабного вторгнення російської федерації та жорстокої збройної агресії найбільш ефективно, цілеспрямовано та максимально дієво відповідати на виклики воєнного часу.

Правозастосовну діяльність органів судової влади слід розглядати як форму застосування права, основний напрям діяльності суддів та єдиний правовий механізм здійснення правосуддя. При цьому завданням суб'єктів правотворчості є прийняття дієвих нормативно-правових актів, а суб'єктів застосування норм права, зокрема суду, – застосовувати ці норми права, враховуючи обставини кожного конкретного випадку [2, с. 2]. Як наслідок, судова форма правозастосовної діяльності – це нормативно визначений перебіг процесу правозастосовної діяльності, що охоплює здійснення функцій держави шляхом відправлення правосуддя – розгляду справ за суттю та прийняття рішення у встановленій законом процесуальній формі всіма ланками судової системи держави – з метою вирішення правових конфліктів [3].

Зазначене вимагало після 24.02.2022 невідкладного вчинення належних організаційних дій та прийняття управлінських рішень органами судової влади

на місцях із метою забезпечення сталого функціонування судів на час введеного воєнного стану, а також вжиття заходів, спрямованих на забезпечення безпеки суддів, працівників апаратів судів, а також із метою збереження судових справ, документів, матеріально-технічних цінностей, серверів та інших переносних пристроїв, які містили інформацію про діяльність суду, аби унеможливити заволодіння або отримання несанкціонованого доступу до персональних даних або частин їх, що містяться або можуть міститися в інформаційних ресурсах та програмному забезпеченні суддів та працівників апаратів судів, сторонніми особами. Водночас із причин неможливості здійснювати правосуддя судами, які діяли на території, на якій велись бойові дії, було запроваджено спрощений механізм зміни територіальної підсудності судових справ, що розглядалися в цих судах, за розпорядженням Голови Верховного Суду (Закон України № 2112-IX від 03.03.2022 «Про внесення зміни до частини сьомої ст. 147 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо визначення територіальної підсудності судових справ» [4]). Саме таке нововведення дозволило судам не зупинити свою правозастосовну діяльність, спрямовану на безперервний доступ до правосуддя, захист порушених прав та інтересів суб'єктів правовідносин протягом розумного строку з метою розгляду, вирішення та врегулювання будь-яких суспільних конфліктів, що належать до їхньої компетенції відповідно до визначених законодавством процедурно-процесуальних порядку та форми.

Як результат, задля здійснення правозастосовної діяльності суди, які функціонували, та ті, які зуміли відновити свою діяльність в умовах воєнного стану після руйнівних пошкоджень приміщень, захоплення міст та/або будівель, продовжували забезпечувати належне виконання свого професійного обов'язку в частині відправлення судочинства, а саме здійснювали розгляд та вирішення правових спорів на засадах справедливості, неупередженості та обґрунтованості шляхом прийняття відповідних судових рішень.

Правозастосовна діяльність органів судової влади є організаційно-правовою, складною і послідовною діяльністю, що відбувається з урахуванням визначених стадій, і регламентується процедурними нормами (адміністративно-процесуальними, цивільно-процесуальними та ін.), які встановлюють чіткий порядок правозастосування і забезпечують його логічну завершеність. Так, із початком повномасштабного вторгнення країни-агресора на територію України суди зуміли ефективно об'єднати свої зусилля та, використовуючи встановлені законодавством форми судового провадження, захищали особу, суспільство і державу у правовій сфері, охороняли права, свободи та законні інтереси учасників процесу, аби тих, хто порушили норми закону, було притягнуто до відповідальності,

жодну особу не було піддано необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до учасника процесу було застосовано належну правову процедуру.

Сьогодні суди є ключовими державними органами у процесі вирішення суспільно важливих питань, які виникають у результаті воєнних дій на території України та в питаннях встановлення винуватості за злочини, вчинені представниками країни-агресора. Крім основоположної функції здійснення правосуддя, суди також зайняли проактивну позицію, є відкритими і доступними, а найголовніше – виконують комунікативну функцію, аби донести до суспільства важливі меседжі, сформовані в результаті здійснення судочинства, особливо щодо справ, пов'язаних із війною [5, с 5].

Особливе місце в системі органів судової влади України посідають адміністративні суди, що зумовлене спеціальним суб'єктивним складом учасників процесу – а це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг, а також особливим завданням – захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку зазначених суб'єктів. З огляду на це адміністративні суди відіграють не тільки визначальну роль у розвитку демократичних та правових засад української державності, але з їхньою допомогою в країні існує ефективний захист суб'єктивних публічних прав і свобод громадян і юридичних осіб у відносинах з адміністративними органами, що є надміру важливим тоді, коли такі права і свободи легітимно обмежуються з причин воєнного стану на всій території України.

Відповідно до норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в частині неприпустимості припинення повноважень органами судової влади Восьмий апеляційний адміністративний суд з початку введення в Україні воєнного стану і дотепер безперервно здійснює правосуддя, чим забезпечує судовий захист громадянам, права, свободи та інтереси яких оскаржуються в апеляційному порядку в межах територіальної юрисдикції суду, до якої входять шість окружних адміністративних судів та понад 100 місцевих загальних судів як адміністративних судів. Задля належної організації роботи головою Восьмого апеляційного адміністративного суду були прийняті відповідні накази, якими затверджені особливості організації роботи окружних адміністративних судів Восьмого апеляційного адміністративного округу, План дій Восьмого апеляційного адміністративного суду на випадок ускладнення ситуації в умовах введеного воєнного стану, План реагування на надзвичайні ситуації в особливий період (на період воєнного стану в Україні) у Восьмому апеляційному адміністративному суді, додаткові заходи щодо збереження та захисту інформації.

Слід зазначити, що юрисдикція Восьмого апеляційного адміністративного округу включає найбільшу кількість областей України, і, як результат, правом на судовий захист на території цих областей забезпечується загальна кількість населення у майже 8,5 млн осіб. Водночас зростання чисельності осіб, яким гарантується право на судовий захист Восьмим апеляційним адміністративним судом, зумовлюється не тільки природним приростом населення, але й міграцією внутрішньо переміщених осіб із територій, де ведуться бойові дії, у зв'язку зі збройною агресією проти України (відповідно до інформації обласних військових адміністрацій, станом на кінець 2022 року в областях України, що відносяться до юрисдикції суду, було зареєстровано близько 300 тис. внутрішньо переміщених осіб, однак ця цифра не включає тих, хто не ставав на відповідний облік або за певний проміжок часу перемістився на іншу територію України чи за її межі). Також у 2022 році до категорій судових справ, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства, додалися нові категорії, що зумовлене саме воєнним станом, зокрема про заборону діяльності політичних партій (Закон України № 2243-IX від 03.05.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» [6]), про розміри виплат особам, які проходять службу у військових формуваннях та виконують завдання по захисту країни; про розміри різних виплат, зменшених відповідно до дефіциту фінансування через воєнний стан в країні; про виплати у зв'язку із загибеллю, пораненнями осіб, які проходять службу у військових формуваннях та виконують завдання по захисту країни; щодо заборони перетину державного кордону; мобілізації та призову до Збройних Сил України; соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам у зв'язку з воєнним станом тощо.

Так, у період з 01 січня по 31 грудня 2022 року у Восьмому апеляційному адміністративному суді на розгляді перебувало 23 153 адміністративні справи і матеріали. Водночас показник розглянутих справ і матеріалів суддями Восьмого апеляційного адміністративного суду впродовж останніх двох років динамічно змінюється в бік стійкого збільшення, адже у 2021 році це становило 92,9%, а у 2022 році – 98,9%. Зазначене пояснюється збільшенням розгляду судових справ у порядку письмового провадження (у 2022 році – 6 625 справ, у 2021 році – 2 931 справа), що є результатом відданої роботи суддів, які безпосередньо здійснювали правосуддя, та працівників апарату суду, які забезпечували організаційне та документальне функціонування суддівського корпусу.

Підсумовуючи вищезазначене, стверджуємо, що судове правозастосування зіштовхнулося з серйозними викликами в період воєнного стану України, які було пов'язано з необхідністю вдосконалення функціонування органів судової влади в контексті акумулювання процедурних процесів з одночасним урахуванням

процесуальних вимог законодавства в період особливого правового режиму, зокрема перед суб'єктами відправлення правосуддя сформувалися завдання та цілі, досягнення яких мало на меті забезпечити безперервний судовий захист громадян, осіб без громадянства, держави тощо повною мірою, аби справедливо, своєчасно та ефективно відправляти правосуддя в демократичній правовій державі. При цьому невід'ємною складовою доступності кожного до правосуддя в умовах воєнного стану є забезпечення реальних гарантій та умов для роботи суддів, працівників апаратів судів, а також учасників процесу, які мають своєчасно отримати якісну судову послугу незалежно від будь-яких обставин. Однозначно, що це є складним та комплексним питанням, обговорення якого було розпочато в минулому році, а подальше його врегулювання потребуватиме від держави та її представників чіткого алгоритму управлінських, законодавчих та фінансових рішень, аби приписи законів відповідали сучасним завданням судочинства в період воєнного стану та забезпечували безперервну правозастосовну діяльність суддів в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
2. Ключкович В. Ю. Теретико-правова характеристика правозастосовної діяльності органів судової влади : дис. ... д-ра філософії : 081. Дніпро, 2021. 224 с.
3. Мельничук С. М. Поняття судового правозастосування як правової форми здійснення функцій держави. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=Pib\\_2015\\_3\\_10](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Pib_2015_3_10) (дата звернення: 12.04.2023).
4. Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» : Закон України від 03.03.2022 № 2112-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
5. Рибак В., Боярський Н. Комунікація судовою владою справ, пов'язаних з війною: 10 питань-відповідей. Київ, 2022. 62 с.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій : Закон України від 03.05.2022 № 2243-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text> (дата звернення: 12.04.2023).

**Василь ІЛЬКОВ,**

*суддя Дніпропетровського окружного  
адміністративного суду,  
доктор юридичних наук, професор*

## **ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СОЦІАЛЬНИХ СПОРІВ У СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

З 05 години 30 хвилин 24.02.2022 відповідно до п. 20 частини першої ст.106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» було постановлено ввести в Україні воєнний стан.

На період дії воєнного стану, конституційні права і свободи людини і громадянина можуть обмежуватися, а також можуть вводитися тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Частка адміністративних позовів, які надійшли щодо соціальних спорів та знаходяться на розгляді у Дніпропетровському окружному адміністративному суді з початку 2023 року, складає більше 80%, що є найвищим показником серед справ, які належать до юрисдикції адміністративних судів [1].

Після введення режиму воєнного стану особливої уваги вимагає необхідність захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб і забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розгляду соціальних спорів.

Питання застосування процесуальних норм в адміністративному судочинстві було предметом дослідження у працях В. С. Анохіна, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. С. Князева, В. М. Кравчука, Р. О. Куйбіди, О. В. Кузьменко, Д. Д. Луспеніка, О. Б. Прокопенка, М. І. Смоковича, С. Г. Стеценка та ін.

Правосуддя на території, на якій уведено воєнний стан, згідно з положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану», здійснюється лише судами. Суди, органи та установи системи правосуддя діють виключно на підставі, у межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією України та законами України. Повноваження судів, органів та установ системи правосуддя, передбачені Конституцією України, в умовах правового режиму воєнного стану не можуть бути обмежені [2].

Дніпропетровський окружний адміністративний суд не зупиняв свою роботу в умовах воєнного стану жодного дня.



Верховним Судом після введення воєнного стану зазначалося про особливості та порядок здійснення правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, які слід використовувати і під час розгляду соціальних спорів.

Зокрема, підкреслено, що скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється.

Справи, які не є невідкладними, розглядатимуться лише за наявності письмової згоди на це всіх учасників судового провадження.

З метою забезпечення безпеки учасників судових процесів і відвідувачів судів припиняється проведення особистого прийому громадян керівництвом суду й обмежується допуск у судові засідання осіб, які не є учасниками судових засідань.

Якщо суд не припинив здійснювати судочинство, учасники судових процесів мають можливість подати заяву про відкладення розгляду справ у зв'язку з воєнними діями та/або про розгляд справ у режимі відеоконференції за допомогою будь-яких технічних засобів, зокрема власних [3].

Слід зазначити, що положення чинного законодавства, на підставі якого адміністративний суд вирішує соціальні публічно-правові спори під час воєнного стану, вимагає внесення змін та доопрацювання. Положення законів можуть суперечити одне одному. Унаслідок цього в судів виникають складності в розумінні і тлумаченні положень та приписів нормативно-правових актів після їхнього застосування суб'єктом владних повноважень. Таке правозастосування суб'єктів владних повноважень, своєю чергою, тягнуть за собою порушення принципу верховенства права та ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи, оскільки дія закону та його тлумачення не забезпечується однаковим і правомірним правозастосуванням з боку всіх суб'єктів владних повноважень під час воєнного стану.

У Верховній Раді України проєкт Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану), реєстраційний № 7316 від 26.04.2022, не був підтриманий.

В умовах воєнного стану постає питання щодо строку звернення з позовною заявою до суду, позовної давності та строку, достатнього, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, а також урахування завдання адміністративного судочинства, які встановлені законом або судом під час розгляду спору.

У Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначено чіткі строки, в окремих випадках строки, у межах яких вчиняються

процесуальні дії, встановлюються іншим законом. Кожен соціальний спір повинен розглядатися з урахуванням обставин справи та обставин, у яких опинилися учасники судового процесу. Адже в соціальному спорі захищаються вже порушені індивідуальні права та інтереси особи, яка звернулася до суду.

Найбільш актуальними постають проблеми правозастосування в таких категоріях справ, як виплата щорічної разової допомоги «до 5 травня», індексація грошового забезпечення та доходів, додаткова винагорода під час дії воєнного стану.

При застосуванні процесуальних норм слід уникати як надмірного формалізму, так і надмірної гнучкості, які можуть призвести до нівелювання процесуальних вимог, встановлених законом. Надмірний формалізм у трактуванні процесуального законодавства визнається неправомірним обмеженням права на доступ до суду – права на справедливий суд.

Такі висновки неодноразово були зроблені в рішеннях судів апеляційної інстанції та в рішеннях Касаційного адміністративного суду.

Поняття та наявність надмірного формалізму в рішеннях суду з певних справ, тлумачиться в запитах на інформацію та зверненнях громадської організації до суду, у яких навіть формується певні вимоги до суду.

Слід зазначити, що спрощене позовне провадження призначено для розгляду соціальних спорів як справ незначної складності, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Однак постає питання можливості розгляду соціальних спорів за правилами спрощеного позовного провадження з викликом учасників справи у випадку, коли є необхідність отримати пояснення сторін чи допитати свідків, до прикладу, під час розгляду спору про накладення дисциплінарного стягнення на військовослужбовця, який згідно з бойовим розпорядженням знаходиться в районі бойових дій. Тобто постає питання, чи може суд розглядати соціальні спори в порядку, передбаченому положеннями ст. 262 КАС України, після відкриття провадження в порядку ст. 263 КАС України, на яких підставах продовжувати строки?

Потребує вдосконалення положення щодо зупинення провадження у справі. Згідно з вимогами п. 5 частини першої ст. 236 КАС України, суд зупиняє провадження у справі в разі перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції, – до припинення перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги

щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції.

Складним і неточним є формулювання «до припинення перебування сторони у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань».

Потребує вдосконалення редакція положень ст. 236 КАС України, якими слід передбачити можливість зупинити провадження у справі внаслідок введення воєнного стану з правом сторін клопотати про поновлення провадження у справі у випадку зміни певних обставин, до прикладу, припинення фази активних бойових дій.

Під час воєнного стану виникає ситуація відсутності можливості відправлення поштових повідомлень сторонам по справі. Особливо у випадку відповідача – військової частини, місцеперебування якої неможливо встановити. Розглянути справу у двомісячний строк вкрай важко. Також можлива ситуація, за якої дії суду щодо встановлення місцезнаходження військової частини під час воєнного стану можуть кваліфікуватись як кримінальний проступок.

Існує необхідність внесення змін до процедури повідомлення сторони у справі хоча б під час воєнного стану. Телефонограми, повідомлення електронною поштою, повідомлення через електронний кабінет, оголошення на сайті судової влади повинні мати таку ж нормативну вагу, як і поштове повідомлення про вручення.

Цікавим є питання належного відповідача у справі. Наприклад, рішення про призначення пенсії особі приймає Управління пенсійного фонду з іншої області, як наслідок, затягується строк розгляду справи та ускладнюється виконання рішення.

Таким чином, процесуальні питання щодо особливостей відправлення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану у соціальних спорах потребують удосконалення. Зокрема, слід звернути увагу на позовну давність, обчислення та продовження строків під час воєнного стану; зупинення провадження у справі у зв'язку з воєнним станом; розгляду складних соціальних спорів у спрощеному провадженні, особливо за участі військовослужбовців; питання належного відповідача під час розгляду соціальних спорів; вирішення питання викликів, повідомлення, вручення рішень сторонам у справі під час дії воєнного стану.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Інформація Відділу аналітики та судової статистики Дніпропетровського окружного адміністративного суду станом на 31.03.2023.

2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 12.04.2023).
3. Особливості здійснення правосуддя на території, на якій введено воєнний стан. 04.03.2022, 17:09. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1261727> (дата звернення: 12.04.2023).

**Юрій ІЩЕНКО,**

*доцент кафедри загальнотеоретичного*

*правознавства та публічного права*

*Національного університету «Києво-Могилянська академія»,*

*кандидат юридичних наук, доцент*

## **ЗАХИСТ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ: ЩО ЗМІНИЛОСЬ ПІД ЧАС ВІЙНИ**

Чи можна сприймати адміністративні суди, як державну інституцію, яка має пріоритетне завдання щодо захисту соціальних прав і свобод особи? Відповідь здається настільки очевидною, що виникає сумнів щодо можливості формулювання самого запитання. Цю очевидність може бути підтверджено наступними міркуваннями.

Стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначає, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Адміністративні суди мають захищати права та інтереси особи, у тому числі і соціальні права. До системи соціальних прав Конституція України відносить:

- право на соціальний захист(ст.46);
- право на житло (ст.47);
- право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст.48);
- право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49) [1].

Найбільш концентровано про ці права йдеться в п. 3 частини шостої ст.12 КАС України:

... 6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо:

3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг... [2].

Можна також додати, що справи, зазначені в цитованому пункті, розглядаються за правилами, що містяться у ст. 263 КАС України. Таким чином законодавець, розуміючи актуальність захисту соціальних прав, встановлює доволі стислі строки для розгляду справ такого виду.

Можна також звернути увагу на частину п'яту ст.37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»:

5. У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:

- 1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- 2) захисту соціальних прав (виділене нами. – Ю. І.);
- 3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян... [3].

Тут знаходить підтвердження аргумент щодо важливості розгляду таких справ Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду.

Можна лише зауважити певну непослідовність і нелогічність позиції законодавця в цій ситуації. Як було зазначено вище, справи незначної складності розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження.

Пропоную звернути увагу на ст. 328 КАС України («Право на касаційне оскарження»), у якій зазначено, що не підлягають касаційному оскарженню судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (крім справ, які розглядаються за правилами загального позовного провадження).

Як можна побачити, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного суду (далі – КАС у складі ВС) законодавчо обмежений переглядати в касаційному порядку справи, які сам кодекс безпідставно вважає справами, спрямованими на захист соціальних прав особи. Безумовно, що тут не йдеться про всі справи у сфері захисту соціальних прав, але лише про ті, які згадано в частині шостій ст.12 КАС України.

Ще один шлях, який відкриває доступ справ зі сфери соціального захисту до КАС у складі ВС, але які, за правилами КАС України, віднесено до справ незначної складності, – це розгляд таких справ як зразкових. На сайті КАС у складі ВС є відповідний розділ «Рішення у зразкових справах». Тут представлено всього 25 рішень, з яких 21 рішення має безпосереднє відношення до захисту соціальних прав [4].

Незважаючи на певні процесуальні фільтри, частина справ зі сфери соціального захисту фігурує в рішеннях КАС у складі ВС. Якщо ознайомитися з Оглядом судової практики КАС у складі ВС за січень 2023 року, то можна побачити принаймні дев'ять таких справ [5, с. 12–35].

Зауважимо, що у 2020 році КАС у складі ВС розглянув 6 527 справ у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та публічної житлової політики, а у 2021 році КАС у складі ВС розглянув 6 576 справ цієї категорії [6].

Тепер спробуємо дослідити ще один аспект, який безпосередньо пов'язано з проблематикою захисту адміністративними судами соціальних прав особи. З цією метою здається логічним і обґрунтованим звернутися до статистичної інформації, яка має або підтвердити, або ж спростувати первинну тезу про пріоритетність захисту адміністративними судами соціальних прав. У зв'язку з доволі обмеженим обсягом цього матеріалу пропонується розглянути статистичну інформацію лише щодо судів першої інстанції. Види статистичної інформації, яка доволі повно ілюструє практичні аспекти діяльності адміністративних судів першої інстанції, закладено в наказі Державної судової адміністрації України від 23.06.2018 № 325 «Про затвердження річних форм звітів щодо здійснення правосуддя місцевими та апеляційними судами» [7].

Цим наказом передбачена така форма звітності, як форма 1-а («Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства»).

Пропонується провести аналіз певних статистичних показників за 2020 рік, 2021 рік (останній рік до початку повномасштабного вторгнення рф) та за 2022 рік (рік, який характеризує роботу адміністративних судів в умовах повномасштабного вторгнення рф).

Але один висновок можна вже зробити ще до звернення безпосередньо до статистичної інформації (таблиця). Цей висновок полягає в тому, що судова влада (зокрема така її складова, як адміністративне судочинство) зберегла свою цілісність, системність та продовжувала реалізацію завдань адміністративного судочинства в умовах війни.

Показник (справи)	2020	2021	2022
Кількість позовних заяв, що перебували на розгляді, од.	313 662	507 235	352 960
Кількість розглянутих позовних заяв, од.	297 479	482 149	340 358
Справи зі спорів із приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та публічної житлової політики	Усього 141 670	Усього 321 403	Усього 246 641
	Розглянуто 135 322	Розглянуто 308 312	Розглянуто 240 821
	КАС ВС Розглянуто 6527	КАС ВС Розглянуто 6576	–

Можна дійти висновку, що у 2020 році кількість розглянутих справ у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та публічної житлової політики (135 322) становить 45,5% від загальної кількості справ, які були розглянуті адміністративними судами першої інстанції в цьому році.

Відповідно, аналогічний показник для 2021 року становить 63,9% (308 312 до 482 149), а для 2022 року – 70,7% (240 821 до 340 358).

Попередній висновок фактично вказує на те, що формальні показники співвідношення кількості розглянутих справ у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та публічної житлової політики відносно загального обсягу розглянутих справ залишаються доволі стабільними.

У той же час останні три роки спостерігається помітна тенденція збільшення в адміністративних судах першої інстанції справ саме у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та публічної житлової політики. А це дозволяє також висновувати, що роль адміністративних судів у сфері захисту соціальних прав особи, як і до цього, домінує.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 04.04.2023).
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 04.04.2023).
3. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 04.04.2023).
4. Касаційний адміністративний суд : офіц. сайт. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/kas\\_adm](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/kas_adm) (дата звернення: 04.04.2023).
5. ОГЛЯД судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (актуальна практика). Рішення, внесені до ЄДРСР, за січень 2023 року. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/ogliady/Oglyad\\_KAS\\_01\\_2023.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Oglyad_KAS_01_2023.pdf) (дата звернення: 04.04.2023).
6. Касаційний адміністративний суд у 2021 році. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/KAS\\_Zvit%202021\\_web.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/KAS_Zvit%202021_web.pdf) (дата звернення: 04.04.2023).
7. Про затвердження річних форм звітів щодо здійснення правосуддя місцевими та апеляційними судами : наказ Державної судової адміністрації України від 23.06.2018 № 325: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0325750-18#Text> (дата звернення: 04.04.2023).



**Олена КАЛАШНІКОВА,**

*суддя, секретар судової палати з розгляду справ*

*щодо виборчого процесу та референдуму,*

*а також захисту політичних прав громадян*

*Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,*

*кандидат юридичних наук*

## **ОКРЕМІ ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Російська агресія проти України вимагає максимальної консолідації зусиль держави і суспільства для оборони нашої держави. Серед тих, хто зі зброєю в руках захищає Вітчизну, є і наші колеги-судді, і працівники апарату Верховного Суду. Однак навіть в умовах війни Україна зберігає свій конституційний лад. Важливою складовою в забезпеченні правового характеру держави і в цих надзвичайно складних умовах воєнного стану є діяльність судів.

Стаття 12<sup>2</sup> Закону «Про правовий режим воєнного стану», своєрідний додатковий основний закон у цих умовах, який доповнює Конституцію України в умовах воєнного стану, вимагає, щоб під час правового режиму воєнного стану суди діяли виключно на підставі, у межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією України та законами України; їхні повноваження, передбачені Конституцією України, в умовах правового режиму воєнного стану не може бути обмежено [1]. Таким чином, система судів (у тому числі адміністративних судів) і в умовах цього особливого правового режиму повинна забезпечувати здійснення правосуддя, керуючися принципом верховенства права, у тому числі вимогами законності та незалежності суду.

Водночас воєнний стан породжує нові сфери правовідносин і вносить зміни у звичні правовідносини як у публічній, так і в соціальній сфері; це може вимагати певних змін у законодавчому регулюванні окремих складових судового процесу або змін підходів до розуміння деяких звичних для нас процесуальних норм. Усі подібні зміни повинно бути спрямовано на те, щоб і у цих складних умовах адміністративні суди виконували основне завдання адміністративного судочинства, визначене ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства, – справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Однак при цьому суд повинен брати до уваги співвідно-

шення прав та можливостей усіх сторін спірних правовідносин, які можуть мати специфічний характер та нестандартну пріоритетність в умовах війни.

Окремі нормативні положення процесуального характеру, що підлягають застосуванню в умовах воєнного стану, прямо передбачені в Кодексі адміністративного судочинства і лише починають застосовуватися; інші, хоча формально не змінені, вимагають переосмислення в їхньому застосуванні з урахуванням специфіки правовідносин та особливих умов війни.

Тривалий період воєнного часу має наслідком те, що сьогодні з'являється судова практика, пов'язана із застосуванням зазначених процесуальних особливостей. Перші судові рішення такого характеру уже прийняті суддями нашої палати Касаційного адміністративного суду; вони заслуговують на обговорення як зразки зміни праворозуміння у процесуально-правовій сфері, спричинені воєнним станом.

Зазначені рішення стосуються питання дотримання строків апеляційного оскарження та апеляційного перегляду судових рішень. Право на апеляційний перегляд є однією з конституційних засад судочинства; як відомо, він полягає в повторній переоцінці (перевірці) адміністративної справи, судових рішень на їхню відповідність до норм матеріального і процесуального права з метою виправити фактичні та нормативні помилки (якщо їх виявлено), допущені судом першої інстанції [2, с. 1078], або підтвердити правомірне й обґрунтоване судові рішення. Від відкриття апеляційного провадження та результатів перегляду залежить час набрання законної сили судовим рішенням у справі, а отже, реальне досягнення цілі судового розгляду спору.

Перша зі справ, які заслуговують на аналіз у цьому контексті [3], стосувалася продовження строку апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції, прийнятого за декілька днів до початку широкомасштабної агресії 24.02.2022. Відповідач, один із територіальних центрів комплектування – органів місцевого військового управління України, які замінили стару систему військових комісаріатів, отримав рішення суду, яким був частково задоволений позов, 02.02.2022. Апеляційну скаргу відповідач подав у червні 2022 року, тобто з пропуском встановленого ст. 295 КАС України 30-денного строку. Мотивуючи своє клопотання про поновлення строку апеляційного оскарження, відповідач зазначив, що внаслідок введення 24.02.2022 воєнного стану на всій території України він як орган місцевого військового управління не мав можливості вчасного подання апеляційної скарги у зв'язку із залученням особового складу до виконання мобілізаційних заходів, бойових та інших завдань, що покладаються на органи військового управління в умовах воєнного стану.

Суд апеляційної інстанції відмовив у відкритті апеляційного провадження, визнавши неповажними наведені підстави для поновлення строку. Касаційний

адміністративний суд у підсумку касаційного перегляду зазначеної ухвали апеляційного суду обґрунтовано ствердив, що, відхиляючи аргументи відповідача про відсутність у нього об'єктивної можливості раніше подати апеляційну скаргу, суд апеляційної інстанції не врахував доводів останнього щодо особливостей правового режиму воєнного стану та правового статусу відповідача як органу військового управління, що зобов'язує цей орган при переведенні з мирного на воєнний стан першочергово виконувати завдання з відсічі збройній агресії проти України. З цієї підстави оскаржену ухвалу апеляційного суду скасовано, справу направлено до апеляційного суду для продовження розгляду.

Така позиція узгоджується з оцінкою Великої Палати Верховного Суду щодо можливості продовження процесуального строку в аналогічній ситуації звернення до суду з позовами, пропущеного у зв'язку з умовами воєнного стану, відповідно до якої «введення на території України воєнного стану не зупинило перебіг процесуальних строків звернення до суду з позовами. Питання поновлення процесуального строку у випадку його пропуску з причин, пов'язаних із запровадженням воєнного стану в Україні, вирішується в кожному конкретному випадку з урахуванням доводів, наведених у заяві про поновлення такого строку. Сам по собі факт запровадження воєнного стану в Україні не є підставою для поновлення процесуального строку. Такою підставою можуть бути обставини, що виникли внаслідок запровадження воєнного стану та унеможливили виконання учасником судового процесу процесуальних дій протягом установленого законом строку» [4].

Поділяючи цю позицію, наголосимо водночас, що тривалість поновлюваного пропущеного строку не може бути надто великою, оскільки це може створити недостатньо визначену ситуацію з набранням законної сили рішенням суду першої інстанції, що настає, відповідно до ст. 255 КАС України, після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо апеляційну скаргу не було подано. Таке судове рішення підлягає виконанню. Апеляційний розгляд після тривалої затримки подання апеляційної скарги може створити ситуацію, яка вимагатиме (у разі скасування виконаного рішення суду першої інстанції) повороту виконання рішення суду першої інстанції, який, як зазначив раніше Верховний Суд, не завжди можливий [5].

У двох інших справах [6; 7] оскаржувалися ухвали суду апеляційної інстанції про зупинення апеляційного провадження відповідно до п. 5 частини першої ст. 236 КАС України – до припинення перебування відповідачів у складі Збройних Сил України, переведених на воєнний стан. Зауважимо, що цю норму було включено до Кодексу адміністративного судочинства ще у 2017 році, задовго до реального введення воєнного стану; унаслідок цього її редакція потребує судово-

го тлумачення з урахуванням реалій нинішнього часу. Призначення цієї статті – урахувати, що особа, яка є стороною спору, перебуваючи при безпосередньому виконанні своїх військових обов'язків, не може повноцінно реалізувати свої процесуальні права. Апеляційні суди застосували цю норму в її буквальному значенні, не взявши до уваги, що в одному випадку відповідачем є юридична особа – військова частина, яка до того ж не перебуває в зоні ведення бойових дій, а в іншому – Головнокомандувач Збройних Сил України як суб'єкт видання спірного наказу.

Касаційний адміністративний суд, уважно проаналізувавши зміст п. 5 частини першої ст. 236 КАС України, дійшов висновку, що визначена ним підстава зупинення провадження пов'язана не з самою обставиною введення воєнного стану, а з фактом перебування сторони у справі у складі Збройних Сил України, що переведені на воєнний стан, тобто орієнтована на врахування тимчасового фактору. Однак відповідач як військова частина, відповідно до Закону «Про Збройні Сили України», є складовим елементом Збройних Сил і перебуває в їхньому складі постійно, без обумовлення введенням чи припиненням воєнного стану. Це ж стосується Головнокомандувача Збройних Сил України, який за посадою (незалежно від особи, яка цю посаду обіймає) є найвищою військовою посадовою особою у Збройних Силах України і також перебуває в їхній структурі на постійній основі. Участь обох зазначених суб'єктів у судовому процесі через представників нічим не обмежена в умовах воєнного стану.

Застосування цитованого припису КАС України в цих умовах, по суті, означає зупинення провадження до закінчення воєнного стану, тобто на невизначений, однак завідомо тривалий час. Тим самим створюються перешкоди для здійснення правосуддя в частині вирішення судом відповідних спорів, пов'язаного із захистом прав позивачів, порушення яких вони оскаржують. У зв'язку з цим Суд наголосив, що частина друга ст. 64 Конституції не допускає навіть під час воєнного стану обмеження (звуження змісту чи обсягу) права на судовий захист, закріпленого у ст. 55 Конституції. Це означає визнання того, що буквально прочитання п. 5 частини першої ст. 236 КАС України стосовно апеляційного перегляду слід вважати невідповідним до Конституції України з наслідками щодо його застосування, передбаченими частиною четвертою ст. 7 КАС України.

У цих умовах Суд визнав за неприпустиме зупиняти апеляційне провадження в розглянутих справах. Оскаржені ухвали апеляційних судів було скасовано, а справи повернуто для продовження розгляду в апеляційній інстанції.

Таким чином, судова практика свідчить, що положення п. 5 частини першої ст. 236 КАС України потребують уточнення свого змісту з боку законодавця; поки таке законодавче уточнення не здійснено, судам слід застосовувати це поло-

ження стримано, з урахуванням обов'язкового дотримання конституційного права на судовий захист та із забезпеченням цілей адміністративного судочинства, відповідного до описаних правових позицій Верховного Суду.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 26.04.2023).
2. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. Бевзенка. Вид. 3-тє. Київ : Дакор, 2022. 1256 с.
3. Постанова Верховного Суду від 25.01.2023 у справі № 260/7492/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108594091> (дата звернення: 26.04.2023).
4. Постанова Верховного Суду (Велика Палата) від 10.11.2022 року у справі № 990/115/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107354803> (дата звернення: 26.04.2023).
5. Постанова Верховного Суду від 24.09.2020 у справі № 818/678/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91752872> (дата звернення: 26.04.2023).
6. Постанова Верховного Суду від 27.02.2023 у справі № 380/7845/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109224997> (дата звернення: 26.04.2023).
7. Постанова Верховного Суду від 20.04.2023 у справі № 640/21562/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110352381> (дата звернення: 26.04.2023).

**Наталія КАНТОР,**

*доцент кафедри історії України та правознавства  
Дрогобицького державного педагогічного університету  
імені Івана Франка*

## **ОЗНАКИ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ОБ'ЄКТА ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ**

Останнім часом усе більше і більше з'являється наукових досліджень про норми адміністративного права, у яких порушуються та вивчаються ті аспекти проблематики чи властивості, риси норм, що раніше не вивчалися, а їхня об'єктивізація та конкретизація в рамках адміністративного права вважалася методологічною помилкою. На цьому етапі сміливо можна заявляти про народження нового покоління вчених-адміністративістів, поряд з яким відбувається переформатування і навіть переродження наукового підходу окремих дослідників у галузі адміністративного права, а також поступове звільнення від тієї закостенілості науково-правової думки, що була справжнім бар'єром у розвитку адміністративно-правової доктрини нашої держави. Якщо ми звернемо увагу на юридичну літературу, то справді в останні десятиліття ми можемо спостерігати підвищену увагу до проблематики правильного розуміння призначення адміністративного права та його норм, що продиктоване, зокрема, й соціально-політичними реаліями та державними процесами.

Фактично першим, хто заговорив про необхідність розуміти норму адміністративного права в змістовно іншому ракурсі, став В. Б. Авер'янов, який дуже критично висловлювався про стан пострадянської адміністративно-правової науки. Зокрема, знаменитий вчений писав, що «у визначенні адміністративного права, як правило, немає навіть згадки про права людини, а тим більше про її пріоритетне місце у сфері адміністративно-правового регулювання; традиційно не висвітлюються і навіть не згадуються принципи власне галузі адміністративного права, які підміняються принципами державного управління; панує стереотипне трактування адміністративних правовідносин з одностороннім впливом, у яких людина розглядається суто "підвладним об'єктом" управлінського й адміністративно-примусового впливу з боку уповноважених суб'єктів...» [1, с. 157–158].

Керуючися вказаними вихідними ідеями, В. Б. Авер'янов зазначав, що адміністративно-правові норми – це встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері

реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [2, с. 110–111].

У визначенні, запропонованому В. Б. Авер'яновим, робиться акцент на меті норми, а саме – створенні умов для реалізації учасниками правовідносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків. До того ж фактично саме В. Б. Авер'янов уперше поставив під сумнів домінуючу на той момент в юридичній літературі ідею про те, що норма адміністративного права забезпечується виключно за рахунок примусу. Розвиваючи наукову спадщину В. Б. Авер'янова, І. В. Болокан пропонує адміністративно-правову норму визначити як змодельований у певній нормативній конструкції загальнообов'язковий або можливий варіант поведінки суб'єкта адміністративних правовідносин, реалізація якого стимулюється державою притаманними галузі засобами [3, с. 6]. Іншими словами, вчена так само «опротестовує» тезу про безальтернативний примусовий характер норм адміністративного права.

Своєю чергою, у контексті наукової дискусії щодо підходів до розуміння адміністративно-правових норм, С. В. Шахов висловлює думку про те, що переважна більшість відомих сучасних визначень категорії «норма адміністративного права» мають принципові вади, а саме не засвідчують обов'язкової пріоритетності людини, прав та свобод у механізмі адміністративно-правового регулювання. Крім того, посиляючись на те, що обов'язковості нормам права надають не державно-примусові заходи, а психологічно-ментальна настанова адресатів і носіїв правової норми, С. В. Шахов підкреслює, що виконання приписів адміністративно-правових норм, безумовно, гарантується державою за допомогою системи різного роду стимуляційних засобів (у тому числі примусових), однак їхній обов'язковий характер залежить саме від сприйняття норм суб'єктами права (їхньою більшістю) [4, с. 95]. У підсумку своїх міркувань С. В. Шахов резюмує, що адміністративно-правова норма – це закріплене у джерелах адміністративного права правило загального характеру, що спрямоване на правове регулювання суспільних відносин, які складають предмет адміністративного права, з метою забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, ефективна дія якого гарантується державою за допомогою стимуляційних засобів (у тому числі державно-примусових) [4, с. 95–96].

Аналізуючи умовиводи дослідника, відзначимо, що дійсно він абсолютно правий у своїх оцінках стану пострадянської адміністративно-правової літератури, у якій все ж таки превалує дещо застаріле бачення суті адміністративно-правової норми, яке в цілому хоча і не можна вважати помилковим, проте є явно

таким, що не відповідає реаліям сьогодення та справжньому призначенню адміністративного права як галузі.

Отже, у результаті узагальненого огляду окремих джерел сучасної адміністративно-правової літератури, вбачається за необхідне зробити кілька важливих коментарів-ремарок, спрямованих на уточнення авторського підходу щодо вирішення поставлених наукових завдань. Зокрема, зауважимо, що в цілому зберігається доволі стала традиція визначення норми адміністративного права як такої, що забезпечується виключно за рахунок державного примусу. Проте останні сучасні наукові розвідки цілком впевнено опротестовують вказаний підхід, оскільки вітчизняні та зарубіжні (у першу чергу) емпіричні дані підтверджують, що застосування різноманітних організаційних, роз'яснювальних, стимуляційних та інших заходів справляє позитивний ефект на перцепцію суб'єктами адміністративного права норми та її реалізацію (державні гарантії, преміювання, заохочення, «податкові канікули», «нульова декларація» тощо). Іншими словами, теза про безальтернативний примусовий характер забезпечення дії та виконання норм адміністративного права – хибна.

Нами повністю підтримується ідея про те, що мета норми адміністративного права, без усякого сумніву, збігається із загальним призначенням адміністративного права як галузі права, а саме – створення умов та нормативного забезпечення реалізації, охорони та захисту прав і свобод особи в публічно-правовій сфері суспільних відносин.

Викликає незгоду поширений підхід в адміністративно-правовій доктрині, згідно з яким реалізація норм адміністративного права відбувається у процесуальному порядку [3, с. 5]. На нашу думку, за такого підходу очевидно, що поза увагою залишається ресурс процедурних норм адміністративного права, саме за допомогою яких і відбувається реалізація переважної більшості матеріальних норм адміністративного права в усіх його формах. Таким чином, слід підкреслити, що реалізація адміністративно-правових норм у формі виконання, додержання, використання та застосування, як правило, здійснюється за допомогою адміністративної процедури та, в деяких випадках (наприклад, реалізація права на судовий захист), адміністративно-процесуальних норм.

Ми притримуємося гіпотези про те, що норми матеріального, процедурного та процесуального адміністративного права слід чітко розмежовувати між собою за різновидами суспільних відносин, які вони регулюють, та уникати неприродного ототожнення їх (як це робиться деякими вченими-адміністративістами [5, с. 270–272; 298]), оскільки за такого підходу відбувається розбалансування між підсистемами матеріального та процесуального права, що в ідеалі мають утворювати цілісну та органічну систему права.



Методологічно правильною є теза про те, що норма адміністративного права кристалізується крізь призму предмета адміністративного права, тобто сферою її об'єктивізації є особлива група суспільних відносин, які: пов'язані з реалізацією (захистом) суб'єктивних публічних прав, свобод та законних інтересів суб'єктів адміністративного права; у «фундаменті» їхнього виникнення мають публічні інтереси; можуть виникати між будь-якими суб'єктами права, наділеними публічними правами та обов'язками; виникають, змінюються та припиняються на підставі особливих юридичних фактів (із приводу реалізації прав і свобод приватних осіб, виконання ними своїх обов'язків, а також виконання адміністративних зобов'язань уповноваженими органами тощо) [6, с. 75].

Отже, враховуючи вказане, серед перманентних особливостей норм адміністративного права, на нашу думку, можна виокремити такі:

- що є первинними елементами системи адміністративного права;
- спрямовані на правове регулювання тих суспільних відносин, що формують предмет адміністративного права;
- мають на меті створення умов та нормативного забезпечення реалізації, охорони та захисту прав і свобод особи в публічно-правовій сфері суспільних відносин;
- реалізація яких забезпечується за допомогою державно-примусових, організаційних, роз'яснювальних, стимуляційних та інших засобів впливу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Принцип верховенства права. Проблеми теорії та практики : у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка; відп. ред. В. Б. Авер'янов. Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. Київ : Конус, 2008. 314 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.
3. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 38 с.
4. Шахов С. В. Норми адміністративного права: теоретико-правові аспекти ефективності : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 442 с.
5. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.
6. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.

**Тетяна КОЛОМОЄЦЬ,**

*декан юридичного факультету  
Запорізького національного університету,  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України*

## **ОСОБЛИВИЙ РЕЖИМ РОБОТИ СУДІВ ТА СУДДІВ ЯК ДІЄВИЙ МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

В умовах істотної зміни правових засад існування нашої держави в період дії правового режиму воєнного стану у зв'язку із зовнішньою збройною агресією особливої актуальності набуває питання модифікації правових засад здійснення судочинства в цілому та адміністративного зокрема, яка б забезпечила безпеку суддів та працівників апарату судів, а не тільки сторін, що вже унормовано, а водночас усунула б будь-які передумови для зупинення та затягування розгляду справ у зв'язку з об'єктивно зумовленою неможливістю такого розгляду у приміщеннях суду. Проблеми з енергопостачанням унаслідок ракетних обстрілів населених пунктів України, постійні загрози для життя та здоров'я людей, а отже, і стан «постійних повітряних тривог», значні руйнування приміщень суду «загострили» проблематику нормативно-правового закріплення засад упровадження такого механізму, який би дозволив: по-перше, забезпечити безпеку учасникам судового засідання, суддям, співробітникам апарату судів, по-друге, забезпечити здійснення правосуддя у складних надзвичайних умовах існування держави, усуваючи підстави для відкладення, зупинення провадження, «накопичення» навантаження судів, «паузи» в забезпеченні судового захисту прав, свобод, інтересів осіб. Цілком логічним було б упровадження дистанційної (онлайн) участі суддів та секретарів судових засідань у провадженні, у тому числі й поза межами приміщень суду (зокрема в разі їхніх руйнувань, у разі загрози обстрілу тощо), проте з огляду на специфіку такої участі, пов'язаної з численними діями, у тому числі й опрацюванням різних джерел інформації, фіксуванням окремих дій різних учасників провадження, підготовкою та виготовленням фінальних актів, питання унормування засад такої дистанційної участі суддів та секретарів судових засідань (з огляду на їхнє функціональне призначення) не є таким спрощеним, як виглядає на перший погляд. Нормативно-правового закріплення вимагають як засади самого провадження, так і деталізації

специфіки його здійснення з огляду на надзвичайні умови, у яких воно здійснюється. Тобто мову фактично варто вести про окремий режим роботи суду та суддів, який істотно відрізняється від звичайного режиму, і за таких умов необхідно абсолютно чітко закріпити його засади, зосереджуючи увагу на цільовому спрямуванні такого впровадження, його винятковому характері, зумовленому вимушеними обставинами, та водночас закріпити «запобіжники» для його безпідставного поширення.

Усвідомлюючи всю нагальну потребу нормативно-правового закріплення механізму вирішення вищезазначених питань адміністративного судочинства в умовах воєнного стану в Україні, законодавець, із залученням представників різних зацікавлених фахових спільнот (про це свідчить склад робочих груп, сформованих для їхньої підготовки, а також залучення іноземних фахівців-практиків для зовнішнього експертного оцінювання поточних результатів їхньої роботи) одночасно запропонував декілька варіантів їхнього вирішення у вигляді двох законопроектів, а саме: проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо цифровізації судочинства та вдосконалення наказного провадження у цивільному судочинстві» (законопроект № 9090) та проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України щодо особливостей роботи судів та суддів під час дії воєнного чи надзвичайного стану» (законопроект № 9151). Останній виглядає за підсумками детального аналізу змісту «більш виграшним», а отже, заслуговує на підтримку, оскільки пропонує модель цілісного механізму вирішення вищезазначених питань, із закріпленням кількарівневих «запобіжників» його упровадження у звичайних умовах суспільного життя, тим самим підтвердивши його релевантність надзвичайним умовам здійснення судочинства. Формулюючи визначення особливого режиму роботи судів та суддів, автори законопроекту роблять акцент на таких ознаках: а) «території, де введено воєнний стан», що передбачає «прив'язку» особливого режиму роботи суду, суддів саме до особливого адміністративно-правового режиму, яким і є правовий режим воєнного стану, а отже, відсутність такого режиму унеможлиблює упровадження й особливого режиму роботи суду, суддів; б) термінова ознака – «це тимчасовий режим», «припиняється через 30 днів після закінчення дії воєнного стану на території, яка підпадає під юрисдикцію суду», із можливістю у будь-який час його зміни та скасування; в) цільова ознака – «...для забезпечення безпеки учасників судового процесу, суддів та працівників судів, для запобігання зупиненню розгляду справ» (ч. 1 ст. 10<sup>1</sup> Проекту № 9151), яка фактично є комплексною, бо поєднує дві складові – «безпекову» та власне «процесуальну». Цю ж ознаку цілком можна розглядати й у «суб'єктному розрізі» як автономію

суддів та працівників апарату судів у вирішенні питань власної безпеки (внутрішній аспект) і водночас імператив щодо забезпечення їхньої обов'язкової участі в судовому провадженні (зовнішній аспект), тобто поєднання «безпеки самого кадрового складу суду» та «кадрового забезпечення судового провадження». г) змістовна ознака, яка охоплює: 1) дистанційну участь суддів та секретарів судових засідань у режимі відеоконференції, з уточненням, що така участь може бути «в тому числі поза межами зали судових засідань», «поза приміщеннями суду», «із використанням власних технічних засобів»; 2) дистанційне виготовлення та підписання судових рішень та процесуальних документів, із використанням кваліфікованого електронного підпису й водночас «без виготовлення паперових оригіналів таких документів», тобто у поле зору законодавця потрапляють не тільки питання самої процедури судового розгляду справи, а й фіксування її результатів; 3) особливості проведення судових засідань у приміщеннях суду; 4) особливості прийняття документів судом (ч. 2 ст. 10<sup>1</sup> Проекту № 9151).

Кількарівневість «запобіжників» для довільного упровадження такого режиму роботи суду та суддів, а отже, можливості його «ручного» використання, передбачає: а) встановлення загальних рекомендацій щодо підстав провадження та заходів під час особливого режиму роботи судів та суддів Радою суддів України; б) полісуб'єктність ініціювання його упровадження (збори суддів, голова суду або ж особа, яка виконує його повноваження, Рада суддів України), із провідною роллю Ради суддів України в остаточному вирішенні питання упровадження відповідного режиму роботи судів та суддів, а також обов'язкове інформування про таке рішення Вищої ради правосуддя, Верховного Суду, Державної судової адміністрації України (ч. 7 ст. 10<sup>1</sup> Проекту № 9151), що дозволяє реагувати як на зміни умов, що зумовили упровадження такого режиму, так і на будь-які інші обставини. Це знову ж таки підтверджує особливість такого режиму й неможливість його дії у «звичайних», «стандартних» умовах суспільного життя. Це фактично є «проявом реагування» на «складну нагальну вимогу часу», яку вирішити можна лише в такий спосіб здійснення судового провадження, а саме в умовах правового режиму воєнного стану. Упровадження особливого режиму роботи судів та суддів має забезпечити не лише вирішення «кадрового питання» (особиста безпека, питання пересування в межах країни в умовах безпекових загроз, усунення передумов для скупчення груп осіб у приміщеннях суду тощо), а й численних питань самого судового провадження в цілому, у тому числі посилюючи засади його оперативності, економності, публічності, що набуває особливого значення в період дії правового режиму воєнного стану. Отже, внесення доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України в частині закріплення засад можливого упровадження особливого режиму роботи

судів та суддів, у тому числі й варіанті, запропонованому Проєктом № 9151, є не тільки нагальною потребою сьогодення, але й є фактично необхідною умовою існування адміністративного судочинства в Україні в період дії правового режиму воєнного стану.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України щодо особливостей роботи судів та суддів під час дії воєнного чи надзвичайного стану : проєкт Закону України від 28.03.2023 № 9151. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=75854](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=75854) (дата звернення: 01.04.2023).

**Інеса МАЛИК,**

*секретар судового засідання відділу забезпечення  
роботи судової палати з розгляду справ щодо податків,  
зборів та інших обов'язкових платежів*

*секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду*

## **СУТНІСТЬ ІНСТИТУТУ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ**

Інститут оскарження в тій чи іншій площині неодноразово вивчався представниками адміністративно-правової та адміністративно-процесуальної науки. Слід зазначити, що як предмет наукового дослідження оскарження вивчалось у працях таких учених, як В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, О. А. Банчук, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, Т. О. Коломoeць, А. Т. Комзюк, І. Б. Коліушко, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Д. М. Лук'янець, О. І. Миколенко, В. Г. Перепелюк, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко та ін.

Окремі дослідники присвячували праці монографічного та дисертаційного рівня окремим аспектам інституту оскарження у сфері публічно-правових відносин або загальним його питанням. Наприклад, в об'єкти уваги І. В. Кирилюк потрапила проблематика права на апеляційне оскарження постанови в адміністративному судочинстві України, В. В. Рева досліджував оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їхніх посадових осіб та інших працівників, Є. В. Лазнюк – провадження в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових, Р. О. Кукурудз – питання теорії та практики апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі, І. О. Грибок – оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку, С. А. Гальонкін – адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні тощо. Проте детально, на монографічному рівні, максимально сучасних досліджень інституту оскарження в рамках адміністративної процедури, на жаль, немає.

Аналіз адміністративно-правової літератури, у якій інститут оскарження (апеляції) тією чи іншою мірою досліджувався вченими, демонструє, що вона відзначається різноманітними підходами до вказаного питання, серед яких і ототожнення між апеляцією (скаргою) та апеляційним провадженням (провадженням за скаргою), і доведення відсутності сутнісної різниці між категоріями «скарга» та «апеляція», і звісно ж наявність прямо протилежних двом вказаним підходам наукових висновків.

Наприклад, згаданий вище І. О. Грибок звуває (порівняно з нашим предметом дослідження) вектор наукового пошуку та концентрує свою увагу виключно на адміністративному порядку оскарження. Проведене ним дослідження інституту адміністративного оскарження дало йому підстави стверджувати, що структуру вказаного інституту утворюють групи норм, об'єднані предметом їхнього регулювання (у межах спільного загального предмета), зокрема норми: а) що законодавчо закріплюють право особи на оскарження; б) визначають форму і порядок реалізації права особи на оскарження; в) встановлюють принципи адміністративного оскарження; г) регламентують порядок здійснення провадження за скаргами, а також визначають порядок оскарження рішення, прийнятого за результатом розгляду скарги; д) визначають суб'єктів та порядок здійснення окремих видів контролю, за дотриманням законодавства, що регламентує порядок адміністративного оскарження; е) встановлюють підстави та види юридичної відповідальності суб'єктів адміністративного провадження за скаргами. Крім того, ураховуючи те, що інститут адміністративного оскарження утворюють норми матеріального і процесуального права, є підстави, як підкреслює І. О. Грибок, виділити у даному інституті матеріальну і процесуальну частини [1, с. 7].

Натомість Р. О. Кукурудз зазначає, що правове поняття «апеляція», виходячи з його багатогранності та комплексності, можна розглядати як у широкому, так і у вузькому розумінні, виділяти його об'єктивний та суб'єктивний сенси. У широкому розумінні, як стверджує дослідник, апеляція означає оскарження особою певних дій чи бездіяльності винних осіб, рішень чи інших актів органів публічної адміністрації шляхом звернення до вищестоящої інстанції чи відповідного юрисдикційного органу. Своєю чергою, у вузькому значенні, на переконання Р. О. Кукурудза, апеляція є окремою формою оскарження в порядку цивільного, господарського, кримінального процесу або в порядку адміністративного судочинства рішень (постанов), які не набрали законної сили, шляхом звернення до суду апеляційної інстанції. При цьому апеляція як об'єктивне явище (тобто інститут апеляційного провадження) – це система правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають із приводу реалізації фізичною чи юридичною особою права на оскарження та визначають порядок розгляду справи відповідним компетентним вищестоящим юрисдикційним органом (посадовою особою), який уповноважений здійснювати їхні розгляд та вирішення. Суб'єктивний зміст цього поняття, як пише вчений, становить право особи в порядку, передбаченому законодавством, оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність відповідних органів та осіб, які не відповідають нормам матеріального чи процесуального права або порушують, на його думку, її права та законні інтереси. Р. О. Кукурудз вказану категорію («апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі») роз-

глядає в широкому та об'єктивному розумінні [2, с. 42]. У підсумку Р. О. Кукурудз зазначає, що апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі – це врегульований законодавством порядок оскарження фізичною чи юридичною особою (апелянтом) до вищестоячого органу відповідної юрисдикції, порядок перегляду таким органом актів, рішень, дій чи бездіяльності відповідних суб'єктів, які, на думку апелянта, порушують його права та охоронювані законом інтереси, або рішення (постанова), прийняте на підставі неправильного та неповного встановлення фактичних обставин справи або з підстав невідповідності рішення до вимог матеріального і процесуального права, з метою забезпечення захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпечення права на судовий захист та дотримання принципу законності та правопорядку [2, с. 193].

Одним із максимально наближених до нашої тематики є дослідження А. М. Довбенка, присвячене адміністративно-правовим засадам розгляду Антимонопоольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. У ньому вченим-адміністративістом визначений якісно новий підхід до розуміння правової природи адміністративних процедур за розглядом скарг у сфері публічних закупівель. Зокрема, А. М. Довбенко обґрунтовує особливості адміністративної процедури, які виражаються в тому, що вона: є різновидом деліктного процесу; має певну процесуальну форму; регламентується адміністративними процесуальними нормами; має публічну сферу дії; суб'єкти наділяються відповідними процесуальними правами і обов'язками та мають адміністративну правосуб'єктність; підставою є скарга [3, с. 3].

Підбиваючи підсумок здійсненого на підставі узагальненого огляду юридичної літератури та чинного законодавства аналізу сутності та призначення інституту оскарження в адміністративній процедурі, зауважимо, що ми говоримо про зазначений інститут, нормативна структура та предмет якого не обмежуються виключно процедурними нормами і, відповідно, адміністративним порядком оскарження, а, як і передбачено спеціальним законом, може втілюватися в порядку адміністративного судочинства. Виходячи з цього, характерними рисами інституту оскарження в адміністративній процедурі, у нашому баченні, є:

- 1) призначення – забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи в публічній сфері, а також захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку різноманітних суб'єктів владних повноважень;
- 2) безпосередня мета – вирішення адміністративно-правового конфлікту (спору) між приватним суб'єктом (фізичною або юридичною особою)



та адміністративним органом (орган публічного адміністрування чи суб'єкт, якому делеговано відповідні повноваження);

- 3) структура, яку складають адміністративно-процедурні (адміністративний порядок оскарження) та адміністративно-процесуальні (судовий порядок оскарження) норми права;
- 4) поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, що спрямовано на оптимальну реалізацію права особи на оскарження;
- 5) регулювання певної групи однорідних суспільних відносин, що виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їхніми учасниками права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову.

Таким чином, інститут оскарження в адміністративній процедурі – це система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою адміністративно-процедурних та адміністративно-процесуальних норм права, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин, що виникають під час провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією їхніми учасниками права на адміністративне оскарження або подання адміністративного позову і спрямованих на забезпечення ефективної реалізації адміністративно-правового статусу особи в публічній сфері, а також захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку різноманітних суб'єктів владних повноважень.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 17 с.
2. Кукурудз Р. О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 233 с.
3. Довбенко А. М. Адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 256 с.

**Віктор МАРЧЕНКО,**

*професор кафедри приватного права  
Київського національного економічного  
університету імені Вадима Гетьмана,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **НАДМІРНИЙ ФОРМАЛІЗМ У ПИТАННІ ЩОДО ПОНОВЛЕННЯ СТРОКУ ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Право на доступ до суду не є абсолютним, держава має право його обмежувати, зокрема, внаслідок прострочення звернення. Проте особа має право на поновлення строку на звернення до суду, якщо прострочення сталося з поважних причин. Отже, завдання судочинства при вирішенні питання щодо поновлення пропущеного строку полягає в досягненні оптимального співвідношення цих двох сторін. Особливої актуальності це питання набуває в умовах воєнного стану в Україні, коли значну частину наших громадян безпосередньо задіяно в ньому.

Свого часу в наукових публікаціях було визначено систему судових критеріїв щодо поновлення строків на звернення до суду за захистом прав, свобод і законних інтересів з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) [1].

Право на поновлення пропущеного строку звернення до суду виводиться із права на оскарження судового рішення та права на доступ до правосуддя, а ті, своєю чергою, – із права на справедливий суд, гарантованого ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (КЗПЛ) [2]. Отже, перше визнається одним із механізмів реалізації останніх.

При цьому у праві на поновлення пропущеного строку звернення до суду виділяються два аспекти: 1) у разі первинного звернення до суду, тобто позову про захист права, 2) у разі вторинного звернення з метою виправлення судової помилки, тобто оскарження первинного рішення до судів вищої інстанції.

Одна з базових правових позицій ЄСПЛ щодо обмеження доступу до суду на підставі прострочення полягає у гнучкому підході до покарання за прострочення. Умовно це можна назвати принципом гнучкості покарання за прострочення, маючи на увазі під покаранням обмеження доступу до суду на підставі прострочення такого звернення. Відповідно до вказаної правової позиції встановлення такого обмеження доступу до суду не є абсолютним і застосовується не автоматично, а з певною гнучкістю і без надзвичайного формалізму.

Далі слід з'ясувати керівні чинники, дотримуючись яких суди мають проявити вказану гнучкість, оцінити доцільність застосування обмеження доступу до суду внаслідок прострочення і визнати причини прострочення поважними або ні. Такі чинники умовно можна поділити на групу вищого, загального порядку – принципові орієнтири, і на групу конкретних критеріїв реалізації вищих чинників.

Таким чином, враховуючи практику ЄСПЛ, на принциповому рівні суд має забезпечити справедливий баланс між інтересами суспільства, захисту прав окремої особи та вимогами, що впливають із принципу правової визначеності. Конкретними критеріями, за якими суд має аналізувати ситуацію прострочення звернення до суду, постають: 1) непереборні та об'єктивні ознаки прострочення, 2) характерні сутнісні ознаки спірного права, 3) розмір періоду прострочення та правові наслідки поновлення / відмови, 4) публічний інтерес у справі, 5) фундаментальне значення справи щодо судової практики.

Щоб оцінити, якою мірою в адміністративному судочинстві реалізуються вищеозначені підходи щодо поновлення пропущених строків на звернення до суду в умовах воєнного стану, звернімося до публікацій щодо відповідної судової практики [3]. У справі № 500/1912/22 позивач звернувся до адміністративного суду з позовом до територіального Управління соціального захисту, вимагаючи виплатити йому грошову допомогу в розмірі раніше визначеної суми, а не у зменшеному розмірі, що фактично сталося у 2021 році.

Щодо строків звернення до адміністративного суду п. 2 ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України [4] визначає шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Суд 1-ї інстанції, встановивши, що строк позовної давності сплинув 01.04.2022, а позов надійшов 26.04.2022, спочатку залишив позовну заяву без руху [5], а наступною ухвалою [6] повернув її без розгляду, визнавши підстави, наведені позивачем, недостатніми для поновлення пропущеного строку. Апеляційна інстанція своєю постановою [7] залишила в силі рішення першої.

Проте касаційна інстанція визнала таку позицію нижчих судів неправомірною, їхні рішення було скасовано, а справу повернуто для продовження розгляду [8]. Обґрунтовуючи своє рішення, касаційний суд погодився, що сам факт запровадження воєнного стану в Україні не може вважатися поважною причиною для безумовного поновлення пропущеного строку. Однак при цьому вищий суд зауважив, що суди попередніх інстанцій неповно встановили обставини щодо поважності причин прострочення позовного звернення. Малось на увазі, зокрема, що позивач є учасником бойових дій та згідно з відповідним

законодавством мобілізований у першу хвилю, що, на думку касаційного суду, є поважною підставою для поновлення пропущеного строку.

Підтримуючи рішення касаційного суду, слід, на нашу думку, звернути увагу, що, по суті, він прирівняв рішення нижчих судів до прояву надмірного формалізму і неправомірного обмеження права на доступ до суду як елемента права на справедливий суд, що гарантується ст. 6 КЗПЛ. Окремим рядком касаційний суд наголосив, що в умовах воєнного стану суворе застосування строків давності звернення до суду може мати ознаки не виправданого обмеження доступу до суду.

Таким чином, практика ЄСПЛ дає в руки українських судів достатні правові інструменти для прояву належної гнучкості при вирішенні питання щодо поновлення пропущених строків звернення до суду за захистом прав. Особливо важливо уникати надмірного формалізму в цьому питанні в умовах воєнного стану в Україні. Проявляючи належну компетентність, самостійність і сміливість при застосуванні вищезазначених правових інструментів із практики ЄСПЛ, суди нижчих інстанцій мають забезпечити судочинство, що відповідає як букві, так і духу воєнного часу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Берназюк Я. Право на доступ до судового захисту в контексті дотримання строків звернення до суду, практика ЄСПЛ. *Судово-юридична газета*. 2018. 22.08. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/123832-pravo-na-dostup-do-sudovogo-zakhistu-v-konteksti-dotrimannya-strokiv-zvernennya-do-sudu-praktika-yespl> (дата звернення: 12.04.2023).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 12.04.2023).
3. Мамченко Н. Суди вважали, що сам собою факт воєнного стану не може вважатися поважною причиною для поновлення строків звернення до суду: що вирішив Верховний Суд. *Судово-юридична газета*. 2022.12.12. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/254018-sudy-schitali-cho-sam-po-sebe-fakt-voennogo-polozheniya-ne-mozhet-schitatsya-uvazhitelnoy-prichinoy-dlya-vozobnovleniya-srokov-obrascheniya-v-sud-cho-reshil-verkhovnyy-sud> (дата звернення: 12.04.2023).
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 12.04.2023).

5. Ухвала Тернопільського окружного адміністративного суду від 02.05.2022 у справі № 500/1912/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104175446> (дата звернення: 12.04.2023).
6. Ухвала Тернопільського окружного адміністративного суду від 10.05.2022 у справі № 500/1912/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104256081> (дата звернення: 12.04.2023).
7. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 10.05.2022 у справі № 500/1912/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105138560> (дата звернення: 12.04.2023).
8. Постанова Верховного Суду від 29.09.2022 у справі № 500/1912/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106545406> (дата звернення: 12.04.2023).

**Олена ОСІПОВА,**

*суддя Сумського окружного  
адміністративного суду*

## **ЩОДО ПОРЯДКУ САМОВІДВОДУ СУДДІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Право на справедливий і публічний розгляд справи незалежним і безстороннім судом упродовж розумного строку передбачено ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [1]. Право на справедливий суд закріплено в ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2]. Однією з гарантій реалізації цього права є інститут самовідводів та відводів суддів, закріплений у процесуальних кодексах, зокрема в статтях 38–41 глави 3 розділу I Касаційного адміністративного суду України (далі – КАС України) [3]. У теорії адміністративного процесу самовідвід судді, колегії суддів, суддів з колегії розглядається як важливий правовий інструмент здійснення справедливого адміністративного судочинства [4, с. 547]. Але за своїм змістом чинні правила самовідводу суддів є досить громіздкими і потребують значного часу на їхнє виконання.

Разом з тим в умовах воєнного стану на передній план виступає завдання розгляду судом адміністративних справ без невиправданих затримок, особливо тих, що стосуються спорів із надання відповідного статусу сім'ям військовослужбовців та тимчасово переселеним особам, пенсійних та інших виплат тощо. Затримки в судовому вирішенні таких спорів негативно позначаються на умовах життя позивачів та підривають авторитет органів судової влади.

Як показує судова практика за минулий воєнний рік, однією з обставин, що значно затягує розгляд справ в адміністративному судочинстві, є зловживання деякими суддями своїм правом на самовідвід. Часто судді, які хочуть уникнути розгляду складного або відповідального за своїм можливим наслідком спору, бажаючи не псувати відносин з органами публічної влади, заявляють собі самовідвід, посилаючись на надумані підстави, такі як спільне навчання з позивачем або його родичами в юридичному виші, робота в одній установі, перебування на відпочинку в одному готелі чи на лікуванні в одному санаторії, наявність спільних знайомих тощо. Благо, що норми чинного КАС України надають їм таку можливість. Адже така підстава самовідводу судді, як його пряма або опосередкована зацікавленість у результаті розгляду справи, передбачена п. 2

ч. 1 ст. 36 КАС України, носить загальний характер, при цьому не встановлено ніяких вимог щодо надання переконливих доказів на підтвердження заявленої для самовідводу підстави.

Більш того, у справах, що розглядаються суддею одноособово, розгляд заяви про самовідвід згідно з частинами 2, 3 ст. 40 КАС України покладено на тих же суддів, які заявили собі самовідвід. Очевидно, що при такому процесуальному порядку вирішення заяви про самовідвід про об'єктивність можна забути. Задоволення заяви про самовідвід з надуманих підстав призводить до того, що справа знову передається на автоматичний розподіл для визначення іншого судді, що не виключає подання ним, своєю чергою, заяви про самовідвід, і процедура повторюється знову з самого початку. Така карусель може тривати невизначено тривалий час, що спричиняє невинуватену тяганину в судовому розгляді спору.

На наше переконання, щоб уникнути подібних ситуацій при вирішенні питання про самовідвід суддів під час воєнного стану, необхідно встановити законодавчу вимогу щодо надання переконливих доказів наявності підстави самовідводу судді, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 36 КАС України, та забезпечити максимальну об'єктивність і розумний строк розгляду заяв суддів про самовідвід таким чином, щоб їх вирішував не сам суддя, що заявив собі самовідвід, а інші незаангажовані судді без зайвої тяганини.

З цією метою пропонуємо доповнити п. 4 ч. 1 ст. 36 КАС України абзацем такого змісту:

«При цьому заявник самовідводу або відводу судді повинен надати переконливі докази, що свідчать про особисту зацікавленість судді у вирішенні справи. Такими доказами можуть бути письмові пояснення самого судді та інших осіб, фотознімки, копії документів тощо».

Главу 3 Розділу I доповнити ст. 40<sup>1</sup> під назвою «Порядок вирішення заявленого суддею самовідводу в умовах воєнного стану» в такій редакції:

«Заява судді про самовідвід невідкладно розглядається головою суду або його заступником, який постановляє відповідну ухвалу. У разі задоволення такої заяви новий суддя визначається шляхом автоматизованого розподілу справ у порядку, передбаченому ч. 1 ст. 31 КАС України або жеребкуванням, якщо систему введено з ладу внаслідок воєнних дій або інших надзвичайних обставин.

Ухвала, що постановлена за результатами розгляду заяви судді про самовідвід є остаточною і оскарженню не підлягає».

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 20.03.2023).
2. Про судоустрій та статус суддів. Закон України 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 20.03.2023)
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від .06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2747-15#Text> (дата звернення: 20.03.2023)
4. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / заг. ред. д.ю.н., проф. Бевзенка Володимира ; пер. з нім. і адапт. Рижкова Геннадія. Вид. третє, змінене, допов. і переробл. Київ : Дакор, 2022. 1256 с.



**Надія ПИСАРЕНКО,**

*доцент кафедри адміністративного права*

*Національного юридичного університету*

*імені Ярослава Мудрого,*

*доктор юридичних наук, доцент*

## **ПИТАННЯ СУДОВОГО ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ (ОБАЧНІ МІРКУВАННЯ ЩОДО ДЕЯКИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВИЛ)**

Укладачі матеріалів базового курсу для суддів «Судовий захист прав внутрішньо переміщених осіб та осіб, які постраждали від збройної агресії проти України» прогнозують, що через війну в Україні очікується збільшення судових проваджень за певними категоріями справ. У матеріалах названо 15 категорій, серед яких 4 – це справи, обумовлені порушенням соціальних прав, а саме: 1) справи про визнання протиправними дій / бездіяльності органів соціального захисту населення, допущених унаслідок виконання ними повноважень з реєстрації внутрішньо переміщених осіб та з призначення їм грошової допомоги, 2) у тому числі повноважень із призначення грошової допомоги особам, які набули статусу внутрішньо переміщених до 24.02.2022; 3) справи про визнання протиправними дій / бездіяльності органів соціального захисту населення, допущених у зв'язку з призначенням виплат при народженні дитини, а також 4) справи про визнання протиправними дій / бездіяльності органів Пенсійного фонду України, допущених при призначенні пенсій на пільгових умовах [1].

З огляду на положення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) згадані справи мають незначну складність (п. 3 ч. 6 ст. 12 КАС України), а тому їхнє вирішення повинно відбуватися за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 2 ст. 12 та ч. 1 ст. 257 КАС України). Звернення до таких правил, крім іншого, дозволяє констатувати, що всі перелічені вище справи суд має розглядати в письмовому провадженні, тобто без повідомлення їхніх учасників, а отже, без надання ними усних пояснень, без заслуховування свідків та без дослідження будь-яких інших доказів, крім тих, що є в матеріалах справ (п. 2 ч. 1 ст. 263 КАС України).

Без сумніву, справи, про які йдеться, потребують швидкого вирішення. Саме на цьому ґрунтується позиція законодавця, який запровадив для їхнього розв'язання порядок, очевидна спрощеність якого полягає у виключенні можливості проведення судового засідання.

Утім дозволу собі обережно відзначити, що запровадження процесуальних приписів, якими передбачено вирішення справ виключно в порядку письмового провадження, створює небезпеку порушення конвенційного права на справедливий суд через беззаперечне унеможливлення проведення усних слухань.

Висловлену думку спробую підкріпити позицією Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) відносно форми судового провадження у справах про соціальні виплати. Для прикладу пропоную рішення у справі «Саломонссон проти Швеції» [2], у якому аргументовано порушення вимоги усності судового розгляду за наступних обставин.

Заявник звернувся із позовом до окружного адміністративного суду, у якому просив визнати протиправним рішення Ради соціального страхування про відмову йому у виплаті допомоги у зв'язку з непрацездатністю. Суд першої інстанції вирішив справу в письмовому провадженні на користь пана Саломонссона. Рада подала апеляцію; апеляційний суд, не проводячи усних слухань (хоча про це клопотав заявник), скаргу задовільнив і в позові відмовив. Верховний адміністративний суд Швеції навіть не розпочинав розгляд касаційної скарги, оскільки вважав її необґрунтованою.

ЄСПЛ у своєму рішенні запропонував такі важливі висновки:

1. Право на публічне слухання передбачає право на слухання усне. Однак останнє не є правом абсолютним. Так, сторони у справі можуть недвозначно відмовитися від усного слухання. Відмова може бути прямою чи мовчазною. У першому випадку учасники повідомляють суду про своє небажання бути присутніми у судовому засіданні; в іншому – не клопочуть про усне слухання в тих справах, які за процесуальним законом можуть розглядатися без проведення судового засідання. Національний суд, своєю чергою, дійшовши висновку, що в нього немає запитань з приводу наданих сторонами доказів, а також упевнившись, що справа не є такою, що становить суспільний інтерес, вирішує її без усних слухань (п. 34).

2. Спори щодо соціальних виплат у цілому мають технічний характер, а результати їхнього вирішення, як правило, залежать від письмових доказів. Такі спори успішніше вирішують у письмовій формі, ніж в усній. З урахуванням вимог ефективності та економії під час розгляду соціальних спорів можна утриматися від усних слухань, тому що систематичне їхнє проведення може бути перепорою для розв'язання спорів із належною ретельністю, необхідною для судових процесів у сфері соціального захисту (п. 38).

3. У цій справі пан Саломонссон не клопотав про усне слухання в суді першої інстанції. Адже за національним процесуальним законом подібні справи вирішують у письмовому провадженні, і позивачі зазвичай без настороги ставляться до цього. Тобто, за позицією ЄСПЛ, пан Саломонссон розумно відмовився від публічного слухання.

Шведський адміністративний апеляційний суд уповноважено розглядати не тільки питання права, а і питання факту. Звертаючись до апеляційного суду, відповідач обґрунтував свою незгоду із рішенням суду першої інстанції тим, що останній неправильно оцінив медичну документацію, яка є підставою для виплати позивачеві соціальної допомоги. Пан Саломонссон висловився за усне слухання справи з розгляду поданої відповідачем апеляції, оскільки розумів, що рішення апеляційного суду може бути остаточним. Він хотів почути додаткові доводи відповідача, відреагувати на них, за можливістю надати свої пояснення.

ЄСПЛ підтримав пана Саломонссона, відзначивши, що не вбачає обставин, які б виправдовували відмову апеляційного суду провести усне слухання у цій справі. Тож така відмова, за твердженням ЄСПЛ, є порушенням п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (пункти 37, 39, 40).

На прикладі цього рішення можна впевнено стверджувати, що ЄСПЛ допускає, що національні процесуальні закони можуть вміщувати правила, за якими окремі категорії справ вирішуватимуться без проведення усних слухань. Однак ЄСПЛ говорить про те, що сторони не може бути позбавлено шансу клопотати про проведення таких слухань й, відповідно, очікувати їх навіть у цих справах.

Зважаючи на викладене, має сенс подумати про зміну положень КАС України, які допускають «безумовний» розгляд окремих адміністративних справ на підставі їхніх матеріалів без повідомлення та (або) виклику їхніх учасників та проведення судових засідань. За такого вилучення зазначені справи розглядатимуться за правилами спрощеного позовного провадження в письмовому провадженні або із проведенням судового засідання. При цьому питання щодо доцільності усних слухань вирішуватиметься судом самостійно та/або з урахуванням думок сторін, а також з огляду на обставини кожної конкретної конфліктної ситуації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Судовий захист прав внутрішньо переміщених осіб та осіб, які постраждали від збройної агресії проти України : матеріали базового курсу для суддів. 2022. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/rizne/Judges\\_IDPs\\_course\\_Ukr.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/rizne/Judges_IDPs_course_Ukr.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).
2. The European Court's of Human Rights judgment, November 12, 2002, on the case of Salomonsson v. Sweden. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-60736> (дата звернення: 12.04.2023).

**Тетяна ПОДРОЖНА,**

*професор кафедри теорії держави і права*

*Львівського торговельно-економічного університету,*

*доктор юридичних наук, професор*

## **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ОНЛАЙН-ПРАВОСУДДЯ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА СВІТУ**

Для вітчизняного правознавства питання, пов'язані з процесами цифровізації (діджиталізації) життя, є ще новими та неопрацьованими. Цифровізація серйозно змінила ландшафт традиційних сфер суспільних відносин і стала причиною істотних змін у сфері правозастосування, зокрема в організації та порядку здійснення правосуддя в Україні.

На сьогодні дистанційне судочинство є відповіддю на запити сучасності – пандемія COVID-19 та нинішня війна в Україні, значні відстані до судів (у гарантуванні безперешкодного доступу громадян до правосуддя маємо пам'ятати про тих, хто живе у віддалених районах, де можливі проблеми з інтернет-покриттям). У цьому контексті важливо працювати над створенням сайтів судів та організації електронного спілкування; законодавчим закріпленням ідеї про створення судових присутностей поза межами місця дислокації самого суду; застосуванням систем відеоконференцій.

Судочинство як процес здійснення правосуддя в умовах цифрової культури та вимушених карантинних заходів відреагувало на виклики сучасності створенням електронного суду та застосуванням і використанням штучного інтелекту (акцентуємо, що в лютому відбулося судове слухання, яке увійшло в історію, оскільки підсудного консультував штучний інтелект. Перший у світі робот-адвокат DoNotPay працював на смартфоні підсудного та слухав коментарі, щоб надати своєму клієнтові інструкції про те, що говорити в аргументах). Діджиталізація переформатувала уявлення про правову реальність і правозастосування. Так, новим проблемним полем для сучасної юридичної науки та практики стало дистанційне (онлайн) судочинство. У межах вітчизняної наукової літератури така форма судочинства називається «електронне судочинство» (або електронний суд – e-justice), під яким розуміють не тільки, власне, електронне судочинство, але й усі супутні процеси, зокрема організацію діяльності суду, не пов'язану з відправленням правосуддя.

Доступ до правосуддя став важливим питанням у багатьох системах правосуддя в усьому світі. Дедалі частіше технології розглядаються як потенційний

засіб полегшення доступу до правосуддя, особливо з погляду підвищення ефективності правосуддя. Повсюдне поширення інформаційних систем у секторі правосуддя порушує важливе питання про те, як забезпечити якісну роботу, адже при здійсненні електронного правосуддя виникають певні юридичні і технологічні проблеми.

Нагадаємо, що вперше термін «цифрова економіка» представив суспільству та увів в обіг американський інформатик Ніколас Негрепонт у своїй книжці «Being digital» (1995) [1]. Цифрова економіка – не що інше, як оновлений варіант економічного устрою, головною метою якого є застосування цифрових та інформаційно-комунікаційних технологій у всіх економічних процесах.

Поштовхом до розвитку інтернет-технологій і в Україні, і у світі став 2020 рік: саме в період пандемії ми серйозно зробили крок вперед у сфері цифровізації правосуддя. Пандемія COVID-19 сприяла розвитку електронного правосуддя в усьому світі завдяки активному використанню його механізмів: ведення судового процесу дистанційно за допомогою відеоконференцз'язку, подання документів, позовів до суду в електронному вигляді, електронних доказів, аудіопротоколювання тощо, у зв'язку з чим виникли питання правового регулювання електронного правосуддя в судовій системі. Сьогодні судові засідання дедалі частіше переходять в онлайн-простір: як докази тепер використовують електронні документи та листи. Відзначимо, що у сфері судочинства кількість документів, поданих за допомогою онлайн-платформи, поступово зростає. Також простежується активне використання засобів доказування в електронній формі; подачі позову та іншого процесуального документа за допомогою інтернету; проведення судового засідання онлайн через відеоконференції на платформах Meet і Zoom, пересилку e-mail; формування електронного досьє і перенесення документообігу й діловодства в електронну форму; забезпечення доступу до матеріалів справи учасникам процесу та іншим особам через інтернет; використання електронних судових повісток; здійснення всього судочинства тільки за допомогою інтернету – електронний суд або cybercourt, e-court.

Щодо досвіду зарубіжних країн, то, наприклад, у США електронне правосуддя надано системами відкритого доступу до судових електронних записів Public Accessto Court Electronic records (PACER) та Case Management / Electronic Case Files (CM/ECF) для подання документів до судів.

В європейських країнах розвиток онлайн-правосуддя має свою специфіку. Останніми роками дедалі більше країн змінюють законодавство у тому, щоб використовувати інформаційні технології в судочинстві.

В Естонії судовий розгляд може бути розпочато з використанням інформаційної системи електронного судочинства (e-toimik, e-File – процедури інформа-

ційної системи). Використати електронну систему можна в цивільному, кримінальному та адміністративному судочинстві Естонії.

Досить добре розвинено онлайн-правосуддя в Чеській Республіці. Будь-який позов можна подати в електронному вигляді. Це можна зробити електронною поштою, за умови, що документ буде засвідчений кваліфікованим електронним підписом. Позивачеві потрібно звернутися на сайт ePodatelna або на електронну пошту відповідного судового секретаріату, адреси яких є на сайті. Також позов можна подати, використовуючи інформаційну скриньку даних (Databox), яка являє собою спеціальне електронне сховище, призначене для подання документів до суду та зв'язку з органами державної влади Чеської Республіки.

Розвинуто електронне правосуддя і в Німеччині. Система, через яку зареєстровані користувачі можуть подавати документи, називається Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (EvGP) – Електронна судова та адміністративна поштова скринька.

Отже, у різних країнах існують свої особливості застосування онлайн-правосуддя, що залежить від державного устрою, розвиненості судової системи та можливості технічної реалізації електронного правосуддя практично.

Головними перевагами електронного правосуддя є: гласність та доступність правосуддя, прозорість та мобільність інформації здійснюваної судом діяльності, значне скорочення і часових витрат учасників судового процесу, і матеріальних, оскільки вся необхідна інформація розміщується на сайтах судів, а отже, учасникам судового процесу не доведеться витратити кошти на проїзд до суду. До основних елементів механізму реалізації електронного правосуддя належать: електронне подання процесуальних документів, автоматизоване формування складу суду, засоби доказування, що ґрунтуються на застосуванні інформаційних технологій, застосування систем відеоконференцзв'язку та ін.

До проблем електронного правосуддя, які заважають його повноцінному розвитку, можна зарахувати: безпеку документів, відправлених до суду електронним шляхом, що зумовлено можливостями зламу систем електронного правосуддя; відсутність загального інтерфейсу обміну даними, тобто в жодній з державних програм немає норм переведення документів в електронний вигляд, не прописано формату зберігання інформації та стандартів електронного документообігу; не у всіх учасників судового процесу є не те що інтернет, але навіть електронні пристрої, наприклад комп'ютерна техніка, що дозволяє надсилати, сканувати та приймати документи в електронному вигляді, необхідні для справи, що призводить до неможливості розгляду справи через відсутність заяви.

З огляду на це наголосимо, що необхідно підвищувати інформаційну культуру суспільства. Починати треба з підняття рівня правової грамотності серед

населення, щоб запобігати збільшенню кількості випадків правопорушень через неосвіченість та недбалість із віртуальними даними. Також потрібна детальна нормативно-правова регламентація реалізації онлайн-судочинства в Україні. Ще одним не менш важливим атрибутом є зміцнення матеріально-технічної бази підрозділів, які займаються боротьбою з кіберзлочинністю. Варто також розширити коло передбачуваних суб'єктів правопорушень та посилити суворість заходів покарання, задля запобігання вчиненню злочинів у цій сфері (його «профілактики»). До того ж доцільним вважаємо розмежування юридичної відповідальності за видами, основним критерієм чого є цілі й мотиви дії суб'єкта та суспільно небезпечні наслідки, що виникли внаслідок скоєного злочину. До відома, за 2020 рік по всьому світу було скомпрометовано понад 20 млрд записів персональних даних та платіжної інформації, що на 50 % більше, ніж попереднього року, а у 2021-му цей показник зріс ще на 17 % [2].

У зв'язку з цим дедалі більша перевага віддається формуванню та вдосконаленню політики цифрової безпеки, основним елементом якої виступає закон. На нашу думку, потрібно сформувати правила, які докладно регулюватимуть порядок проведення судових засідань за допомогою використання систем відеоконференцзв'язку та вебконференцій. Також, за прикладом зарубіжних країн, варто розмістити всю необхідну для громадян інформацію про судові засідання у форматі онлайн на офіційному сайті Верховного Суду, щоб у такий спосіб забезпечити швидкий доступ до цієї інформації.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Negroponte N. Being Digital. New York : Knopf, 1995. 266 p.
2. Data breaches and cyber-attacks in 2021: 5.1 billion breached records. URL: <https://www.itgovernance.co.uk/blog/data-breaches-and-cyber-attacks-in-2021-5-1-billionbreached-records> (дата звернення: 02.04.2023).

**Dr hab. Piotr Prusinowski,**

*Prezes Sądu Najwyższego,*

*kierujący pracą Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych,*

*profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*

*(Rzeczpospolita Polska)*

## **POLSKI MODEL POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO W SPRAWACH SOCJALNYCH – PROPOZYCJA NA KRYZYSOWE CZASY**

Termin «sprawa socjalna» nie występuje w polskim prawie. Nie znaczy to jednak, że w języku prawniczym określenie to nie jest używane. W znaczeniu potocznym czynnik «socjalny» odnoszony jest do działań polegających na redystrybucji świadczeń głównie pieniężnych osobom niemogącym samodzielnie zrealizować swoich istotnych potrzeb. W polskim porządku prawnym tak rozumiane «sprawy socjalne» nie są jednakowo traktowane. Dostrzegalny jest dualizm. Ustawodawca wyraźnie wyróżnił te z nich, w których występuje czynnik «ubezpieczeniowy». Chodzi o świadczenia (emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinne) znajdujące odzwierciedlenie w opłacanej składce na ubezpieczenie społeczne. W sprawach tego rodzaju wprowadzono hybrydowy tryb odwoławczy. Najpierw wniosek o przyznanie takiego świadczenia rozpoznaje organ administracyjny (najczęściej jest nim Zakład Ubezpieczeń Społecznych). Czyni to w sposób władczy – wydaje decyzję administracyjną. Na tym etapie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Następnie, ubezpieczonemu niezadowolonemu z decyzji przysługuje prawo do odwołania się. Jego adresatem nie jest jednak organ administracyjny wyższego rzędu. Odwołanie kierowane jest bowiem do sądu powszechnego (cywilnego). Od tego momentu organ administracyjny (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) przestaje być decydentem, staje się natomiast równorzędną stroną postępowania i ma takie same prawa i obowiązki procesowe, jak odwołujący się od decyzji.

Przedstawiony sposób procedowania nie dotyczy wszystkich «spraw socjalnych». Świadczenia socjalne nie posiadające odzwierciedlenia w opłacanej składce na ubezpieczenie społeczne (zasiłki dla bezrobotnych, różnego rodzaju zasiłki i inne świadczenia socjalne) podlegają wprawdzie kontroli, sprawuje ją jednak organ administracyjny wyższego stopnia, a nie niezawisły i bezstronny sąd. Od orzeczenia organu wyższego stopnia przysługuje wprawdzie skarga do sądu administracyjnego, jednak może być ona oparta wyłącznie na «niezgodności z prawem». Powoduje to, że sąd administracyjny nie ma uprawnień rozpoznawczych, bada jedynie legalność zaskarżonej decyzji.



Представлені трибу розпознавання справ соціальних не są в рівному ступені корисні для бенефіцієнта свідчень. Можна поставити тезу, że постępowanie przed sądem jest bardziej efektywne. Po pierwsze, uprawnienie rozpoznawcze sądu powszechnego daje gwarancję wszechstronnego zbadania stanu faktycznego rzutuяcego на zastosowanie normy prawa materialnego. Wynika to z tego, że postępowanie przed sądem ukierunkowane jest на wyjaśnienie sprawy, a postępowanie przed organem administracyjnym sprowadza się głównie до контролю wydanej decyzji. Po drugie, szczególnie в справах drażliwych społecznie – а до них з pewnością налеżą sprawy соціальне – розпознавание sprawy przez sąd stabilizuje emocje społeczne. Obywatel łatwiej pogodzi się z niekorzystnym orzeczeniem sądu, niż з werdyktem organu administracji. Po trzecie, sądy в mniejszym stopniu ulegają presji rządzących, którzy realizują swoje partykularne interesy, niekoniecznie zbieżne з потребami adresatów свідчень соціальних.

Skupiając uwagę на sądach powszechnych rozpoznających «sprawy соціальне» trzeba zwrócić uwagę на аспект podmiotowy i przedmiotowy. W tym pierwszym ujęciu można wskazać на wyodrębnioną organizacyjnie i wyspecjalizowaną strukturę nazywaną «sąd ubezpieczeń społecznych». W jej ramach, stale i в pełnym wymiarze орzeka kilkuset polskich sędziów. Wydziały ubezpieczeń społecznych działają на każdym szczeblu sądownictwa – в sądach rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Polski Sąd Najwyższy składa się з trzech izb merytorycznych – Cywilnej, Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Do sądów ubezpieczeń społecznych wpływa rocznie od 100 до 200 tysięcy spraw «соціальних». Istnienie stabilnej struktury sądownictwa «соціального» jest korzystne з wielu powodów. Po pierwsze, pozwala на wdrażanie jednolitej wykładni przepisów prawa, która niekoniecznie odpowiada stanowisku organów administracyjnych. Po drugie, umożliwia stale podnoszenie kwalifikacji i wiedzy wśród орzeczників. Po trzecie, specjalizacja ułatwia zorganizowanie efektywnego systemu badań lekarskich – oczywiście jest bowiem, że znaczna część sporów «соціальних» sprowadza się до oceny медичної ubezpieченого.

Interesująco przedstawia się również аспект przedmiotowy. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego określają, że postępowanie в справах з zakresu ubezpieczenia społecznego ma charakter rozpoznawczy. Oznacza to, że rolą sądu nie jest skontrolowanie zaskarżonej decyzji organu administracyjnego, ale merytoryczne rozпознавание sprawy в границах zakreślonych в postępowaniu administracyjnym. Wzorzec ten skutkuje wieloma pozytywnymi konsekwencjami. Po pierwsze, sąd ubezpieczeń społecznych przeprowadza pełne postępowanie dowodowe. Po drugie, sąd ten nie jest związany żadnymi ograniczeniami dowodowymi. Po trzecie, sąd samodzielnie i autonomicznie dokonuje oceny materiału dowodowego. Po czwarte,

sąd ma prawo dokonać własnych, niezależnych od organu administracyjnego ustaleń faktycznych, a także samodzielnie zinterpretować przepisy prawa. Wskazane cechy sprawiają, że sprawy socjalne poddane zostały pełnej kontroli sądowej. W odbiorze społecznym sądy ubezpieczeń społecznych postrzegane są jako istotna gwarancja zachowania praw socjalnych przez obywateli. Ma to szczególne znaczenie w czasie kryzysowym, gdy «władza» ukierunkowana jest na redukcję wydatków i chętnie ogranicza transfery socjalne. Sąd ubezpieczeń społecznych (sąd «socjalny») nie poddaje się tego rodzaju tendencjom.

W uzupełnieniu należy dodać, że rozpoznawczy charakter nie jest jedyną cechą polskiej regulacji prawnej. W Kodeksie postępowania cywilnego wyodrębniono rozdział odnoszący się do rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wspólnym mianownikiem zawartych tam przepisów jest ułatwienie ubezpieczonym dochodzenia swoich praw socjalnych. Rozwiązania te koncentrują się głównie na wspomżeniu realizacji prawa do sądu. Przykładowo należy wskazać na kilka rozwiązań. Sądem właściwym do rozpoznania sprawy «socjalnej» jest sąd miejsca zamieszkania ubezpieczonego, czyli sąd łatwo dostępny. Ubezpieczony został zwolniony od ponoszenia jakichkolwiek kosztów sądowych. Czynnikiem ekonomicznym nie wpływa zatem na rozpoznanie sprawy «socjalnej». Pełnomocnikiem ubezpieczonego może być również przedstawiciel organizacji społecznej. Znacząco odformalizowano wniesienie odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Może ono nastąpić również w formie ustnej do protokołu. Nie stosuje się do odwołania wymogów warunkujących wniesienie pozwu. Na rzecz ubezpieczonego odwołanie od decyzji może wnieść także organizacja pozarządowa. Sądowi przyznano szczególne uprawnienia władcze. Pod rygorem wymierzenia grzywny może on zobowiązywać osoby trzecie oraz instytucje, ale również same strony do wykonania zarządzeń zmierzających do wyjaśnienia sprawy.

Charakterystyczne dla postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest również to, że sąd powszechny nie kasuje decyzji wydanej przez organ administracyjny. Rozstrzygnięcie sądu sprowadza się bowiem do oddalenia odwołania albo do zmiany decyzji i orzeczenia o istocie sprawy. W rezultacie, sąd «socjalny» nie tyle kontroluje organ administracyjny, co zastępuje go w ramach procedury odwoławczej. Prawomocne rozstrzygnięcie sądu przyznające ubezpieczonemu określone świadczenie albo kształtujące korzystnie jego sytuację prawną zastępuje akt administracyjny i podlega wykonaniu tak, jak ostateczna decyzja administracyjna.

Przeprowadzona charakterystyka polskiego modelu postępowania w sprawach socjalnych skłania do wyrażenia ogólnej refleksji. Doświadczenia ostatnich lat – najpierw światowy kryzys gospodarczy z 2007–2009 r., następnie czas pandemii w latach 2020–2021, i wreszcie bestialska napaść Rosji na Ukrainę – ukazują,

że w sytuacji kryzysowej osoby najłabsze w największym stopniu narażone są niepożądane konsekwencje. Efekt ten jest łagodzony istnieniem bezstronnej i niezależnej, a zatem nie ulegającej «wplywowi chwili» struktury sądowej, wyspecjalizowanej w rozpoznawaniu spraw «socjalnych». W ujęciu modelowym sąd «socjalny» stanowi gwarancję i przeciwwagę dla tendencji polegających na uszczuplaniu, w imię racji kryzysowych, podstawowych praw socjalnych. Redystrybucja środków zaspokajających potrzeby socjalne dokonywana w trybie administracyjnym zabezpieczeń tego rodzaju nie posiada. Umożliwia to przekierowanie środków na inne partykularne cele. Spojrzenie z pozycji «chwili» może usprawiedliwiać tego rodzaju działania, szersza perspektywa skłania jednak do odmiennych przemyśleń. Budowanie nowoczesnego państwa prawa ma sens tylko wówczas, gdy sprawdzi się ono w sytuacjach kryzysowych. Niezależne sądownictwo «socjalne» stanowi istotną gwarancję tego celu.

**Піотр ПРУСІНОВСЬКИЙ,**

*голова Верховного Суду Республіки Польща,  
що керує Палатою з питань праці та соціального забезпечення,  
професор Вармінсько-Мазурського університету в Ольштині  
(Республіка Польща)  
габілітований доктор права*

## **ПОЛЬСЬКА МОДЕЛЬ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СОЦІАЛЬНИХ СПРАВ: ВИКЛИКИ КРИЗОВОГО ПЕРІОДУ**

Хоча термін «соціальна справа» не є притаманним для польського законодавства, однак це не означає, що в юридичній сфері він не вживається. У розмовній мові прикметник «соціальний» у першу чергу пов'язують із діяльністю щодо перерозподілу благ, здебільшого фінансового характеру, особам, які не можуть самостійно задовольнити свої життєві потреби. У польському правопорядку «соціальні спори» також не мають уніфікованого тлумачення і єдиного механізму розгляду. Отже, необхідно констатувати множинність процедур розв'язання юридичних спорів, що виникають у соціальній сфері.

Проте законодавець чітко виокремив правові спори, які мають «страховий» елемент. Так, ідеться про справи, що стосуються соціальних виплат (пенсій за віком, з інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника тощо), які є частиною внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. У таких справах запроваджено дуалістичний механізм оскарження рішень, дій та бездіяльності відповідного суб'єкта публічної адміністрації. По-перше, розгляд заяви на отримання таких виплат знаходиться в компетенції адміністративного органу (найчастіше Управління соціального страхування Польщі (пол. *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*). Як результат, адміністративний орган, виконуючи владно-управлінські функції, приймає адміністративне рішення у справі і керується положеннями Кодексу адміністративного провадження Польщі (1960). Якщо застрахована особа незадоволена таким рішенням адміністративного органу, то вона має право його оскаржити в судовому порядку. Варто зауважити, що в цьому випадку відсутня можливість адміністративного оскарження адміністративного акта до вищестоячого органу: необхідно звертатися до суду загальної юрисдикції (цивільних судів). Особливістю такого юридичного спору є те, що Управління соціального страхування Польщі перестає бути суб'єктом, який приймає рішення, натомість стає рівноправним учасником цивільного процесу, який наділений тими ж процесуальними правами та обов'язками, що й застрахована особа – позивач.

Водночас указаний механізм оскарження рішень не стосується усіх «соціальних справ». Якщо соціальні виплати не пов'язано зі сплатою внесків на соціальне страхування (допомога з безробіття, різні види доплат та інші соціальні виплати), то контроль за їхнім адмініструванням здійснює адміністративний орган вищого рівня, а не незалежний і неупереджений суд. Адміністративне рішення такого органу підлягає оскарженню до адміністративного суду, що перевіряє його винятково на предмет «відповідності нормі закону». Як наслідок, адміністративний суд не наділено повноваженнями збирати і досліджувати докази, адже він лише перевіряє законність оскаржуваного рішення.

Окреслені способи розгляду «соціальних справ» неоднаково «вигідні» для отримувачів соціальних виплат. Можна стверджувати, що розгляд спорів у судовому провадженні є більш ефективним.

По-перше, під час судового процесу суд загальної юрисдикції досліджує докази, що гарантує всебічне вивчення обставин справи і впливає на застосування норм матеріального права. Адже провадження в суді спрямовано на з'ясування всіх фактів і подій справи, а провадження в адміністративному органі виконує переважно контрольну функцію щодо процесу винесення адміністративного рішення.

По-друге, особливо в соціально чутливих питаннях – а до них, безперечно, належать «соціальні справи» – розгляд справи саме судом стабілізує емоційний стан суспільства. Громадянин легше змиритися з несприятливим рішенням суду, ніж із рішенням адміністративного органу.

По-третє, національні суди менш піддаються тиску з боку державних органів, які часто переслідують свої «державотворчі» інтереси, які не завжди відповідають потребам одержувачів соціальних виплат.

Під час аналізу особливостей механізму захисту соціальних прав осіб у «соціальних спорах» судами загальної юрисдикції необхідно звернути увагу на його суб'єктивну та об'єктивну сторони. Суб'єктивний аспект указує на функціонування організаційно відокремленої та спеціалізованої структури судових органів, відомих як «суди соціального забезпечення». У такій системі на постійній основі здійснюють правосуддя кілька сотень польських суддів на всіх ланках судової структури – у районних, окружних та апеляційних судах. До таких «судів соціального забезпечення» щорічно надходить від 100 до 200 тис. «соціальних справ». Судом касаційної інстанції є Верховний Суд Польщі, що складається з трьох частин – Цивільної палати, Кримінальної палати та Палати з питань праці й соціального забезпечення.

Уважаємо, що наявність такої стійкої відокремленої структури судів «соціального правосуддя» варто оцінити позитивно з багатьох причин. По-перше,

це дозволяє забезпечити єдність судової практики щодо тлумачення норм законодавства, що не завжди відповідає позиціям адміністративних органів. По-друге, це спонукає до постійного підвищення кваліфікацій учасників судового процесу. По-третє, спеціалізація суду впливає на ефективність організації діяльності медичних органів, які доволі часто виступають стороною в «соціальних справах» і здійснюють медичний огляд застрахованих осіб.

Цікаві висновки можемо сформулювати і під час аналізу об'єктивного (предметного) аспекту діяльності «судів соціального забезпечення». Так, положення Кодексу цивільного процесу Польщі (1964) надають їм можливість під час розгляду «соціальних справ» застосовувати інститути доказового провадження. Отже, роль суду полягає не у здійсненні судового контролю за прийняттям оскаржуваного рішення адміністративним органом, а в розгляді справи за суттю в межах, визначених в адміністративному провадженні. Така модель має багато позитивних наслідків: суд проводить повну доказову процедуру; суд не зв'язаний жодними доказовими обмеженнями; суд незалежно та автономно оцінює докази; суд має право робити власні висновки щодо обставин справи незалежно від фактів, установлених адміністративним органом; суд самостійно тлумачить норми права. Зазначені особливості вказують на те, що «соціальні справи» є предметом повного судового контролю. Суспільство оцінює діяльність «судів соціального забезпечення» як важливу гарантію захисту соціальних прав фізичних осіб, що особливо важливо в період кризи, коли «влада» орієнтована на скорочення витрат і охоче обмежує фінансування соціальної сфери. Зазвичай «соціальний суд» не піддається таким тенденціям.

Крім того, варто зазначити, що оцінка доказів судом не є єдиною особливістю його правового регулювання. У Цивільному процесуальному кодексі Польщі (1960) є окремий розділ, що стосується розгляду справ у сфері соціального страхування, який пронизано ідеями ефективного захисту соціальних прав застрахованих осіб. Усе цивільно-процесуальне законодавство спрямовано на реалізацію особою права на справедливий суд. Тут необхідно вказати на кілька концептуальних аспектів:

- компетентним судом щодо розгляду «соціальної справи» є місцевий суд, тобто суд за місцем проживання застрахованої особи, що є найбільш доступним;
- позивача – застраховану особу – звільнено від сплати будь-яких судових витрат, тобто економічний фактор не впливає на доступ особи до суду і розгляд «соціальної справи»;
- представником застрахованої особи у суді може бути член громадської організації;

- значно спрощено процедуру подання апеляційної скарги на рішення Управління соціального страхування Польщі: це можливо зробити усно до протоколу, якщо лише вимоги не стосуються предмета позову;
- подати позов щодо оскарження рішення адміністративного органу, яке стосується застрахованої особи, може також неурядова організація;
- суд наділено спеціальними владно-управлінськими функціями щодо накладення штрафних санкцій на третіх осіб та установи, а також сторони судового провадження за випадку невиконання ухвал суду, що спрямовані на повне з'ясування обставин справи.

Характерним для судових проваджень у «соціальних спорах» є також і те, що суд загальної юрисдикції не скасовує рішень, прийнятих адміністративним органом. Рішення суду може означати або відхилення оскарження такого рішення особою, або ж зміну адміністративного рішення і розгляд справи за суттю. Як наслідок, «соціальний суд» не контролює рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу, а замінює його в межах процедури оскарження. Остаточне рішення суду, що надає застрахованій особі додаткові виплати чи пільги, які сприятливо впливають на її правовий статус, замінює адміністративний акт і підлягає виконанню як остаточне рішення.

Наведена характеристика польської моделі судового розгляду соціальних прав «судами соціального забезпечення» спонукає нас до формулювання загального висновку. Досвід останніх років – спочатку світова економічна криза 2007–2009 років, потім час пандемії в 2020–2021 роках і, нарешті, звірячий напад Росії на Україну – показує, що у кризовій ситуації найвразливіші прошарки населення найбільше знаходяться під впливом таких негативних наслідків. Цей ефект пом'якшується існуванням неупередженого і незалежного від «впливу моменту» суду, що спеціалізується на розгляді «соціальних справ». Як модель, діяльність «соціального суду» спрямовано на захист фундаментальних соціальних прав, незважаючи на те, що дуже часто урядовці намагаються застосувати політику «виснаження» населення. «Соціальний суд» – запорука дотримання прав людини.

Перерозподіл коштів на задоволення соціальних потреб, що здійснюється адміністративними органами, такого захисту не передбачає. Погляд законодавця з позиції «одного моменту» може виправдати такі дії адміністративних органів, проте «погляд у майбутнє» надає інші думки до роздумів та дій. Розбудова сучасної правової держави має сенс лише тоді, коли її прояви будуть гарантією виходу з кризових ситуацій. Незалежне «соціальне судочинство» – важлива гарантія досягнення цієї мети.

**Олександр РОГАЧ,**

*проректор з науково-педагогічної роботи*

*Ужгородського національного університету,*

*доктор юридичних наук, професор,*

*член Науково-консультативної ради при Верховному Суді*

## **ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФІЛЬТРІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА ЇХНЯ ВІДПОВІДНІСТЬ ПРИНЦИПУ ДОМІРНОСТІ**

Відповідно до п. 20 частини першої ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин.

Згідно з частиною другою ст. 12 КАС України спрощене позовне провадження призначено для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Частина шоста цієї ж статті наводить перелік справ, які КАС України визнаються справами незначної складності.

Вказаний перелік не є вичерпним, оскільки п. 10 частини шостої ст. 12 КАС України відносить до малозначних справ і «інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження». Звичайно, що таке формулювання норми права допускає певну свободу під час прийняття суддею рішення. З одного боку, такий «суддівський розсуд» є гарантією незалежності судді, однак з іншого – прагнення судді до такої свободи може призвести до зловживання правом. З огляду на це підтримуємо позицію Конституційного Суду Німеччини, який зазначив: «...особливе завдання суддівської гілки влади полягає в тому, щоб у процесі оціночного пізнання, якому притаманні й деякі вольові елементи, винести на “денне світло” і реалізувати у своїх рішеннях ті уявлення про загальносуспільні цінності, які імпліцитно інтегровані в конституційно-правову систему, але не знайшли або знайшли неповною мірою свій вираз у текстах писаних законів. При цьому суддя повинен утримуватися від свавілля; його рішення має базуватися на раціональному аргументуванні» (BVerfGE 34, 269, 287) [5, с. 154].



Глава 10 (статті 257–263) Розділу II КАС України визначає порядок розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження. Частина перша ст. 257 КАС України фактично дублює положення частини другої ст. 12 КАС України і передбачає, що за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності.

Частина четверта ст. 257 КАС України встановлює категорії спорів, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження: 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом; 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлені вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлена вимога про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Таким чином, ураховуючи положення п. 10 частини шостої ст. 12 КАС України, частин першої та другої ст. 257 КАС України, можна стверджувати, що справа щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлені вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що не перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, буде віднесена судом до адміністративних справ незначної складності (малозначна справа) і підлягатиме розгляду за правилами спрощеного позовного провадження.

Великий тлумачний словник української мови дає таке означення слова «малозначний»: який не має великого значення, впливу [1].

Прожитковий мінімум для працездатних осіб є однією з соціальних гарантій держави і визначається як вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я, набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Прожитковий мінімум для працездатних осіб на 2023 рік в Україні складає 2 684 гривні. Відповідно, верхня межа ціни позову (вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень) за пунктом другим частини четвертої ст. 257 КАС України складає

1 342 000 гривень, тобто більше 200 мінімальних заробітних плат станом на 01.01.2023.

Слід відмітити, що в країнах Європейського Союзу та провідних країнах світу підходи до визначення верхньої межі ціни позову в малозначних (дрібних) справах різняться. Так, у Європейському Союзі діє Регламент (ЄС) № 861/2007 Європейського парламенту та Ради від 11.07.2007, яким упроваджується Процедура ЄС для дрібних позовів (ЕССП). ЕССП застосовується тільки до справ у транскордонному контексті та як альтернатива процедур, передбачених національними законодавствами держав – членів ЄС. По суті, ЕССП та Процедура видачі Європейського виконавчого листа 2006 року є першими автономними процедурами ЄС, встановленими для транскордонних справ про стягнення заборгованості. ЕССП застосовується незалежно від того, оспорується або не оспорується позовна вимога, за умови, що її сума не перевищує 2 000 євро і має транскордонну компоненту, тобто хоча б одна зі сторін зареєстрована на основне проживання або постійно проживає в іншій державі – члені ЄС, аніж держава – член ЄС, у якій розташований суд або арбітражний суд, що розглядає справу відповідно до ст. 3 Регламенту [2, с. 148]. Однак слід відмітити, що використання вказаного регламенту не знайшло свого широкого застосування в судовій практиці ЄС.

У Великій Британії максимальна сума малозначного позову встановлювалася в розмірі 10 000 фунтів стерлінгів, у Франції – 10 000 євро. У США максимальну суму малозначного позову встановлено в розмірі 15 000 доларів, у цивільних справах, як правило, 5 000–7 500 доларів; у Канаді – 25 000 канадських доларів; в Ізраїлі малі позови не перевищують 16 500 шекелів [3, с. 171], у Польщі – 20 000 злотих [4].

Порівнюючи мінімальні заробітні плати в названих країнах (дані отримано з відкритих джерел):

- офіційна мінімальна зарплата у Великій Британії у 2022 році становила 1 851 фунтів стерлінгів. Таким чином, розмір ціни позову для кваліфікації справ малозначними не перевищує 5,4 мінімальних заробітних плат.
- у Франції у III кварталі 2022 року мінімальна заробітна плата складала 1646 євро. Таким чином, розмір ціни позову для кваліфікації справ малозначними не перевищує 6 мінімальних заробітних плат.
- згідно з Федеральним законодавством США, в країні існує мінімальна заробітна плата, яка дорівнює 7,25 долара за годину. Але тут варто звернути увагу, що кожен штат має право встановлювати свій мінімум із заробітної плати. Наприклад, у Маямі сплачують 8,46 долара на годину, а в

Нью-Йорку 2022 року почали сплачувати по 15 доларів за годину. Робочий тиждень у середньому складає 40–47 годин. Тобто, середня мінімальна заробітна плата складає близько 1 300 доларів США на місяць.

- мінімальна заробітна плата в Канаді з урахуванням роботи протягом 40-годинного робочого тижня становить залежно від провінції та зайнятості від 2 033 до 2 773 канадських доларів. Таким чином, розмір ціни позову для кваліфікації справ малозначними не перевищує 9–12 мінімальних заробітних плат;
- рівень мінімальної заробітної плати в Ізраїлі на кінець 2022 року становив 6 тис. шекелів. Таким чином, розмір ціни позову для кваліфікації справ малозначними не перевищує 2,75 мінімальних заробітних плат;
- мінімальна заробітна плата в Польщі з 01.01.2023 – 3 383 злотих. Таким чином, максимальна сума малозначного позову в країні дорівнює 6 мінімальним заробітним платам.

Аналіз вищенаведених статистичних даних свідчить про явну невідповідність верхньої межі ціни позову в малозначних справах в Україні зокрема і в КАС України, та в законодавстві іноземних держав.

Для нас очевидним є те, що поєднання «малозначності» та «прожиткового мінімуму» у формулюванні відповідної норми КАС України означає, що для сторін процесу розмір ціни позову при кваліфікації справ малозначними не мав би складати великого значення.

Враховуючи лексичне значення слова «малозначний», правове регулювання малозначних (дрібних) справ у процесуальному законодавстві іноземних держав, реалії соціально-економічного життя в Україні, низькі показники державних соціальних гарантій у державі, положення принципу верховенства права і його вимоги – принципу домірності, вважаємо, що встановлення верхньої межі ціни позову для кваліфікації справ малозначними в розмірі п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб не є домірним переслідуваній меті та спричиняє надмірне обмеження прав позивача використовувати більш широкі за обсягом та суттю правові механізми, які передбачено в загальному позовному провадженні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/maloznachnij> (дата звернення: 11.04.2023).
2. Сільвестрі Е. Процедура дрібних позовів: міркування та ідеї з Європи й Італії для українських реформ. *Право України*. 2017. № 8. С. 147–153.

3. Фонова О. Спрощені провадження у господарському процесі реформ. *Право України*. 2017. № 9. С. 167–175.
4. Olas Andrzej. Some remarks on the pending reform of the Polish domestic small claims procedure. *Малозначні спори: європейський та український досвід вирішення* : зб. наук. пр. учасників Міжнар. наук.-практ. конф., 23–24 листоп. 2018 р. Київ, Україна. URL:<https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/04b9b336-2df9-453e-afa0-2b76ba828d4a/content> (дата звернення: 11.04.2023).
5. Рогач О. Я. Зловживання правом: теоретико-правове дослідження. Ужгород : Ліра. 2011. 368 с.

**Олександр СИТНИКОВ,**  
*доцент кафедри публічного права  
Навчально-наукового інституту права  
Державного податкового університету,  
кандидат юридичних наук*

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДОСТУПУ ДО АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У СОЦІАЛЬНИХ СПОРАХ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

В умовах правового режиму воєнного стану, відповідно до вимог ст. 12<sup>2</sup> Закону України «Про правовий режим воєнного стану», суди, органи та установи системи правосуддя діють виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією України та законами України [1]. Цим положенням законодавства встановлюється принцип безперервності здійснення державою правосуддя в країні навіть в умовах повномасштабної війни.

Доступність правосуддя у справах про захист соціальних прав приватних осіб під час дії воєнного стану набуває великого значення з точки зору судового контролю за дотриманням суб'єктами владних повноважень принципу Верховенства права у своїй діяльності й дотримання прав, свобод та інтересів всіх осіб у непростих умовах повномасштабної війни на більшості території країни.

Метою дослідження є аналіз стану доступу громадян, які потребують соціального захисту до адміністративних судів в умовах воєнного стану, визначення проблемних питань з метою пошуку шляхів їхнього вирішення в короткі терміни і налагодження ефективних механізмів захисту соціальних прав громадян.

Дослідження проблем доступу до правосуддя в умовах воєнного стану частково розкривається у працях таких учених, як П. Гуйван, А. Завидняк, А. Герич, О. Мілієнко, В. Кузьмишина та ін.

Гарантії доступу до адміністративного суду у справах про захист соціальних прав приватних осіб закріплені Конституцією та законами України і повинні мати відповідні механізми реалізації на практиці під час дії воєнного стану.

Основними проблемами реалізації права на доступ до правосуддя в умовах воєнного стану є:

- фізичний доступ до судів;
- фінансова доступність судових процедур;
- розумність строків звернення до суду та судового розгляду справи.

Відповідно до вимог ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України [1]. Таким чином, формально при введенні воєнного стану навіть на всій території України судова система не змінюється, змінюються лише умови роботи та функціонування судів, які можуть бути передбачені як законодавчими актами, так і підзаконними нормативно-правовими актами.

У Вищій раді правосуддя повідомили, що у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя під час воєнного стану 171 суду змінено територіальну підсудність судових справ. Із них 117 судів станом на 01.03.2023 не змогли повернутися назад [2]. Тобто відсутність фізичного доступу для частини населення через окупацію або ведення бойових дій на території країни унеможливила звернення до відповідного суду на території, де вони проживають або проживали. Частково вирішити вказані проблеми вдалось за рахунок внесення змін до частини сьомої ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». На виконання Закону відповідними розпорядженнями Голови Верховного Суду «Про зміну територіальної підсудності судових справ в умовах воєнного стану», враховуючи неможливість судами здійснювати правосуддя під час воєнного стану, територіальну підсудність судових справ, що розглядались у цих судах, було змінено.

Наступним важливим чинником доступу до правосуддя є фінансова доступність судових процедур: сплата судового збору, отримання правової допомоги, несення інших витрат, пов'язаних із розглядом адміністративної справи. Реалізація громадянами свого права доступу до правосуддя в цій частині цілком залежить від волі держави. Неспроможність особи отримати доступ до правосуддя через відсутність коштів на сплату судового збору або надання правової допомоги часто призводить до того, що особа відмовляється від судового захисту. Слід констатувати, що законодавець не передбачив будь-яких послаблень або звільнення від сплати судового збору під час дії воєнного стану. Однак суди відповідально ставились до вирішення вказаної проблеми і в більшості випадків задовольняли клопотання про звільнення від або зменшення розміру судових витрат.

Після введення на території України воєнного стану законодавець, на відміну від пандемії COVID-19, не вніс змін до процесуальних законів та не роз'яснив судам, як застосовувати процесуальні строки в судових справах. Однак ще на початку повномасштабного вторгнення Верховний Суд у своїх повідомленнях на сайті Судової влади України зауважував, що запровадження воєнного стану на території України є поважною причиною для поновлення процесуальних строків. У подальшому у своїй практиці адміністративні суди здебільшого дотримувались роз'яснень Верховного Суду щодо застосування строків під час розгляду соціальних справ.

Ретельний і своєчасний аналіз проблем, які виникають при зверненні громадян за захистом своїх соціальних прав до адміністративного суду є запорукою усунення перешкод для ефективного захисту прав свобод та інтересів громадян, постраждалих від збройної агресії. Для повноцінного функціонування та здійснення правосуддя варто розробити та запроваджувати електронне судочинство, яке забезпечує певною мірою доступ до правосуддя в умовах воєнного стану за неможливості участі в розгляді справи з об'єктивних причин. Законодавчого доопрацювання потребує дистанційне судочинство. Як правильно зазначає А. Й. Герич: «Війна спричинила ще більший попит на дистанційне судочинство, оскільки є можливість залишатися в безпеці, зменшуються фінансові та часові витрати та покращується доступ до суду, оскільки є можливість брати участь у судовому засіданні за межами суду» [3, с. 227–232].

Здійснення правосуддя судами в умовах воєнного стану є необхідним з точки зору реалізації конституційного права громадян на звернення за захистом своїх прав до суду, а також утвердження незалежності держави, ілюстрації здатності держави ефективно функціонувати навіть в умовах війни.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 13.04.2023).
2. Зубова А. Суди в евакуації: як війна змінила карту судів України (інфографіка). *Медійна ініціатива за права людини : вебсайт*. 2023.03.04. URL: <https://mipl.org.ua/sudy-v-evakuacziyi-yak-vijna-zminyla-kartu-sudiv-ukrayiny-infografika/> (дата звернення: 14.04.2023).
3. Герич А. Й. Доступ до адміністративного правосуддя під час війни. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 227–232. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.42> (дата звернення: 14.04.2023).

**Михайло СМОКОВИЧ,**

*суддя, голова Касаційного адміністративного суду*

*у складі Верховного Суду,*

*доктор юридичних наук, професор,*

*заслужений юрист України*

## **СУДОВИЙ ЗАХИСТ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: ПРАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Конституція України як фундаментальний правовий акт найвищої юридичної сили проголосила Україну соціальною державою, а людину – найвищою соціальною цінністю (статті 1, 3). Конституційне визнання людини соціальною цінністю найвищого ґатунку унеможливорює визнання державою і суспільством будь-яких інших соціальних інститутів, об'єднань чи явищ такими, що мають верховенство над людиною. Сутність соціальної держави конкретизовано в положеннях Конституції України, які унормували соціальну спрямованість економіки, право кожного на соціальний захист і достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї і відповідно – обов'язок держави забезпечити виплату пенсій, інших видів соціальних виплат, які становлять основне джерело існування людини, у розмірі, що є не нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ч. 4 ст. 13, ч. 3 ст. 46, ст. 48). Водночас конституційне право людини на соціальний захист гарантується в Україні системою юридичних механізмів і засобів, одним з яких є судовий захист соціальних прав людини.

Європейський кодекс соціального забезпечення від 16.04.1964 визначив можливість утворення в національній системі права Договірних Сторін спеціальних судів «для розгляду питань соціального забезпечення», рішення яких у соціальних спорах можуть вважатися остаточними за умови унормування національним законодавцем заборони щодо їхнього інстанційного оскарження (ч. 3 ст. 69) [1]. В Україні не передбачено створення соціальних судів, тому що розгляд судових справ в аспекті вирішення соціальних спорів віднесено законодавцем до юрисдикції адміністративних судів.

Загальний класифікатор спеціалізацій суддів та категорій справ, що затверджений наказом Державної судової адміністрації України від 21.12.2018 № 622 [2], відносить до предмета відання адміністративного судочинства вирішення судових спорів в аспекті реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та публічної житлової політики, зокрема й тих, що стосуються управління, нагляду, контролю та інших владних управлінських функцій (призначення, перерахунку та здійснення страхових ви-



плат) у сфері відповідних видів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також вирішення спорів в аспекті соціального захисту тощо. Так, кожного року до адміністративних судів як спеціалізованих судів системи судустрою України надходять десятки тисяч адміністративних справ із соціальних спорів. Це свідчить, що в повсякденному житті конституційно визначена цінність людини як вищої соціальної цінності, задекларованої у ст. 3 Конституції України, яка фактично задає «тон», створює «платформу» і, по-суті, визначає юридичне спрямування всіх інших статей Конституції України, предметом правового регулювання яких є права людини, визначальне місце з-поміж яких займають саме соціальні права, нерідко нівелюється самою ж державою в умовах конкуренції приватних і публічно-правових інтересів.

До прикладу, лише до Верховного Суду, у складі якого діє судова палата Касаційного адміністративного суду з розгляду справ щодо захисту соціальних прав, у 2018 році надійшло 14 978 справ і матеріалів, з яких 78% справ було переглянуто в касаційному порядку, натомість у 2019 році надійшло 6 642 справ і матеріалів і відповідно 66% з них переглянуто. Дещо менша кількість судових матеріалів із соціальних спорів, а саме 5 203, надійшло до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду в 2020 році, з яких 61% було переглянуто цим судом. Водночас у наступні роки означені статистичні дані були такими: у 2021 році надходження становили 5 807 матеріалів і справ, з яких 30% переглянуто в касаційному провадженні; у 2022 воєнному році – надійшло 4 882 матеріали і справи, з них переглянуто в касаційному порядку 25%. За перший квартал 2023 року таких справ і матеріалів надійшло до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду 1 358, з яких 22% переглянуто в касаційному провадженні.

І все ж достатньо значна кількість судових справ із соціальних спорів, які щорічно надходять до адміністративних судів, свідчить, що держава неналежно виконує свої конституційні обов'язки у сфері соціального захисту громадян, визначених у Конституції України (ч. 5 ст. 17, ч. 2 ст. 24, ч. 3 ст. 36, статті 46, 47 та ін.), що не відповідає принципу верховенства права, осьовим центром якого є справедливість.

Практика Верховного Суду свідчить, що предмет означених вище соціальних спорів здебільшого становлять певні соціальні виплати, їхній перерахунок чи недоплату, що так чи інакше зумовлене відповідними законодавчими змінами. До прикладу, Верховна Рада України неодноразово ухвалювала зміни до Закону України «Про державний бюджет України», яким зупиняла дію положень законодавчих актів у частині надання пільг, соціальних виплат, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, якими є: безкоштовний

капітальний ремонт житлових приміщень громадян; безоплатне або пільгове санаторно-курортне лікування; безоплатне або пільгове забезпечення автомобілями; звільнення від або зменшення плати за житло, комунальні послуги, електроенергію, газ, паливо особам, яким надано такі пільги; безкоштовний проїзд усіма видами пасажирського міського (комунального) та приміського транспорту, окремих норм Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [3] тощо.

Наведені вище пільги, компенсації і гарантії стосовно тих осіб, яким вони надані законодавством України, слугують важливою соціальною допомогою, матеріальною підтримкою, що спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, яке включає достатнє харчування, одяг, житло тощо. У соціальній державі неприпустимим є встановлення такого правового регулювання, відповідно до якого розмір пенсій, інших соціальних виплат та допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в Конституції України (*частина третя ст. 46*) і не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберегати її людську гідність, що суперечитиме ст. 21 Конституції України [4, с. 50].

Проте практика національного правотворення свідчить, що нерідко результатом законодавчого реформування є зниження соціальних стандартів, втрата правонаступності в механізмі перерахунку соціальних виплат, скасування певного виду пільг [5], що обурює людину і змушує її шукати захисту в суді. До прикладу, Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади всупереч конституційним вимогам, визначеним у статтях 5, 46, 92, 116 Конституції України, також неодноразово вдавався до практики фактично «ручного» керування соціальними виплатами [6], що є неприйнятним у правовій державі, оскільки порушує принцип поділу державної влади на три гілки і нівелює механізм стримань і противаг, унормований в Основному Законі України.

Загалом Кабінет Міністрів України уповноважений встановлювати процедуру призначення та виплати державної соціальної допомоги, забезпечувати проведення політики соціального захисту, проте не є повноважним визначати засадничі основи такого захисту чи встановлювати інші види соціальних виплат та допомоги, зокрема й форми і види пенсійного забезпечення тощо. Водночас несприйняття Урядом України тих чи інших законодавчо встановлених стандартів і засад соціального забезпечення в державі, як і будь-яким іншим суб'єктом владних повноважень, не дозволяє ставити під сумнів їхній зміст, не забезпечувати реалізацію цих норм тощо.

Укажемо, що зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат та допомоги є конституційно не забороненою. Проте зміна нарахування таких

виплат і допомоги має здійснюватися в законодавчо визначений спосіб і є допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність змісту права на соціальний захист [7]. При вирішенні соціальних спорів адміністративні суди незмінно беруть до уваги таку позицію конституцієдавця, тлумачення волі якого здійснює орган конституційної юрисдикції України.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 09.07.2007 № 6-рп/2007 у справі про соціальні гарантії громадян указав: «Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави» (підп. 3.2. п. 3 мотивувальної частини) [8]. Крім того, Конституційний Суд України в іншому своєму Рішенні, зокрема у справі про соціальний захист ветеранів війни та членів їхніх сімей, від 19.12.2018 № 12-р/2018 наголосив: «Встановлення пільг ветеранам війни <...> є одним із засобів реалізації державою конституційного обов'язку щодо забезпечення соціального захисту осіб, які захищали Батьківщину, її суверенітет і територіальну цілісність, та членів їхніх сімей. Держава не може в односторонньому порядку відмовитися від зобов'язання щодо соціального захисту осіб, які вже виконали свій обов'язок перед державою щодо захисту її суверенітету і територіальної цілісності. Невиконання державою соціальних зобов'язань <...> підриває довіру до держави» (абз. 2 п. 5 мотивувальної частини).

Водночас не завжди коректними в питаннях соціального захисту громадян є інші його юридичні позиції. Так, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 14.03.2018 у справі № П/800/120/14 констатувала: «Рішенням від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України <...> Конституційний Суд України дозволив Кабінету Міністрів України «вручну» регулювати рівень соціальних виплат, хоч раніше приймав з цього приводу прямо протилежні рішення. Цим Рішенням судді Конституційного Суду України фактично порушили право громадян на соціальний захист та достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, які передбачені статтями 46 та 48 Конституції України» [9].

Таким чином, доходимо висновку, що виникнення соціальних спорів нерідко зумовлене «антисоціальним» законодавчим реформуванням, негативним виявом якого є зниження соціальних стандартів, втрата правонаступності в механізмі перерахунку соціальних виплат, скасування певного виду пільг, тому зацікавлені особи мають знати, що за правилами процесуального законодавства України вирішення спорів з приводу пенсійного забезпечення (призначення, перерахунок, обчислення, надання, здійснення, одержання), соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним со-

ціальним страхуванням, належних виплат та пільг дітям війни, а також усіх інших встановлених законом соціальних виплат і допомоги (доплата, соціальна послуга, компенсація, пільги та ін.), що виникають між фізичними особами і суб'єктами владних повноважень, належать до спеціалізації адміністративної юрисдикції, процесуальні механізми, правила і засоби якої дозволяють найбільш ефективно протистояти неправомірним рішенням, діям чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, на яких покладається обов'язок практичної реалізації соціальної функції держави і відновлення порушених соціальних прав особи.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейський кодекс соціального забезпечення від 16.04.1964. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_329?find=1&text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_329?find=1&text) (дата звернення: 12.04.2023).
2. Загальний класифікатор спеціалізацій суддів та категорій справ : наказ Державної судової адміністрації України від 21.12.2018 № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0622750-18#n19> (дата звернення: 12.04.2023).
3. Про Державний бюджет України на 2001 рік : Закон України від 07.12.2000 № 2120-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 2/3. Ст. 10 ; Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів : Закон України від 17.02.2000 № 1459-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 13. Ст.102.
4. Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України : навч. посіб. Запоріжжя : Дике поле, 2012. 480 с.
5. Постанова Верховного Суду від 11.12.2018 у справі № 822/1346/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78528310> (дата звернення: 12.04.2023).
6. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
7. Рішення Конституційного Суду України від 26.12.2011 № 20-рп/2011. *Офіційний вісник України*. 2012. № 3. Ст. 100. Код акта 59981/2012.
8. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.2007 № 6-рп/2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 52. Ст. 2132. Код акта 40412/2007.
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14.03.2018 у справі № П/800/120/14. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/73195164> (дата звернення: 12.04.2023).

**Олександр СТАРОДУБ,**  
*суддя Верховного Суду  
в Касаційному адміністративному суді*

## **ВІДСТУП ВІД ВИСНОВКІВ ВЕРХОВНОГО СУДУ. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАКТИЧНОГО ЗАСТОСУВАННЯ СТ. 346 КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ**

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (ст. 125 Конституції України [1], ст. 36 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [2]).

Формування єдиної практики та забезпечення її сталості є основним завданням, що покладене законом на Верховний Суд.

Водночас формування судової практики передбачає, а часом і потребує, зміни у розумінні та тлумаченні норм права, у підходах до правозастосування, а отже, формування нових висновків щодо застосування норм права.

Статтю 242 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [3] передбачені вимоги, яким повинне відповідати судове рішення.

Такими вимогами є відповідність судового рішення засадам верховенства права, а також законність та обґрунтованість судового рішення.

За визначенням частини першої ст. 242 КАС України ухвалення судового рішення відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права є критеріями законності судового рішення.

Одночасно передбачено правило, згідно з яким при виборі й застосуванні до спірних правовідносин норми права суд зобов'язаний враховувати висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду (ч. 6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ч. 4 ст. 242 КАС України).

Такі процесуальні правила вибору і застосування норм права покликані забезпечити формування єдиної правозастосовної практики, отже стосуються як судів першої та апеляційної інстанцій, так і самого Верховного Суду.

При цьому, на відміну від попередньої редакції, яка діяла до 15.12.2017, чинна редакція КАС України не передбачає право судів першої та апеляційної інстанцій відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду.

За чинним процесуальним законом, таким правом наділено Верховний Суд під час касаційного перегляду справи.

Для реалізації таких повноважень законом передбачена процедура, за якою для відступу від висновку Верховного Суду колегія суддів передає справу на розгляд палати, до якої входить така колегія (ст. 346 КАС України).

Водночас закон не визначає конкретних підстав для відступу від висновку щодо застосування норми права, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду.

Такі підстави можна визначити, виходячи з передбачених законом повноважень Верховного Суду як суду касаційної інстанції та меж касаційного перегляду.

Так, основним завданням Верховного Суду є перегляд у касаційному порядку як судом касаційної інстанції судових рішень місцевих та апеляційних адміністративних судів (ст. 24 КАС України).

За загальним правилом підставами касаційного оскарження судових рішень є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права (ст. 328 КАС України).

Зміст касаційного перегляду полягає в перевірці правильності застосування судом першої чи апеляційної інстанції на підставі встановлених фактичних обставин справи норм матеріального і процесуального права (ч. 1 ст. 341 КАС України).

Таким чином, повноваження Верховного Суду, передусім як суду касаційної інстанції, зводяться до перевірки правильності застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права.

Такі повноваження Верховного Суду як суду касаційної інстанції та правила ст. 346 КАС України вказують на те, що необхідність відступу від раніше сформованого висновку Верховного Суду може бути пов'язано виключно з незгодою з раніше сформованими висновками Верховного Суду щодо правильності застосування судами першої чи апеляційної інстанцій норм права у подібних правовідносинах.

Своєю чергою, така незгода, а отже, необхідність відступу від висновків Верховного Суду, може бути зумовлена різними факторами, як-то зміна суспільних відносин, застарілість та невідповідність правозастосовної практики до сучасних умов та ін.

Європейський суд з прав людини (далі –ЄСПЛ) у своїй практиці також допускає за певних умов відступ від своїх попередніх висновків, зокрема з метою забезпечення того, що тлумачення Конвенції відображає соціальні зміни та відповідає умовам сьогодення (п. 35 рішення ЄСПЛ від 27.09.1990 у справі «Коссі проти Сполученого Королівства» (*Cossey v. the United Kingdom*, заява № 10843/84),

п. 70 рішення ЄСПЛ від 18.01.2001 у справі «Чепмен проти Сполученого Королівства» (*Chapman v. the United Kingdom*, заява № 27238/95).

У постанові Великої Палати Верховного Суду від 04.09.2018 у справі № 823/2042/16 сформульовано загальний висновок, що «...з метою забезпечення єдності та сталості судової практики для відступу від висловлених раніше правових позицій Велика Палата Верховного Суду повинна мати ґрунтовні підстави: її попередні рішення мають бути помилковими, неефективними чи застосований у цих рішеннях підхід повинен очевидно застаріти внаслідок розвитку в певній сфері суспільних відносин або їх правового регулювання...».

Спір між сторонами неодмінно виникає в контексті певних правовідносин, учасниками яких вони є і які регулюються тими чи іншими нормами права.

Вирішуючи спір, суди, у тому числі Верховний Суд, тлумачать норми права, формують висновки щодо їхнього застосування і відповідно до таких норм постановляють судові рішення, забезпечуючи в такий спосіб його відповідність до критерію законності.

За імперативними приписами ст. 58 Конституції України, подальша зміна законодавства (втрата чинності законом, набрання чинності новим законом, внесення до чинних законів змін та доповнень) зворотньої дії в часі не має, не справляє вплив на правовідносини, які існували до таких змін, а зумовлює виникнення нових правовідносин.

Такі правила дії закону в часі вказують на те, що зміна законодавства не може бути підставою для відступу в порядку ст. 346 КАС України від раніше сформованих висновків Верховного Суду, а може слугувати підставою для формування Верховним Судом нових висновків щодо застосування нового законодавства.

Також необхідність відступу від висновків Верховного Суду подекуди обґрунтовується визнанням неконституційним застосованого Верховним Судом закону.

Рішення Конституційного Суду України про визнання закону неконституційним, безумовно, справляє вплив на регулювання правовідносин, оскільки вносить зміни до нормативної бази шляхом припинення дії певної норми (закону) у зв'язку з її невідповідністю до Конституції України.

Однак, за приписами частини другої ст. 152 Конституції України, рішення Конституційного Суду України про визнання закону неконституційним діє виключно на перспективу (на майбутнє) і не може справляти вплив на висновок про законність рішення суду загальної юрисдикції, постановленого із застосуванням норми закону, яку в подальшому визнано неконституційною.

Верховний Суд у постанові від 19.02.2021 у справі № 808/1628/18 у питанні перегляду справи за виключними обставинами сформував такий висновок:

«...Наявність Рішення Конституційного Суду України ... не змінює правового регулювання спірних правовідносин та не доводить факту допущення судом помилки при вирішенні спору, крім того, на час виникнення спірних правовідносин та на час прийняття рішення судом першої інстанції положення вказаної норми були чинними та підлягали застосуванню...».

Вирішуючи питання можливості відступу від своїх попередніх висновків, Верховний Суд у постанові від 21.03.2023 у справі № 240/7411/21 дійшов таких висновків:

«...Зважаючи на пряму дію рішення Конституційного Суду України в часі, поширення висловленої у такому рішенні юридичної позиції на відносини, що виникли до дня ухвалення цього рішення, суперечить частини другої статті 152 Конституції України.

Відступ від позицій Верховного Суду після ухвалення Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності певних норм законодавства, що застосовувалися судами, надав би їм зворотної дії в часі та нівелював би суть частини другої ст. 152 Конституції України...».

Таким чином, оскільки рішення Конституційного Суду України про неконституційність закону в такий спосіб фактично вносить зміни до законодавства, то також не може бути підставою для відступу в порядку ст. 346 КАС України від висновку щодо застосування норми права, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду.

У такій ситуації необхідно формувати нові висновки Верховного Суду у правовідносинах, які зазнали змін у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України рішення, без застосування неконституційного закону.

Окремо варто розглянути можливість відступу від висновків Верховного Суду з посиланням на частину четверту ст. 7 КАС України.

За правилами цієї норми, якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії.

Такий підхід також передбачає, що закон, який був застосований Верховним Судом під час формування висновку, від якого виникла необхідність відступу, застосовано не буде.

Отже фактично матиме місце та ж ситуація, що й у випадку визнання закону неконституційним.



Таким чином, правила частини четвертої ст. 7 КАС України також не можуть слугувати підставою відступу від раніше сформованого висновку Верховного Суду в порядку ст. 346 КАС України.

Водночас це не значить, що Верховний Суд позбавлений можливості поставити під сумнів конституційність закону, щодо якого уже сформовано висновок Верховного Суду.

Однак це буде уже новий висновок, обґрунтований без застосування закону, щодо якого виник сумнів у його конституційності, а отже, і без відступу від попередніх висновків Верховного Суду.

У цій частині варто зауважити, що такий спосіб формування практики хоч і можливий, однак має певні недоліки, оскільки висновок Верховного Суду про те, що закон суперечить Конституції України, не є остаточним і повинен бути підтверджений Конституційним Судом України.

Підсумовуючи, можна зробити загальний висновок, що зміна законодавства (у тому числі внаслідок його неконституційності) передбачає формування нових висновків Верховного Суду, а не відступ від своїх попередніх висновків.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 09.04.2022).
2. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 09.04.2022).
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 09.04.2023).

**Віталій ТОПОЛЬНИЦЬКИЙ,**

*начальник наукового-дослідного відділу  
Центру воєнно-стратегічних досліджень  
Національного університету оборони України  
імені Івана Черняховського,  
кандидат юридичних наук*

## **ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ**

Питання регламентації підстав, порядку введення правового режиму воєнного стану та оголошення стану війни ще з моменту опублікування Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про часткову мобілізацію» від 17.03.2014 № 1126-VII при існуючій на той час загрозі нападу та прямій збройній агресії російської федерації проти України після окупації території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь займають одне з центральних місць у наукових дослідженнях у сфері оборони держави. Зазначені питання регулюються чинним законодавством. Ретельний аналіз та зіставлення окремих норм дозволяє виявити прогалини, що сприяють набуттю суб'єктами владних повноважень певних дискреційних повноважень та всупереч тому призначенню, яке вкладає в неї законодавець, обирати те чи інше право застосовувати норми.

Так, мирний час в Україні існував з моменту проголошення її незалежності до моменту оголошення в державі мобілізації, а саме до дня оприлюднення Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про часткову мобілізацію» від 17.03.2014 № 1126-VII, після скоєння російською федерацією певних протиправних та злочинних дій. Разом з оголошенням часткової мобілізації в державі почав діяти особливий період. Водночас у період з 14.04.2014 до 30.04.2018 на сході країни проводилась широкомасштабна антитерористична операція відповідно до Указу Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». При цьому в державі не було оголошено стану війни та не введено воєнного стану. Водночас для відсічі збройної агресії російської федерації використовувались збройні сили, якими велись активні бойові дії на сході країни. Ведення бойових дій у державі в такий період часу, як особливий період, без введення воєнного стану та оголошення стану війни слід ототожнити з правовим режимом «гібридної війни», який на законодавчому рівні не закріплений в Україні та інших країнах світу. Також у за-

конодавстві зарубіжних країн відсутнє поняття «особливий період». У той же час у національному законодавстві поняття «особливий період» запроваджено з 1993 року в Законах України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-XII та «Про оборону України» від 06.12.1991 № 1932-XII, унаслідок чого в державі з'являється новий період (час) між мирним та воєнним часом.

Отже, під час проведення широкомасштабної антитерористичної операції на сході країни в період дії особливого періоду на законодавчому рівні було врегульовано відносини щодо використання Збройних Сил України (далі – ЗСУ) та можливості ведення ними активних бойових дій проти агресора без оголошення стану війни та введення воєнного стану в державі на підставі Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV.

Водночас судова практика стосовно переведення зі звичайного режиму функціонування державних інституцій на функціонування в умовах особливого періоду не була сталою, у зв'язку з чим судами різних інстанцій неоднаково застосувались норми законодавства щодо визначення строків тривалості особливого періоду в Україні з 2014 по 2018 роки з відповідними для суспільства правовими наслідками. Розв'язати зазначену проблематику вдалось у 2018 році за допомогою судової влади. Так, Верховним Судом, як найвищим судом у системі судоустрою України, у листі на запит Начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України зазначається, що в Україні дія особливого періоду продовжується в часі, оскільки Президентом України не прийняте рішення про переведення державних інституцій на функціонування в умовах мирного часу (лист від 13.07.2018 № 60-1543/0/2-18) [1].

Водночас після припинення широкомасштабної антитерористичної операції 30.04.2018 в Донецькій та Луганській областях заходи з відсічі збройній агресії російської федерації та її стримування і забезпечення державного суверенітету України на їхніх тимчасово окупованих територіях були врегульовані Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях». У прикінцевих та перехідних положеннях зазначеного Закону Верховна Рада України відповідно до п. 9 частини першої ст. 85 Конституції України схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Слід відзначити важливість рішень судової влади у сфері оборони держави щодо повноважень Президента України, що також неможливо недооцінити при здійсненні правосуддя у справі за позовом у березні 2015 року громадської організації «Союз матерів "Захист"» про визнання бездіяльності Президента

України протиправною та зобов'язання Президента України, Верховної Ради України вчинити певні дії. Позовні вимоги обґрунтовано тим, що у зв'язку з неприхованою агресією, захопленням російською стороною частини території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також із різким ускладненням внутрішньополітичної ситуації в південних і східних регіонах держави внаслідок втручання російської федерації у внутрішні справи України, Президент України, не видавши Указ про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях та про застосування (використання) Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та не подавши цього Указу Верховній Раді України на затвердження, а також не прийнявши подання про оголошення стану війни, допустив протиправну бездіяльність.

Вищий адміністративний суд України 23.10.2017 у позові відмовив після перегляду рішень у справі про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання Президента України та Верховної Ради України вчинити певні дії [2]. Також Верховний Суд 30.01.2018 відмовив у задоволенні заяви позивача про ухвалення додаткового рішення у справі № 800/451/16 (800/445/15, 800/101/15) [3].

У мотивувальній частині рішення від 23.10.2017 Вищий адміністративний суд України зазначив, що Президент України, маючи компетенцію, зокрема, вносити до парламенту подання про оголошення стану війни, приймати рішення про використання ЗСУ та інших військових формувань і рішення про введення воєнного стану, уповноважений вирішувати в кожному конкретному випадку питання щодо спрямованості цих дій на забезпечення національних інтересів і безпеки України, наявності загроз державній незалежності України, правам і свободам людини і громадянина тощо відповідно до цілей, завдань та функцій держави, закріплених насамперед у положеннях статей 1, 3, 17, 18, 102, 106 та інших до Конституції України. Повноваження у сферах політики національної безпеки та оборони, зазначені вище, є дискреційними, але здійснюються ним у межах та в порядку, визначених Конституцією та законами України. Під час прийняття відповідних рішень Президент України враховує, серед іншого, політичні обставини та складові як зовнішньої, так і внутрішньої політики держави. Також судом встановлено, що відповідної пропозиції про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях до Президента України від Ради національної безпеки і оборони України не надходило, а отже, питання щодо прийняття рішення про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях Президентом України не розглядалось, а тому колегія суддів не може втручатися в дискрецію (вільний розсуд) відповідача поза межами перевірки за критеріями відповідності прийняття ним рішень (вчинення дій), передбачених ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [4].

На підставі вищевикладеного, слід прийти до висновку, що державні інституції (суб'єкти владних повноважень) відзначаються певною специфічністю діяльності та дискреційними повноваженнями на момент запровадження в державі певних правових режимів, зокрема і на сьогодні – під час особливого періоду (в період дії воєнного стану). Тому вдосконалення в зазначеній частині національного законодавства з питань національної безпеки і оборони держави, захисту державного суверенітету та територіальної цілісності України щодо правового регулювання певних відносин не повинне залишатися справою віддаленого майбутнього, а є на сьогодні нагальною потребою.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лист Верховного Суду від 13.07.2018 № 60-1543/0/2-18 Начальнику Генерального штабу – Головнокомандувачу Збройних Сил України. URL: <https://medoc.ua/uk/blog/osoblivij-period-v-ukrani-di-verhovnij-sud> (дата звернення: 14.04.2023).
2. Постанова Вищого адміністративного суду України від 23.10.2017 у справі № 800/451/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70060807#> (дата звернення: 14.04.2023).
3. Ухвала Верховного Суду від 30.01.2018 у справі № 800/451/16 (800/445/15, 800/101/15). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71979314> (дата звернення: 14.04.2023).
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції від 15.12.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 14.04.2022).

**Наталія ХЛІБОРОб,**

*доцентка кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету імені Івана Франка,  
членкиня Науково-консультативної ради при Верховному Суді*

## **ДИСТАНЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ: ВІДПОВІДЬ НА ВИКЛИКИ ВІЙНИ**

Цифровізація та застосування цифрових технологій у сфері здійснення публічної влади, у тому числі щодо здійснення правосуддя, стали відповіддю на виклики, які були спровоковані пандемією та набули особливої актуальності для України в умовах повномасштабного вторгнення росії. Також, у зв'язку з повномасштабним вторгненням РФ на територію України, веденням активних бойових дій та тимчасовою окупацією окремих територій, низка судів призупинили свою діяльність. Це спричинило неможливість здійснення правосуддя на цих територіях. Зрештою, ризики щодо можливості захистити життя та здоров'я учасників процесу під час здійснення правосуддя постали особливо гостро на всій території України внаслідок ракетних атак.

Проте в період воєнного стану відповідно до ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1] повноваження судів не може бути припинено, а частина друга ст. 26 зазначеного Закону передбачає, що скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється. З огляду на необхідність забезпечувати здійснення правосуддя навіть у таких складних умовах відповідними розпорядженнями Голови Верховного Суду «Про зміну територіальної підсудності судових справ в умовах воєнного стану», враховуючи неможливість судами здійснювати правосуддя під час воєнного стану, територіальну підсудність судових справ, що розглядались у цих судах, було змінено. Але цього є недостатньо, щоб забезпечувати належний доступ до правосуддя та гарантувати безпеку учасників судового процесу.

Саме тому цифровізація, здійснення правосуддя з використанням відеоконференцій, е-платформи доступу до правосуддя, дистанційне правосуддя варто розглядати не як тимчасові заходи, а як важливу складову для подальшого вдосконалення процесуального законодавства з метою створення можливостей для ефективного використання цифрових технологій під час здійснення правосуддя в умовах викликів війни.

Голова Верховного Суду Всеволод Князев наголосив, що ключові зміни в судочинстві в умовах війни мають полягати в запровадженні можливості дис-

танційного розгляду справ, що запроваджено вже у багатьох країнах світу ще під час пандемії COVID-19 [2].

Необхідність таких кроків є очевидною також у контексті Європейської інтеграції. Зокрема, у документі Європейської комісії «Забезпечення правосуддя в ЄС – Європейська стратегія підготовки суддів на 2021–2024 роки» [3] особливий акцент зроблено на необхідності розширення цифровізації правосуддя. Наголошується на тому, що фахівці у сфері юстиції мають готуватися з урахуванням необхідності набуття ними навичок у сфері цифровізації та використання штучного інтелекту. Практикуючі працівники юстиції повинні усвідомлювати вплив цифрових інструментів і технологій на справи, що розглядаються, і бути готовими належним чином використовувати їх у повсякденній практиці. Їм необхідно забезпечити належний захист прав і персональних даних осіб у цифровому просторі, зокрема, щоб сторони могли отримати доступ до файлів і відвідувати судові засідання.

Над ініціативами запровадження дистанційного судочинства працюють фахівці у багатьох країнах. Зокрема, у ФРН розроблено законопроект про внесення змін до ст. 128 Цивільного процесуального кодексу ФРН. Відповідно до пропонувананих змін, проведення усного слухання за допомогою відеоконференції відповідно до § 128 ЦПК ФРН стане альтернативою особистому слуханню в цивільному процесі [4].

Використання відеоконференцій у цивільному судочинстві також закріплено у ст. 277 Цивільно-процесуального кодексу Австрії. Однак активно застосовуватись ці норми почали після ухвалення низки законодавчих актів у сфері протидії COVID-19. Зокрема, сторони набули права вільно вибирати за попередньою домовленістю, щоб судові слухання проводилося за допомогою відеоконференції, без фізичної присутності в суді [5].

Дистанційні форми доступу до правосуддя широко використовуються в США. Зокрема, у звіті Комісії з дослідження майбутнього судів Нью-Йорка «Відповідь судів Нью-Йорка на пандемію: спостереження, перспективи та рекомендації», який було опубліковано 25.01.2023, наголошується на необхідності заохочувати подальше використання віртуальних проваджень, проте більш детально регламентувати правила та процедури, які мають бути однаковими для всіх судів, а також гарантувати більшу прозорість і послідовність щодо використання віртуальних проваджень [6].

Окремі законодавчі ініціативи в Україні також спрямовано на запровадження елементів дистанційного правосуддя. Такі ініціативи обґрунтовуються, зокрема, необхідністю забезпечити безпеку учасників процесу в умовах воєнного стану. Зокрема, законопроектом № 8358 від 13.01.2023 пропонується поширити

особливості розгляду судових справ, які застосовувалися у зв'язку із введенням карантину з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), також і на період дії воєнного чи надзвичайного стану [7].

Також пропонується запровадити можливість дистанційного доступу суддів до системи документообігу за умови, якщо буде забезпечено безпеку доступу до цієї системи з використанням власного кваліфікованого електронного підпису судді. Серед важливих нововведень законопроекту – розширення сфери застосування письмового провадження в судах всіх юрисдикцій під час дії воєнного чи надзвичайного стану. При цьому має зберігатися можливість для сторін дистанційно через відповідні способи комунікації з судом долучати до справи необхідні пояснення, докази, подавати процесуальні документи.

Проте, на наше переконання, положеннями цього законопроекту можливо вирішити лише окремі труднощі в доступі до правосуддя в умовах воєнного стану. Однак необхідні системні зміни до процесуальних законів, що дозволять запровадити ефективні механізми дистанційного правосуддя з метою покращання доступу громадян до правосуддя в умовах війни.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 10.04.2023).
2. Інтерв'ю Голови Верховного Суду Всеволода Князєва в ефірі «Українського радіо». URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1346042/> (дата звернення: 10.04.2023).
3. Communication from the commission to the European Parliament the Council, the European economic and social committee and the committee of the region Ensuring justice in the EU – a European judicial training strategy for 2021–2024 COM/2020/713 final URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0713> (дата звернення: 10.04.2023).
4. Corona-Pandemie: Die Verhandlung per Videokonferenz nach § 128a ZPO als Alternative zur Präsenzverhandlung. URL: <https://www.juris.de/jportal/nav/services/juris-magazin/corona-videokonferenz/index.jsp> (дата звернення: 10.04.2023).
5. Insights into remote justice in the Austrian justice system. URL: <https://www.ibanet.org/article/60DFF95C-FAE5-4CA9-84E7-0EC8150946AE> (дата звернення: 10.04.2023).
6. New York Courts' Response to the Pandemic: Observations, Perspectives, A Report of the Pandemic Practices Working Group January 2023. URL: <https://>



[www.nycourts.gov/LegacyPDFS/press/pdfs/NYCcourtsPandemicPracticesReport.pdf](http://www.nycourts.gov/LegacyPDFS/press/pdfs/NYCcourtsPandemicPracticesReport.pdf) (дата звернення: 10.04.2023).

7. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного чи надзвичайного стану та врегулювання спорів за участі судді : проект Закону України від 13.01.2023 № 8358. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1608296> (дата звернення: 10.04.2023).

**Ольга ЧАВЕС ТЕХЕДА,**

*науковий консультант відділу аналітичної*

*та правової роботи Касаційного адміністративного суду*

*управління аналітичної допомоги касаційним судам та Великій Палаті*

*Верховного Суду департаменту аналітичної та правової роботи апарату*

*Верховного Суду,*

*кандидат юридичних наук, доцент*

## **ФАКТОР ВІЙНИ ТА СУДОВА ПРАКТИКА: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ**

Запровадження в Україні воєнного стану на підставі Указу Президента України від 24.02.2022 № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України [1] зумовило низку складних викликів перед державою та суспільством, визначило основні пріоритети і вектори розвитку як суспільних відносин, так і законодавства та судової практики.

Отже, фактор війни в поєднанні з фундаментальними засадами конституційного ладу України, закріпленими, зокрема, у ст. 17 Конституції України (захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу; оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України (далі – ЗСУ); держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у ЗСУ, та ін.) [2] визначили одне з першочергових завдань держави – соціальний захист військовослужбовців.

З питань правового статусу та соціального захисту військовослужбовців прийнято низку нормативно-правових актів, які після повномасштабного вторгнення російських військ на територію України зазнали значних змін та оновлення, і нових, ухвалених у зв'язку із запровадженням воєнного стану. Основними серед них є, зокрема, закони України від 20.12.1991 № 2011-XII «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», від 22.10.1993 № 3551-XII «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», від 09.04.1992 № 2262-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» .

Вимір воєнного часу зумовив виникнення численних спорів щодо застосування положень таких нормативно-правових актів та розгляду судами відповідних справ.

Аналіз судової практики, зокрема за останній рік, показує, що серед аргументів у мотивувальних частинах судових рішень з'явився новий аспект – фактор війни як триваючий стан з усіма її наслідками, які знаходять втілення в реаліях сьогодення. Такий акцент отримав відображення в окремих рішеннях Конституційного Суду України (далі – КСУ) та Верховного Суду (далі – ВС).

Так, КСУ в Рішенні від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 у справі про посилений соціальний захист військовослужбовців (далі – Рішення КСУ № 1-р(II)/2022) зауважив, що головну роль в обороні України відіграють ЗСУ та інші військові формування, які своєю мужньою боротьбою здійснюють ефективний захист Української держави та Українського народу. Підтримання високого рівня обороноздатності є найвищим державним інтересом і однією з найбільш захищених конституційних цінностей України. В умовах воєнного стану держава зобов'язана мобілізувати всі доступні їй ресурси для посилення своєї обороноздатності та відсічі збройній агресії проти України. Отже, усебічна підтримка військовослужбовців ЗСУ є одним із засобів розширення оборонних можливостей держави. Заходи у сфері оборони держави мають бути своєчасними, послідовними та комплексними, оскільки від їхнього ефективного запровадження залежить стан обороноздатності України. КСУ дійшов висновку, що законодавче регулювання порядку реалізації права на соціальний захист, гарантованого частиною першою ст. 46 Конституції України, має здійснюватися в системному взаємозв'язку з вимогами щодо посиленого соціального захисту військовослужбовців у розумінні частини п'ятої ст. 17 Основного Закону України. Виконання державою конституційного обов'язку щодо забезпечення посиленого соціального захисту військовослужбовців покликане не тільки забезпечити соціальний захист кожного з них індивідуально, а й сприяти виконанню громадянами України обов'язку щодо захисту Вітчизни – України, її суверенітету, незалежності та територіальної цілісності [3].

ВС, своєю чергою, у постанові від 01.12.2022 у справі № 580/2869/22 звернув увагу на окремі аспекти з огляду на запровадження в Україні воєнного стану. Прийняття Кабінетом Міністрів України рішення щодо тимчасового порядку застосування і розмірів державних соціальних стандартів та гарантій, що стосується разової (несистематичної, додаткової до пенсії та інших видів соціальних виплат) грошової допомоги від держави, ніяким чином не може розцінюватися, як звуження права на соціальний захист, таке рішення покликане передусім фінансово забезпечити заходи правового режиму воєнного стану в Україні та заходи загальної мобілізації. При цьому обмеження прав людини і громадянина під час війни може бути цілеспрямованим і масовими, однак очевидним є те, що в умовах воєнного стану підстави для його виправдання є іншими, ніж у мирний час. Питання оцінки таких обмежень обумовлюються, серед іншого, тим,

що у військовий час органи державної влади з метою здійснення оборони держави можуть надавати перевагу аргументам, які обумовлюють посилення обороноздатності (потреби оборони), а не тим, які націлено на індивідуальні права. Колегія суддів у цій справі зазначила, що в адміністративних справах, спір у яких стосується соціального захисту під час війни вразливих груп населення, необхідно віднайти баланс між конституційною цінністю оборони, яка є суспільним (публічним) інтересом, у якому акумулюються індивідуальні права кожного, з одного боку, та метою законодавчого впорядкування отримання певного виду соціальної допомоги, з іншого боку. При цьому рішення суб'єктів владних повноважень стосовно виділення чи перерозподілу фінансових ресурсів на соціальні програми у зв'язку з потребами першочергового фінансування потреби оборони країни не повинні спричиняти свавілля, а навпаки, заслуговувати на підтримку громадян, а для цього такі зусилля парламенту, глави держави, уряду в умовах воєнного стану повинні бути належним чином умотивовані та донесені до відомого суспільства. Такі фінансові заходи є необхідними, проте інколи вони можуть здаватися незвичними, неординарними і надмірними для мирного часу [4].

У досліджуваному контексті заслуговують на увагу окремі думки суддів ВС, зокрема у справі № 240/7411/21 (постанова від 21.03.2023), які також серед аргументів своєї позиції називають фактор війни і запровадження воєнного стану, які актуалізують потребу належного гарантування соціального та правового статусу військовослужбовців.

Під час війни основну роль в охороні і захисті держави відіграють військовослужбовці. Зазначене зумовлює справедливість постановки питання стосовно сприйняття цього важливого завдання у вимірі публічного інтересу. Тож і питання належного соціального забезпечення цієї категорії громадян (включно з виплатою одноразової грошової допомоги при встановленні інвалідності або часткової втрати працездатності) повинно розглядатись крізь призму реалізації публічного інтересу. Іншими словами, під час війни, право військовослужбовців на виплату такої допомоги в більшому розмірі – це не приватна справа кожної такої особи, це елемент публічно-правових зобов'язань держави, яка, своєю чергою, віддзеркалює переважаючі інтереси суспільства [5].

Каталізатором відступу від попередньої позиції послугувало переростання гібридної російської агресії із захопленням територій держави Україна, розпочатої 20.02.2014, у повномасштабну війну, із порушенням законів та звичаїв війни, яка привела до зміни ставлення в суспільстві до військовослужбовців Сил Оборони України, необхідності підвищення їхнього соціального захисту, оскільки війна «зачепила» в різних інтерпретаціях кожного українця [6].

Серед нових нормативно-правових актів, до прикладу, є постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану» (далі – Постанова № 168). Окремі спори щодо застосування норм цієї постанови стали предметом розгляду КАС ВС зразкових справ.

Так, рішенням від 06.04.2023 у зразковій справі № 260/3564/22 колегія суддів КАС ВС висувала, що встановлена Постановою № 168 додаткова винагорода є складовою грошового забезпечення співробітників Служби судової охорони, яку держава взяла на себе обов'язок виплачувати їм на період дії воєнного стану в Україні [7].

Окрім цього, КАС ВС ухвалою від 30.01.2023 відкрив провадження у зразковій справі № 640/13029/22, у якій спірним є право позивача – військовослужбовця, якого відряджено до Державного космічного агентства України та який проходить військову службу в Науково-випробувальному комплексі Національного центру управління та випробування космічних заходів, на отримання грошової допомоги у розмірі 30 000 грн (до 30 000 грн), встановленої Постановою № 168 [8].

Таким чином, вплив війни та воєнного стану на розвиток сучасної судової практики є беззаперечним фактом. По суті, фактор війни набув характеру визначальної засади в мотивувальних частинах судових рішень, що стосуються соціального захисту військовослужбовців, який вимагає особливої уваги, відповідного нормативного врегулювання та правозастосування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 14.04.2022).
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 12.04.2023).
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16<sup>3</sup> Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців) від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 у справі № 3-192/2020(465/20). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text> (дата звернення: 14.04.2022).
4. Постанова Верховного Суду від 01.12.2022 у справі № 580/2869/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107632056> (дата звернення: 14.04.2022).

5. Окрема думка судді Верховного Суду Стеценка С. Г. від 29.03.2023 у справі № 240/7411/21. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/109944159>\_(дата звернення: 14.04.2022).
6. Окрема думка судді Верховного Суду Чиркіна С. М. від 06.04.2023 у справі № 240/7411/21. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/110064862>\_(дата звернення: 14.04.2022).
7. Рішення Верховного Суду від 06.04.2023 у справі № 260/3564/22. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/110064913>\_(дата звернення: 14.04.2022).
8. Ухвала Верховного Суду від 30.01.2023 у справі № 640/13029/22. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/108696319>\_(дата звернення: 14.04.2022).

**Леся ШАПОВАЛ,**

*доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Національної академії внутрішніх справ,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **ЩОДО ПРОБЛЕМ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ПЕРЕРАХУНОК ВІЙСЬКОВИХ ПЕНСІЙ ТА ПЕНСІЙ ПРАЦІВНИКАМ ПОЛІЦІЇ**

Пенсійне забезпечення громадян України з числа осіб, які перебували на військовій службі, службі в органах внутрішніх справ, Національній поліції, Національному антикорупційному бюро України, Службі судової охорони, державній пожежній охороні, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, органах і підрозділах цивільного захисту, податковій міліції, Бюро економічної безпеки України чи Державній кримінально-виконавчій службі України, та деяких інших осіб здійснюється відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», яким визначено умови, норми і порядок пенсійного забезпечення цієї категорії осіб [1].

Відповідно до ст. 63 вищезазначеного Закону усі призначені пенсії підлягають перерахунку у зв'язку зі зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення військовослужбовців, або у зв'язку із введенням нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством. Перерахунок пенсій здійснюється на момент виникнення права на перерахунок пенсій і провадиться в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [2]. Кабінет Міністрів України ухвалює постанову, на підставі якої має здійснюватися перерахунок.

Якщо говорити, наприклад, про пенсіонерів із числа осіб, які перебували на службі в органах внутрішніх справ чи Національній поліції, то в разі, коли такі зміни відбуваються, Національна поліція України має повідомити про це Пенсійний фонд України, а Пенсійний фонд зобов'язаний повідомити про це головні управління, які повинні скласти списки осіб, які потребують перерахунку пенсії, і відправити їх до органів Національної поліції. А вже органи Нацполіції мають видати довідки про розмір грошового забезпечення, на підставі яких і буде здійснено перерахунок [3].

Для здійснення перерахунку раніше призначеної пенсії повинна бути в наявності відповідна підстава, а саме:

- відповідна заява пенсіонера та додані до неї документи;
- рішення, прийняте Кабінетом Міністрів України.

В ідеалі процес перерахунку має відбуватися автоматично і пенсіонеру не треба самостійно відстежувати зміни в грошовому забезпеченні та звертатися до органів Пенсійного фонду. Однак на практиці це не працює. Тому коли пенсіонер дізнається про зміни в грошовому забезпеченні й хоче, щоб йому перерахували пенсію, потрібно звертатися до органу Нацполіції по довідку самостійно. Після того, як він її отримає, то має подати її до управління Пенсійного фонду разом із заявою та очікувати на перерахунок [3].

Статтями 1, 3 і 4 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» № 2262-XII визначене коло осіб, які мають право на перерахунок пенсії. Так, до них, наприклад, належать: особи з числа військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби) рядового, сержантського, старшинського та офіцерського складу; особи начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України, поліцейські, співробітники Служби судової охорони, особи начальницького складу податкової міліції, особи, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України, особи начальницького і рядового складу Державної кримінально-виконавчої служби України, особи начальницького і рядового складу органів і підрозділів цивільного захисту; особи із числа військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань, органів державної безпеки і внутрішніх справ колишнього Союзу РСР, Національної гвардії України, Прикордонних військ України, військ цивільної оборони України; особи начальницького і рядового складу державної пожежної охорони, особи начальницького і рядового складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та ін. [1].

Варто зазначити, що перерахунок пенсії може проводитись і за минулий час, але не більш як за 12 місяців із того дня, коли було подано додаткові документи.

Чинним законодавством не визначено вичерпного переліку підстав відмови у перерахунку пенсії. Управління Пенсійного фонду України відмовляють у перерахунку пенсії колишнім працівникам поліції майже завжди, навіть якщо є всі необхідні для цього документи. І пояснюють вони це різними причинами. Наприклад:

- з Державного бюджету не виділено коштів на перерахунок пенсій (адже виплата пенсій колишнім працівникам поліції здійснюється не коштом Пенсійного фонду, а фінансується з Державного бюджету України);
- довідка, яку отримав пенсіонер у Нацполіції, не відповідає вимогам законодавства;
- управління не отримали інформації з Пенсійного фонду про зміни грошового забезпечення, а тому не мали можливості скласти списки тощо [3].



Таким чином, можна зробити висновок що всі ці підстави є надуманими. Не кожен пенсіонер буде звертатися в суд і домагатися поновлення своїх прав. І навіть після звернення з позовом до суду та отримання рішення про здійснення перерахунку пенсії – це ще не гарантує того, що це рішення обов'язково буде виконуватися Пенсійним фондом. Адже практика показує, що і в цих випадках Пенсійний фонд відмовляє в перерахунку чи виплаті заборгованості по пенсійних виплатах, зазначаючи, що з Державного бюджету України не виділено коштів на такий перерахунок, і цим самим намагаючись економити кошти Державного бюджету України.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text> (дата звернення: 16.03.2023).
2. Підстави та порядок перерахунку військових пенсій та пенсій МВС в умовах воєнного стану. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/258479-osnovaniya-i-poryadok-pererashcheta-voennykh-pensiy-i-pensiy-mvd-v-usloviyakh-voennogo-polozheniya> (дата звернення: 16.03.2023).
3. Малик О. В. Перерахунок пенсії працівникам поліції. URL: <https://www.malyk.com.ua/news/publication/yak-pracz%D1%96vnikam-pol%D1%96cz%D1%96%D1%97-zd%D1%96jsniti-pereraxunok-pens%D1%96%D1%97-za-vislugu-rok%D1%96v> (дата звернення: 20.03.2023).

**Ігор ШМАРІН,**

*помічник голови Запорізького окружного  
адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук*

## **АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ УЧАСНИКА СПРАВИ ТА СПРОЩЕНЕ ПОЗОВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ**

Одним із найефективніших засобів захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод та інтересів фізичних осіб, юридичних осіб у правовідносинах, що виникають за участю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб під час виконання ними владних управлінських функцій, є судовий захист, що здійснюється в парадигмі адміністративного судочинства [1, с. 221–222].

Поряд із цим, у контексті конституційної реформи, яка тривалий час упродовжувалася в країні, наріжним завжди було питання підвищення ефективності всіх видів судочинства (у тому числі й адміністративного) з погляду їхніх пришвидшення та спрощення. Підсумком таких теоретичних пошуків реформування судової влади можна вважати прийнятий Верховною Радою України Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (далі – Закон № 2147-VIII), яким у новій редакції були викладені всі процесуальні кодекси [2]. Зокрема, у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) законодавець вперше запровадив таку форму судочинства, як спрощене позовне провадження.

У досліджуваному аспекті слушною видається позиція Ю. А. Дорохіної, яка вважає, що введення спрощених проваджень і процедур має розглядатись, з одного боку, як спосіб забезпечення доступу до правосуддя за рахунок зменшення судових витрат і більш гнучкої процедури з меншим ступенем формалізації, а з іншого – як скорочення державних витрат на судову систему та строків судового розгляду, спрощення процесуальних вимог до дій учасників процесу та діяльності суду, як спосіб підвищення ефективності судового адміністрування [3, с. 122].

Дійсно, у ст. 12 КАС України законодавець визначив, що спрощене позовне провадження призначено для розгляду справ незначної складності та інших

справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. За приписами частини другої ст. 257 КАС України за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянуто будь-яку справу, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій КАС України [4].

Крім того, згідно з частиною першою ст. 263 КАС України суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо:

1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців;

4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію [4].

Практика розгляду такого широкого спектра судових справ за правилами спрощеного позовного провадження свідчить про надзвичайну запитуваність нової форми адміністративного судочинства.

Однак спрощене провадження має також низку принципово нових особливостей, до яких, зокрема, можна віднести: відсутність етапу підготовчого провадження у справі; обмеження процесуальних дій щодо забезпечення належного інформування учасників адміністративного процесу; відсутність стадії судових дебатів; в окремих випадках – прийняття рішень без виходу до нарадчої кімнати [3, с. 124].

Поряд із цим, максимально позитивно оцінюючи існування такої процесуальної альтернативи загальному позовному провадженню, як спрощене позовне провадження, вважаємо за необхідне у даних тезах зосередитися на ана-

лізі проблемних аспектів дотримання судом загальних засад адміністративного судочинства при розв'язанні публічно-правового спору за вказаними правилами.

Так, згідно з частинами першою та другою ст. 171 КАС України суддя після одержання позовної заяви з'ясує, чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, та чи має представник належні повноваження (якщо позовна заява подана представником).

У ст. 43 КАС України законодавець регламентував, що здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами), адміністратором за випуском облігацій.

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах із приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Варто зауважити, що за загальним правилом на підтвердження своєї адміністративної процесуальної правосуб'єктності фізичні особи, які звертаються до суду з відповідним адміністративним позовом, надають копію паспорту. Якщо ж позовна заява подається представником, останній також долучає до матеріалів справи ордер на надання правничої (правової) допомоги. За наявності вказаних документів, якщо позовна заява відповідає вимогам статей 160–161 КАС України, суд повинен відкрити провадження у справі.

Поряд із цим достовірно пересвідчитись у реальності намірів позивача особисто або через представника захищати свої законні права та інтереси суд, на наше переконання, не має об'єктивної можливості. У суду відсутній також законодавчий і технічний інструментарій з'ясувати, чи жива фізична особа, яка виступає позивачем у справі (на відміну від ситуації, у якій фізична особа виступає відповідачем у справі), та чи має вона адміністративну процесуальну правосуб'єктність. При цьому, як уже попередньо зазначалось, підготовче провадження, завданням якого є, зокрема, остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться.

Особливо гостро окреслена проблематика постає перед судом під час розгляду справ, що переважно стосуються захисту соціальних прав, у яких позивачем або довірителем виступають фізичні особи, які зареєстровані та фактично проживають на тимчасово окупованих територіях. Як наслідок, втрачає свій практичний сенс ст. 45 КАС України, за змістом якої суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема подання завідомо безпідставного позову, адже встановити факт такого зловживання з боку недобросесних суб'єктів звернення до суду, як уже наголошувалось, не має можливості.

З огляду на викладені вище обставини, вважаємо, що у процесуальному законодавстві закладено суттєву прогалину, яка обумовлює складнощі при перевірці та з'ясуванні судом процесуальної правосуб'єктності позивача під час розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження. Такий стан справ потребує від законодавця пошуку ефективних шляхів вирішення висвітленої проблеми. На наш погляд, позитивного результату у цьому питанні можна досягти, наприклад, шляхом внесення змін до частини третьої ст. 171 КАС України в частині сфери її дії за колом осіб та розповсюдження її також на фізичних осіб, які виступають позивачем у справі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Парпан У. М., Ільчишин Н. В. Правосуб'єктність як передумова участі особи в адміністративному процесі. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія юридична. 2018. Вип. 19. С. 221–226.
2. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
3. Дорохіна Ю. А. Розгляд справ в адміністративному судочинстві за правилами спрощеного позовного провадження. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2020. Т. 31 (70), № 4. С. 122–127.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції Закону України № 2147-VIII від 03.10.2017). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35/36, № 37. Ст. 446.

Дірк БІРЕСБОРН,

суддя Федерального соціального суду м. Кассель (Німеччина),

викладач Марбурзького університету ім. Філіппа,

доктор юридичних наук

## СОЦІАЛЬНА ЮРИСДИКЦІЯ В НІМЕЧЧИНІ – ПІД ВПЛИВОМ НАСЛІДКІВ ВІЙН

### I. Юрисдикція у справах з питань соціального права в Німеччині

Соціальні суди в Німеччині – це **самостійна гілка судів** поряд із судами загальної юрисдикції, арбітражними судами, адміністративними й фінансовими судами. Ці суди було утворено на початку 50-х років – після жакливого досвіду в період Третього Рейху – для того щоб кожний міг легким шляхом захищати свої соціальні права через суди, незалежні від адміністративних органів. Соціальні суди виконують завдання, передбачені Конституцією Німеччини: окрім верховенства права, вони забезпечують утілення принципів **соціальної держави** [1; 23, с. 486]. Існує 68 соціальних та 14 вищих соціальних судів, організованих за трьома інстанціями. Найвищий судовий орган соціальної юрисдикції – це Федеральний соціальний суд. Рішення, прийняті соціальними судами, зазвичай виносить колегія суддів, до складу якої входить один професійний суддя та два засідателі, а рішення у вищому соціальному суді та Федеральному соціальному суді виносить колегія, до якої входять три професійних судді і два засідателі. Розгляд справ у судах **не передбачає судових витрат** для громадян, які в якості застрахованих осіб, отримувачів інших виплат або осіб з інвалідністю подають позов (або проти яких подано позов). Позасудові витрати, зокрема витрати на адвокатів, у цілому несе сторона, яка програла справу. Кошти державних органів влади ніколи не відшкодовуються. За запитом малозабезпечена сторона, яка не може оплатити витрати на судовий розгляд, отримує правову допомогу, якщо судовий розгляд не є легковажним та існує висока вірогідність виграти справу [1].

### II. Компетенція соціальної юрисдикції та сфера застосування соціального права

До компетенції соціальної юрисдикції входять три основні галузі соціального права: по-перше, вона відповідальна за «п'ять стовпів обов'язкового страхування» [2, с. 50]: **обов'язкове медичне страхування, обов'язкове страхування від нещасних випадків, обов'язкове пенсійне страхування, страхування на випадок тривалого догляду та страхування на випадок безробіття**. Головним чином фінансування цього страхування відбувається за рахунок внесків праців-

ників та роботодавців, і тільки обов'язкове страхування від нещасних випадків є страхуванням відповідальності, яке сплачують тільки роботодавці. Усі обов'язкові види страхування є справжнім страхуванням, і виплати не залежать від недостатності власних коштів.

Друга галузь соціального права стосується матеріальної допомоги для мало-забезпечених осіб: **підтримка у вигляді базового доходу** для пошукачів роботи у формі фінансованої з податків системи, яку було розроблено для надання повної та швидкої допомоги працездатним особам та їхньої підтримки на шляху до розвитку самопомоги; **соціальна допомога** як остання інстанція захисту від бідності та соціальної ізоляції, що допомагає особам, які неспроможні працювати або не мають ресурсів для забезпечення своїх потреб на проживання, якщо вони не мають прав або мають лише недостатні права згідно з умовами іншого страхування або систем соціального забезпечення [3, с. 164]. До цієї галузі також належать і виплати шукачам притулку.

Третьою галуззю є **соціальне відшкодування**. Особи, здоров'я яких було ушкоджене внаслідок умов, відповідальність за які несе громада, мають право принаймні на фінансове відшкодування конкретних жертв. У випадку виконання певних вимог право на отримання відшкодування також мають і особи, які були на утриманні померлих. Наприклад, таке право мають **жертви Першої та Другої світових війн**, жертви **насильницьких злочинів** та особи, яким заподіяно ушкодження здоров'я під час **військової або цивільної служби**, особи, здоров'ю яких заподіяно шкоду внаслідок ускладнень від щеплення або внаслідок ув'язнення через політичні причини після Другої світової війни під час радянської окупації [3, с. 154].

### III. Справи стосовно допомоги жертвам війни

#### 1. Статистика на початку становлення соціальної юрисдикції після Другої світової війни

Протягом перших двох десятиріч після утворення соціальні суди відігравали важливу роль у вирішенні справ, які стосувалися допомоги жертвам війни. Після Другої світової війни в Західній Німеччині було понад 9 млн біженців, 4 млн осіб з інвалідністю, вдів та сиріт та пізніше – понад 2 млн військовополонених, які повернулися [4, с. 143]. **Закон про поліпшення виплат жертвам війни був першим актом соціального права Федеративної Республіки Німеччина** [5, с. 239], за яким настала повна нова кодифікація, як-от Федеральний закон про відшкодування, завдяки якому – поряд з іншими соціальними заходами, наприклад підтримкою в наданні соціального помешкання, – вдалося значною мірою зменшити соціальне напруження в суспільстві. На початку становлення соціальної юрисдикції у понад 40 % усіх справ (1955 рік: 225 000) розглядали питання допомоги жертвам війни [7, с. 3]. Зрозуміло, що протягом наступних десятиріч ці цифри зменшилися, оскільки, на щастя, Німеччина не була безпо-

середнім учасником війн, але в 1985 році 1,68 млн осіб усе ще продовжували отримувати відшкодування [5, с. 241]. Після об'єднання Німеччини в 1990 році відшкодування жертвам війни було також поширено й на східні частини країни, що деякою мірою зробило внесок у політичну стабільність [8, с. 2].

## 2. Обсяг соціального відшкодування

Постраждали особи в розумінні законодавства з соціального відшкодування мають право на **медичне обслуговування** у випадку визнаних станів, які виникають унаслідок ушкодження, як-от: право на амбулаторне та стоматологічне лікування, лікування в лікарні, надання лікарських засобів, перев'язувального матеріалу, терапії, реабілітації та медичного догляду на дому [3, с. 155]. **Пенсії** виплачують постраждалим особам, вдовам та вдівцям, супутникам життя, сиротам та батькам. Розмір пенсії внаслідок ушкодження здоров'я розраховується відповідно до рівня визнаної інвалідності (щонайменше 25% для визнання пенсії за інвалідністю) [3, с. 156]. **Соціальні виплати в межах соціального відшкодування** доповнюють пенсійні виплати у вигляді конкретної допомоги в окремих випадках. Зазвичай вони залежать від доходів та майна, окрім випадків, коли потреба в них виникає виключно внаслідок ушкодження. Наприклад, до них належать тривалий догляд, допомога по дому, перебування на лікуванні та допомога в інтеграції на ринку праці [3, с. 157]. З 1 січня 2024 р. набирає чинності нова **Чотирнадцята книга Соціального Кодексу (SGB XIV)**, яка поєднуватиме різні сфери, як-от відшкодування жертвам війни та жертвам насильства (ст. 31 та наст. Чотирнадцятої книги Соціального Кодексу (SGB XIV)) [9, с. 243].

## 3. Відшкодування військовослужбовцям німецької армії (*нім.* Deutsche Bundeswehr)

Соціальні суди також мають повноваження в межах Закону про військові пенсії з питань допомоги військовослужбовцям, які отримали **ушкодження під час військової служби, згідно з Законом про військові пенсії**. Закон розрізняє відшкодування під час та після служби. Під час служби відшкодування являє собою виплату, що впливає з відносин державного службовця, після закінчення служби – це соціальне відшкодування, як зазначено вище. З 2025 року буде введено новий закон під назвою **«Закон про відшкодування військовослужбовцям»**[10], за яким буде надаватися єдине відшкодування для військовослужбовців як під час, так і після служби [11, с. 618]. Компенсаційні виплати будуть підвищені, та на них не впливатимуть інші прибутки. Будуть поліпшені можливості для відновлення.

## IV. Труднощі та проблеми – декілька прикладів

### 1. Демографічні зміни

Демографічні зміни мають вплив на Німеччину та багато інших країн. **Збільшення тривалості життя завдяки досягненням медичних наук та кращому**



харчуванню за останні десятиріччя, а також зниження народжуваності створюють проблеми для системи, заснованої на «договорі поколінь» [2, с. 152]. Старіння населення спричиняє зростання пенсійних виплат, медичного обслуговування та соціальних послуг [12, с. 126]. Очікується, що потреба в реабілітації збільшиться, коли покоління бекі-бумерів досягне відповідного віку. Кошти соціального страхування впливають на трудові витрати підприємств та на їхні рішення стосовно інвестицій у Німеччині. А працівники страждають від зниження заробітної платні через підвищення додаткових витрат на робочу силу [13]. Крім того, існують сумніви в тому, чи сьогоднішнє покоління, яке оплачує внески, отримає належну пенсію в майбутньому. Останнім часом межу пенсійного віку було підвищено до 67 років. Можливо, буде висунуто вимогу щодо його подальшого підвищення у зв'язку з більшою тривалістю життя, що може викликати конфлікт, як наразі у Франції.

## **2. Зміна роботи**

Половину внесків у державну систему страхування роблять працівники самостійно, а половину – їхні роботодавці. Тому фінанси цієї системи залежать від кількості найманих працівників та потерпають від масового безробіття [13]. Німеччина зберігає модернізований промисловий сектор, сконцентрований на висококваліфікованому виробництві, від якого і залежить ця система [15, с. 224], проте вже помітний перехід до економіки, орієнтованої здебільшого на послуги [12, с. 119], та незрозуміло, які наслідки матиме застосування нових технологій та штучного інтелекту в майбутньому. **Дедалі більше спостерігається витіснення класичної системи роботодавців та найманих працівників новою сучасною формою (платформної) економіки з самозайнятими працівниками**, що надалі ускладнює процес пошуку точних правових критеріїв для чіткого розмежування найманих працівників та самозайнятих осіб [14, с. 212]. Часткова зайнятість та перерви в кар'єрі несуть ризик недостатнього захисту [12, с. 126].

## **3. Розвиток системи охорони здоров'я**

Протягом останніх десятиріч поліпшилися можливості системи охорони здоров'я, що привело до зазначеного зростання тривалості життя. Старіння суспільства також збільшує витрати на медичне страхування. У зв'язку з етичними міркуваннями надзвичайно важко встановити межі витрат на можливі рішення, які пропонують медична наука та технології.

## **4. Дослідження та визнання випадків посттравматичного стресового розладу**

Питання, яке виникає у зв'язку з нещасними випадками на виробництві, а також з ушкодженням військовослужбовців під час служби, полягає в тому, як досліджувати випадки посттравматичного стресового розладу (ПТСР) або інших психіатричних захворювань. ПТСР не є дійсно новим захворюванням, оскільки

ще за часів Першої світової війни його спостерігали у солдатів, які тижнями знаходилися під смертельною небезпекою в окопах. Проте наука почала розглядати ці симптоми як захворювання та досліджувати його лише після американської війни у В'єтнамі, і вперше у 1980 році ПТСП було внесено в «Діагностичний та статистичний посібник із психічних розладів» (DSM). **Надзвичайно важко проводити розслідування та встановлювати належні аспекти для визнання захворювань**, оскільки медична наука постійно розвивається, – наприклад, згадаймо перехід від DSM IV до DSM-5 [17, с. 155], – і оскільки в медицині не існує методів візуалізації, які могли б підтвердити описані позивачем симптоми. Розроблення керівництв та медичних рекомендацій, що згодом знаходять своє відображення в класифікаційних каталогах, як-от МКХ та DSM, займає багато часу.

#### **5. Допомога біженцям на межі між принципами соціальної держави та політичними питаннями**

Соціальні суди уповноважені приймати рішення стосовно виплат шукачам притулку та європейцям, які мігрують до Німеччини. Після кризи 2015 / 2016 років, коли внаслідок війни в Сирії до Німеччини прибувало 450 000–750 000 біженців на рік [18], у суспільстві, як і в інших країнах Європи, почалася дискусія, чи занадто щедра допомога у вигляді соціальних виплат не приваблюватиме ще більшу кількість біженців, які тікатимуть не через такі звірства, як війни або порушення прав людини, а через економічні мотиви. З іншого боку, принцип соціальної держави застосовний до кожного, хто перебуває на німецькій землі, і якщо законодавство передбачає надання певної суми грошей, необхідної для забезпечення мінімального прожиткового рівня, то немає можливостей надавати іноземцям іншу допомогу. За рішенням Федерального конституційного суду неможливо розробити міграційну політику шляхом зменшення соціальних виплат нижче прожиткового рівня [19]. Проте зростає кількість виборців, які підтримують праві партії, а труднощі міст та земель в організації допомоги деякою мірою тиснуть на парламент. Більш того, тиск міграції може стати однією з найсерйозніших проблем для згуртованості європейських суспільств [20, с. 554]. До того ж добре відомо, що через зниження рівня народжуваності німецьке суспільство залежить від міграції для забезпечення робочої сили, особливо в соціальному секторі, але й не тільки в ньому [22, с. 282]. До речі, біженці з України розглядаються так само, як і європейські пошукачі роботи; починаючи з 2022 р., вони відразу отримують право на роботу та такі ж соціальні виплати, як і пошукачі роботи згідно з Другою книгою Соціального Кодексу (SGB II) [21].

#### **V. Висновки**

Соціальна держава є необхідною для функціонування економіки та соціального здоров'я сучасної країни [12, с. 133]. Війни можуть бути стимулом змін

для посилення та розбудови нових форм солідарності та збільшення прийняття державного втручання для забезпечення миру [22, с. 7]. У Німеччині відшкодування жертвам війни було великим завданням після Другої світової війни, і воно деякою мірою сформувало нову соціальну державу під час її становлення. Соціальні суди суттєво підтримували цей процес, приймаючи рішення у величезній кількості справ протягом перших десятиріч та допомагаючи розробити єдине тлумачення соціального права в Німеччині [5, с. 267]. У майбутньому нас очікують нові проблеми та труднощі через демографічні зміни, зміни ринку праці, кошти медичного лікування та допомогу мігрантам, для яких судова влада має знайти потрібний баланс у тлумаченні права за допомогою юридичних методів. Соціальні суди є соціальною свідомістю судової влади та стимулюють розвиток соціальної держави [8, с. 2]; вони гарантують наявність надзвичайно спеціалізованих та професійних суддів, які не тільки отримали кваліфікацію в цій галузі права, але й мають навички вивчення та розуміння медичних висновків та вміють вести комунікацію з позивачами, які дуже часто страждали від ударів долі [23, с. 486]. Цілком імовірно, що вони зможуть впоратися з очікуваними труднощами.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. The Federal Social Court and social jurisdiction, [https://www.bsg.bund.de/EN/Home/home\\_node.html](https://www.bsg.bund.de/EN/Home/home_node.html); jsessionid=110A176F01FB5DC49B95E368AC4808BA.internet992 (application date: 12.05.2023).
2. Waltermann, R./Schmidt, B./Chandna-Hoppe, K., Sozialrecht, 15. Aufl. 2022
3. Social Security at a Glance, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2020; <https://www.bmas.de/EN/Services/Publications/a998-social-security-at-a-glance.html> (application date: 12.05.2023).
4. Hockerts, H. G., Die sozialstaatlichen Grundentscheidungen in der frühen Bundesrepublik in: Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Denkschrift 60 Jahre BSG, Berlin, 2014.
5. Stolleis, M., Geschichte des Sozialrechts, Stuttgart 2003.
6. Von Miquel, M., Der gezähmte Kapitalismus. Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung des westdeutschen Sozialmodells, in: ders. (Hrsg.), Sozialversicherung in Diktatur und Demokratie, Essen 2007.
7. Becker, P., 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit, Die Sozialgerichtsbarkeit [SGb] 2014.
8. Steiner, U., Werden und Wandel des Sozialrechts im Sozialstaat, Neue Zeitschrift für Sozialrecht [NZS] 2019, 1, 2.
9. Knickrehm, S., Alles neu macht das SGB XIV? Altes und neues Recht der Sozialen Entschädigung, Anwalt/Anwältin im Sozialrecht [ASR] 2021, S. 241–246.

10. Federal Ministry of Defence, [https://www. bmvg. de/de/aktuelles/bundestag-verabschiedet-neues-soldatenentschaedigungsgesetz-5083978](https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundestag-verabschiedet-neues-soldatenentschaedigungsgesetz-5083978) (application date 4.05.2023).
11. Hofene, H., Überführung der Soldatenversorgung in das Soldatenentschädigungsgesetz – (SEG) – Auseinanderentwicklung vom übrigen Sozialen Entschädigungsrecht, SGB 2021, 617, 618 f.
12. Garland, D., The Welfare State, Oxford, 2016, 126.
13. Pfaller, A., The German Welfare State after National Unification /. – [Electronic ed.]. – Bonn, [1997], [https://library. fes. de/fulltext/stabsabteilung/00073. htm](https://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00073.htm) (application date: 03.05.2023).
14. Söller, Martin, Der arbeits- und sozialrechtliche Status von Plattformarbeitern – Vermutungswaise Arbeitnehmer!?, Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht [ZESAR] 2022, 212–218.
15. Esping-Andersen, G., The three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, 1990.
16. Knickrehm, Traumata bei "Auslandseinsätzen" und posttraumatische Belastungsstörung im Unfallversicherungs- und Soldatenversorgungsrecht, SGB 2010, 381–388.
17. Schönberger/Mehrtens/Valentin, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, 9. Aufl. 2017.
18. Federal Office for Migration and Refugees (BAMF): DAS BAMF in Zahlen, – 2016.
19. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012–1 BvL 10/10 – BVerfGE 132, 134–179, Rn. 95.
20. Kershaw, Roller-Coaster, Penguin 2018.
21. Frerichs in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 1 AsylbLG (Stand: 19.12.2022), Rn. 178–1 (application date 5.5.2023).
22. Castles, Francis G./Leibfried, Stephan/ Lewis, Jane/Obinger, Herbert/ Pierson, Christopher, The Welfare State, New York 2010.
23. Tabbara, A., Zusammenführung oder Einverleibung? – Die Sozialgerichtsbarkeit und ihr Verhältnis zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, NZS 2009, 483–489.

[Оригінал статті англійською мовою (**Dirk Bieresborn. German social jurisdiction – influenced by results of wars**) розміщено в розділі III на сторінках 298–304].

]

Наукове видання

# СОЦІАЛЬНІ ПРАВА. ВИКЛИКИ ВОЄННОГО ЧАСУ

ЗБІРНИК ТЕЗ ДОПОВІДЕЙ  
ШОСТОЇ МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ  
«АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ В УКРАЇНІ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ»

(м. Київ, 6 липня 2023 року)

Видається в авторській редакції

Коректор *О. І. Новохацька*  
Комп'ютерна верстка *А. Т. Гринченка*

Підписано до друку 26.06.2023  
Формат 60×84/16. Папір крейдований. Гарнітура Roboto Condensed.  
Ум. друк. арк. 23,9. Обл.-вид. арк. 23. Тираж 200 прим.  
Вид. № 3174

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України  
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
вул. Чернишевська, 80, м. Харків, 61002, Україна  
E-mail для авторів: [verstka@pravo-izdat.com.ua](mailto:verstka@pravo-izdat.com.ua)  
E-mail для замовлень: [sales@pravo-izdat.com.ua](mailto:sales@pravo-izdat.com.ua)  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів  
видавничої продукції – серія ДК № 4219 від 01.12.2011

Виготовлено у друкарні ТОВ «ПРОМАРТ»,  
вул. Весніна, 12, Харків, 61023, Україна  
Тел. (057) 717-25-44

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів  
видавничої продукції – серія ДК № 5748 від 06.11.2017

