



Верховний
Суд

15
2005 - 2020
РОКІВ

Кодекс
адміністративного
судочинства України



ПРАВО-JUSTICE



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ОБСЕ

Організація з безпеки та
співробітництва в Європі
Координатор проектів в Україні

DEUTSCHE STIFTUNG FÜR
INTERNATIONALE RECHTLICHE
ZUSAMMENARBEIT E.V.



Gefördert durch:



Bundesministerium
der Justiz und
für Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



III МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

«СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ТА ЇХ ЗАХИСТ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДОМ»

(м. Київ, 4 вересня 2020 року)

ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ

III МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

«СОЦІАЛЬНІ ПРАВА
ТА ЇХ ЗАХИСТ
АДМІНІСТРАТИВНИМ
СУДОМ»

м. Київ, 4 вересня 2020 року

ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ

УДК 342.734:347.99 (100) (06) (082)

C69

Рекомендовано вченою радою Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України (протокол № 6 від 30.06.2020).

Редакційна колегія:

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

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

О. В. Петришин – президент Національної академії правових наук України, д.ю.н., проф., академік НАПрН України;

Н. С. Кузнєцова – віце-президент – керівник Київського регіонального центру НАПрН України, д.ю.н., проф., академік НАПрН України;

Н. Г. Шукліна – проректор з науково-дослідної та науково-методичної роботи Національної школи суддів, к.ю.н., проф.;

Н. М. Оніщенко – завідувач відділу теорії держави і права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, д.ю.н., проф., академік НАПрН України;

С. Г. Стеценко – суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, д.ю.н., проф., член-кореспондент НАПрН України;

Н. М. Пархоменко – учений секретар Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, д.ю.н., проф.;

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

C69 «Соціальні права та їх захист адміністративним судом. Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції» (м. Київ, 4 вересня 2020 року). Київ: 2020. 424 с.

ISBN 978-966-2717-47-1

Збірник праць друкується за матеріалами III Міжнародної науково-практичної конференції «Соціальні права та їх захист адміністративним судом». Висвітлено сучасні тенденції судового розгляду соціальних спорів у контексті підходів до поняття соціальні права, зокрема, право на пенсію, що існують в науці, рішеннях Конституційного Суду України, судовій національній практиці, практиці Європейського суду з прав людини та Європейського комітету з соціальних прав. Окреслено пріоритетні напрями подальшого вдосконалення процесуального законодавства задля забезпечення ефективності механізму судового захисту прав та інтересів особи у соціальній сфері в умовах європейських і євроатлантичних прагнень.

Видання розраховане на суддів, науковців, адвокатів, працівників державних органів, а також усіх тих, хто цікавиться проблемами судового розгляду соціальних спорів.

Верховний Суд не несе відповідальності за зміст цієї публікації. Погляди, висловлені у цій публікації, відображають особисту точку зору авторів і не є офіційною позицією Верховного Суду.

Збірник надруковано в межах діяльності проекту Ради Європи «Розвиток соціальних прав людини як ключовий чинник сталої демократії в Україні».



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



УДК 342.734:347.99 (100) (06) (082)

© Верховний Суд, 2020

© Колектив авторів, 2020

ISBN 978-966-2717-47-1

ЗМІСТ

Вітальне слово Голови Верховного Суду Валентини Данішевської	11
Вітальне слово Голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Михайла Смоковича	14
Секція I. Соціальні права: сучасний вимір поняття	17
1. Ганна БУГА	
Громадська експертиза як один із механізмів реалізації соціальних прав громадян	17
2. Олена ГУЗЕНКО, Тетяна ХАЙЛОВА	
Право соціального забезпечення: рольовий сегмент та принципи	21
3. Марія ДАНІЛІНА	
Конституція України та соціальний захист населення	25
4. Богдан ЗАДОРЖНИЙ	
Соціальні права крізь призму конституційних обов'язків держави	29
5. Юрій ЗАДОРЖНИЙ	
Юридичні позиції Конституційного Суду України у сфері соціальних прав: до питання забезпечення єдності судової практики	33
6. Галина ЗАДОРЖНЯ	
Соціальні права в європейському праві	37
7. Інеса ЗАЄЦЬ	
Застосування рішень Європейського суду з прав людини в аспекті забезпечення права на охорону здоров'я	42
8. Віталій КАДАЛА	
Осучаснення ролі та змістовності понятійної категорії «право соціального забезпечення»	46
9. Євгеній КАПІНУС	
Діяльність органів Пенсійного фонду України з реалізації гарантій держави щодо виконання рішень суду як складова розподілу суспільного блага	50
10. Михайло КЛИМЧУК	
Застосування судами практики ЄСПЛ при вирішенні спорів, пов'язаних із порушенням права на медичну допомогу	53

11. Тетяна КОЛОМОЄЦЬ, Олексій МАКАРЕНКОВ	
Чесноти чиновників й людиновимірність законодавства як детермінанти для зростання експоненти прав у сферах освіти, медицини та пенсійного забезпечення	56
12. Олександр КОНСТАНТИЙ	
Підходи Конституційного Суду України до контролю за нормами законів у сфері соціального захисту	61
13. Анжеліка КРАКОВСЬКА	
Правове забезпечення соціальної функції сучасної держави та стан поточного соціального законодавства	65
14. Валентина КРИЖНА	
Соціальні права крізь призму конституційних обов'язків держави	70
15. Олена МІЛІЄНКО	
Судовий захист як гарантія дотримання принципу належного урядування	74
16. Ірина НАЗАРОВА	
Принцип добросовісності як елемент державно-правового механізму захисту соціальних прав	78
17. Наталія ОНІЩЕНКО	
Соціальні права, соціальні обов'язки, соціальна відповідальність як визначальні виміри національних правових систем	80
18. Олег ПАНКЕВИЧ	
Права людини другого покоління – «лакмусовий папірець» соціальності держави	84
19. Олександр ПЕТРИШИН	
Право як соціальне явище	88
20. Петро РАБІНОВИЧ	
Соціальні права людини: концептуально-методологічні аспекти інтерпретації	91
21. Михайло САВЧИН	
Юридична аргументація рішень адміністративних судів та конструювання соціальних прав	94
22. Олександра СЕВЕРІНОВА	
Проблемні питання захисту соціальних прав людини в Україні	100

23. Світлана СЕМЯНІСТА	
Судовий захист права на інформацію як складова реалізації соціального права особи	104
24. Олексій СІДЕЛКОВСЬКИЙ	
Українська система охорони здоров'я: соціально-правова характеристика .	108
25. Семен СТЕЦЕНКО	
Соціальна держава: сучасний вимір поняття	112
26. Тетяна ФУЛЕЙ	
Захист соціальних прав Європейським судом з прав людини: алгоритм розгляду та сучасні тенденції	116
27. Ярослав ШАТКОВСЬКИЙ	
Медична реформа в Україні крізь призму соціальних прав людини	122
28. Михайло ШУМИЛО	
Кодифікація соціального законодавства – об'єктивна необхідність та запорука єдності судової практики	125
29. Ілля ЮРІЙЧУК	
Належне врядування та надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту	129
Секція II. Адміністративне судочинство та інші державно-правові механізми вирішення соціальних спорів	133
30. Тетяна АНЦУПОВА	
Роль Верховного Суду в еволюції соціальної функції держави (на прикладі сучасних підходів до вирішення пенсійних справ у Великій Палаті Верховного Суду)	133
31. Олександр БАЗОВ	
Окремі питання запровадження судової доктрини action popularis	137
32. Володимир БЕВЗЕНКО	
Критерії адміністративної юрисдикції	145
33. Ян БЕРНАЗЮК	
Темпоральні межі судового захисту соціальних прав	150
34. Мирослава БІЛАК	
Рішення Верховного Суду та їхнє значення для адміністративної практики ..	158

35. Олег БіЛОУС	
До питання про сутність людиноцентризму як ціннісної основи завдань адміністративного судочинства	162
36. Анна БУЧИК	
Соціальні права та їх захист адміністративним судом. Виклики сьогодення та шляхи їх подолання	166
37. Ольга ГУСАР	
Роль зразкової справи як інституту адміністративного судочинства в захисті соціальних прав	171
38. Юлія ДОРОХІНА	
Встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону як підстава для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами в адміністративному процесі	176
39. Наталя ЗАГОРОДНЯ	
Рішення Верховного Суду: соціальне значення для адміністративної практики	180
40. Альберт ЄЗЕРОВ	
Формування судової практики щодо перегляду судових рішень за виключними обставинами в соціальних спорах	183
41. Ірина ЖЕЛТОВРЮХ	
Вплив впровадження адміністративної юстиції в Україні на формування наукової думки про сутність адміністративного процесу	188
42. Dr Monika SMUSZ-KULESZA	
The European Social Charter as an International Instrument for Protection of Social Rights in Administrative Justice: Best Practices, Challenges and Opportunities. .	191
Д-р Моніка СМУШ-КУЛЕША	
Європейська соціальна хартія як міжнародний інструмент захисту соціальних прав в адміністративній юстиції: передовий досвід, виклики та можливості	196
43. Всеволод КНЯЗЄВ	
Розгляд Великою Палатою Верховного Суду зразкових справ щодо пенсійного забезпечення громадян України	200
44. Ярослав ЛАЗУР, Тетяна КАРАБІН	
Акти планування та порядок їхнього оскарження в адміністративних судах: соціально-правовий вимір	209

45. Андрій ЛАНКЕВИЧ, Віталій МАРТЕНЮК	
Щодо питання захисту адміністративними судами права громадян на пенсійне забезпечення	213
46. Dr. Miriam MEßLING	
Social Jurisdiction in Germany as an Independent Public Jurisdiction and What it Means for the Protection of Social Rights	219
Д-р Міріам МЕССЛІНГ	
Німецьке соціальне судочинство як окрема гілка судочинства в галузі публічного права та його значення для захисту соціальних прав	225
47. Сюзанна МНАЦАКАНЯН	
Тимчасові заходи як інструмент захисту соціальних прав	230
48. Наталія ПАРХОМЕНКО	
Рішення у зразковій справі: концептуальний підхід до сутності та змісту ..	234
49. Ольга ПЕРЕСАДА	
Інститут зразкової справи в адміністративному судочинстві як механізм захисту соціальних прав	238
50. Олеся РАДИШЕВСЬКА	
Особливості застосування джерел адміністративного права Європейського Союзу адміністративними судами України	242
51. Ірина СОПІЛКО	
Рішення Верховного Суду у соціальних справах та їхнє значення в процесі підготовки правників	248
52. Оксана СТРЕЛЬЧЕНКО	
Адміністративно-правовий механізм забезпечення судового захисту прав пацієнтів	253
53. Олег СУШКО	
Проблеми перегляду судових рішень на підставі рішень Конституційного Суду України про неконституційність закону в соціальних спорах	256
54. Дмитро ТЕРЛЕЦЬКИЙ	
Виконання рішень Конституційного Суду України про неконституційність правових актів або їхніх положень	259
55. Лариса ТРОФІМОВА, Андрій ЛЕВЧУК	
Суд на захисті прав людини: фінансова грамотність і субсидії	264

56. Алла ФЕДОРОВА	
Європейські стандарти захисту соціальних прав внутрішньо переміщених осіб	269
57. Edith ZELLER	
Social Rights and State Legal Mechanisms – Concepts of Their Justiciability ...	273
Едіт ЦЕЛЛЕР	
Соціальні права та державно-правові механізми – концепції їхнього судового захисту	279
58. Наталія ШЕЛЕВЕР	
Інститут зразкової справи як ефективний механізм вирішення соціальних спорів	284
Секція III. Процесуальні засоби забезпечення ефективності правосуддя в соціальних спорах	287
59. Анна БАРИКОВА	
Дискреція при захисті соціальних прав	287
60. Yevheniia BILOKUR	
On the Problems of Non-Enforcement of Judgments in Social Cases	292
61. Володимир БУГА	
Проблеми невиконання рішень у соціальних справах	295
62. Ірина БУХТІЯРОВА	
Особливості судового розгляду справ щодо одноразових грошових виплат при реалізації дискреційних повноважень	299
63. Eva WENDLER	
Access to Justice, Lay Judges, Oral Hearings and the Role of Medicine Experts with regard to Disability Law	304
Ева ВЕНДЛЕР	
Доступ до правосуддя, присяжні засідателі, усні слухання та роль медичних експертів у сфері законодавства про інвалідність	307
64. Василь ІЛЬКОВ	
Доказування в адміністративному судочинстві під час розгляду соціальних спорів	309
65. Олег ІЛЬНИЦЬКИЙ	
Межі судового контролю за додержанням соціально-економічних прав: фінансово-правовий аспект	315

66. Юрій ІРХА	
Деякі проблемні аспекти забезпечення внутрішньо переміщеним особам доступу до правосуддя в Україні.	320
67. Володимир КРАВЧУК	
Відшкодування моральної шкоди, завданої державою як ефективний засіб захисту особи в адміністративному судочинстві	324
68. Наталія КОВАЛЕНКО	
Окремі ухвали адміністративного суду як реакція на правопорушення	328
69. Олександр МАКАРЕНКО	
Доступ до правосуддя в соціальних спорах з урахуванням пандемії COVID-19	334
70. Надія ПИСАРЕНКО	
До питання про межі судового контролю щодо дискреційних адміністративних актів	338
71. Олег ПРУДИВУС	
Проблеми співвідношення дискреції суду і суб'єкта владних повноважень у процесі захисту соціальних прав особи	343
72. Сергій РАБІНОВИЧ, Михайло РАБІНОВИЧ	
Питання судового контролю за здійсненням дискреційних повноважень при припиненні комунальних закладів охорони здоров'я	349
73. Андрій РИБАЧУК	
Застосування строків в інституті судового контролю	353
74. Лариса ТРОФІМОВА	
Судовий контроль належного врядування у справах про соціальний захист	359
75. Раїса ХАНОВА, Вячеслав ХОХУЛЯК	
Критерії ефективності судового захисту соціальних прав	364
76. Ганна ШЕРСТЮК	
Необхідність судового контролю за виконанням рішень у соціальних спорах	368
77. Ігор ШМАРІН	
Судовий збір як перепона на шляху до доступу до правосуддя в соціальних спорах: постановка проблеми з позиції суду як учасника справи (у статусі відповідача)	372

Секція IV. Судова практика в соціальних спорах	376
78. Jautrite BRIEDE	
The Status of a Low-Income Person and Related Proceedings in the Administrative Courts of Latvia	376
Яутріте БРІЄДЕ	
Статус малозабезпеченої особи та відповідні провадження в адміністративних судах Латвії.	381
79. Любов КНЯЗЬКОВА, Валерій ЛІЗОГУБ	
Колізії правового регулювання перерахунку пенсій колишнім працівникам міліції	386
80. Руслан КОЛОСОВ	
Деякі аспекти розгляду та вирішення пенсійних справ у порядку адміністративного судочинства	391
81. Руслан МЕЛЬНИЧЕНКО	
Практичні проблеми захисту соціальних прав кредиторів підприємств державної форми власності	395
82. Антон МОНАЄНКО	
Вирішення деяких категорій публічно-правових спорів у сфері захисту прав військовослужбовців	399
83. Анатолій ОСАДЧИЙ	
Забезпечення примату Конституції України при вирішенні справ щодо недоотримання щорічної разової допомоги до 5 травня за Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»	404
84. Олександр СТАРОДУБ	
Одноразова грошова допомога як складова соціального захисту військовослужбовців	407
85. Остап ТИМОЩУК, Володимир ГОРБЛЯНСЬКИЙ	
Проблеми судового захисту питання призначення та виплати пенсії громадянам України, які проживають за кордоном.	411
86. Юлія ТРАЛО	
Практика судів у справах стосовно соціальних прав внутрішньо переміщених осіб: позитивні надбання та проблематика	416

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО ГОЛОВИ ВЕРХОВНОГО СУДУ ВАЛЕНТИНИ ДАНИШЕВСЬКОЇ

Шановні пані та панове!

Мені дуже приємно вітати вас на конференції, яка присвячена захисту соціальних прав та ефективності їх судового захисту в Україні та країнах Європи.

Важливість обраної теми конференції згуртувала на одному майданчику багатьох, і я вдячна всім, хто долучився до організації проведення цього заходу. Це й наші постійні та надійні партнери від самого початку роботи Верховного Суду – Національна академія правових наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Національна школа суддів України, проект Європейського Союзу «Право-Justice», Офіс Ради Європи в Україні та проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», Координатор проектів ОБСЄ в Україні, а також Німецький фонд міжнародного правового співробітництва.

Учасниками конференції стали наші колеги з Австрії, Латвії, Німеччини та Польщі.

Тема конференції непроста передусім через її соціальну чутливість і через велику кількість справ цієї категорії, і через складність виконання судових рішень. Якщо говорити мовою цифр, то лише у 2019 році до місцевих адміністративних судів надійшло майже 73 тисячі позовних заяв у спорах з приводу реалізації публічної політики у сфері праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян. Лівову частку з них становлять позови щодо обов'язкового державного пенсійного страхування – приблизно 50 тисяч справ, а це 68 відсотків усіх соціальних спорів.

Варто звернути увагу і на велику кількість справ щодо внутрішньо переміщених осіб. На розгляд суди отримали понад 10 тисяч.

На жаль, не втрачають актуальності спори щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. За результатами статистичного аналізу за рік до судів надійшло майже 9 тисяч справ цієї категорії.

Мусимо констатувати, що суди першої інстанції задовольняють приблизно 84 відсотки позовів у соціальних спорах. Це досить високий показник, який свідчить про масовість порушення державою прав громадян.

До апеляційних судів оскаржуються приблизно 15 відсотків таких справ, і половина з них розглядається вже у Верховному Суді.

У Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду є окрема палата, яка розглядає соціальні спори. Ми бачимо певну динаміку зменшення кількості звернень, але звертаємо увагу й на те, що соціальні справи щороку становлять близько 20 відсотків усіх справ, які розглядаються в суді. Аналізуємо і причини зменшення надходжень. Однією з таких причин стало запровадження інституту зразкової справи, що є новим у Кодексі адміністративного судочинства України. Діяльність цього інституту спрямована на забезпечення ефективності, передбачуваності та єдності судової практики у певних категоріях спорів. За 2,5 роки застосування інституту зразкової справи він довів свою ефективність. Але, говорячи про ефективність, маємо на увазі передусім пришвидшення процесу захисту прав громадян, а не зменшення кількості звернень до Верховного Суду. Більшість зразкових справ, розглянутих Верховним Судом, стосується спорів щодо виплати пенсій різним категоріям громадян, наприклад внутрішньо-переміщеним особам, військово-службовцям, працівникам органів прокуратури тощо.

Багато й соціальних спорів щодо виплати одноразової грошової допомоги військовослужбовцям, відновлення виплати пенсій громадянам України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон, а також переглядів уже розглянутих справ у зв'язку з визнанням Конституційним Судом України неконституційними деяких положень законів України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про прокуратуру».

Масовість соціальних спорів, необхідність захищати у судовому порядку права громадян тільки підтверджують важливість та актуальність теми конференції.

Отже, державно-правові механізми захисту соціальних справ, перспективи розвитку адміністративного судочинства щодо захисту соціальних прав і процесуальні засоби забезпечення ефективності правосуддя у соціальних спорах мають вагоме значення для захисту прав громадян.

Судді Верховного Суду ознайомлять з новими підходами, новою практикою вирішення соціальних спорів. Для нас важливо, щоб ці позиції були зрозумілими і слугували якомога кращому захисту прав людей.

Україна багато років поспіль перебуває під увагою Комітету Міністрів Ради Європи, який слідкує за виконанням рішень ЄСПЛ, передусім у справах «Іванов проти України» та «Бурмич проти України». Це свідчить про те, що в нашій державі є ще багато проблем, пов'язаних із виконанням як рішень національних судів, так і рішень Європейського суду з прав людини. А також про те, що фактично навіть наявність судових рішень не гарантує реального захисту прав людей.

Більшість заходів, яких Україні потрібно вжити для виконання судових рішень, мають загальний характер. Отже, судова система не здатна забезпечити повною

мірою захист соціальних прав людей. Розв'язання цих проблем лежить у площині спільних зусиль парламенту, уряду та судової влади. Ми маємо усвідомлювати, що забезпечення виконання судових рішень є нашим спільним обов'язком перед громадянами і міжнародними партнерами, насамперед Радою Європи. Ефективне виконання судових рішень здатне значно підвищити рівень довіри громадян як до влади в цілому, так і до судової зокрема.

Упевнена, що сьогоднішній захід сприятиме пошуку ефективних рішень у цій сфері.

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

Вельмишановні учасники конференції, колеги, пані та панове!

Вітаю вас із відкриттям роботи III Міжнародної науково-практичної конференції «Соціальні права та їх захист адміністративним судом», присвяченої проблемам ефективності судового захисту соціальних прав, аналізу судової практики та питанням застосування судами практики ЄСПЛ при вирішенні соціальних спорів.

Незважаючи на незвичний формат, обумовлений викликами сьогодення, з великим задоволенням вітаю високоповажних учасників конференції. Важливим є те, що до нашого заходу долучилися і судді, і вчені-дослідники з наукових установ, і фахівці-практики, які цікавляться сучасним станом ефективності судового захисту соціальних прав. Упевнений, що ця конференція є важливим кроком у справі забезпечення ефективності правосуддя у соціальних спорах.

Побудова України як правової, демократичної держави та входження її до Європейської спільноти передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини, одним із елементів якого є дійова та відповідальна система надійного судового захисту осіб від порушень їхніх прав та законних інтересів.

Переконаний, що важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості у сучасному світі є ступінь забезпеченості прав і свобод особи, особливо у соціальній сфері. Безперечно, захист та гарантування прав та свобод людини, органічно пов'язані передусім із формуванням та ефективною діяльністю системи адміністративної юстиції, яка є невід'ємним елементом більш загальної системи захисту прав людини.

Поточний рік є ювілейним роком для адміністративної юстиції. Зокрема 6 липня ми відзначили 15-ту річницю прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, який став поштовхом до початку діяльності адміністративних судів і до розвитку системи адміністративних судів тощо.

Традиційно дні юстиції пов'язані з проведенням КАС низки наукових та практичних заходів з актуальних питань адміністративного судочинства. Сьогоднішній захід

не є виключенням, оскільки одним із актуальних питань протягом всього існування людства залишається питання прав людини, можливість їх реалізації та захисту, а також значення діяльності суду щодо захисту прав людини.

Соціальні права громадян становлять найбільш складний та численний об'єкт захисту в адміністративному судочинстві, передусім на соціальне та пенсійне забезпечення, захист у випадку безробіття. Невипадково їх захист відбувається в адміністративній юстиції, оскільки встановлення цих прав відбувається на реалізацію соціальної функції держави та практично забезпечується діяльністю відповідних суб'єктів владних повноважень.

Зокрема сьогодні до юрисдикції адміністративних судів належать усі справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу 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, дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг.

Звісно питома вага справ припадає на суди першої та апеляційної інстанцій, що обумовлено впровадженням касаційних фільтрів, проте у першому півріччі 2020 року до судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав КАС надійшло 4986 матеріалів та справ, що вказує на достатньо значний показник проблем з якими стикається людина у своєму житті. Адміністративний суд стоїть на захисті її інтересів та захищає від свавілля суб'єктів владних повноважень, що особливо важливо у сфері захисту соціальних справ, оскільки соціальні права і свободи становлять питому частку у системі основних конституційних прав і свобод людини і громадянина, які дають змогу громадянам реалізовувати можливу поведінку або діяльність у соціальній сфері.

Я надзвичайно радий вітати всіх на нашій сьогоднішній зустрічі і, впевнений, що вона принесе нам не тільки радість знайомства та особистого спілкування, а й допоможе вирішити важливі теоретичні і практичні питання у сфері судового захисту соціальних прав адміністративним судом.

Нам дуже приємно, що ви відгукнулись на наше запрошення взяти участь у цій науково-практичній конференції, і я впевнений, що результати ваших досліджень неодмінно стануть важливим джерелом інформації як для суддів, так і для всіх практиків та науковців, зацікавлених у дослідженні окресленої темою конференції проблематики.

Очікуваним результатом роботи III Міжнародної науково-практичної конференції «Соціальні права та їх захист адміністративним судом» є формування його учасни-

ками предметних рекомендацій щодо механізму забезпечення захисту соціальних прав людини в адміністративному судочинстві.

Тож бажаю всім учасникам конференції нових відкриттів та продуктивного наукового пошуку.

Від імені організаційного комітету вітаю всіх нас із цією знаковою подією та проголошую III Міжнародну науково-практичну конференцію «Соціальні права та їх захист адміністративним судом» відкритою.

Успіхів усім нам!

СЕКЦІЯ І

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА: СУЧАСНИЙ ВИМІР ПОНЯТТЯ

Ганна БУГА

*доцент, кафедра юридичних дисциплін факультету № 2
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат юридичних наук*

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що протягом останнього десятиліття в Україні суттєво зріс інтерес до участі громадськості у політичному житті країни, розширилися можливості громади безпосередньо та справді дієво впливати на формування і реалізацію державної політики. Окрім таких вже усталених, хоч і досі проблемних форм прямого впливу на політичні процеси, як вибори та референдуми, набули популярності також альтернативні способи залучення громадян, як-от створення органів самоорганізації населення, формування громадських рад при владних органах, проведення громадських слухань, публічних обговорень проектів нормативно-правових актів. У свою чергу, це сприяло новій хвилі громадських ініціатив, соціальних рухів і відповідних законодавчих пропозицій [1, с. 4].

Слід зазначити, що для розвитку громадянського суспільства в Україні необхідно побудувати взаємовідносини між владою та суспільством, який за роки незалежності так і не побудували. На сьогодні Україна потребує кардинальних змін у багатьох сферах і участь громадськості в державному управлінні – не виняток. За останні роки українське суспільство стало досить активним і намагається впливати на державні справи, але через відсутність чіткого регулювання, яким чином громадяни України можуть брати участь в управлінні державними справами шляхом громадського контролю, виникає низка питань і проблем [2, с. 303].

Важливою формою громадського контролю за владою є здійснення громадської експертизи діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Під громадською експертизою діяльності органів публічної влади

слід розуміти здійснення громадськістю комплексного дослідження у формі аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності чи бездіяльності органів публічної влади, ефективності прийняття та виконання ними рішень з метою підготовки обґрунтованого експертного висновку з конкретними пропозиціями щодо вирішення суспільно важливих проблем та їхнього подальшого врахування органами публічної влади [3, с. 68].

Необхідно зазначити, що процедура громадської експертизи регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976, якою було ухвалено «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [4]. З ухваленням зазначеної Постанови запроваджено ще один правовий механізм реалізації громадянами свого конституційного права брати участь в управлінні державними справами. Мова йде про громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади. Під експертизою в цілому розуміється процедура оцінки об'єкта, процесу або явища експертами згідно з обраною методикою [5, с. 24].

Отже, громадська експертиза – це вигідно для органів влади як: інструмент реального залучення громадян до формування та реалізації державної політики; безкоштовні експертизи з найбільш гострих проблем; незалежна оцінка ефективності роботи органу влади; спосіб визначення чи корегування пріоритетів власної діяльності; комплекс порад, спрямованих на вирішення порушеної проблеми; спосіб демонстрації відкритості діяльності органів виконавчої влади та уникнення маніпуляцій громадською думкою щодо правомірності або ефективності рішень чи дій органів виконавчої влади [6].

Слід відмітити, що інститут громадської експертизи – це процес залучення громадських кіл до сфери державної політики, це можливість бути не лише спостерігачем, а й активним учасником формування політики. З глибинної точки зору, за своєю природою громадська експертиза стає одним з правових механізмів реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами. Основний Закон України у статті 38 декларує, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами». Інститут громадської експертизи дає можливість зацікавленим сторонам не лише отримати та дослідити відомості від органу влади (чи посадової особи) щодо виконання їхніх програм, витрачання бюджету, надання адміністративних послуг, а й безпосередньо вплинути на формування рішень органом виконавчої влади [1, с. 5].

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою. Громадськість через власні асоціації, об'єднання таким чином долучається до оцінки результатів впровадження

суспільної (державної) політики. Аналізуючи діяльність органів влади, вносячи свої пропозиції, інститути громадянського суспільства таким чином сприяють покращенню чинної суспільної (державної) політики або ініціюють формування, перегляд такої політики. Крім того, закладені обов'язкові процедури при проведенні громадської експертизи зобов'язують органи виконавчої влади вчиняти певні дії і розглядати пропозиції громадськості за результатами проведеної експертизи. Це надає шанс інститутам громадянського суспільства мати значний вплив на реалізацію різного роду програм, впровадження заходів і т.п. У сучасному світі наслідки суспільної (державної) політики зазвичай є більш складними та важливими незалежно від рівня та сфери її впровадження. Об'єктивне оцінювання надає державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування більше впевненості під час ухвалення непростих рішень – вони знатимуть, що спрацює, а що – ні. Разом з цим якісно проведена громадська експертиза дає змогу вплинути й на раціональне використання публічних фінансів, бюджетних коштів, оскільки громадськість може стороннім оком побачити певні прогалини або упередити порушення. Громадська експертиза забезпечує зворотний зв'язок у відносинах органів влади та громадськості. Дієвість будь-якої суспільної (державної) політики визначається передусім тим, чи відповідає вона потребам суспільства, чи вирішує наявні проблеми саме в інтересах громадян [7, с. 30–31].

Однак необхідно звернути увагу, що в юридичній науці відчувається відсутність сучасного науково-теоретичного підходу до визначення поняття громадської експертизи, що негативно впливає на формування відкритого суспільства [8, с. 400].

Таким чином поняття громадської експертизи ще не доволі визначено ні в нормативно-правових актах, ні в науковій літературі. Слід зазначити, що це поняття, а саме громадська експертиза є новим явищем для вітчизняної науки та практики, тому воно потребує усебічного та глибокого дослідження. Отже, на нашу думку, громадська експертиза – це інструмент або форма громадського контролю, спрямована на досягнення прозорості роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, для забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також для формування і розвитку громадянської правосвідомості.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Балацька А., Сушко О., Шевченко Т. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти. Київ, Тютюкін. 2011. 120 с.
2. Добровіцька К. Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 43. с. 303–308.
3. З. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. URL: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/konstitucijno-pravovi-vi-di-gromadskoi-ekspertizi-v-ukraini-2.pdf>.
4. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976. Офіційний вісник України. 2008. № 86. Ст. 2889.
5. Громадська експертиза діяльності органів внутрішніх України. Методичне видання. Київ, 2012 р. 85 с.
6. Проведення громадських експертиз діяльності ОБВ. URL: https://kyivcity.gov.ua/petytsii_ta_hromadska_aktyvnist/hromadska_ekspertyza/ItemText_76346/Gromadska_ekspertiza.pdf.
7. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади. Навчальний посібник. К. Макрос, 2011. 200 с.
8. Романов М. Ю., Бургай К. Р., Савіщенко А. В. Інститут громадського контролю в Україні: проблеми теорії та практики. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матеріали наук. семінару* (м. Дніпро, 8 грудня 2017 р.). Дніпро: ДДУВС, 2018. с. 390–410.

Олена ГУЗЕНКО

*доцент, кафедра господарсько-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат економічних наук, доцент*

Тетяна ХАЙЛОВА

*доцент, кафедра господарсько-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат наук з державного управління, доцент*

ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: РОЛЬОВИЙ СЕГМЕНТ ТА ПРИНЦИПИ

Успішний розвиток сучасного суспільства неможливий без гарантій держави в питаннях соціального забезпечення його членів. Постійні виклики в соціально-економічних процесах розвитку суспільства, яке обрало шлях регульованої ринкової економіки повинні забезпечуватися соціальними правами кожного окремо взятого представника соціуму. Якщо суспільство не зможе забезпечити повний соціальний рівень забезпеченості своїх членів, то успішний розвиток його в майбутньому підлягає сумніву. У зв'язку із цим одним із першочергових завдань життєдіяльності сучасного суспільства має стати якісний правовий аспект соціального забезпечення. Така теза витікає з того, що члени суспільства, які мають достатньо дієвий пакет законодавчих регуляторів захисту власних соціальних прав зможуть із більшою віддачею реалізувати право на працю та стати кваліфікованими, творчими та креативними особистостями. Ми вважаємо, що кожна країна, незалежно від обраного шляху розвитку, має стояти на позиціях добробуту свого народу, що й досягається через існування дієвого пакету правових регуляторів у сфері соціального забезпечення.

Враховуючи вищезазначене, слід звернути увагу на те, що гарантом права соціального забезпечення виступає, перш за все, Конституція України [1], яка окреслює коло напрямків соціального забезпечення членів суспільства та розкриває змістовність кожного з них з позиції правового регулятора. Крім того, деталізація окремо обраних соціальних прав членів суспільства закріплена в нормативно-правових регуляторах в залежності від проблеми, яка розглядається. Вивчення існуючих наукових позицій щодо законодавчого регламентування прав соціального забезпечення членів суспільства показало, що одним із напрямків, який на цей час потребує

пильної уваги та більш поглибленого дослідження можна вважати встановлення принципів права соціального забезпечення.

Безумовно поставлена проблема не є новою, проте її осучаснення надасть можливість більш предметно визначити зміни, котрі потребують правові регулятори у сфері реалізації соціальних прав кожного члена суспільства. Серед науковців, які зверталися до питання реалізації принципів права соціального забезпечення доцільно згадати: О. В. Тищенко [2], О. В. Макарову [3], А. О. Ярошенко, Т. В. Семігіну та Н. В. Сухицьку [4], Л. І. Ільчука, О. О. Давидюкта та Ю. В. Кривобок [5] та інших. У своїх дослідженнях науковці звертають увагу на змістовність права соціального забезпечення, розкривають зміст функцій цієї системи та доволі різноманітно окреслюють пакет принципів, які забезпечують реалізацію вказаних прав. З позиції принципів права соціального забезпечення існує значна кількість наукових дискусій, особливо з позиції першочерговості реалізації обраного принципу. Ми вважаємо виокремлення певного виду принципу права соціального забезпечення, надання йому пріоритетності серед інших видів не є доречним, оскільки лише реалізація комплексного пакету принципів надасть можливість досягти позитивних зрушень у розвитку сучасного суспільства.

Доречно відзначити, що у правознавстві термін «принцип» використовується для характеристики найрізноманітніших юридичних явищ – принципів права, правотворчості, правопорядку, юридичної відповідальності та інших [6]. Із цього приводу В. Л. Костюк [7] висловлює власну позицію та пропонує тлумачити зазначену понятійну категорію як «...систему основних (керівних) засад (положень), які формуються під впливом сучасних тенденцій розвитку суспільства та держави, з метою цілісності, узгодженості, єдності права соціального забезпечення на основі належного правового регулювання сучасних відносин в означеній сфері».

Слід зазначити, що як і іншим галузям, праву соціального забезпечення притаманні певні галузеві принципи, які тісно пов'язані з міжгалузевими принципами правового регулювання матеріального забезпечення, надання послуг, пільг, переваг, охорони прав громадян (властивими для права соціального забезпечення, трудового, фінансового, цивільного, адміністративного права).

Ми погоджуємося з М. Л. Смоляровою [8] стосовно того, що до складу принципів соціального забезпечення, виходячи з сучасних реалій соціально-економічного розвитку суспільства, доцільно віднести принципи, які можна представити в такому вигляді: поширення права на соціальне забезпечення на всіх громадян; багатоманітність форм і видів соціального забезпечення; диференціація підстав і норм соціального забезпечення; забезпечення пенсіями і допомогами на рівні прожиткового мінімуму; фінансування соціального забезпечення за рахунок обов'язкових

страхових внесків і недержавних фондів, а також державного і місцевих бюджетів та з інших джерел; здійснення соціального забезпечення органами державного управління безпосередньо чи під їхнім контролем; соціально-трудова реабілітація громадян, які частково втратили працездатність, та стимулювання їхньої трудової діяльності та охорона і захист права та законних інтересів громадян на соціальне забезпечення.

Досліджуючи зазначену проблему, ми вважаємо, що варто звернути увагу на той факт, що принципи права соціального забезпечення в загальному вигляді не сформульовані ні в Конституції України, ні в законодавстві про соціальне забезпечення. Але вони можуть бути виведені з аналізу і встановлення загальних, найбільш суттєвих рис фактичного змісту сукупності норм права соціального забезпечення. Безумовно, вони об'єктивні закономірності в соціальному забезпеченні, які проходять через всю систему соціального забезпечення, відображаючи закономірності економічного розвитку держави і головні цілі економічної політики. Як уже зазначалося у принципах права соціального забезпечення містяться керівні засади, які, з одного боку, вже реалізовані в законодавстві України про соціальне забезпечення, а з іншого – містяться лише в Конституції України чи міжнародних нормах і служать відправними ідеями, певною програмою в майбутній законодавчій діяльності у цій сфері.

Враховуючи вищезазначене, можемо зробити такі висновки: принципи права соціального забезпечення характеризують зміст цієї галузі права, служать найбільш яскравим і виразним показником своєрідності природи права соціального забезпечення; визначення правових принципів має важливе як теоретичне, так і практичне значення; можна констатувати той факт, що до принципів права соціального забезпечення наукова еліта включає: принцип загальності, диференціації та здійснення соціального забезпечення на рівні не нижчому за прожитковий; практичне значення розглянутих принципів соціального забезпечення полягає в тому, що вони визначають характер і розміри соціальних виплат, порядок формування соціальних фондів і розподілу коштів цих фондів.

Ми вважаємо, враховуючи тривожну тенденцію, яка простежується останнім часом у сучасному дитячому середовищі, до складу принципів права соціального забезпечення слід включити принцип протидії та попередження булінгу. Серйозність ситуації була зазначена законодавцем, який визнав та закріпив таке явище Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)». Загалом принципи права соціального забезпечення завжди мають служити меті справедливості й рівності в реалізації права кожного на соціальне забезпечення, особливо в сучасних реаліях.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-В. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Тищенко О. В. Право соціального забезпечення України: теоретичні та практичні проблеми формування і розвитку галузі: монографія. К.: ДП «Прінт Сервіс», 2014. 394 с.
3. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні: монографія. Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2015. с. 244.
4. Історія та теорія соціальної політики України: навч. посібн. / А. О. Ярошенко, Т. В. Семігіна, Н. В. Сухицька / за ред. А. О. Ярошенко. К., НПУ імені М. П. Драгоманова, 2018. 289 с.
5. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні: монографія / за заг. ред. Л. І. Ільчука, О. О. Давидюк, Ю. В. Кривобок. Херсон: П. П. «В. С. Вишемирський», 2010. 376 с.
6. Жигалкін І. П. Система принципів трудового права України: проблеми сучасної теорії і практики: монографія. Х.: Право, 2015. 360 с.
7. Костюк В. Л. Принципи права соціального забезпечення: поняття, ознаки, види та тенденції розвитку. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право», 2016. № 2(14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16kvltrr.pdf>.
8. Смолярова М. Л. Право соціального захисту: практикум. Запоріжжя: ЗНТУ, 2017. URL: http://eir.zntu.edu.ua/bitstream/123456789/2772/1/Smoliarova_The_right_of_social.pdf

Марія ДАНИЛІНА

аспірант, кафедра конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ

Основоположну роль у системі соціального захисту посідає Конституція України як Основний Закон нашої держави та суспільства.

Конституція України приділяє значну увагу питанню права на соціальний захист.

Зі змісту Основного Закону України (ст. 3) випливає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. У розвиток цього припису, Конституція України закріплює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави і, водночас, держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Крім того, визначається, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Згідно з Конституцією України, ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх 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 [2].

Утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому, відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19, частини першої статті 68 Конституції України, вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами. 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 [3].

Норми Основного Закону України визначають, що право на соціальний захист гарантується:

- а) загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій;
- б) за рахунок бюджетних та інших джерел соціального забезпечення;
- в) створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними;
- г) конституційною вимогою, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Можна зазначити, що соціальний захист це система заходів правового, соціально-економічного та організаційного характеру, що гарантується і реалізується державою для забезпечення гідного життя, тобто матеріальної забезпеченості на рівні стандартів сучасного розвитку суспільства і вільного розвитку людини. Соціальний захист є, з одного боку, функціональною системою, тобто системою напрямків, за якими вона здійснюється, а, з іншого інституціональною, тобто системою інститутів, що її забезпечують (державна, профспілки та інші громадські організації) [4, с. 35].

Тобто система соціального захисту має допоміжний стосовно соціальних прав людини характер, будучи якимось, хоч і обов'язковим, механізмом реалізації цих прав, і існує, відповідно, тільки в умовах досягнення найрозвиненішої форми державного устрою – соціальної держави.

Соціальний захист має низку ознак:

- це система суспільних відносин, яка призначена для задоволення особистих матеріальних потреб громадян через індивідуальну форму розподілу зі спеціальних фондів;
- здійснюється державою за рахунок коштів суспільства;
- вищезгадані кошти надаються замість заробітної плати або як додаток до неї у випадках, передбачених законодавством, у разі втрати чи зниження заробітку, додаткових витрат або неможливості працевлаштування.

Основними завданнями соціального захисту в Україні є:

1. Забезпечення мінімального рівня заробітної плати, її індексації згідно з прожитковим мінімумом, встановленим Верховною Радою України.
2. Задоволення належного рівня охорони здоров'я та освітньо-культурних потреб задля всебічного розвитку особистості.
3. Захист купівельної спроможності малозабезпечених громадян.
4. Вирівнювання рівнів життя окремих категорій населення тощо.

Конституція України гарантує, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Незважаючи на такі положення Основного Закону, існують спірні випадки прийняття нових законів, які частково звужують вже наявні права та свободи людини і громадянина. Крім цього, чинне законодавство містить значну кількість неузгоджених та застарілих норм щодо соціального захисту окремих категорій осіб: пенсіонерів, безробітних, осіб з інвалідністю та інших категорій населення. Як результат у сфері адміністративного судочинства вагоме місце посідають саме спори, пов'язані з реалізацією конституційного права на соціальний захист.

До основних проблем у сфері законодавчого регулювання відносин у сфері соціального захисту, які, в тому числі, породжують численні спори, що розглядаються в адміністративних судах, слід віднести питання процесуальних строків реалізації конституційного права на соціальний захист, гарантій прав осіб з інвалідністю, розмір та складові пенсії військовослужбовців, державних службовців тощо.

Можна констатувати, що Основний Закон України гарантує право кожного на захист своїх прав та свобод (ст. 55). Це стосується основоположних соціальних прав. За змістом Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, бо до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. При цьому кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Тому нині важливим є аналіз та систематизація законодавства у сфері соціального захисту шляхом його кодифікації. Це допоможе досягти принципів системності та узгодженості чинного законодавства, усунути прогалини, розбіжності і суперечності між нормативно-правовими актами, а також забезпечення доступності та зручності у користуванні цими актами для кожного.

Конституція України, по-перше, визначає та окреслює соціальну стратегію розвитку суспільства і держави; по-друге, визначає права та свободи людини основним соціальним орієнтиром по відношенню до держави, органів державної влади, їх посадових осіб; по-третє, визначає соціальні орієнтири розвитку національного законодавства та джерел права. За таких обставин, Конституція України виступає основоположним регулятором відносин у сфері соціального захисту.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141.
2. 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) / Офіційний вісник України від 15квітня 2005 року, № 13, стор. 290, стаття 673, код акта 31917/2005.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) /Офіційний вісник України від 07 травня 2004 року, № 16, стор. 163, стаття 1122, код акта 28537/2004.
4. Бідак В. Складові системи державного регулювання соціального розвитку і соціального захисту / В. Бідак. *Україна: аспекти праці*. 2004. № 1. с. 35.

Богдан ЗАДОРЖНИЙ

*секретар, Комітет захисту професійних прав адвокатів
та гарантій адвокатської діяльності Ради адвокатів Київської області*

**СОЦІАЛЬНІ ПРАВА КРИЗЬ ПРИЗМУ
КОНСТИТУЦІЙНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ДЕРЖАВИ**

Нормативно-правова база практично всіх європейських держав XIX століття була доповнена законодавчим актом вищої юридичної сили – Конституцією держави, органічним елементом якої стали положення щодо змісту і гарантій соціальних прав людини, забезпечення яких вперше покладалося на державу.

Соціолог права Роско Паунд одним із перших вказав на соціологічну важливість обов'язків держави в сфері реального буття [1, с. 28]. Він вважав, що теоретичні дослідження в юриспруденції, у тому числі й обов'язки держави, мають здійснюватися з позицій соціально практичної значущості, оскільки поява держави зумовлена передусім потребами суспільства, в межах якого формується й сама держава як соціальна політична організація.

Держава зобов'язана виправдовувати своє існування та матеріальне утримання, тому має підтверджувати свою соціально-функціональну необхідність і незамінність перед соціумом. Професор Лоренц фон Штейн іще в XIX ст. доводив, що держава шляхом унормування в Конституції зобов'язана забезпечити соціальний порядок у державі, висхідним елементом якого має стати гарантованість права власності, законних і пропорційних інтересів усіх членів соціуму [2, с. 115].

Законодавство європейських держав визначило, що соціальний захист людини, громадянина є конституційним обов'язком держави (Латвія, Литва, Франція, ФРН, Португалія, Польща, Україна та ін.). Держава зобов'язана поважати і захищати соціальні права людини (стаття 3 Конституції Албанії від 21 жовтня 1998 р.). «Держава гарантує природні права особи та сім'ї; гарантує право на працю і забезпечує кожному громадянину здійснення цього права; організовує соціальне забезпечення, охорону здоров'я; гарантує профспілкові свободи; свободу торгівлі та промисловості, заняття вільною професією» (стаття 11 Конституції Люксембургу від 17 жовтня 1868 р.). Конституція Португалії від 2 квітня 1976 р. до першочергових завдань держави відносить сприяння «зростанню соціального добробуту та якості життя людей, особливо найменш забезпечених, у рамках стратегії сталого розвитку» (стаття 81). «Держава зобов'язана вживати заходів економічного розвитку та соціального захисту, що покликані забезпечити громадянам гідний рівень життя» (стаття 42

Конституції Румунії від 21 листопада 1991 р.). Конституція Фінляндії гарантує своїм громадянам таку соціальну цінність як гідне життя громадян шляхом «обов'язкового соціального забезпечення і турботи» (§ 19 Конституції Фінляндії від 11 червня 1999 р.) тощо.

Відповідно до Конституції України право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), проте лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк (частина третя статті 22, стаття 64) (пункт 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002). Отже, соціальний захист людини є беззаперечним обов'язком сучасної демократичної європейської держави.

Соціальний захист людини держава може здійснювати по-різному. Один із радикальних способів соціального захисту охарактеризував професор І. Кант у праці «Метафізика права». Учений спростовував необхідність покладання на державу обов'язку щодо матеріального (соціального) забезпечення громадян з метою задоволення їхніх потреб [3, с. 239], натомість вказував на необхідність створення державою умов, за яких людина могла б себе утримати та забезпечувати. Дійсно, саме такий спосіб соціального захисту людини було обрано скандинавськими державами. Наприклад, Конституція Норвегії від 17 травня 1814 р. ставить в обов'язок держави «створення умов, щоб кожна працездатна людина могла забезпечувати своє утримання» (ст. 110).

Проте не всі держави сприйняли саме такий спосіб соціального захисту людини. Так, держави з посткомуністичним минулим у своєму нормативно-правовому багажу традиційно закріплювали силу-силенну різного роду соціальних пільг, кількість яких виходила за межі здорового глузду.

У незалежній Україні навіть на початку нульових років XXI століття кількість соціальних пільг становила понад 550 видів, проте рівень життя в Україні був і наразі є далеким від рівня якості життя не тільки західноєвропейських (Австрія, Бельгія, Нідерланди, ФРН, Франція, Швейцарія), а й східноєвропейських (Словенія, Естонія, Польща, Чехія) держав.

Чому так? Відповідь на поверхні: велика кількість пільг у державі фактично завжди зумовлена суттєвою недоплатою працюючим їхніх заробітних плат. Вочевидь від такого підходу соціального захисту необхідно відходити.

Сучасна доктрина права доводить, що соціальна спрямованість конституційних обов'язків держави кореспондує соціальним правам людини, сутність яких полягає в забезпеченні «нормальних умов існування» людини навіть в умовах «пржиткового мінімуму», встановленого державою [4, с. 222].

«У державі, яку проголошено соціальною, визначений законодавцем розмір прожиткового мінімуму має реально забезпечувати гідний рівень життя людини» (абзац перший підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Держава зобов'язана активно сприяти задоволенню соціальних потреб людини: її права на працю, достатній життєвий рівень, житло, медичне обслуговування, матеріальну допомогу соціально вразливих груп осіб (сироти, молодь, пенсіонери, безробітні, особи з інвалідністю, багатодітні родини, нарко та алкозалежні особи, біженці, внутрішньо переміщені особи) тощо.

Соціальна значимість конституційних обов'язків держави, як уважав професор М. Коркунов, зумовлена тим, що вони мають формуватися відповідно і пропорційно до соціальних потреб та інтересів суспільства [5, с. 39]. Отже, комплексна реалізація названого обов'язку держави має здійснюватися в межах соціальної політики держави.

Французький політичний діяч Леон Буржуа ще сто років тому вказував на необхідність досягнення солідарності соціальних обов'язків держави і соціальних потреб суспільства, оскільки між ними за їхньою взаємною домовленістю відбувається процес постійного обміну послугами [6, с. 8]. Дійсно, держава не може існувати поза межами суспільства, яке ставить певні соціально значимі зобов'язання перед державою.

Держава розвивається «відповідно до вимог цивілізації» [7, с. 8]. Цивілізаційний розвиток свідчить, що практична значущість обов'язків держави частково корелюється – одні законодавчі акти змінюються іншими, оскільки з огляду на рівень політичного, економічного, соціального, культурного, релігійного та іншого його розвитку корелюються й самі соціальні потреби та інтереси суспільства, проте сама соціальна значущість обов'язків держави не піддається «девальвації». Отже, конституційні обов'язки держави мають кореспондувати соціальним вимогам і потребам того суспільства, в межах якого існує держава.

Соціальна цінність конституційних обов'язків Української та європейських держав у сфері економічних відносин вбачається й у тому, що їхнє конституційне закріплення покликане змусити державу «працювати» в національних соціально-економічних інтересах суспільства, створювати належні умови праці, робочі місця, сприяти вільній і добросовісній конкуренції в економічній сфері, матеріальному забезпеченню членів суспільства, системно забезпечувати повну та безперешкодну реалізацію ними своїх підприємницьких навиків, розвивати конкурентноспроможну економіку тощо.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 вказав: «зміни законодавства у соціальній сфері, складна фінансово-економічна ситуація, потреба в забезпеченні збалансованості Державного бюджету України не повинні призводити до порушення гідності людини, яка належить до фундаментальних цінностей, захищених Конституцією України, та становить основу системи конституційного захисту прав і свобод людини і громадянина. Обов'язковою складовою людської гідності є доступ людини до мінімальних соціальних благ, здатних забезпечити їй достатній і гідний життєвий рівень. Верховна Рада України, формуючи соціальну політику держави, повинна гарантувати ефективну реалізацію права на повагу до людської гідності, зокрема, шляхом забезпечення пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги для осіб, які потребують соціального захисту» (абзаци третій, четвертий пункту 4 мотивувальної частини вказаного рішення Конституційного Суду України).

Отже, держава має визнавати наявність у неї імперативних зобов'язань соціального характеру, узагальнений зміст яких полягає в забезпеченні достатнього життєвого рівня членів суспільства, формування міцного сегменту осіб із середнім достатком, що включає достатнє харчування, одяг, житло, особистий розвиток та інше, інакше держава в особі представників державної влади має нести невідворотну відповідальність за неефективну соціально-економічну діяльність.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Соціологія права [Текст] / ред. Н. П. Осипова. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 276 с.
2. Stein L. Von. *VieVerwaltungslehre*. 2Auffl. Dd. I. Stuttgart: Berlay der J.G. Gottatchen Buch band lung, 1865. XVIII, 647 s.
3. Кант И. *Метафізика правова*. В 2-х частях. Сочинения в 6 томах. Т. 4. М.: Мысль, 1965. С. 107–437.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран; учеб.: в 4 т.; под ред. Б. А. Страшуна. М.: БЕК. 1995. 778 с.
5. Коркунов, Н. М. *Лекции по общей теории права* СПб.: Юр. кн. магазин Н. К. Мартынова, 1904. 354 с.
6. Спекторский, Е. В. *Теория солидарности*. М.: Типография Г. Мисснера и Д. Собко, 1906. 27 с.
7. Алексеев С. С. *Государство и право*. М.: Юрид. лит., 1996. 192 с.

Юрій ЗАДОРЖНИЙ

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

ЮРИДИЧНІ ПОЗИЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ: ДО ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДНОСТІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Єдність та усталеність судової практики, побудованої на загальновизнаних принципах права, є важливим показником якісного судівництва. Римське право виробило принцип *venire contra factum proprium* (заборона суперечливої поведінки), який наразі, на жаль, не дістав належного теоретичного обґрунтування і практичного застосування в міжнародному і національному праві, судовій практиці, доктрині права тощо.

Водночас суперечлива практика національного судівництва свідчить про доцільність і необхідність застосування цього принципу в системі права України.

Законодавство України покладає на Конституційний Суд України зобов'язання і водночас право вироблення предметних юридичних позицій. Верховний Суд також наділений дискреційними повноваженнями щодо формування правових позицій у справах, які становлять предмет його вивчення, розгляду і вирішення. Отже, принцип *venire contra factum proprium* однаково є важливим для забезпечення функціональної діяльності Конституційного Суду України та судів системи судоустрою України.

Орган конституційної юрисдикції в процесі конституційного провадження у справі формує ту чи іншу юридичну позицію на основі системного узагальнення предметної інформації, яку він вилучає зі змісту національних норм права, міжнародного і зарубіжного законодавства, доктрини права, наукових висновків (обґрунтувань), отриманих на запити по справі за клопотанням судді-доповідача від широкого кола суб'єктів правовідносин, а також з урахуванням аналітично-інформаційних довідок, що формуються фаховими працівниками апарату органу конституційної юрисдикції. Виробленню юридичних позицій передують ретельна праця судді-доповідача, який пропонує проєкт певного рішення, висновку, ухвали (наприклад, ухвали про відмову

у відкритті конституційного провадження у справі, ухвали про закриття конституційного провадження у справі, що постановляються Сенатом чи Великою палатою Конституційного Суду України). До напрацювань судді-доповідача у справі обов'язково долучаються й інші судді Конституційного Суду України, які мають право запропонувати свій проєкт того рішення, що перебуває на розгляді в Суді, або ж внести пропозиції до вже запропонованого іншим суддею проєкту рішення.

Організаційно-правова форма роботи пленарного засідання Конституційного Суду України сприяє консолідації правових міркувань (хоча і не завжди безболісній) суддів, оскільки прийняття рішення здійснюється шляхом поетапного і поступального голосування за кожне речення проєкту рішення і кожним суддею, який бере участь у такому голосуванні. Суддя має право не висловлювати своє міркування, мотивації щодо змісту проєкту рішення, проте він не має права відмовитися, утриматися від голосування в пленарному засіданні. Позиція судді має бути імперативно однозначною: «так» чи «ні».

Отже, формування юридичних позицій Конституційного Суду України здійснюється з урахуванням різноаспектної, різноджерельної правової та іншої соціально-значущої предметної інформації, правовим фільтром і об'єднувальним фактором якої виступають правові міркування, знання, переконання суддів органу конституційної юрисдикції в аспекті конкретної фактичної ситуації, що потребує правового визначення, конкретизації, тлумачення тощо.

Формування усталених юридичних позицій Суду узгоджується з вимогами *принципу venire contra factum proprium*, оскільки законодавча вимога щодо прийняття юридичних позицій більшістю голосів суддів від конституційного складу органу конституційної юрисдикції упереджує унормовану суперечливість позицій суддів в аспекті вирішення певної ситуації, що потребує правового визначення, конкретизації або ж тлумачення.

Законодавство України не забороняє органу конституційної юрисдикції розвивати, конкретизувати раніше вироблені ним юридичні позиції у своїх наступних актах, навіть дає змогу змінювати юридичну позицію Суду з того чи іншого питання. Проте така зміна має бути об'єктивною і допускається у разі суттєвого оновлення того нормативно-правового регулювання, яким керувався Суд при формуванні раніше висловленої ним юридичної позиції, або ж за наявності об'єктивних підстав необхідності покращення захисту соціальних прав і свобод людини та громадянина, захисту законних інтересів інших суб'єктів правовідносин з урахуванням міжнародних зобов'язань України та за умови обґрунтування такої зміни в акті Суду. Отже, такий підхід функціональної діяльності Суду в процесі вироблення ним юридичної (правової) позиції узгоджується з принципом *venire contra factum proprium*.

Судова практика свідчить, що правові позиції як національних, так і міжнародних судів здебільшого викладено в мотивувальній, а не в резолютивній частині судового рішення. Така позиція суду є зрозумілою, оскільки дає змогу йому більш розлого викласти свою юридичну (правову) позицію, а не просто її констатувати. Усім, хто звертається до змісту рішення Суду, важливим є не лише узагальнений висновок такого рішення, а й мотиваційний ряд обґрунтувань, що формують відповідну юридичну (правову) позицію суду в конкретній справі.

Суспільно важливими є ті юридичні позиції Конституційного Суду України, що були сформовані ним у сфері соціального забезпечення.

Загалом соціальне забезпечення є видом державного забезпечення, що полягає в наданні державою соціальних виплат та соціальних послуг особам чи громадянам, які є носіями певного правового статусу, за рахунок Державного бюджету України.

Суб'єктами соціального забезпечення в Україні як соціальної держави навіть без прив'язки до трудової праці фактично є всі громадяни України. Вони мають право на забезпечення з боку держави у разі настання фактичних обставин, що визнаються соціально поважними (досягнення пенсійного віку, інвалідність, хвороба та ін.).

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України, висловленою ним у Рішенні від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005, «ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх 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» (*абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини вказаного рішення Конституційного Суду України*).

За законодавством України, соціальне забезпечення об'єктивується засобом надання певних матеріальних благ і сервісних послуг. Ними є грошові виплати, натуральні види соціальної допомоги та соціальні послуги.

Грошові виплати (одноразові, періодичні) є матеріальними благами. До них належать пенсії, допомога у разі тимчасової непрацездатності, при вагітності та пологах, допомога малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, особам з інвалідністю, грошові надбавки для догляду за хворими, самотніми особами похилого віку, малолітніми дітьми, допомога сиротам тощо. Цінність грошових виплат полягає у тому, що вони складають матеріальну основу для задоволення особистих потреб. *Натуральні види соціальної допомоги* є наступним видом матеріальних благ соціального забезпечення. Такими видами допомоги є протезування, автомобілі, коляски для задоволення індивідуальних потреб осіб з інвалідністю, осіб похилого віку. Здебіль-

шого таке забезпечення надається понад грошові суми, або на їх заміну. *Соціальні послуги* є ще одним видом соціального сервісного забезпечення, що становить комплекс правових, економічних, психологічних, оздоровчих, освітніх, медичних, реабілітаційних заходів, спрямованих на окремі особи чи соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують державної допомоги з метою поліпшення їхньої соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Отже, система соціального забезпечення спрямована на соціальну реабілітацію осіб і підтримку їхньої життєдіяльності незалежно від статті, віку та інших факторів.

Конституційний Суд України у своєму Висновку від 2 червня 1999 року № 2-в/1999 сформував юридичну позицію: «право громадян на соціальний захист не залежить від досягнення ними певного віку. Таке право гарантується всім громадянам, які його потребують, незалежно від того, до якої вікової категорії вони належать. Не пов'язується з досягненням певного віку за змістом статті 46 Конституції України і складова частина цього права – право громадян на пенсійне забезпечення. До того ж, право на соціальний захист громадян у старості не обмежується тільки пенсійним забезпеченням, а й включає інші види передбаченої законом допомоги» (*абзац третій пункту 3 мотивувальної частини*).

Принцип *venire contra factum proprium* заперечує суперечливу позицію Суду щодо вирішення ним правових ситуацій з істотно однаковими висхідними обставинами, проте погоджує змістовні доповнення, конкретизацію певних юридичних (правових) позицій з огляду на зміну законодавчого регулювання.

Так, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 уточнив свою юридичну позицію в аспекті додаткових гарантій соціального забезпечення: «Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, яким пенсія призначається за спеціальними законами. У рішеннях Конституційного Суду України зазначалося, що пільги, компенсації, гарантії є видом соціальної допомоги і необхідно складовою конституційного права на достатній життєвий рівень, тому звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається» (*абзац чотирнадцятий пункту 5 мотивувальної частини*).

Отже, дотримання принципу *venire contra factum proprium* у процесі формування судом своїх юридичних (правових) позицій сприяє єдності, несуперечливості судової практики, завдяки чому забезпечується принцип правової визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права.

Галина ЗАДОРЖНЯ

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

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРАВІ

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) за період свого функціонування ухвалив понад два десятки тисяч рішень. Незважаючи на те, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року не містить словосполучення «соціальні права», лівова частка цих рішень стосується саме соціальних прав. ЄСПЛ, ухвалюючи рішення з соціальних питань, посилається на частину першу статті 6 Конвенції, яка послуговується таким терміном як «права цивільного характеру»: «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*».

У контексті цієї публікації спробуємо розкрити зв'язне співвідношення словосполучень «права цивільного характеру» та «соціальні права». Звернемося до витоків підписання цієї Конвенції для кращого розуміння даного питання. Зі змісту Конвенції вбачається, що її розробники не ставили своїм завданням сформулювати цілісну концепцію колективного соціального захисту людини. Такий стан справ зумовлений тим, що економічні потужності європейських держав післявоєнного періоду були неоднаковими, а системи права цих держав уже гарантували певні соціальні стандарти на національному рівні.

Загалом мета підписання цієї Конвенції полягала у захисті «прав і свобод людини», проте залишалося невизначеним питання щодо меж таких прав людини. Отже, постало питання формування чи не формування юридичних фільтрів щодо доступу до правосуддя. Окремі автори цієї Конвенції усвідомлювали, що відсутність таких юридичних фільтрів призведе до колосального перевантаження ЄСПЛ, як наслідок – тривалого розгляду цих справ і зрештою втрати ефективності його діяльності. Це означало, що текст окремих статей Конвенції потребував доопрацювання.

Найбільш ініціативними при формулюванні тексту частини першої статті 6 Конвенції були представники Великої Британії, Данії, Франції, Єгипту тощо.

Так, 1 червня 1949 року відбулося чергове засідання Комісії з прав людини ООН, під час якої було внесено окремі правки до фактичного завершеного тексту Конвенції. Представники Франції та Єгипту запропонували у частині першої статті 6 Конвенції обмежитися посиланням на «права людини» в цілому.

Проте Данія виступила категорично проти такого широкого окреслення прав людини. Представники Данії стверджували, що формат формули «права людини» є надто широким, оскільки охоплює ті правовідносини, що складаються між фізичними особами, а також між фізичними особами та органами державної влади тощо. Данія наголошувала, що державні органи в межах національного законодавства наділені певними державно-владними повноваженнями, до того ж дискреційними, що дає їм певну міру розсуду при ухваленні управлінських рішень. Отже рішення ЄСПЛ в аспекті вирішення спорів адміністративного характеру, на думку, наприклад, Данії, межуватиме фактично з втручанням у внутрішні справи держави. Інші європейські держави погодилася з аргументами Данії і визнали, що таке формулювання положень Конвенції є занадто широким. Франція запропонувала словосполучення «спір про його права і обов'язки» замінити іншим: «спір про права та обов'язки **цивільного характеру**» («de (caractere) civil»). Велика Британія запропонувала інший варіант цієї статті Конвенції: «його права і обов'язки, захищені **цивільним позовом**» [1]. Зрештою було ухвалено французький варіант викладу частини першої статті 6 Конвенції.

Отже, використання прикметника «цивільний» («civil») стосовно словосполучення «прав людини» за задумом авторів Конвенції передбачало: істотне звуження предмету позову майбутніх клопотальників до ЄСПЛ; окреслення предмету спору лише тими правовідносинами, що виникають між фізичними особами; неналежність спорів, які виникали між фізичними особами та органами державної влади, до юрисдикції ЄСПЛ.

Проте практика свідчить, що ЄСПЛ в процесі застосування правовідносин до частини першої статті 6 Конвенції усвідомлено вийшов за ті смислові рамки, які початково було визначено її авторами – державами-учасницями її підписання.

Наразі ЄСПЛ в аспекті частини першої статті 6 Конвенції здійснює вирішення спорів, що виникають не тільки і не стільки між фізичними особами, а здебільшого між фізичними особами та органами державної влади, іншими органами публічної влади. Така практика ЄСПЛ сформувалася під впливом національного законодавства європейських держав, що визначає соціальну політику держави. У Німеччині свого часу склалася трьохланкова інстанційна система соціальних судів. Наприклад, Соціальний суд Берліна, Берлінський апеляційний соціальний суд, Федеральний соціальний суд тощо. Юрисдикція соціальних судів у Німеччині поширюється на

спірні правовідносини, що виникають між органами державної влади та фізичними (юридичними) особами.

Так, предмет спору можуть складати питання щодо нарахування, перерахунку і виплати пенсій, соціальної допомоги, а також соціального страхування, зокрема страхування від нещасних випадків на виробництві, втрати годувальника та інше, виплат коштів по догляду за дітьми, осіб з інвалідністю та осіб літнього віку тощо. Соціальні суди вирішують широке коло спірних питань, зокрема й майнових прав, зокрема право на пенсію. Останнє засноване не на приватному договорі між особою і відповідним роботодавцем, а на встановленій законодавцем загальній системі захисту працевлаштованого населення. Отже, соціальні права особи нерозривно пов'язані з діяльністю державних органів.

ЄСПЛ сформував правову позицію стосовно тлумачення частини першої статті 6 Конвенції в аспекті розуміння «прав цивільного характеру»:

а) Конвенція 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 виступає як носій публічної влади». Визначальним є предмет спору, а не його учасники [3];

б) «цивільні права і обов'язки» не можна тлумачити, виходячи лише зі змісту національного законодавства європейських держав, інакше це призведе до різної судової практики, що є неприпустимим. Так, ЄСПЛ у справі «Кьоніг проти ФРН» вказав, що відповідь на питання: «чи буде право розглядатися як цивільне в сенсі Конвенції, залежить не від його юридичної кваліфікації у внутрішньому законодавстві, а від того, яка матеріальна сутність закладена у нього цим законодавством і які наслідки воно з ним пов'язує» [2]; в) права цивільного характеру мають вияв у приватно-правових і публічно-правових відносинах.

Різновидом прав цивільного характеру є: право на отримання допомоги у 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.

Таке право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ, бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Правові системи держав Європи сформували різні системи соціального страхування, тому вони неоднаково визначають природу права на соціальну допомогу. Так, ФРН визначає право на отримання со-

ціальної допомоги (наприклад, у разі нещасного випадку на виробництві як інститут публічного права), Бельгія – залежно від обставин у конкретній справі. Отже, європейські держави визначають належність цих прав і до публічного, і до приватного права. ЄСПЛ визначився, що в контексті частини першої статті 6 Конвенції право на отримання соціальної допомоги є правом цивільного характеру, яке містить ознаки як публічного, так і приватного права.

Публічно-правовий напрям соціальних відносин висновується крізь призму таких складових: а) держава визначає соціальну політику, програму соціального розвитку держави і суспільства; б) втілює принципи соціальної держави відповідно до вимог міжнародного законодавства. Наприклад, держава за статтю 12 Європейської соціальної хартії зобов'язана підтримувати функціонування системи соціального забезпечення; в) держава виступає гарантом соціального захисту громадян. Невиконання нею своїх соціальних зобов'язань щодо своїх громадян (інших осіб) ставить їх у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави; 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 управлінська функція належить державі, яка визначає «правила гри» учасників правовідносин.

Приватно-правовий напрям соціальних прав висновується крізь призму такої: 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. Отже, ЄСПЛ трактує «права цивільного характеру» як соціальні права, забезпечення яких здійснює держава.

Отже, ЄСПЛ усвідомлено розширив зміст частини першої статті 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, їх посадовими особами.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Особлива думка суддів Рюссдаля, Біндшедлер-Роберта, Лагергрена, Матішера, Вінсента та інших у справі Доймеланда проти ФРН від 29 травня 1986 року (пункти 20, 21, 22).
2. Справа «Рінгейзен проти Австрії» від 16 липня 1971 року, серія А, т. 13, ст. 39, п. 94.
3. Справа «Кьоніг проти ФРН» від 28 червня 1978 року, серія А, т. 27, с. 29–30, п. 88–89.

Інеса ЗАЄЦЬ

науковий співробітник, відділ організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

ЗАСТОСУВАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а держава повинна утверджувати і забезпечувати права і свободи кожної людини (ст. 3 Конституції України) [1]. У преамбулі Основ законодавства України про охорону здоров'я зазначається, що кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я. Схожі за своєю суттю положення містяться й у міжнародно-правових документах.

В Україні, відповідно до загальновизнаних міжнародних норм та національного законодавства, людина має право у випадку порушення її прав у сфері охорони здоров'я відстоювати інтереси у суді (ст. 8 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»); за умов вичерпання можливих засобів на національному рівні – звернутись до Європейського суду з прав людини з індивідуальним зверненням, якщо її право порушене та ігнорується національними органами влади (ст. 34 ЄКПЛ); звертатися до відповідних комісій та комітетів Всесвітньої організації охорони здоров'я, Міжнародної організації праці, Всесвітньої медичної асоціації ООН, Всесвітньої психіатричної асоціації та інших міжнародних організацій [2, с. 66].

Право на здоров'я визнається міжнародною спільнотою як одне з найважливіших загальновизнаних соціально-економічних прав людини. Право на здоров'я – це не просто право бути здоровим або право на охорону здоров'я, воно містить більш складне і глибоке розуміння права на здоров'я. До змісту права на охорону здоров'я, як правило, включаються: право на медичну допомогу, на медичне страхування, на інформацію про стан свого здоров'я, на таємницю про стан здоров'я (медичну таємницю) та ін. Комітет з економічних, соціальних і культурних прав у Загальному коментарі № 14 від 11 серпня 2000 року вказує, що право на здоров'я розуміється

як право на використання низки закладів, товарів, послуг та умов, необхідних для реалізації найвищого досяжного рівня здоров'я.

Україною взято зобов'язання вживати заходів для забезпечення адекватного захисту прав як у теорії, так і на практиці. Процесуальний аспект позитивного зобов'язання щодо виконання вимог ЄКПЛ полягає в адекватному реагуванні на будь-які прояви порушення права на здоров'я державами, які перебувають у межах юрисдикції ЄКПЛ. Таке реагування має здійснюватися у формі офіційного ефективного розслідування фактів порушення відповідних прав (т. зв. процедурний обов'язок розслідування) [3].

Аналіз судової практики свідчить про окремі проблеми із дотриманням права особи на охорону здоров'я вітчизняними правоохоронними органами та судовими інстанціями, які, до речі, характерні дещо в меншому обсязі й іншим європейським країнам, спонукають до висновку про необхідність звернення до аналізу практики ЄСПЛ у цьому напрямку.

Норми ЄКПЛ поширюються на всіх громадян, незалежно від стану їхнього здоров'я. Тому звернення до ЄСПЛ є ще однією гарантією належного захисту прав людини. Саме завдяки значній кількості та різноманітності рішень ЄСПЛ можна дійти більш глибокого розуміння змісту та обсягу гарантованих ЄКПЛ прав, а відповідно, й досягти ефективного захисту кожного порушеного права [3]. З огляду на комплексний характер забезпечення права на здоров'я, дослідимо особливості його реалізації у прецедентній діяльності ЄСПЛ.

Без реалізації права на здоров'я неможлива реалізація права на життя, адже нормальне біологічне та соціальне функціонування людини неможливе без здоров'я. Право на життя захищається у ст. 2 ЄКПЛ. При цьому згідно зі сталою практикою ЄСПЛ це право вважається порушеним не тільки у разі позбавлення життя, але і при серйозних пошкодженнях організму людини, які не спричинили її смерть, але представляли серйозну загрозу її життю [4].

Ще одним важливим правом, яке стосується права на здоров'я, є право на інформацію та конфіденційність інформації, які передбачені у ст. 8 ЄКПЛ. У низці справ ЄСПЛ констатував, що систематичне зберігання та інше використання інформації щодо приватного життя особи охоплюється ст. 8 ЄКПЛ. Насамперед, це стосується інформації, що має інтимний або чутливий характер, зокрема інформації стосовно фізичного чи психічного здоров'я конкретної особи (див., наприклад, рішення ЄСПЛ у справі: «З. проти Фінляндії» від 25.02.1997 р.; «П. та С. проти Польщі» від 30.10.2012 р. та інші). Водночас, відповідно до усталеної практики ЄСПЛ, втручання у приватне життя є порушенням ст. 8 ЄКПЛ, за винятком випадків, коли таке втручання здійснюється «згідно із законом», переслідує одну з легітимних цілей, визначених части-

ною другою цією статті, та є «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення таких цілей (див., наприклад, рішення ЄСПЛ у справі «Суриков проти України» від 26.01.2017).

Зауважимо, що право на охорону здоров'я може бути реалізоване у межах захисту таких, визнаних ЄКПЛ та відображених у вітчизняному законодавстві прав, як: право на повагу до приватного і сімейного життя (право на фізичну та моральну недоторканність особи), право на свободу та особисту недоторканність, право на інформацію та конфіденційність інформації, право на сприятливе екологічне середовище, право на отримання достовірної та своєчасної інформації про фактори, що впливають на здоров'я.

Слід врахувати і ту обставину, що, згідно з ч. 7 ст. 78 КАСУ [5] правова оцінка, надана судом певному факту при розгляді іншої справи, не є обов'язковою для суду. Водночас відповідно до ст. 90 КАСУ [5], суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні.

Аналіз прецедентної судової практики ЄСПЛ щодо рішень вітчизняних судових інстанцій у частині спорів, пов'язаних із реалізацією права на охорону здоров'я, дає змогу констатувати її відносну «молодість». Практика Суду щодо скарг на порушення права на охорону здоров'я правоохоронними та судовими органами України свідчить про необхідність підвищення рівня захисту означеного права на національному рівні шляхом: здійснення правової освіти населення; ознайомлення уповноважених учасників судочинства з конвенційними положеннями щодо забезпечення права на охорону здоров'я, а також з практикою їхнього застосування ЄСПЛ; внесення змін до відомчих / міжвідомчих нормативно-правових документів, які визначають правові відносини у вказаній сфері.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Кройтор В. А., Степаненко Т. В. Стандарти Європейського Союзу в сфері цивільного судочинства: проблеми доступу до правосуддя. *Наукові записи Харківського економіко-правового університету*. 2005. № 1 (2). С. 64–77.
3. Кучів О. Скарги на жорстоке поводження: ефективність їх розслідування у світлі практики європейського суду з прав людини. URL: <https://yvu.com.ua/>

skargy-na-zhorstoke-povodzhennya-efektyvnist-yih-rozsliduvannya-u-svitli-praktykyevropejskogo-sudu-z-prav-lyudynu. (Дата звернення 04.04.2020).

4. Борисова-Жарова В. Г. Международно-правовые основы обеспечения права человека на здоровье: дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2008. 175 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

Віталій КАДАЛА

*завідувач, кафедра господарсько-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ОСУЧАСНЕННЯ РОЛІ ТА ЗМІСТОВНОСТІ ПОНЯТІЙНОЇ КАТЕГОРІЇ «ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»

Актуалізація питання соціальних прав індивідуума у суспільстві займає провідне місце серед питань його розвитку. При цьому, у більшості випадків дослідження науковцями поставленого питання проводяться з позиції збереження соціальних прав. Ми вважаємо, що першочерговим завданням має стати осмислення змістовності понятійної категорії «право соціального забезпечення», а як наслідок – більш предметне розуміння її ролі в розвитку суспільства взагалі. Збереження соціальних прав кожного без виключення індивідуума знаходиться в ніші тих гарантій, які регламентуються Конституцією України [1].

Як показують дослідження, джерела права соціального забезпечення досить різноманітні. Основним Законом є Конституція України[1], багато статей якої підкреслюють мету держави – соціальний захист людини (статті 3, 8, 23, 24, 26, 46, 48, 49, 52, 56, 64). Зазначимо, що відповідно до ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, виховання, освіти, культури та охорони здоров'я, екологічної безпеки. Крім того, саме Конституція України встановила право громадян на соціальний захист, у т. ч. й на соціальне забезпечення. Зокрема практичний досвід показує, що юридичний механізм забезпечення цього суб'єктивного права здійснюється саме за допомогою самостійної галузі права – права соціального забезпечення.

Більшість науковців вважають, що право соціального забезпечення є однією з найбільш важливих і складних галузей права, яка охоплює значну кількість правових норм, спрямованих на реалізацію конституційного права громадян на соціальне забезпечення. Ця галузь має важливе значення для держави і суспільства й інтенсивно розвивається.

Значна кількість наукових праць та наявні розробки, котрі стосуються проблем права соціального забезпечення, підкреслюють сучасність обраного напрямку дослідження. До складу вчених, які розкривають правові аспекти процесу соціального забезпечення кожного індивідуума у суспільстві доцільно віднести: О. М. Ярошенко, А. М. Слюсар, І. А. Ветухова та ін. [2], С. М. Прилипко, Г. С. Гончарова, В. В. Юрловську та О. О. Конопельцеву [3], Б. І. Сташківа [4] та інших. У своїх працях науковці досить змістовно зупиняються на розкритті питань змістовності функцій та принципів права соціального забезпечення, визначають його структуру проте обмежено, в основному у правовій площині характеризують змістовність цього явища у діяльності суспільства як понятійної категорії.

Ми вважаємо, що назріла нагальна потреба уточнення, певною мірою, розширення сутнісної характеристики понятійної категорії «право соціального забезпечення», що сприятиме більш повному розумінні цього явища в житті кожного індивідуума у суспільстві.

Враховуючи межі наукової розробки наведемо декілька наукових точок зору стосовно тлумачення обраної категорії. Так, звернення до праці В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін. [5] показало, що науковці пропонують такий зміст понятійної категорії «право соціального забезпечення»: одне з природжених прав людини, яке визнане світовим співтовариством і одержало закріплення в міжнародно-правових актах – Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Європейській соціальній хартії.

Науковець Б. І. Сташків [4] вважає, що «... право соціального забезпечення конкретизує зміст суб'єктивного права на соціальне забезпечення, форми і види соціального забезпечення, визначає порядок і умови, за яких надається конкретний вид матеріального забезпечення, його розмір».

Водночас О. Є. Пилипенко [6] звертає увагу на той факт, що понятійна категорія «право соціального забезпечення» у сучасному розумінні є «...сукупністю прийомів та засобів, за допомогою яких держава забезпечує необхідну поведінку учасників правовідносин». Зазначену позицію науковець обґрунтовує таким чином: у соціально забезпечувальних правовідносинах реалізуються право на відповідне матеріальне забезпечення громадян за умови настання соціальних ризиків і обов'язки відповідних уповноважених державою органів, спеціальних фондів щодо забезпечення цього права.

Дослідження показують, що науковці пропонують тлумачити понятійну категорію «соціальне забезпечення» як надання достатніх матеріальних засобів для існування кому-небудь з боку суспільства, або, іншими словами, будь-які види допомоги, які надає суспільство своїм членам, розглядаються як соціальне забезпечення.

З цього приводу доцільно звернутися до праці М. Л. Смолярової [7]. Ми погоджуємося з думкою науковця стосовно того, що «побудова соціальної держави потребує більш інтенсивного правового регулювання соціальної сфери, а це, передусім, зумовило потребу держави у формуванні окремої галузі права». У своїх наукових доробках М. Л. Смолярова також наводить власну позицію щодо розкриття змістовності понятійної категорії «право соціального забезпечення» та вважає, що це «сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають при наданні на відповідних умовах і певному порядку державними і недержавними органами фізичним особам, які перебувають у складних юридично значимих ситуаціях і не мають достатніх засобів до існування, безплатно чи на пільгових умовах різних видів матеріального забезпечення зі спеціально створених для цього фондів».

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо розглядати понятійну категорію «право соціального забезпечення» як пакет нормативно-правових регуляторів, які забезпечують соціальний захист індивідуумів у суспільстві та регламентують процес отримання ними державних гарантій в період настання цієї події. Ми вважаємо такий підхід до змістовності цієї категорії має такі переваги: охоплено весь спектр юридичного інструментарію, проводиться конкретизація сфери адаптації правового регулятора та визначено роль держави як гаранта соціального забезпечення кожного члена суспільства.

Отже, сучасні реалії життєдіяльності суспільства підкреслюють доцільність та необхідність більш поглибленого вивчення проблем соціального забезпечення його членів. В основу їхнього вирішення мають бути покладені наукові позиції вчених щодо розуміння сутнісного змісту понятійних категорій цього процесу, а також ролі, яка відведена для виконання своїх зобов'язань державою перед кожним членом сучасного суспільства.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-В. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. 141 с.
2. Право соціального забезпечення : підручник / О. М. Ярошенко, А. М. Слюсар, І. А. Ветухова та ін. / за заг. ред. О. М. Ярошенка. Харків : Право, 2019. 376 с.
3. Право соціального забезпечення: навч. посіб. / С. М. Прилипко, Г. С. Гончарова, В. В. Юровська, О. О. Конопельцева / за заг. ред. В. В. Жернакова. Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. 126 с.
4. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навч. посіб. Чернігів : ПАТ «ПВК «Десна», 2016. 692 с.

5. Правознавство: підручник / В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін. / за заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. К.: КНЕУ, 2003. 767 с.
6. Пилипенко О. Є. Формування права соціального забезпечення в Україні: історичний аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Управління. 2012. Вип. 4. С. 277–283.
7. Смолярова М. Л. Право соціального захисту : практикум. Запоріжжя : ЗНТУ, 2017. URL: http://eir.zntu.edu.ua/bitstream/123456789/2772/1/Smoliarova_The_right_of_social.pdf

Євгеній КАПІНУС

*Голова правління Пенсійного фонду України,
кандидат наук з державного управління*

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ З РЕАЛІЗАЦІЇ ГАРАНТІЙ ДЕРЖАВИ ЩОДО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДУ ЯК СКЛАДОВА РОЗПОДІЛУ СУСПІЛЬНОГО БЛАГА

Пенсійний фонд України, здійснюючи пенсійне забезпечення за рахунок державних коштів, несе відповідальність за правильність обчислення розмірів пенсій, своєчасність їх фінансування та цільове використання коштів.

Відносини держави і громадян у сфері державного пенсійного забезпечення характеризуються такими чинниками:

1) складне нормативне регулювання, в умовах якого органи ПФУ зобов'язані забезпечити правильне застосування норм пенсійного законодавства. За наявності колізії норм чи прогалин права орган ПФУ несе ризики безпідставного призначення довічної пенсійної виплати, що може бути оцінене навіть як посадовий злочин.

Мусимо констатувати, що у судовій практиці все частіше застосовується чинник «справедливості», оцінка звуження прав при ухваленні нових законів, незалежності від особи тих чи інших обставин. Прикладами є підвищення пенсій ветеранам війни, порядок виплати з державного бюджету пенсій державним службовцям, що працюють, врахування до страхового стажу періодів трудової діяльності, за які не сплачені страхові внески, або за відсутності підтверджувальних документів про особливі умови праці, інші питання, які зазнали відповідного законодавчого регулювання.

При цьому оцінка на відповідність вимогам закону рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, дослідження обґрунтованості та пропорційності цих рішень залишаються не у пріоритеті.

Доречно згадати, що передбачена Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII обов'язковість висновків Верховного Суду щодо застосування норм права, викладених у його постановках, має проблемний аспект, а саме: обов'язок ПФУ щодо єдиного підходу у правозастосуванні до усіх одержувачів пенсійних виплат поставлений у залежність від судової практики, яка змінюється та не є джерелом права.

2) фінансовий чинник, який передбачає, що видатки для здійснення пенсійних виплат можуть відбуватися виключно в межах визначених обсягів та за цільовим призначенням. Не варто забувати, що своєчасна щомісячна виплата пенсії більш ніж 11 млн. одержувачів є задачею загальнодержавного рівня і залишатиметься у пріоритеті. Прийняття судами рішень, не забезпечених джерелами фінансування, викликає проблему їх виконання.

Європейський суд з прав людини неодноразово вказував, що з'ясовуючи, чи існує позитивне зобов'язання стосовно людини, «належить врахувати справедливий баланс, який має бути встановлений між інтересами всього суспільства й інтересами окремої людини (справа «Ріс проти Сполученого Королівства»).

В контексті принципу збалансованості інтересів людини з інтересами суспільства, що неодноразово сформульований у практиці Європейського суду з прав людини, слід згадати про актуальні сьогодні питання пенсійних виплат, які рішеннями Уряду були відтерміновані у часі, а отже, не забезпечені відповідними бюджетними призначеннями.

З урахуванням вимог Бюджетного кодексу України нарахування коштів на виконання рішення суду не гарантує спроможність Пенсійного фонду України як розпорядника бюджетних коштів здійснити їх виплату.

Заборгованість за рішеннями національних судів, боржниками, в яких є органи Фонду, постановленими до 01.01.2013, – **2,8 млрд грн.**

Заборгованість, за рішеннями національних судів, боржниками, в яких є органи Фонду, що обліковуються в реєстрі судових рішень, сформованого станом на 01.09.2020 відповідно до Порядку ведення обліку рішень суду у реєстрі рішень, виконання яких здійснюється за окремою бюджетною програмою, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 26.09.2018 № 20-1, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 22.10.2018 за № 1189/32641, становить 867,5 млн грн.

Невиконані рішення національних судів пов'язані з виплатою перерахованих пенсій, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Це, зокрема, підвищення розміру пенсій дітям війни, виплат військовослужбовцям та постраждалим від аварії на Чорнобильській АЕС.

Погашення заборгованості, що утворилася внаслідок нарахування (перерахунку) пенсійних виплат на виконання судових рішень, ухвалених до 01.01.2013, здійснюється за постановою Уряду від 03.09.2014 № 440 Державною казначейською службою України за окремим реєстром, сформованим за заявами стягувачів. Станом на 10.08.2020 органами Пенсійного фонду України для виплат Казначейством

надано 355,2 тис. довідок про нараховані та несплачені суми всього на 1,98 млрд грн., що становить 71 % загальної суми заборгованості.

Заборгованість з виплати пенсій, нарахованих на виконання судових рішень, після 01.01.2013 погашається безпосередньо Пенсійним фондом України в межах окремо виділеної програми Державного бюджету України, відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 22.08.2018 № 649. У 2018–2020 роках виплату проведено 35295 одержувачам на суму 270,3 млн грн.

На жаль, постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 22.07.2020 у справі № 640/5248/19 визнано протиправними та нечинними пункти 1 та 2 постанови Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 № 649 «Питання погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями суду».

Слід зазначити, що з урахуванням рішень Верховного Суду у зразкових справах, рішень Конституційного Суду України, а також скасувань в судовому порядку окремих постанов Кабінету Міністрів України з питань пенсійного забезпечення Пенсійний фонд України провів розрахунки додаткових видатків на виплату пенсій, які становлять від 8,1 до 10,6 млрд грн на рік та звернувся до Міністерства соціальної політики України та Міністерства фінансів України про необхідність перегляду показників Державного бюджету на 2020 рік.

3) доступ до судочинства.

Органи Пенсійного фонду України, які є відповідачами у справах з пенсійного забезпечення, одночасно стягують в судовому порядку заборгованість з обов'язкових платежів та сплачують значні суми судового збору, не завжди мають фінансову можливість сплатити судовий збір при оскарженні судових рішень у пенсійних справах. Крім того, враховуючи, що справи стосовно пенсійного забезпечення розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження, доступ до перегляду рішень у касаційній інстанції з метою забезпечення однакової судової практики при розгляді однотипних спорів, практично унеможливлений.

У зв'язку із цим, на наш погляд, позитивно впливатиме на ситуацію подальша співпраця з Верховним Судом у напрямку узагальнення судової практики вирішення спорів щодо пенсійного забезпечення, забезпечення її єдності, урахування правових висновків Верховного Суду у правозастосуванні та під час розробки актів законодавства.

Михайло КЛИМЧУК

*старший науковий співробітник,
науково-дослідна лабораторія з проблем
криміналістичного забезпечення та судової
експертології Навчально-наукового інституту № 2
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

ЗАСТОСУВАННЯ СУДАМИ ПРАКТИКИ ЄСПЛ ПРИ ВИРІШЕННІ СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПОРУШЕННЯМ ПРАВА НА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ

В умовах сьогодення актуальною залишається проблема захисту прав людини за допомогою інститутів судочинства. Одним із перспективних судових способів захисту прав людини можна назвати адміністративне судочинство. Адже частина порушень соціальних прав людини, у т. ч. у сфері охорони здоров'я здійснюється саме в органах публічної адміністрації і тому звернення заявника (в тому числі пацієнта) до процедури адміністративного судочинства є можливістю захистити свої права від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій [1, с. 266].

На жаль, механізми реалізації цього права недостатньо закріплені на національному рівні. Зазначені обставини спонукають до вивчення окремих рішень, як для формування позицій у конкретних справах, так і для аналізу досвіду розгляду такої категорії спорів з метою вдосконалення змісту національного законодавства та діяльності судових органів [2, с. 57].

Одним з аспектів реалізації права на здоров'я є ненадання своєчасної адекватної і необхідної медичної допомоги. Поняттям «медична допомога» переважно охоплюються лікування, профілактичні заходи, які проводяться при захворюваннях, травмах, пологах, а також медичний огляд та деякі інші види медичних робіт» (Рішення Конституційного суду України № 15-рп/98 від 25.11.1998). «Безоплатність медичної допомоги» означає, що індивід, який отримує таку допомогу у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, не повинен відшкодувати її вартість ні

у вигляді будь-яких платежів, ні у будь-якій формі незалежно від часу надання медичної допомоги» (Рішення Конституційного суду України № 10-рп/2002 від 29.05.2002).

Практика ЄСПЛ у справах про надання неналежної медичної допомоги є однозначною. Так, у справі «Яковенко проти України» від 25.01.2008, ЄСПЛ зазначив, що ненадання своєчасної і належної медичної допомоги заявнику з ВІЛ і туберкульозом прирівнюється до нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження. Аналогічно у Рішенні, ухваленому у справі «Коваль проти України» від 19.10.2006, ЄСПЛ констатовано порушення ст. 3 ЄКПЛ у зв'язку з відсутністю достатнього рівня медичної допомоги.

У трактуванні ЄСПЛ жертвами ненадання своєчасної адекватної і необхідної медичної допомоги можуть стати особи, які позбавлені волі (у т. ч. тимчасово), що кваліфікується як порушення статей 3 та 5 ЄКПЛ. Враховуючи умови та обставини перебування таких осіб в місцях позбавлення волі і відсутність належного лікування у разі необхідності, такі обставини можуть тлумачитись як катування, тортури, порушення права на свободу та особисту недоторканність.

У справі Логвіненко проти України від 16.05.2019 порушення ст. 3 та ст. 13 ЄКПЛ встановлено у зв'язку з наданням заявнику неналежної медичної допомоги щодо його захворювання на гепатит під час тримання під вартою та відсутністю ефективного та доступного національного засобу юридичного захисту щодо цього. Аналогічне рішення було ухвалено у справі «Осіпенков проти України» від 29.01.2019. ЄСПЛ зазначив, що незалежно від відмови заявника від транспортування для отримання медичної консультації, державні органи повинні були забезпечити оперативне транспортування заявника в умовах, які відповідали стану його здоров'я, до спеціалізованого медичного закладу. З огляду на стан здоров'я заявника на момент подій, його прохання щодо транспортування у спеціальній кареті швидкої допомоги, а не в автомобілі спеціального призначення, було обґрунтованим та навіть необхідним. Проте Уряд не довів, що вжив переконливих заходів для забезпечення такого транспортування.

У ст. 2 ЄКПЛ визначено мінімальні процесуальні вимоги, відповідно до яких в тих випадках, коли держава або її представники потенційно несуть відповідальність за смерть особи, обставини, що викликають сумніви, повинні стати предметом ефективного розслідування або ретельного вивчення, що дозволить довести встановлені факти до відома громадськості, передусім проінформувати родичів. Якщо ніщо не вказує на те, що влада довільно оцінювала представлені докази, ЄСПЛ може довіряти фактам, встановленим національними органами (Рішення ЄСПЛ у справі «Пауелл проти Об'єднаного Королівства» від 04.05.2000).

Отже, застосування у практичній діяльності судів правових позицій, викладених у рішеннях ЄСПЛ та національних судів, дає можливість особі вимагати забезпечення реалізації права на охорону здоров'я у контексті дотримання справедливої судової процедури.

Варто наголосити, що ЄСПЛ здійснює захист права на медичну допомогу, як і інших невід'ємних прав людини, лише непрямым чином, не акцентуючи у своїх рішеннях про порушення прав, а констатуючи це. Адже рішення ЄСПЛ створюють практику тлумачення положень, які містяться у ЄКПЛ, а не створює нові правові позиції [3, с. 42], що складає частину правової системи України. При безпосередньому застосуванні прецедентів ЄСПЛ суд не просто враховує правові позиції та інтерпретації Страсбурзького суду, а приводить їх у своєму рішенні, посилаючись на конкретні постанови ЄСПЛ, аналізує їхній зміст [4, с. 304].

Насамкінець зазначимо, що застосування практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві, насамперед, має бути спрямоване на врегулювання відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я. Підставами для настання такого виду відповідальності є оскарження пацієнтом відповідних рішень, дій (бездіяльності) посадових осіб органів публічної адміністрації.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Галай В. О. Особливості захисту прав людини у сфері охорони здоров'я шляхом звернення до адміністративного судочинства. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 266 – 270.
2. Белая О. В. Практика Европейского Суда по правам человека об использовании геномной информации и биоматериала человека. *Международное право и международные организации*. International Law and International Organizations. 2019. № 2. С. 57–70. DOI: 10.7256/2454-0633.2019.2.30166.
3. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції: 2-е вид., випр., доп. Київ: Реферат, 2007. 848 с.
4. Николаев А. М. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. № 4. 2018. С. 40–46. DOI: 10.12737/art.2018.4.5.

Тетяна КОЛОМОЄЦЬ

*декан, юридичний факультет
Запорізького національного університету,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України,*

Олексій МАКАРЕНКОВ

*доцент, кафедра історії і теорії держави та права
юридичного факультету
Запорізького національного університету,
кандидат юридичних наук, доцент*

ЧЕСНОТИ ЧИНОВНИКІВ Й ЛЮДИНОВИМІРНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ДЕТЕРМІНАНТИ ДЛЯ ЗРОСТАННЯ ЕКСПОНЕНТИ ПРАВ У СФЕРАХ ОСВІТИ, МЕДИЦИНИ ТА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Сучасний цивілізаційний контекст характеризується свідомими та інтуїтивними пошуками чітких правил для забезпечення сталого розвитку людства, зокрема виходу світу з економічної кризи, обумовленої руйнівними наслідками поширення вірусу COVID-19 (і/або його штамів) епідеміологічного генезису. Вперше за багато років чиновники різних країн опинилися перед вибором способу не те, що варіантів розвитку та їхнього темпу, а простого виживання населення. Й змістовне насичення такого вибору чи відхилень від нього наразі детерміноване вже не стільки проявами їхньої недоброчесності, недалекоглядності, недбальства та інших вад у публічно-правових відносинах, а чинниками об'єктивного масштабного характеру.

Осмислення, відчуття змісту та обсягу соціальних прав – здорова амбіція сучасної держави. Інакшого виходу із кризи, ніж зосередження на справжніх потребах та правових інтересах кожної людини, марно шукати. Й вибір для публічної влади нині стає тим принциповішим, чим більше такі права зневажалися державою у докризовий період. У випадку з Україною, у 1990 р., за реальними показниками досягнень в промисловості, науці та інших сферах життя, наша держава займала чільне місце

у Європі. На жаль, нині Україна має далеко не найкращі показники соціально-економічного розвитку. Наприклад, під час явно неорієнтованої на потреби людей реалізації медичної реформи в Україні, яка нині все залишається у стані необхідності розробки й впровадження, на основі найкращого досвіду країн ЄС, Канади та Республіки Сінгапур нової концепції фінансування медичної допомоги [1, с. 427].

Втрати у сфері освіти й медицини для України, порівняно з 1990 р., у 2020 р. виявляються у недоступності для людини цінностей освіченості та охорони здоров'я. Необхідність сплати грошей громадянам за реалізацію права на освіту від дошкільної й позашкільної до вищої, на медичне обслуговування, за цей час була постійною, а розмір такої плати стійко зростає, що зумовило стрімке зростання експоненти недоступності освіти й медичних послуг для населення, підсиленого корумпованістю та іншими детермінантами неефективного витрачання коштів публічних бюджетів на обидві сфери. На тлі суттєвих економічних втрат та посилення несправедливого розподілу капіталу, публічна влада знаходить своє застосування тільки у тому, щоб пояснити населенню причини й розміри оплат, які воно тепер має робити, якщо бажає отримати освітні і медичні послуги. Звісно, у таких відношеннях публічна влада втрачає соціальну орієнтованість, дозволяючи підприємцям підмінити себе й навіть домінувати у публічно-правових відносинах. Освіта й медицина для людини основні сфери, адже забезпеченість її інтересів у них складає умову її розвитку, що враховуються, зокрема, під час розрахунку ООН індексу людського розвитку, який для України за період 1990–2018 роки має зростання 0,22% [2].

Забезпеченість права на пенсію і/або інший вид соціального страхування для громадян, які втратили працездатність, – велике досягнення населення за наслідками боротьби з підприємцями й публічною владою у ХХ ст. та справжній виклик для держав у ХХІ ст. З огляду на своє соціальне значення, пенсійне забезпечення відіграє значну роль в економічному, суспільно-політичному житті країни та в фінансово-бюджетній сфері держави. Забезпечення пенсією населення є однією з найважливіших соціальних гарантій стабільного розвитку суспільства, соціальної безпеки та суспільного добробуту. Державне соціальне забезпечення здійснюється за рахунок державного фонду (бюджету) та охоплює всіх, хто його потребує, покриваючи ризик втрати заробітку внаслідок тимчасової чи постійної непрацездатності, викликаних хворобою, нещасним випадком, віком [3, с. 10]. Фінансова здатність чинної солідарної системи державного пенсійного забезпечення за відсутності накопичувального рівня пенсійної системи, в умовах зростання демографічного навантаження, фінансової нестабільності значно знижується. В сучасних умовах найбільш дієвим механізмом підвищення рівня життя пенсіонерів є розвиток недержавного пенсійного забезпечення [4, с. 17].

І якщо нині судова практика багата прикладами, коли управління ПФУ безпідставно або з надуманих причин відмовляли у призначенні спеціальної пенсії [5, с. 190], то насправді проблема пенсійного забезпечення виглядає набагато глибше, якщо спробувати дати відповідь на питання про достатність розміру грошових виплат пенсіонерам для їхнього гідного виживання з урахуванням вікових потреб у медичному обслуговуванні, ліках, харчуванні та дозвіллі (відпочинку), пропорційність, співмірність трудовим витратам, соціальну справедливість, а також на джерела для покриття витрат на пенсійні виплати. Наразі в Україні вирішення цих питань у суді не поширено. Водночас інші гілки публічної влади далекі від пошуків і/або винайдення рішень проблем пенсійного забезпечення, які б задовольняли людей як з позицій верховенства права (у т. ч. справедливості, їхньої суб'єктивної можливості та загальносоціального інтересу), так і за економічними показниками. З-поміж стійких підвалів забезпечення пенсійних прав громадян розглядаємо подолання демографічної кризи, стимулювання господарської діяльності, профілактику корупції задля підвищення ефективності адміністрування коштів публічних фондів (бюджетів), у т. ч. за рахунок повноцінної реалізації громадянами прав на освіту та медичне обслуговування. Дистанціювання публічної влади від вирішення проблеми формування джерел для виплат гідних життя та інших правових цінностей пенсій актуалізує пошук політико-правових механізмів її невідворотного втягнення до цього як через діалог (протести, мітинги та ін. [6]) і через судові процедури.

Висновки

Отже, як дві вихідні передумови експоненти соціальних прав у сферах освіти, медицини та пенсійного забезпечення визначено чесноти чиновників й людяно-вимірність законодавства. Відсутність корупційних мотивів під час професійної діяльності серед чиновників на посадах будь-якого органу публічної влади детермінує зростання показників забезпеченості соціальних прав громадян. Чутливість до корупції саме цієї категорії прав зумовлена їхньою цілковитою залежністю від відповідної спрямованості діяльності держави. Якщо публічна влада не вчинить жодних, належних (достатніх і своєчасних) і/або добросовісних, то цим правам не судилося ніколи реалізуватися на практиці. Соціальна спрямованість діяльності парламенту й публічної адміністрації виявляється тоді, коли створювані ним правила уможливають фінансовий розподіл національного доходу на користь усіх, відповідно до принципів права, де ключовою ідеєю залишається людина як найвища соціальна цінність.

Освіта, медицина, пенсія (соціальне страхування) – одні з найбільш капіталізованих прав. Їхня реалізація й забезпечення немислимі без грошей, при цьому здобутих не просто в межах приватних домогосподарств, а внаслідок роботи загаль-

нонаціональної системи усього господарства. А оскільки ринки фінансів, торгівлі, інформації, технологій та інші – нині виключно глобалізовані, то, окрім капіталізованої природи цих прав, додаємо ще чинник глобалізації, а саме: врахування змісту й природи економічних правових відносин в зарубіжних країнах, рішення їхніх органів публічної влади та інших суб'єктів міжнародного права тощо. Відповідно антропність законодавства щодо цих прав вимірюється ступенем урахування цих двох рис як під час правотворення, так й під час правозастосування, а, особливо, судового. Ключова роль адміністративних судів у всіх цих взаємозв'язках посилюється за рахунок мультиплікації від множини принципів права, адміністративного судочинства та здійснюваного на їхній підставі застосування актів законодавства України з питань соціального забезпечення громадян, а також послідовного розвитку судової практики за цією категорією справ. Така продуктивна активність в умовах відсталості законодавства в сфері соціальних прав очікувано підвищить довіру громадян до судів, їхній авторитет серед населення й фактично компенсує, наскільки це можливо, недоліки правотворчої роботи інших гілок публічної влади.

Кумулятивний позитивний ефект від зазначеної роботи судів у нинішніх конкретно-історичних, зокрема розбалансованих економічних, соціально часто дезінтегрованих й несправедливих соціальних, цивілізаційних та культурних умовах життя сприятиме утвердженню тут і зараз інших людських рис у праві – його обов'язковості, соціальності та спрямованості на забезпечення розвитку кожного. А це особливо важливо для стабілізації експоненти забезпечення соціальних прав громадян в Україні з перспективою її подальшого зростання в нинішніх умовах фактично майже неконтрольованого поширення епідемії; загроз і втрат від війни; медичних, психічних та інших соціальних ризиків від трудової міграції населення; переважання смертності над народжуваністю; ризиків для авторитету інститутів класичної сім'ї тощо.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Швець Ю. Ю. Реалізація особою конституційного права на охорону здоров'я: порівняльно-правове дослідження: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2019. 496 с.
2. HDI trends, 1990–2018: UN Development Programme. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1990%E2%80%932018>
3. Теттенборн З. Р. Советское социальное страхование. Изд. 3-е, переработ. и доп. М.: Вопросы труда, 1929. 139 с.
4. Шимко Я. Р. Розвиток недержавних пенсійних фондів у пенсійній системі України: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. Ірпінь, 2019. 260 с.

5. Пенсійне забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку: монографія / За ред. М. Шумила, І. Комоцької. Київ: Ніка–Центр, 2018. 516 с.
6. Макаренко О. Л. Peaceful gatherings and other forms of citizens' right implementation to resist corruption. Jurnalul juridic na ional: teorie i practic. 2020. № 2. С. 9–15.

Олександр КОНСТАНТИЙ

науковий консультант судді,
Конституційний Суд України,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПІДХОДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ДО КОНТРОЛЮ ЗА НОРМАМИ ЗАКОНІВ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Обмежені у наш час за умов світової економічної кризи ресурси державного бюджету, пріоритетні завдання фінансування потреб оборони, протидії гібридній війні, об'єктивно не дозволяють державі у повному обсязі виконувати функції соціальної держави, фінансово забезпечувати реалізацію значного за обсягом масиву норм соціального характеру, що приймалися у різні часи, у тому числі як прояви популізму напередодні майже кожних виборів. Правове регулювання питань захисту соціально незахищених громадян в Україні невпинно змінюється, і не завжди у бік поліпшення стану адресатів соціальних виплат. Останнім часом різноманітні, встановлені ще на етапі переходу від радянської системи соціальні пільги, доплати, компенсації для окремих категорій осіб, активно переглядаються. Вони або скасовуються, або запроваджуються залежно від розмірів доходів особи. Також неодноразово у наш час змінювалися умови призначення та/або перерахунку розмірів пенсій різним категоріям їх отримувачів.

Наслідком активної правотворчої діяльності законодавця та уряду, численних і не завжди «якісно» оформлених змін у правовому регулюванні умов і порядку соціального (пенсійного) забезпечення громадян, а також таких, що спрямовуються на максимальну економію коштів правозастосовних практик в роботі уповноважених на призначення та виплату пенсій, різноманітних соціальних допомог, компенсацій, державних органів, є подання громадянами численних позовів для захисту своїх соціальних прав до адміністративних судів, а після прийняття останніми остаточних судових рішень – і конституційних скарг до Конституційного Суду України. Наведене обумовлює значне перевантаження розглядом справ з соціальних правовідносин як адміністративну, так і конституційну юстицію.

Так, переважна більшість конституційних скарг, які почали надходити до Конституційного Суду України (далі – Суд) з набранням чинності Закону України «Про

Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року, стосувалися оспорування конституційності норм законів соціального змісту, які застосовувалися адміністративними судами при остаточному вирішенні позовів заявників. Звертаючись до органу конституційної юрисдикції, суб'єкти конституційних скарг у кінцевому підсумку мають на меті домогтися отримання від держави призначення та/або виплати у належних, на їхню думку, за законодавством пенсій, допомог, компенсацій соціального характеру у відповідних розмірах.

З іншого боку, направлення до Суду подань для проведення перевірки на предмет відповідності Конституції України норм законів, якими скасовуються або запроваджуються нові умови надання тих чи інших форм соціального забезпечення для громадян (пенсій, виплат, допомог, пільг чи компенсацій тощо), є традиційним засобом діяльності парламентської опозиції.

Наведене обумовлює те, що справи, предметом яких є проведення перевірки конституційності норм законів соціального спрямування, традиційно складають суттєве місце у структурі навантаження Суду. Унаслідок цього вказане спричиняє постійне удосконалення, розвиток його юридичних позицій з питань захисту соціальних прав.

У цілому в практиці Суду за 2016–2020 роки можна виділити три базові (ключові) підходи, які утворюють «матрицю», «дорожню карту» вирішення справ з приводу перевірки конституційності норм законів у соціальній сфері. Ці підходи, зокрема, ґрунтуються на деталізованому з'ясуванні змісту та наданні більш конкретизованого тлумачення приписів насамперед статей 16, 17, 22 та 46 Конституції України.

1. Сучасні підходи Суду до тлумачення змісту положень частини третьої статті 22 Основного Закону України.

Сформовані у попередні роки юридичні позиції щодо тлумачення приписів частини третьої статті 22 Конституції України Суд розвинув, конкретизував, зокрема у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-рп/2018. А саме, у підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини цього Рішення Суд визначив, що «оскільки стаття 22 міститься у розділі II »Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України і в ній сформульовано загальну вимогу щодо законодавчого регулювання існуючих прав і свобод, то положення частини третьої цієї статті необхідно інтерпретувати у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 22, частини першої статті 64, частини першої статті 157 Основного Закону України та розуміти як такі, що поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України».

З огляду на наведене, у пункті 3 мотивувальної частини цього Рішення Суд дійшов висновку, що заборона звужувати зміст та обсяг наявних прав і свобод (при

прийняті норм законів), про яку йдеться у частині третій статті 22 Конституції України, стосується саме існуючих конституційних прав і свобод, а не медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг [1].

2. Підходи Суду до розуміння змісту права громадян на соціальний захист за положеннями статті 46 Конституції України.

У своїй останній практиці Суд виходить з того, право громадянина на соціальний захист визначене в Конституції України, зокрема, включає право на соціальне забезпечення у передбачених частиною першою статті 46 Конституції України випадках, зокрема у разі: повної втрати працездатності; часткової втрати працездатності; тимчасової втрати працездатності; втрати годувальника; безробіття з незалежних від громадянина обставин; у старості, тобто досягнення пенсійного віку, визначеного законом. Суд визначив, що держава взяла на себе зобов'язання піклуватися про кожного громадянина у разі настання одного з цих випадків та надавати йому постійні соціальні виплати (соціальну допомогу), які мають систематично виплачуватися протягом певних періодів, визначених законом, та у розмірі, який не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом для відповідної категорії осіб, за умови, що пенсія чи інший вид соціальних виплат або соціальної допомоги є основним джерелом існування такої особи. *У всіх зазначених випадках держава не може відмовитися від взятих на себе зобов'язань та скасувати жоден із цих видів соціального забезпечення, оскільки кожний із них передбачений Конституцією України.*

Водночас, «інші складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів» (абзац четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення Суду від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018).

Тобто, у випадках, не передбачених у Конституції України, законодавець може встановлювати та змінювати види, форми соціальної допомоги [2].

3. Особливості підходів Суду до вирішення питань конституційності норм, які скасують чи звужують існуючі гарантії соціального захисту для військовослужбовців, учасників війни, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

При перевірці конституційності норм законів, які допускають певні обмеження у досягнутому рівні соціального захисту вказаних категорій осіб, Суд дотримується позиції, що гарантії їхнього особливого, більш високого рівня правового захисту, ніж передбачені положеннями статті 46 Конституції України, визначені у статтях 16, 17

Основного Закону. А оскільки ці статті розміщені в розділі I «Загальні засади» Конституції, тому вони складають основи конституційного ладу України, які перебувають під особливим конституційним захистом.

Так, в абзаці восьмому підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016 Суд зазначив, що «норми-принципи частини п'ятої статті 17 Конституції України щодо забезпечення державою соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей, є пріоритетними та мають безумовний характер; тобто заходи, спрямовані на забезпечення державою соціального захисту вказаної категорії осіб, у зв'язку, зокрема, з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами не можуть бути скасовані чи звужені» [3].

Аналогічно, по відношенню до осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, Суд визначив, що рівень соціального захисту цих осіб, має бути таким, щоб забезпечувати їм гідне життя, і не повинен залежати від майнового стану їхніх сімей. «Обмеження чи скасування пільг для осіб, на яких поширюється дія Закону № 796, без відповідної рівноцінної їх заміни чи компенсації є порушенням зобов'язань держави щодо забезпечення соціального захисту цієї категорії осіб. У разі зміни правового регулювання набуті такими особами права на пільги, компенсації і гарантії повинні бути збережені із забезпеченням можливості їх реалізації або запроваджені рівноцінні чи більш сприятливі умови соціального захисту» (абзаци перший, другий, четвертий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Суду від 17 липня 2018 року № 6-р/2018) [4].

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-рп/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18>
2. Рішення Першого сенату Конституційного Суду України від 22 квітня 2020 року № 3-п(І)/2020. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_p1_2020.pdf
3. Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-16>
4. Рішення Конституційного Суду України від 17 липня 2018 року № 6-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-18>

Анжеліка КРАКОВСЬКА

*завідувач, кафедра теорії та історії держави і права
та адміністративного права юридичного факультету
Донецького національного університету імені Василя Стуса,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ ТА СТАН ПОТОЧНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Актуальність теми дослідження не викликає сумнівів, оскільки питання, пов'язані і з соціальною правовою державою, і з соціальною функцією держави, і зі станом соціального законодавства, і з захистом соціальних прав – були, є, і залишаються не до кінця дослідженими як в теоретичному аспекті, так і в практичному та правозастосовчому.

Розвиток теорії соціальної держави та значення соціальної функції держави в різних контекстах, в тому числі в контексті соціально-економічного розвитку країни, були предметом досліджень [1, С. 17–47]. Втім, спираючись на ті дослідження та висновки, які були зроблені в ході вивчення передумов реалізації соціальної функції держави [2, с. 173], слід зазначити ще одну важливу групу причин і факторів, що впливають на реалізацію соціальної функції держави, – це специфіка правової системи перехідної держави та її вплив на реалізацію соціальної функції. Частково ця проблема вже порушувалася у дослідженнях, в тому числі дисертаційних, в контексті таких питань як утвердження нового типу правової культури і гуманістично спрямованої правової ідеології [3]. У зв'язку з цим, звернемося до питань, що пов'язані з правовим забезпеченням соціальної функції сучасної держави та з'ясуємо стан поточного соціального законодавства.

Той факт, що зазначений взаємозв'язок існує не викликає жодних сумнівів, адже як доводять автори монографії «Державотворення і правотворення в Україні» весь процес функціонування Української держави, становлення тих чи інших її інститутів відбувається у правовому просторі, який також вдосконалюється і зазнає істотних змін [4]. Водночас слід зазначити, що соціальна функція держави не повинна розглядатись відокремлено від загального правотворчого процесу. І, якщо звернутись до визначення правотворчості як «процесу перетворення державної волі в закон, її оформлення у вигляді різноманітних нормативно-правових актів шляхом її фіксації

органами державної влади в тих чи інших нормативно-правових актах» [5, с. 660], то легко побачити, що саме у правотворчості як найяскравіше відбивається соціальна воля держави. Адже якщо соціальна функція держави – це не тільки слова про людину як найвищу соціальну цінність, але й конкретні дії в сфері соціального забезпечення громадян, то першим, у чому ці дії виражаються, є саме правотворчість. В цьому плані не можна не згадати положення, що правовий гуманізм і визнання людини найвищою соціальною цінністю завжди повинен відобразитись у діяльності держави, у тому як функціонують органи державної влади і наскільки вони спрямовані у своїй діяльності на забезпечення і захист прав і свобод людини і громадянина [6, С. 135–141]. А тому реалізація кожної окремо взятої функції держави на пряму залежить від стану поточного законодавства, від якості тих чи інших законів та інших нормативно-правових актів, від рівня ефективності механізмів правового регулювання соціальних відносин та сфери соціального забезпечення.

На жаль, як засвідчує аналіз поточного розвитку соціального законодавства України, воно досі знаходиться у стані формування, оскільки незважаючи на чисельні здобутки і досягнення, які були реалізовані протягом тих років, що минули з моменту набуття Україною незалежності, чимало питань у сфері соціального захисту досі залишаються невирішеними. Так само можна стверджувати про відсутність цілого ряду правових механізмів та інститутів, які б дозволили людині більш ефективно реалізовувати і головне – захищати свої соціальні права та інтереси [7, с. 396]. Принциповим недоліком чинного законодавства є те, що значний масив норм правового регулювання соціальних відносин і досі встановлюється підзаконними нормативними актами, а не законами України. Пояснити певним чином це можливо загальною непорядкованістю системи нормативно-правових актів в Україні, оскільки перед нашою державою і досі стоїть завдання створення ефективної системи законодавства, встановлення єдиних загальнообов'язкових вимог до розроблення та прийняття нормативно-правових актів, сприяння упорядкуванню та підвищенню якості нормотворчої діяльності, стабілізації та систематизації законодавства і на цій основі – зміцнення законності та правопорядку, утвердження принципу верховенства права, забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод людини та їхнього ефективного захисту. При цьому можна навести численні випадки суперечностей норм законодавчих та підзаконних актів, що суттєво порушує систему правового регулювання у сфері соціального захисту та конкретні права громадян. Тому цілком обґрунтовано виникає необхідність у підведенні певних підсумків щодо розвитку законодавчого поля України у сфері соціального захисту населення, з тим, щоб критично переосмислити чинні норми, усунути суперечності і неузгодженості між ними. Причому ця законодавча діяльність має безумовно вра-

ховувати ті стандарти та принципи соціального захисту, які нині існують у країнах Ради Європи. Маються на увазі норми Європейської соціальної хартії [8] та Європейського кодексу соціального забезпечення [9], які передбачають встановлення базових громадянських прав щодо основних видів соціального ризику, а також законодавча практика європейських країн. На думку багатьох сучасних юристів, таким шляхом є кодифікація соціального законодавства, яка повинна бути спрямована на те, щоб, з одного боку, узагальнити норми, згідно з якими здійснюється чинне правове регулювання, і, водночас, передбачати встановлення нових норм, що відповідають назрілим потребам суспільної практики, заповнити прогалини правового регулювання, замінюючи невдалі, застарілі правові положення новими. Інколи цей процес описують як створення своєрідної «соціальної конституції», яка регулює соціальні відносини, насамперед з метою забезпечення соціального захисту людини у разі втрати нею здатності самостійно забезпечувати себе і свою сім'ю засобами для повноцінної життєдіяльності і виникнення потреби у підтримці від суспільства і держави, визначає основні засади реалізації передбачених Конституцією України соціальних прав і гарантій громадян України, створення належних умов життя, забезпечення надійного захисту інтересів окремих соціально вразливих категорій населення. Причому, відповідно до європейської практики, загальними засадами зазначеної «соціальної конституції» демократичної, правової і соціальної держави є: 1) забезпечення реалізації соціальних прав громадян на основі зміцнення і розвитку соціальної, демократичної, правової держави, соціальної спрямованості розвитку економіки; 2) визнання найвищою соціальною цінністю в державі людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку; 3) утвердження і забезпечення соціальних прав і свобод людини як головного обов'язку держави; 4) забезпечення рівня життя, не нижчого від прожиткового мінімуму, встановленого законом; 5) забезпечення рівних прав на соціальний захист, рівних конституційних прав і свобод та рівності перед законом; 6) недопущення звуження змісту та обсягу наявних соціальних прав і свобод людини при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів; 7) неприпустимість позбавлення соціальних прав, крім випадків, встановлених законом; 8) судовий захист соціальних прав та інтересів людини і громадянина.

Слід звернути увагу на те, що, незважаючи на декілька проєктів соціальних кодексів, які було розроблено вітчизняними законодавцями, а також на те, що сьогодні анонсують написання в Україні нового кодексу, який регулюватиме сферу соціального захисту громадян (аналогічний Соціальному кодексу в ЄС) [10], – жоден з них так і не було ухвалено.

Очевидно, що в процесі реалізації соціальної функції державою фактором якості та повноти правового регулювання відіграє одну з ключових ролей, оскільки діючи на основі права (це, як відомо, базовий принцип правової, демократичної і соціальної держави [11, с. 94–102]) держава повинна мати те позитивне право, на яке вона повинна спиратись у своїй діяльності і відповідно до якого вона несе чіткі і конкретні зобов'язання у соціальній сфері. Так само слід привернути особливу увагу до проблеми забезпеченості тих норм і соціальних стандартів, які встановлюються державою. Відповідно до чинного законодавства, державні соціальні гарантії – це встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму. Але доволі часто навіть ці визначені на законодавчому рівні гарантії порушуються і недотримуються, що прямо засвідчує про необхідність створення додаткових механізмів правової відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування за порушення або недотримання державних соціальних гарантій.

Отже, як впливає з наведеного, вивчаючи передумови та фактори реалізації соціальної функції сучасної держави необхідно враховувати й той об'єктивний стан, в якому знаходиться та чи інша країна. Найбільш складним і для науково-теоретичного аналізу в цьому плані є сучасна перехідна держава, в якій практично всі без винятку базові передумови ефективної реалізації соціальної функції мають свою специфіку і часто здійснюють негативний вплив як на функціонування держави в цілому, так і на реалізацію соціальної функції зокрема. А правове забезпечення соціальної функції сучасної держави та поточне соціальне законодавство потребують удосконалення.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Краковська А. Є. Розвиток теорії соціальної держави та значення соціальної функції держави в контексті соціально-економічного розвитку країни. *Актуальні проблеми забезпечення сталого розвитку держави і права: монографія / за ред. Р.Ф. Гринюка, А. Є. Краковської та О. Г. Турченко та ін. Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса, 2019. 376 с.*
2. Краковська А. Є. Правові передумови реалізації соціальної функції держави. *Молодий вчений*. 2015. № 2 (3). С. 172–176.
3. Краковська А. Є. Еволюція соціальної функції сучасної держави: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук., 12.00.01. Київ, 2012. 200 с.

4. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / за ред. Ю. С. Шемшученка: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 656 с.
5. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. М.: Проспект, 2001. 760 с.
6. Погребняк С. П. Втілення принципу гуманізму в праві. *Вісник Академії правових наук*. 2007. № 1 (48). С. 33–42.
7. Краковська А. Є. Соціальні права людини і громадянина як визначальна детермінанта еволюції соціальної функції держави. *Вісник Донецького національного університету*. Серія Право. 2009. № 2. С. 394–399.
8. Європейська соціальна хартія (переглянута): Хартія від 03.06.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text
9. Європейський кодекс соціального забезпечення: кодекс від 16.04.1964 р. № ETS N 48. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_329#Text
10. В Україні анонсували створення Соціального кодексу. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/v-ukrayini-anonsovali-stvorennya-socialnogo-kodeksu.html>.
11. Локк Дж. Два трактата о правлении. Сочинения в 3-х т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 135–405.

Валентина КРИЖНА

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

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ГРОМАДЯН: СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТА СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Динамічний світовий суспільний розвиток диктує Україні демократичні цінності, природним наслідком яких є розвиток соціальної держави, політика якої має бути спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток кожного громадянина. Соціальна держава – це шлях до досягнення суспільного гуманізму та прогресу у розвитку суспільства через розвиток кожного з його членів. Сучасна соціальна держава ґрунтується саме на демократичних тенденціях. Однією з обов'язкових ознак, що відрізняє соціальну державу від інших, є конституційне закріплення основних соціальних прав людини і громадянина, а також проведення політики, спрямованої на їх забезпечення і захист.

У час, коли Україна перебуває на шляху удосконалення своїх систем, вивчення основних соціальних прав людини, особливостей їхнього прояву у практиці державного управління та ролі під час формування та реалізації соціальної політики, набуває актуальності в Україні як одного зі складових елементів інституту соціально-правового статусу людини і громадянина та визначення їх місця в системі основних прав і свобод людини та громадянина.

Пріоритетними завданнями соціальної держави є забезпечення громадянам гідного рівня життя, гарантування соціальної стабільності, соціальної безпеки і соціальної допомоги, громадянського миру і злагоди [1, с. 55].

В Основному Законі України визначено, що найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека. Згідно з Конституцією, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Із зазначених положень випливає, що держава не є пасивним спостерігачем за реалізацією прав і свобод громадян, навпаки, є активним учасником забезпечення їхньої реалізації.

В Україні конституційно закріплено поняття «соціальний захист», яке включає право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також по старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, здійснюваним за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (Конституція України, стаття 46).

Галузями права, що здійснюють правове забезпечення цих суспільних відносин, можна вважати адміністративне, трудове, екологічне право, право соціального забезпечення та ін. Суб'єктами соціального захисту є всі громадяни, а не лише ті, які, зважаючи на об'єктивні обставини, втратили роботу (безробітні, пенсіонери, хворі, люди з інвалідністю тощо) [2, с. 13].

Соціальний захист, на відміну від соціального забезпечення, передбачає гарантії щодо охорони праці, здоров'я, навколишнього природного середовища, оплати праці та інші заходи, необхідні для нормальної життєдіяльності людини й функціонування держави. Соціальне забезпечення порівняно із соціальним захистом є вузьчим поняттям і позначає практику виплати пенсій, соціальної допомоги, надання соціальних послуг з догляду. Відповідно до міжнародних стандартів соціальне забезпечення включає також право на медичну допомогу, медичне страхування, державну підтримку сім'ї, материнства й дитинства, утримання і виховання за державні кошти дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування [3, с. 36].

Отже, соціальні права та свободи людини громадянина – це міра можливої поведінки або діяльності людини в соціальній сфері, що передбачає задоволення законних інтересів і потреб у сфері трудової діяльності, соціального захисту та охорони здоров'я.

До них належать:

- право на охорону здоров'я;
- право на житло;
- право на матеріальне забезпечення в старості, у разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності, втрати годувальника тощо;
- право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (харчування, одяг, житло).

Конституція України визначає, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення у разі втрати працездатності, безробіття та інших випадках. Право на соціальний захист гарантується системою соціального страхування та соціального забезпечення. Одним з видів соціального забезпечення є виплата пенсій, які повинні забезпечувати рівень життя людей не нижчий від прожиткового мінімуму.

Соціальний захист у широкому значенні цього терміна є окремою ланкою суспільних відносин, сформованих у державно організованому суспільстві з метою забезпечення достатніх можливостей особи для її всебічного розвитку та нормальної життєдіяльності.

Отже, соціальний захист – це система економічних, соціальних, правових, організаційних заходів, що забезпечує працездатній людині і громадянину відповідні умови для поліпшення свого добробуту за рахунок особистого трудового внеску, а непрацездатним та соціально вразливим верствам працездатного населення – гарантії у користуванні суспільними фондами споживання, матеріальну підтримку, зниження податків.

Змістом конституційного права людини і громадянина на соціальний захист є можливість гарантовано отримувати пенсії, інші соціальні виплати, соціальну допомогу за рахунок загальнообов'язкового державного страхування, бюджетних і інших джерел соціального забезпечення, користуватися мережею державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними та вимагати поновлення порушеного права і відшкодування збитків.

Однією із найважливіших проблем, що виникають під час реалізації основних прав і свобод, зокрема і соціальних, є питання про сфери їхнього застосування, а також обсяг свободи в змісті кожного з переліку прав. На жаль, конституційні норми відображають переважно опосередкований тип діяльності держави в соціальній сфері. Не сформульована чітка і пряма відповідальність держави перед людиною і громадянином, а також індивіда перед державою. Адже гідне життя може бути забезпечене в тому випадку, якщо кожній людині будуть надані належні і рівні можливості задоволення всіх первинних життєвих потреб: у праці, харчуванні, житлі, охороні здоров'я та освіті.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Пильгун Н. В. Соціально-правова держава на етапі сучасного державотворення в Україні. Історико-теоретичні засади державотворення і правотворення в Україні : збірник наукових праць. Київ, 2014. 146 с.
2. Право соціального забезпечення України : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, С. М. Синчук та ін.; за ред. П. Д. Пилипенка. Київ : Ін Юре, 2010. 504 с.
3. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять. *Право України*. 2000, № 4. 36 с.

Олена МІЛІЄНКО

*керівник апарату,
Сьомий апеляційний адміністративний суд,
кандидат юридичних наук*

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ЯК ГАРАНТІЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ

Актуальність теми дослідження обумовлена високою суспільною необхідністю впровадження, реалізації та судового захисту принципу належного урядування, як реалізації повноважень суб'єктами публічної адміністрації у тісній співпраці з громадськістю з метою досягнення суспільного блага та формування громадянського суспільства.

Способи реалізації та судовий захист принципу належного урядування досліджували науковці О. Амосов, Н. Гавкалова, К. Козлов, В. Корженко, А. Хашиєва, Л. Новак-Каляєва, В. В. Солових, О. Кожемякіна, Д. Красильников, О. Сивинцева, О. Троїцька та інші.

Одним із засновників ефективної моделі управління, яка включає належне управління, вважають Макса Вебера, який стверджував, що ідеальний тип раціональної форми правління, завдяки принципу праводержавності відзначається високим рівнем прогнозованості для політики і для громадян [1]. Ця концепція характеризується процедурністю діяльності органів влади та їхніх працівників. Уперше поняття «good governance – належне урядування» з'явилося в обігу в 1992 р. на щорічній конференції Світового банку з питань економічного розвитку [2]. На сьогодні концепція належного урядування не є новою, але є такою, що розвивається. Будучи динамічною концепцією, останнім часом вона набула широкого розповсюдження.

5 лютого 2014 року Комітет міністрів Ради Європи на своєму 1190 засіданні прийняв рішення щодо необхідності на європейському, національному та місцевому рівнях вжити заходів та розглянути шляхи сприяння впровадженню 12 принципів належного урядування, що створюють нову філософію управління, яка враховує виклики сучасності, кризові прояви, обмеженість у ресурсах, збільшення потреб та демократичних вимог людей і дає змогу реалізовувати місцеві політики за цих умов у найбільш прийнятний для людей та усіх заінтересованих сторін спосіб. Складники принципів належного урядування є одночасно еталонами та індикаторами реаліза-

ції принципів і визначають набір цілей та інструментів для їхнього досягнення, які дозволять налагодити ефективне функціонування органів місцевого самоврядування на засадах демократії, верховенства права та дотримання прав людини, а також відслідковувати стан реалізації належного врядування. Місцеві політики, базовані на принципах доброго врядування, засвідчили свою дієвість під час проведення адміністративних і територіальних реформ у Європі [3, с. 4].

Серед принципів належного урядування: чесне проведення виборів, представництво та участь; зворотний зв'язок; ефективність та результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та стратегічна орієнтація; раціональне управління фінансами; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність. Реалізація принципів є механізмом, що дає змогу за допомогою залучення до прийняття та реалізації рішень і політик усіх заінтересованих сторін уникати великої кількості ризиків і досягати у найбільш прийнятні строки та за найбільш прийнятний бюджет планованих результатів, забезпечуючи тим самим оптимальну для всіх сторін якість публічного управління, динамічний розвиток та позитивні зміни у суспільстві. Ефективна демократія та належне врядування на всіх рівнях є необхідними передумовами для попередження конфліктів, сприяння стабільності, прискорення економічного та соціального прогресу і, відповідно, для створення стабільних громад, де люди бажають жити і працювати сьогодні та у майбутньому [4].

Належне врядування – це багатогранна концепція, яка базується на принципах, правилах та практиках, розроблених в усьому світі. Узгодженість і передбачуваність державної політики відіграють ключову роль в ефективному наданні адміністративних послуг. Центральні органи виконавчої влади не завжди встигають відслідковувати всі проблеми та вчасно на них реагувати. Це, зокрема, пов'язано з викликами, що виникають у результаті паралельного проведення реформ у різних сферах, політичними змінами в державі тощо. Проблемою стратегічного характеру є ефективне та швидке впровадження процесу децентралізації. Необхідною передумовою для реалізації принципів належного урядування є те, що органи місцевого самоврядування мають повноваження, обов'язки та ресурси, які дають їм змогу здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ст. 3.1 Європейської хартії місцевого самоврядування) [5].

На сьогодні, органи місцевого самоврядування постають перед численними викликами, які потрібно вирішити для того, щоб громадяни та бізнес отримали доступ до якісних адміністративних послуг. Ідеться про законодавчі бар'єри, відомчі

перешкоди, виклики інституційної та фінансової спроможностей органів місцевого самоврядування. У цьому контексті правильною є загальнонаціональна тенденція до впровадження європейського принципу субсидіарності, коли всі питання, що можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції муніципальних органів, як найбільш близьких до населення. Органи місцевого самоврядування в Україні вже довели, що можуть ефективно забезпечувати громадян якісними адміністративними послугами, тому делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання базових адміністративних послуг має залишатися стратегічним напрямом державної політики.

Комплексний підхід до підтримки демократичних інститутів та процесів дедалі більше вимагає привернення уваги до роботи органів публічної адміністрації і питань дотримання ними принципу верховенства права. Прозорість і підзвітність державних органів зазвичай вважаються невід'ємними ознаками демократичного врядування. Просування і практична реалізація цих принципів неможливі без налагодженої системи адміністративної юстиції, яка дає змогу приватним особам ефективно оскаржувати адміністративні акти і рішення, й притягати до відповідальності державні органи за порушення законодавства і посягання на права людини. Натомість, відсутність такої системи призводить до зростання правової незахищеності, посилення потенційної суспільної напруженості і виникнення конфліктів, особливо в тих ситуаціях, коли органи влади не вважають підзвітними суспільству і такими, що поважають закон.

1990 року держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання забезпечувати наявність ефективних засобів юридичного захисту від адміністративних рішень та підготували перелік складових правосуддя, який включає пункт про те, що «кожна людина повинна мати ефективні засоби юридичного захисту проти адміністративних рішень для того, щоб гарантувати повагу до основоположних прав і забезпечити цілісність правової системи». Крім цього, держави проголосили, що «адміністративні рішення, спрямовані проти будь-якої особи, мають бути вмотивованими і повинні, за загальним правилом, містити посилання на наявні звичайні засоби юридичного захисту» [6]. Пізніше, 1991 року держави-учасниці домовилися про те, що «будуть забезпечені ефективні засоби юридичного захисту для осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок дії адміністративних актів», а також про те, що держави «будуть прагнути забезпечити можливість судового перегляду таких положень і рішень» [7]. Сьогодні держави-учасниці ОБСЄ розвинули дієві системи правосуддя з метою забезпечення ухвалення судових рішень відповідно до принципів верховенства права, а також міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду [8, с. 8].

В Україні адміністративне судочинство покликане захищати права громадян при дотриманні принципу належного урядування, оскільки завданням адміністративно-судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Функціонування адміністративного судочинства в державі вказує на людиноцентристську концепцію державного управління, відповідність його основним міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав і свобод людини і громадянина, утвердження принципу законності у сфері реалізації публічної влади в цілому та дотримання принципу належного урядування зокрема.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. World Bank. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991. Washington, 1992. URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/03/01/000009265_3970716142307/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
2. Амосов О. Ю. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма) / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова. Публічне управління: теорія та практика. Спец. випуск. 2013. С. 6–13. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_spets.vip._3.pdf.
3. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / за заг. ред. А. Гука. К.: ТОВ «Видавництво» Юстон», 2018. 60 с.
4. Варшавська декларація Третього саміту глав держав та урядів держав-членів Ради Європи, 17 травня 2005 року
5. Європейська хартія місцевого самоврядування Офіційний вісник України від 03.04.2015 – 2015 р., № 24, / № 39, 2013, ст. 1418 /, с. 450, стаття 718, код акта 67165/2013
6. Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ, Копенгаген, 5-29 червня 1990 року, пп. 5.10 і 5.11. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>
7. Документ Московської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ, Москва, 10 вересня – 4 жовтня 1991 року, пп. 18.3 і 18.4. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310>.
8. Посібник з моніторингу адміністративної юстиції. К.: «ВАІТЕ», 2016. 122 с.

Ірина НАЗАРОВА

*здобувач, Інститут держави і
права імені В. М. Корецького
НАН України*

ПРИНЦИП ДОБРОСОВІСНОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Актуальність теми дослідження обумовлена потребою (як в теоретичному, так і практичному аспектах) з'ясування місця і ролі принципу добросовісності в державно-правовому механізмі охорони і захисту соціальних прав громадян. Цей принцип визначається як комплексна правова категорія міжгалузевого характеру, що є сукупністю норм, які передбачають взаємну повагу і врахування учасниками правовідносин їхніх прав (в тому числі соціальних) обов'язків та інтересів, сумлінне, ретельне, повне і точне виконання зобов'язань по відношенню до іншого учасника (учасників) правовідносин, передбачених нормативно-правовим актом, правовим звичаєм, угодою чи рішенням суду та спрямованих на досягнення цілей всіх учасників правовідносин.

Отже, принцип добросовісності є одним із загально визнаних керівних чинників права. Водночас він відіграє ключову роль у правовому регулюванні суспільних відносин в багатьох сферах життєдіяльності, посідаючи чільне місце в правовій системі України, включаючи сферу адміністративного судочинства.

Незалежно від сфери застосування принцип добросовісності забезпечує взаємну повагу й врахування прав, обов'язків та інтересів кожного учасника (учасників) правовідносин, неухильне і повне виконання ними зобов'язань, передбачених правовим актом, правовим звичаєм, угодою чи рішенням суду і, врешті-решт, досягнення цілей всіх учасників правовідносин. При цьому принцип добросовісності, з одного боку, ґрунтується на юридичній рівності та свободі сторін відносин, з іншого – покладає на них певні обмеження. Йдеться про вимоги до кожної сторони визначати свої інтереси, дії і заходи, необхідні для задоволення цих інтересів, аналізувати цінність відповідних благ для іншої сторони, здійснювати узгодження усіх чинників та поводити себе відповідним чином. Дотримання вказаних вимог сприяє запобіганню суперечностям і спорам, повному врахуванню потреб, реалізації прав та задоволенню інтересів всіх сторін правовідносин. У разі виникнення спору, застосування принципу добросовісності полягає у неухильному й сумлінному дотри-

манню усіма учасниками судового процесу процесуальних обов'язків, не зловживання своїми процесуальними правами.

Принцип добросовісності є складною і багатовимірною правовою категорією, зміст якої суттєво відрізняється залежно від відповідної галузі права. Існують певні практичні труднощі застосування вказаного принципу соціальних прав, які спричинені суб'єктивним виміром добросовісності і проявляються у проблемності визначення меж застосування відповідного принципу, переліку та конкретного змісту необхідних дій (утримання від дій), оцінки того, чи поведінка сторони є добросовісною у кожному конкретному випадку, яка здійснюється судовими органами (у тому числі судами адміністративної юрисдикції).

До основних функцій принципу добросовісності у праві можна віднести: 1) регулювання взаємодії учасників правовідносин; 2) сприяння співпраці та отриманню переваг, зумовлених участю у правовідносинах; 3) забезпечення стабільності і передбачуваності правовідносин; 4) запобігання суперечкам і спорам між сторонами правовідносин; 5) доповнення і коректування положень нормативно-правового акту, договору, змісту прав й обов'язків сторін; 6) тлумачення положень нормативно-правового акту, договору, змісту прав й обов'язків сторін; 7) захист прав учасників правовідносин і слугування критерієм для юридичної оцінки дій (утримання від дій); 8) обмежувальна функція.

Різні галузі права, в яких застосовується принцип добросовісності, мають низку особливостей, що значно відрізняють зміст правового регулювання відносин стосовно відповідних об'єктів (благ) і впливають на те, що у переважній більшості нормативно-правових актів визначення добросовісності не надаються. Іншим чинником, що зумовлює такий стан речей, можна вважати відсутність будь-якого однозначного консенсусу з цього приводу, підкріпленого авторитетами, на яких слід було б однозначно посперитися. Власне усі вищенаведені чинники визначають роль і місце принципу добросовісності в державно-правовому механізмі захисту соціальних прав, та характеризують юридичну природу цього принципу, вимірами якої є: а) принцип, що впливає на правотворчість та правозастосування; б) принцип тлумачення правових норм; в) принцип здійснення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин у всіх вказаних галузях права, що виконує регулятивну й охоронну функції; г) обов'язок, якого повинні неухильно дотримуватися всі учасники правовідносин; б) вимір правової презумпції добросовісності.

Нормативний зміст принципу добросовісності при його застосуванні на кожному етапі (стадії) полягає в: а) ініціюванні правовідносин, проведенні перемовин про набуття прав і обов'язків; б) вступі у правовідносини, набутті прав і обов'язків, укладенні договору тощо; в) реалізації прав і виконання зобов'язань, передбачених правовідносинами.

Наталія ОНІЩЕНКО

*завідувач, відділ теорії держави і права
Інституту держави і права
імені В.М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України, заслужений юрист України*

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА, СОЦІАЛЬНІ ОБОВ'ЯЗКИ, СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНІ ВИМІРИ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМ

Розпочинаючи 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. Тобто критерії ефективності або індекси ефективності, як-то: ознаки, межі, сторони, вияви, прояви певної діяльності, за допомогою аналізу яких можна визначити рівень і якість процесу, його відповідності потребам та інтересам громадянського суспільства та людини. Такі критерії, з одного боку, об'єктивно пов'язані з потребами, інтересами та цілями суспільного розвитку (як загальнонаціонального, так і регіонального), а з іншого – дають можливість бачити (і вимірювати) задоволення (здійснення, реалізацію) назрілих потреб, інтересів і цілей кожного члена суспільства.

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 суспільним потребам та інтересам.

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 й, власне, національна правова система продемонструвала «аритмічний» характер функціонування в умовах сьогодення.

Національна правова система – це своєрідний показник сталого (або ближнього до нього) економічного, правового, політичного, соціального розвитку кожної держави, а головне – досягнутого рівня захисту прав, свобод та законних інтересів людини. Отже, цілком зрозуміло, що правова система як втілення відповідного досягнутого рівня розвитку права, повинна бути здатною: а) до виконання певних завдань; б) відтворення необхідних функцій як при звичайному перебігу життя, так і при екстремальних умовах.

Де кілька слів про це детальніше. Сьогодні зростає соціальна спрямованість правової системи як засобу формування і реалізації інтересів суб'єктів шляхом закріплення певних цілей, норм, правил поведінки. Особливого значення при цьому набуває забезпечення оптимального поєднання соціального і правового принципів розвитку суспільства. Це завдання достатньо складне: правовий і соціальні принципи покликані забезпечити благо індивіда, сьогодні це, першочергово, соціальні права: підтримання оптимального співвідношення між прибутками працездатної частини суспільства та непрацездатними громадянами; надання субсидій, відповідних пільг, скорочення та обмеження масштабів зuboжіння; стримування безробіття, і як перспектива – забезпечення достатнього життєвого рівня.

І це щодо «штатного» перебігу подій. Утім, сьогодні це ще і такі загальносоціальні завдання, як гарантування національної безпеки, ліквідація наслідків пандемії, екологічних катастроф, реалізація соціальних програм, які відобразатимуть позиції «все необхідне враховане», підтримання реабілітаційних заходів [1, с. 34–40].

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

Так, у європейських державах в умовах сьогодення право на достатній життєвий рівень є одним з найголовніших соціальних прав особи. Незважаючи на те, що кожна людина повинна особисто дбати про свій добробут, їй, однак, мають бути створені умови для того, щоб вона мала можливість забезпечити собі мінімальний життєвий рівень. Особливо, коли йдеться про людей літнього віку або осіб з інвалідністю.

Це – обов'язок держави, згідно з яким держава визнає право кожного на достатній життєвий рівень для нього самого та його родини [2].

Слід зазначити, що поняття, дефініція «достатній життєвий рівень» не визначено у науковому обігу. Тому воно є оцінювальним: тобто кожна людина сама для себе визначає рівень, який відповідає її уявленням про достатній рівень життя.

Отже, певна невизначеність існує в положеннях міжнародних документів, у яких йдеться про «достатній життєвий рівень». Справа ж держави визначити і встановити мінімальні стандарти, нижче яких життєвий рівень громадян знижуватися не може. Звичайно, забезпечення достатнього життєвого рівня становить складну проблему навіть для заможних держав.

Реалізація права на достатній життєвий рівень життя, безумовно, стосується 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.

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 основних прав Європейського Союзу 2000 року. Саме реалізація права на охорону здоров'я найбільше відображає неадекватність правової системи України, і не тільки щодо принципів соціальної, правової держави.

На жаль, досі зберігаються істотні відмінності в рівні медичного обслуговування різних соціальних прошарків і навіть окремих регіонів ЄС. Зокрема, системи охорони здоров'я країн Центральної та Східної Європи суттєво поступаються системам «старих» членів ЄС.

Інший фактор, що ускладнює роботу національних систем охорони здоров'я, – це демографічні тенденції. Європа старіє, вже у 2020 р. людей старше 75 років стало на 40 відсотків більше, ніж у 1990-ті роки. Саме ці фактори недоопрацьовані загальноєвропейською спільнотою призвели, в тому числі, до поширення і розповсюдження COVID-19.

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

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

1. Наукове прогнозування розвитку права, законодавства, економіки, зростання населення, створення нових галузей виробництва та робочих місць, розробка відповідних планів прогнозів та матеріально-фінансової підтримки в економі-

ці, соціальній сфері, боротьба з недобросовісною конкуренцією, монополізмом в економіці тощо.

2. Перерозподіл матеріальних благ між регіонами та прошарками населення, спрямування їх на забезпечення досягнутого відповідною країною середнього рівня життя на всій території країни. недопущення бідності, зміни якості показників життя в бік погіршення.
3. Створення державних, насамперед правових, гарантій для запобігання стихійним лихам, пандеміям, 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.

Для продовження цієї теми, важливо наголосити, що для забезпечення на практиці соціальних прав людини, важливо доктринально опрацювати і зреалізувати категорію «соціальні обов'язки», в тому числі соціально відповідальні, держави, великого бізнесу, кожного члена громадянського суспільства. Без належних, кореспондуючих правам обов'язків, ставити питання про належні соціальні права не є можливим ні в теоретичному сенсі, ні в практичній площині.

Крім того, слід враховувати, що проведення «добротної» соціальної політики неможливе сьогодні без належного багатоаспектного формування та розвитку відповідної судової системи.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Копиленко О. Л., Оніщенко Н.М. Забезпечення прав людини в контексті радіаційного захисту: передумови практичної реалізації. *Бюлетень Мін'юсту України*. 2020. № 1. С. 34–40.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Електронний ресурс. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042

Олег ПАНКЕВИЧ

*доцент, кафедра адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРАВА ЛЮДИНИ ДРУГОГО ПОКОЛІННЯ – «ЛАКМУСОВИЙ ПАПІРЕЦЬ» СОЦІАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Відповідно до Загальної декларації прав людини (далі – ЗДПЛ), ідеал людської особи, вільної від страху та нужди, можна досягнути, тільки якщо будуть створені такі умови, за яких кожен зможе користуватися своїми економічними, соціальними та культурними правами – так званими правами «другого покоління». Вказані умови не можуть виникнути без певної діяльності такої держави, яку, починаючи з першої половини ХХ ст., стали відображати поняттям «соціальна держава». Відтоді ж постало питання про взаємозв'язок між здійсненністю вказаних прав людини, з одного боку, та специфічними ознаками соціальної держави – з іншого. Як свідчить практика, воно залишається актуальним і сьогодні.

ЗДПЛ проголошує, що кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній та культурній галузях за допомогою національних зусиль та відповідно до структури і ресурсів кожної держави (ст. 22) [1]. Положення цієї та інших статей (23–27) Декларації, присвячених правам «другого покоління», були розвинені в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (далі – МПЕСКП), Європейській соціальній хартії, конституціях багатьох держав, у тому числі й України. Але, незважаючи на це, питання про статус та гарантії соціально-економічних прав ще й зараз залишається дискусійним.

Означені права відрізняються від прав людини «першого покоління», тобто громадянських і політичних, принаймні, у двох аспектах. По-перше, своїми змістовними характеристиками, по-друге – способами їхньої реалізації та захисту.

Для правильного розуміння суті принципів відмінностей між двома «поколіннями» прав людини необхідно звернутися, передусім, до усталеного у політико-правовій думці розрізнення «негативної» і «позитивної» свобод. (Саме свобода, як відомо, є незаперечною і найвищою цінністю сучасного цивілізованого світового співтовариства.)

У світлі такого підходу видається науково обґрунтованою їх змістовна характеристика як прав «негативних» і «позитивних». Якщо права громадянські (особистісні) та політичні головню спрямовані на забезпечення свободи від протиправного втручання державної влади (негативні права), то для соціально-економічних прав характерною є якраз наявність претензій на забезпечення і здійснення інтересів індивіда за допомогою державних дій (позитивні права).

Історично друга категорія прав людини склалася у самостійну систему домагань і була визнана сучасними державами як реакція на недостатність прав «першого покоління». Останні опосередковують суспільні відносини формальної рівності та свободи усіх учасників соціальної взаємодії, по суті, вони є конкретизацією вихідної правової цінності і стану, природно притаманного людині цивілізованого суспільства, – свободи. При цьому чисельні суттєві фактичні відмінності між людьми часто просто ігнорувалися, що призводило до непропорційного розподілу соціальних благ (соціальної нерівності), поляризації суспільства за рівнем матеріальних статків і престижності соціальних статусів [2, с. 144].

Визнаючи цілком слушною висловлену у вітчизняній юридичній літературі думку про недопустимість ігнорування впливу соціального вчення Церкви на розвиток концепцій соціальної держави [3, с. 29], у контексті викладеного вважали б доречним звернути увагу на одну важливу особливість. Вона полягає у тому, що на першому етапі свого розвитку (1878–1922) соціальна католицька доктрина обстоювала насамперед соціально-економічні права і при цьому не визнавала загального права на релігійну свободу, а також принципу рівності політичних прав громадян, і лише під час понтифікату Івана XXI II (1958–1963) «церковний» каталог прав людини було приведено у відповідність зі «світським» шляхом включення до нього, крім соціально-економічних і культурних, також усіх основних прав людини «першого покоління» [4, с. 166]. Як бачимо, з точки зору Католицької Церкви, саме соціально-економічні права знаходяться на першому місці, саме вони за хронологією їхнього визнання соціальною доктриною, є, так би мовити, правами «першого покоління», а це зайвий раз свідчить про їхню значущість у житті людини.

Права «першого покоління» втілили та юридично закріпили цінності ліберально-го суспільства. Права «другого покоління» відображають цінності соціально орієнтованої держави. За умови збереження громадянських і політичних прав (передусім права приватної власності) поява позитивних прав породила проблему пошуку балансу між гарантіями свободи особи, з одного боку, і правом держави перерозподіляти ті чи інші блага – з іншого [5, с. 147]. Власне, ця проблема, гадаємо, є однією з найскладніших у процесі розбудови, зокрема в Україні, соціальної правової держави.

Виходячи насамперед зі змістовних відмінностей позитивних і негативних прав, західна доктрина традиційно протиставляє соціально-економічні права «класичним» (особистісним й політичним). Класичні права визнаються абсолютними, природними і невідчужуваними, дійсно суб'єктивними правами; такими, що, безумовно, зв'язують держави і підлягають судовому захисту. Водночас соціальні права у власне юридичному сенсі правами не вважаються, а розглядаються як домагання на отримання від держави (за рахунок перерозподілу національного доходу) певних матеріальних благ, що гарантують «гідний рівень життя». Ці права звичайно кваліфікуються як цільові, програмні, такі, що зобов'язують державу до соціально орієнтованої діяльності. Це не суб'єктивні права, а об'єктивні обов'язки держави, виконання котрих перебуває у залежності від наявності відповідних матеріальних благ [2, с. 144].

Безумовно, соціально-економічні права мають свою специфіку щодо способів їхньої реалізації та захисту: адже ступінь їх гарантованості з боку держави – на відміну від класичних прав «першого покоління» – дійсно перебуває у досить жорсткій залежності від стану економіки відповідного суспільства, від «соціальної дієздатності держави» [6, с. 27]. За прикладами для підтвердження цієї тези далеко ходити не треба: на тлі масового безробіття, тотального зубожіння та інших сумних реалій життя в Україні закріплені Конституцією положення про забезпечення прав особи на працю (ст. 43), соціальний захист (ст. 46), житло (ст. 47), достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48) виглядають досить декларативними і є, радше, «добрими намірами» держави.

Якщо основні громадянські та політичні права людини не мають суттєвих відмінностей за ступенем їхнього забезпечення, то цього не можна сказати про рівень забезпечення соціально-економічних прав, який багато в чому зумовлений рівнем промислового та соціально-економічного розвитку тієї чи іншої держави, наявністю у неї належних матеріально-фінансових ресурсів. Не випадково багато зарубіжних і низка вітчизняних учених не визнають прав людини «другого покоління» суб'єктивними, оскільки такі права не можуть бути безпосередньо захищені державно-правовими засобами, передусім у судовому порядку.

Посилаючись на останню обставину, низка держав не визнає юридичну обов'язковість прав, проголошених у МПЕСКП. У 1986 році Державний департамент США розіслав своїм дипломатичним та консульським представництвам за кордоном ноту, в якій зазначалося: «США дотримуються позиції, що економічні та соціальні права є побажаннями, а не юридичними зобов'язаннями. Тому вони не включаються нами до поняття «міжнародно визнані права людини» [цит. за: 7, с. 43].

З останнім твердженням погодитися не видається можливим, адже воно суперечить не тільки МПЕСКП, але й ЗДПЛ, іншим численним договорам та угодам, резолюціям Генеральної Асамблеї ООН, її допоміжних органів.

У цілому, незважаючи на об'єктивно існуючі відмінності між правами двох «поколінь» за механізмами реалізації та гарантування, сьогодні виглядає безперспективним протиставлення різних категорій прав людини за критеріями їхньої «природності» і важливості у житті сучасної цивілізованої людини. Остання не уявляє свого нормального існування ні без «першого», ані без «другого», а тепер вже й «третього покоління» прав особи.

При цьому здійсненість прав людини «другого покоління» є визначальною якістю соціальної держави – тим «лакмусовим папірцем», за допомогою котрого чітко проявляються успіхи та прорахунки у процесі її розбудови.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Universal Declaration of Human Rights 1948. URL: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>.
2. Варламова Н. Форум: конституционный статус социально-экономических прав. Введение. *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 2000. № 1. С. 144–145.
3. Яковюк І. Виникнення та розвиток концепції соціальної держави. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 2(25). С. 25–34.
4. Рабінович С. Права людини і соціальна доктрина католицької церкви. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 1(24). С. 154–167.
5. Михайловская И. Генезис социально-экономических прав и их влияние на формирование посттоталитарных систем. *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 2000. № 1. С. 146–151.
6. Ледях И. А. Социальное государство и права человека (из опыта западных стран). *Социальное государство и защита прав человека*. М.: Ин-т государства и права РАН, 1994. С. 22–33.
7. Беребина О. Право на достойный уровень жизни – одно из основных прав граждан. *Юрист*. 1998. № 11–12. С. 42–45.

Олександр ПЕТРИШИН

*президент, Національна академія правових наук України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України*

ПРАВО ЯК СОЦІАЛЬНЕ ЯВИЩЕ

Право передовсім є таким явищем, що виникає разом із суспільними формами життєдіяльності та спирається на певні цінності. Упорядковуючи відносини між людьми, воно надає їм стабільності та передбачуваності, уможлиблює у такий спосіб існування суспільства. Право супроводжує життєдіяльність людини та розвиток суспільства з урахуванням усіх його викликів, змін та перетворень. У соціумі зі значним різноманіттям зв'язків та відносин право набуває якостей універсального способу упорядкування інтересів, подолання і попередження конфліктів на засадах загальних правил і процедур. Відтак, правова проблематика тісно пов'язана з питаннями «життєвого світу» та соціалізації індивідів, діяльністю інституцій публічно-го контролю, забезпеченням стійкого розвитку держави.

Виникнення права позначило новий етап еволюції у ставленні до навколишнього світу, перехід від архаїчного його сприйняття до раціональних форм пізнання та діяльності, що спричинило можливість спільної життєдіяльності та здатність людей до соціальної комунікації. Відмова від стихійного та непередбачуваного у взаєминах між людьми стає одним із важливих чинників їх впорядкування за допомогою загальних правил, які виступають зразками бажаної та допустимої поведінки та опосередковуються гарантіями їхнього дотримання. Прототипом права були норми первісної громади – «право примирення» (Г. Дж. Берман, Е. Аннерс), які забезпечували її виживання перед внутрішніми та зовнішніми загрозами. Перехід від природного стану («війни всіх проти всіх») до упорядкування відносин на основі певних правил, необхідність подолання міжособистих та соціальних конфліктів стає основним чинником виникнення права, його функціонування та розвитку як у контексті спілкування всередині соціальної спільноти, так і у зовнішніх відносинах.

У подальшому життєдіяльність античних полісів (міст-держав) як більш складної соціальної організації актуалізувало нові аспекти управління, які яскраво висвітлені у працях класиків античної філософсько-політичної думки (Платон, Арістотель, Цицерон та ін.). Саме у ці часи зароджуються ідеї демократії, законності, справед-

ливого суду, які дотепер не втратили своєї актуальності. Як самостійні феномени право, юридична практика, юридична професія сформувалися за часів давньоримської цивілізації, залишивши нам багату спадщину (римське право), що становить фундамент правової автономії особи – інститути власності, фізичної та юридичної особи, свободи договору, зобов'язань тощо.

На межі Середньовіччя відбувається становлення правових інститутів шляхом формалізації звичаїв, канонів, приписів та правил. Формуються системи канонічного, феодального, торгового, королівського права. Прикметним стає феномен міського права, який отримав назву від німецького міста Магдебурга. Множинність та суперечливість указаних юрисдикцій зумовлюють відмову від персоналізованої влади та визнання необхідності правління законів і права. Наприкінці XI ст. право стає окремим напрямом освіти в Болонському університеті.

Основи парламентаризму та конституціоналізму закладаються англійською Великою хартією вольностей 1215 р. Часи буржуазних революцій у Європі та Північній Америці (XVII–XIX ст.) сприяли насиченню праворозуміння ліберальними ідеями – свободи, рівності, справедливості, які лягли в основу юридичного світогляду та стали ідеологічним підґрунтям конституцій країн розвинутої демократії.

У XX ст. формується розгалужена система законодавства, яка поширює свій регулятивний вплив на нові види суспільних відносин – управлінські, соціальні, екологічні, медичні тощо. Унаслідок усвідомлення жахів Другої світової війни відбулося істотне зміщення правової тематики в бік пріоритету гуманітарних цінностей. Ухвалюється ціла низка міжнародних правових документів з прав людини (Загальна декларація прав людини 1948 р., ухвалена Генеральною асамблеєю ООН та ін.), які покликані утверджувати людську гідність як найвищу цінність, забезпечити людство від свавілля та зловживань тоталітарних і авторитарних режимів. Нові виклики на межі третього тисячоліття, зумовлені передовсім глобалізаційними процесами, зумовлюють набуття правом якостей, які пов'язані з пріоритетом його гуманітарних функцій, що передбачає адаптацію правової науки і практики до актуального контексту економічних, культурних та політичних проблем, потребує інноваційних підходів та обґрунтувань.

Праворозуміння у сучасному вимірі не може не спиратися на етимологію основних термінів, які лежать в основі правового виміру суспільства та моделі відповідної правової системи. Правова наука, яка покликана слугувати вирішенню реальних проблем, більше не повинна обмежуватися замкнутим колом юридичних понять і конструкцій, відсторонених від інтересів та «життєвого світу» людей, які зрештою і є кінцевими споживачами юридичних благ та послуг.

Передовсім ідеться про вихідний сенс основного для юриспруденції терміна «право», який в індоєвропейській мовній сім'ї означає таке: «справедливість» (лат. *justicia*), «прямий» (лат. *directus* – вирівнювати, направляти, визначати). Саме таке бачення стало засадничим для формування усієї сучасної правової термінології – юриспруденція, юрист, юрисдикція, юстиція тощо. Звідси й терміни, якими позначають право у мовах різних європейських країн: *diritto* (італ.), *droit* (франц.), *Recht* (нім.), *right* (англ.). Тісно спорідненим із розумінням справедливості, «правості», «правди» є й давньослов'янське «правъ».

У наш час термін «право» набув значного поширення у різноманітних сферах життєдіяльності людини та суспільства. Серед його основних конотацій вирізняються: 1) власний інтерес («моє право»); 2) свобода волевиявлення («можливість»); 3) гарантованість власної поведінки («безперешкодність вчинку»); 4) вимога до поведінки інших осіб («забезпеченість обов'язком»); 5) сукупність норм («правила поведінки»); 6) правильність («відповідність правилам»); 7) справедливість («співвідношення з моральними критеріями»); 8) антипод свавілля («правовий порядок») і т. ін.

Петро РАБІНОВИЧ

*професор, кафедра теорії та філософії права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
доктор юридичних наук, професор академік НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України*

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

1. Соціальність як іманентна, органічна властивість будь-яких основоположних (буттєвих) людських прав. Стосовно усієї праволодинної проблематики вихідним, засадничим має бути, як на мене, положення про те, що феномен основоположних (буттєвих) прав людини є за його походженням і природою явищем соціальним (а не, скажімо, чи то суто біологічним, чи то космічним, чи то «божественним»). Він виникає та існує тільки-но в межах суспільства, соціуму, а головне – завдяки йому. Тому в найширшому розумінні усі й усякі людські права є соціальними. Й у такому сенсі несоціальних прав людини взагалі не існує. (Адже навіть власне біологічні потреби людини вона, живучи у сучасному суспільстві, не може задоволити без споживання тих матеріальних благ, предметів, які є інтегральним результатом колективної виробничої діяльності різних людських поколінь – як колишніх, так і сучасних.

Водночас, як відомо, в юридичній та й в інших суспільних науках термінопоняття «соціальні права» в певний період, з певних причин почало вживатися і у дещо іншому – більш вузькому, так би мовити, спеціалізованому значенні (так зване друге покоління прав людини).

2. Специфіка буттєвих прав людини, котрі належать до власне «соціальних». Мені вже доводилося оприлюднювати думку про те, що критеріальною властивістю так званих соціальних прав людини, яка дає змогу вирізнити їх з-поміж інших людських прав другого покоління, може слугувати, умовно кажучи, їхня аліментарність (або аліментарний метод регулювання). Зазначена властивість полягає у тому що держава через норми названої галузі права забезпечує (чи, принаймні, полегшує) фізичне, матеріальне існування людини – її виживання (при цьому незалежно від будь-яких соціальних, а нерідко й індивідуальних характеристик, «параметрів» людини). Отже, йдеться, про такі ситуації, коли певна людина (або навіть її сім'я) не може самостійно, насамперед своєю працею,

забезпечити нормальне, для певних конкретно-історичних умов – існування, і суспільство в особі держави бере таку людину на своє утримання, аліментує її.

3. Дискусійні аспекти інтерпретації соціальних прав. У сучасній науковій літературі і досі тривають дискусії щодо того, чи можна вважати розглядувану групу основоположних прав повноцінними, справжніми, дійсними правами людини. Сумніви стосовно цього аргументуються зазвичай тим, що такі права досить складно (а то й взагалі неможливо) забезпечити судовим захистом. Адже їхня реалізація кожною людиною залежить головним чином від рівня соціально-економічного розвитку відповідного суспільства, який є надто різноманітним у кожному з них. І не випадково у фундаментальному, базовому міжнародно-правовому акті з цього питання – Міжнародному пакті про соціальні, економічні і культурні права зазначається, що вони мають реалізовуватись «поступово», по мірі розвитку суспільства.

Нагадаю, що на цю особливість соціальних прав людини звертав увагу у свій час унікальний класик праволюднинної проблематики – професор Кембриджського університету Г. Лаутерпахт, який у своїй книзі «Міжнародний білль з прав людини» (1945 р.) виділяв соціальні права в окрему групу прав. (Як встановлено сучасними львівськими дослідженнями, цей учений здобував фахову освіту (1915 – 1919 рр.) на юридичному факультеті Львівського університету).

Та світова правозахисна практика свідчить, що справді поступово все ширший перелік соціальних прав людини оснащується різноманітними юридичними гарантіями, включно навіть і судовими. Пригадаємо, наприклад, різноманітні комітети, комісії, ради, які створені на всесвітньому і регіональних рівнях міжнародного права для спостереження і нагляду за дотриманням відповідними державами ратифікованих ними таких актів, як вищезгаданий Міжнародний пакт або як, скажімо, європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., чи Європейська соціальна хартія (переглянута). У 2008 р. у ЛНУ ім. Івана Франка була захищена С. Верлановим кандидатська дисертація, в якій було обґрунтовано що навіть і Європейському суду з прав людини доводиться захищати деякі соціальні права, які передбачені зазначеною Конвенцією або впливають з неї.

4. Деякі методологічні аспекти правозахисту. З вищевикладеного випливає, що зміст і обсяг обговорюваних прав, реально, фактично забезпечувані певною державою, здатні слугувати, так би мовити, «лакмусовим папірцем» рівня її соціальності. Зміст і обсяг таких прав є похідними щонайменше від таких двох факторів: а) від людських потреб та б) від нагромаджених у суспільстві можливостей їх задоволення кожним його членом.

Утім, щодо останнього фактора важливого, а іноді й вирішального значення може набувати так званий принцип пропорційності – один із неодмінних складників принципу верховенства права. Попри вкрай широку, граничну оціночність принципу пропорційності, він іноді знаходить застосування у судовій практиці з питань захисту соціальних прав людини. Нагадаємо, наприклад, що коли у щорічних законах України про її бюджет на відповідний рік відтерміновувалася дія узаконених раніше пільг певних категорій громадян і до Конституційного суду України надходили подання стосовно порушення у такому випадку вимог ч. 3 ст. 22 Конституції України, то КСУ протягом декількох років погоджувався з такою позицією авторів подання. Але згодом настав момент, коли зазначений орган, отримавши в черговий раз аналогічне конституційне подання, зайняв протилежну позицію, пославшись на принцип пропорційності з урахуванням недостатності, обмеженості фінансових можливостей держави у відповідному році.

Отже, підвищена, конкретно-історична динамічність, плинність рівня задоволення розглядуваної групи прав людини теж становить її специфічну нездоланну властивість, яка не може не накладати відбиток на їхнє юридичне забезпечення, гарантування.

Михайло САВЧИН

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

ЮРИДИЧНА АРГУМЕНТАЦІЯ РІШЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ТА КОНСТРУЮВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Згідно з принципом поділу влади, суди є незалежними і вони покликані застосувати закон у конкретних життєвих ситуаціях. За таких умов є проблематичним виявлення волі законодавця, а застосування такого інструменту тлумачення права як *Travaux Préparatoires* суду потрібно лише задля визначення, які аспекти застосування припускали автори законопроекту та законодавці при його обговоренні та прийнятті. Доволі часто його навіть використовують як додаткове джерело аргументації прихильники «живого» права, що передбачає судовий активізм, який виправданий для захисту прав людини. Як буде дано нижче у короткому огляді, юридична аргументація судових рішень не зводиться у боротьбі між ориджиналістами (зокрема, *Travaux Préparatoires*) та прибічниками доктрини «живого» права – юридична аргументація багатогранніша. Сьогодні вже дискутується застосування штучного інтелекту у здійсненні правосуддя до складних технік балансування як засобу юридичної аргументації. У світлі зазначених проблем буде проаналізовано структуру соціальних прав при їхньому юридичному конструюванні та забезпечення мінімальних стандартів їх захисту при секвестрі Державного бюджету. Отже, у цьому матеріалі буде розкрито взаємозв'язок між юридичною аргументацією та конструюванням соціальних прав при ухваленні рішень адміністративними судами.

1. Обґрунтування рішень адміністративних судів у світлі доктрини юридичної аргументації.

Ми обмежимося лише аналізом обґрунтування судових рішень щодо соціальних прав. Як свідчить аналіз доктрини юридичної аргументації існує низка підходів щодо аргументування юридичних рішень. Виділяють логічні прийоми юридичної аргументації із застосуванням штучного інтелекту, поєднання залежних і незалежних від законів прийомів аргументації (підхід Тулміна), юридичної аргументації че-

рез прийоми риторики Перельмана, комунікативні раціоналізації Габермаса, рівнів юридичної аргументації МакКорміка, правил раціональної аргументації Алексі, синтетичний підхід у переконливості аргументації Аарно, перетворення аргументації за критеріями раціональності Печеніка, прагматично-діалектичний підхід в аргументації Еемерена і Ґроотендорста [1]. Також слід враховувати доктрини юридичного тлумачення, які мають значення для юридичної аргументації правових актів, зокрема через призму концепції інтерпретивізму [2], нейтральних засад тлумачення [3], з'ясування волі законодавця (*original understanding, originalism*) [4], постановлення судових рішень згідно з доктриною *stare decisis*, розвитку конституційного права [5], концепції зважування (*balancing*). Тому важливим є обрання певної моделі юридичної аргументації, прийнятної до конкретних обставин справи [6].

Україна належить до романо-германської правової сім'ї, згідно з постулатами якої суди є зв'язані положеннями законів. Однак якщо розглядати приписи законів через призму нормативності, то тут існує два аспекти: 1) суд застосовує положення законів, виходячи із конкретної життєвої ситуації і має ухвалювати рішення, дослідивши всі обставини справи, які мають значення для правильного вирішення справи по суті; 2) згідно із засадами визначеності, передбачуваності права та *res judicata* судові рішення мають демонструвати однаковість та єдність підходів при вирішенні подібних справ.

З точки зору з'ясування фактичних обставин справи, суду важливо інтерпретувати факти і обставини у світлі належності, допустимості, достовірності та достатності доказів. Адміністративна юстиція заснована задля обмеження свавілля публічної адміністрації та поновлення порушених прав людини, про що вказує стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства України. У світлі таких стандартів має даватися оцінка доказам у справі, а органи публічної влади мають доводити перед адміністративним судом, що вони своїми діями чи бездіяльністю не порушили прав людини (стаття 77.2 КАС). Якщо виходити із прагматичного аргументування згідно із підходом Фетеріс, судові рішення мають переслідувати позитивний результат [7, с. 65] – у контексті захисту прав людини це означає сприяння у їхньому здійсненні. Оскільки соціальні права, зокрема нижче аналізоване соціальне право, залежить від соціальної інфраструктури та реалізації принципу соціальної державності, то суду слід конструювати його зміст, виходячи із конкретних обставин справи.

З метою забезпечення єдності судової практики стаття 13.6 Закону про судоустрій і статус суддів встановлено правило, що «Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права». Ця юридична конструкція спрямована на однакове застосування права при подібних ситуаціях. Суд може відхилитися від

висновків Верховного Суду у разі, якщо в ході судового розгляду фактичні обставини справи будуть різними і в такому випадку слід інакше інтерпретувати цю ситуацію. Тут слід вже виходити із розуміння нормативності як обов'язку держави захищати права людини, що при ухваленні судового рішення означає конструювання соціального права його носія. Тут би варто внести у систему відносин преюдиціальний запит. Однак при його відсутності слід наголосити на специфіці прав людини, які є водночас правилами і принципами права. Тому за вищенаведеної ситуації суд буде вирішувати комплексне завдання, яке у літературі ще характеризують як аргументацію метарівня, коли наведені взаємозв'язки аргументування мають значення для розвитку як судової системи, так і національної правової системи [8, с. 3]. І це правильно, вирішення спорів про межі здійснення і забезпечення прав людини – це завжди стратегічні справи і це сигнал, що наявна система правопорядку має проблему і звичайними засобами її вирішити складно. Тому її вирішує або суд по суті, або вона стає предметом політичних дебатів та адекватних змін в актах парламенту – законах.

2. Конструювання права на соціальний захист.

Слід наголосити, що не у всіх країнах соціальні права знаходять своє конституційне закріплення, оскільки вони формулюються від позитивних обов'язків держави та принципу соціальної держави. З іншого боку, вдалим прикладом конструювання соціальних прав є Європейська соціальна хартія (переглянута), у якій чітко визначено структуру соціального захисту конкретного права, основні позитивні обов'язки держави у його забезпеченні та винятки і гарантії, які дають можливість державі не виконувати певні позитивні обов'язки, не посягаючи на сутнісний зміст конкретного соціального права. Право на соціальний захист має горизонтальну і вертикальну структури [9, с. 123].

і) Горизонтальна структура права на соціальний захист визначається видами такого захисту, який ґрунтується на засадах правової визначеності та законності очікувань. Такі вимоги впливають з їхнього регулювання у конституції, що накладає на законодавця позитивний обов'язок щодо їх належного правового регулювання відповідно до поваги до людської гідності та забезпечення принципу правової держави. Згідно із Конституцією виділено п'ять сфер забезпечення права на соціальний захист у разі:

- а) втрати працездатності;
- б) втрати годувальника;
- в) безробіття з незалежних від особи обставин;
- г) старості;

д) інших випадків, згідно із свободою розсуду законодавця, яка має відповідати засадам соціальної державності, поваги до гідності людини та економічної спроможності держави.

Завданням адміністративного суду тут є з'ясування, наскільки якісне законодавче регулювання та адміністративних послуг на забезпечення права на соціальний захист.

ii) *Вертикальну структуру* права на соціальний захист складають позитивні обов'язки держави, оскільки право на соціальний захист особи залежить від здійснення державою комплексу таких заходів:

а) повноти (інтенсивності) законодавчого регулювання відповідної соціальної допомоги чи виду соціального захисту в такому ступені, щоб отримання соціальної допомоги чи захисту особою не залежало від ухвалення урядом чи відомством регуляторного акту; такі регуляторні акти можуть встановлювати особливості здійснення внутрішньоорганізаційних питань відомства у сфері соціального захисту;

б) система соціального страхування, яка має диференціюватися у залежності від виду соціального захисту, діяльність якої має бути підконтрольна і підзвітна; наприклад, якщо йде мова про пенсійне забезпечення, то законодавство має враховувати реальну демографічну ситуацію та ринок зайнятості, структуру ринку праці, виходячи з чого обирати модель страхування на випадок пенсії та регулювати її законами;

в) діяльність установ, які надають соціальні допомоги та соціальні послуги і фінансуються з державного бюджету; також держава має підтримувати і приватні установи, які надають соціальні допомоги і послуги;

г) адресний характер соціальної допомоги і соціальних послуг, тобто надання таких лише особам, які є вразливими і потребують реальної підтримки з боку держави чи осіб, які займаються такого роду діяльністю.

iii) При секвестрі (скороченні) видатків на соціальні допомоги та соціальні послуги, виходячи із засад соціальної держави та правомірних (законних) очікувань, необхідно додержуватися таких вимог:

а) уряд може ініціювати процедури секвестру шляхом звернення до парламенту з метою проведення попереднього слухання, за результатами консультацій отримати відповідну резолюцію, в якій мають бути вказані параметри законопроекту про секвестр на соціальні видатки;

б) розробити і внести законопроект на розгляд парламенту відповідно до визначеної резолюції про параметри такого законопроекту;

в) законопроект про секвестр на соціальні видатки не може посягати на сутнісний зміст права на соціальну допомогу, тобто така соціальна допомога має збе-

рігати свій періодичний характер і забезпечувати необхідні життєві потреби індивіда, які мають поважати людську гідність;

г) секвестр соціальних видатків має носити тимчасовий характер і після закінчення цього строку уряд має звітувати перед парламентом стосовно вжитих заходів та щодо вжиття заходів на поновлення відповідних соціальних видатків.

Висновки

При юридичній аргументації своїх рішень по соціальних правах адміністративний суд вирішує, як правило, системну проблематику – захист прав людини завжди є інформацією про наявність очевидних проблем у правовій системі. Вона вирішується двома шляхами. Найпростіший, на перший погляд, – це внесення змін у законодавство. Однак воно викликає гострі суспільно-політичні дебати, що взагалі може заблокувати процес внесення адекватних змін у законодавство, а права людини і далі порушуватимуться. Існує інший шлях, коли суд бере на себе відповідальність і відповідно до статті 2 КАЄ стає на захист прав людини. Цей процес вимагає конструювання відповідного аспекту права на соціальний захист у трьох площинах – горизонтальної і вертикальної структури соціального права та кореспондуючому його масштабу завдань та наявних ресурсів держави, в межах якої вона несе відповідальність і покликана забезпечити соціальний захист з повагою до людської гідності.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Eveline T. Feteris (Ed.) *Fundamentals of Legal Argumentation. A Survey of Theories on the Justification of Judicial Decision*. 2nd Ed. Springer, 2017.
2. Grey, Thomas C. (1975) Do we have an unwritten Constitution? *27 Stanford Law Revue*. 703–717.
3. Wechsler, Herbert. (1959). Toward neutral principles of Constitutional law, *73 Harvard law Revue* 9–35.
4. Brest, Paul. (1980). The misconceived quest for the original understanding, *60 B.U.L. Revue*. 204–234.
5. Tushnet, Mark V. (1983). Following the rules laid down: A critique of interpretivism and neutral principles, *96 Harvard Law Revue*. 781–824.
6. Козюбра М. І. Моделі (типи) юридичної аргументації. *Наукові записки НАУКМА*. 2013. Т. 144–145. С. 3–8

7. Eveline T. Feteris. (2016) Prototypical Argumentative Patterns in a Legal Context: The Role of Pragmatic Argumentation in the Justification of Judicial Decisions. *Argumentation* (2016) 30:61–79 DOI 10.1007/s10503-015-9376-0.
8. Adam Wyner and Trevor Bench-Capon (2008) Modeling Judicial Context in Argumentation Frameworks URL: <https://cgi.csc.liv.ac.uk/~tbc/publications/adamContext.pdf>
9. Савчин М. Порівняльне конституційне право. Київ: Юрінком Інтер, 2019.

Олександра СЕВЕРІНОВА

*доцент, кафедра юридичних дисциплін факультету № 2
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат політичних наук*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Основою існування демократичного суспільства є захист прав людини. Конституція України закріпила широкий перелік соціальних прав людини та громадянина. Окрім національного законодавства, соціальні права також закріплені в міжнародно-правових актах, таких як: Загальна декларація прав людини (ООН, 1948 р.), Міжнародні пакти ООН 1966 р., конвенції Міжнародної організації праці, Європейська соціальна хартія (Рада Європи, Турин, 1961 р.) тощо. Відповідно до цих актів, до соціальних прав людини та громадянина відносяться такі права:

- на працю;
- на відпочинок;
- на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї;
- на охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування;
- на соціальне забезпечення;
- на освіту;
- на житло;
- на охорону і допомогу сім'ї;
- на захист материнства;
- на охорону і допомогу дітям та підліткам.

У правовій літературі України та інших держав, як правило, інститут соціальних прав розглядається лише в межах усього комплексу прав людини. Слід зазначити, що серед українських науковців цьому питанню приділяли увагу такі юристи: М. Антонович, Н. Болотіна, І. Гуменюк, В. Лемак, С. Прилипко, П. Рабінович, Б. Сташків та інші.

Складність дослідження саме соціальних прав полягає у тому, що їх елементи входять у конституційне, адміністративне, фінансове, цивільне, трудове, кримінальне право та інші галузі права держави.

Беручи до увагу те значення, яке надається проблемам забезпечення прав людини на національному та міжнародному рівнях, загальний концептуальний підхід полягає в тому, що на першому плані знаходиться людина з її життєво важливими потребами, а досконалість юридичного механізму визначається саме здатністю забезпечення цих потреб. Наразі соціальні права є фундаментальними, проте вони є й найбільш проблематичними серед інших конституційних прав [1].

Проводячи аналіз законодавства України щодо становлення соціальних прав, багато науковців зауважує, що процес перетворення у цій сфері відбувався без ґрунтовних теоретичних досліджень. Відповідно до думки І. Гуменюка, прийняте законодавство звичайно орієнтувалось на універсальні права людини. Проте, залишались без змін норми, які встановлювались за принципами, що притаманні чинній системі соціального забезпечення, без врахування нової економічної концепції розвитку [2, с. 44].

Важким негативним чинником, який впливає на додержання прав та свобод людини і громадянина в Україні, є не рівень закріплення або проголошення цих прав, а саме рівень закріплення гарантій додержання таких прав з боку держави, її органів та реального забезпечення цих прав. Незважаючи на закріплення Конституцією України того, що всі права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55 Конституції України) [3], більшість соціальних прав у тому вигляді, в якому вони визначені в чинній Конституції, захистити немає можливості. Слушно зауважив В. Лемак, що закріплення в Конституції прав, які не можуть бути застосовані судом, робить відповідні статті Конституції України набором гасел (цілей), а не норм [4].

Задля розуміння місця соціальних прав у системі захисту прав людини в сучасній Україні слід розглянути діяльність Конституційного Суду (далі –КСУ) та наслідки його рішень у цій галузі. А саме розглянути деякі рішення КСУ, якими були визнані неконституційними норми нормативно-правових актів, які стосувалися Державного бюджету України, відповідно до яких з метою економії бюджетних коштів обмежувалися або зупинялися пільги, гарантії й компенсації окремим категоріям громадян. Приймаюче таке рішення Конституційний Суд України приймав до уваги розвиток ідеї правової і соціальної держави. Проте чимало експертів визначають негативні наслідки таких рішень. КСУ в даних рішеннях обмежився формально-юридичним розглядом питань, залишивши без уваги деякі принципи засади державного забезпечення соціальних прав громадян. Слід зауважити, що законодавець при ухваленні законів щодо забезпечення соціально-економічних прав людини і громадянина повинен додержуватися принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави.

У Конституції України не всі соціальні права мають конкретне зазначення обов'язків держави щодо їхнього забезпечення. Судовому захисту та забезпеченню підлягають лише ті конституційно чи законодавчо закріплені соціальні права, стосовно яких передбачено конкретні позитивні дії держави. Прикладом цього є право кожного, хто працює, на відпочинок. Соціальні права, які визначені у цілому, реалізуються за наявності у державі економічних ресурсів. Таким прикладом є право кожного на житло. Отже, через нехтування державою принципом пропорційності при законодавчому забезпеченні соціальних прав громадян відбувається нераціональне використання бюджетних коштів у соціальній сфері.

Згадані рішення Конституційного суду України прийняті на підставі ст. 22 Конституції «Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [3]. За таких положень унеможливується демонтаж тих ідеалізованих соціальних зобов'язань, які держава узяла на себе за цей час. Роль Конституційного суду України має бути відкоригована й правові позиції КСУ мали б містити таку важливу соціальну складову, як відповідальність у сфері захисту прав людини двох суб'єктів – держави та громадянина.

Отже, захист соціальних прав людини – це комплекс правових заходів із забезпечення та відновлення порушених соціальних прав. В Україні підхід до захисту соціальних прав ґрунтуються більше на пострадянській правовій площині. Цьому відповідають рішення КСУ, які були згадані у дослідженні. Ці рішення відповідають законодавству, проте йдуть у розріз із метою Конституції.

Беручи це до уваги, слід розглянути можливість створення в Україні соціальних судів, а також доцільно було б залишити у минулому формально-юридичне трактування Конституції України та створити нове правове підґрунтя задля забезпечення умов формування якісного механізму захисту соціальних прав людини в Україні.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Прилипко С. М. Предмет права соціального забезпечення : автореф. дис... док. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2007. 47 с.
2. Гуменюк І. Формування системи соціального захисту населення. *Право України*. 2007. № 11. С. 44–47
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (Дата звернення 10.05.2020)

4. Лемак В. Конституційна реформа: окреслити предмет дискусій. *Дзеркало тижня*. 2008. № 21 (700)
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень [...]: Рішення Конституційного суду України; Окрема думка від 02.11.2004 № 15-рп/2004

Світлана СЕМЯНИСТА

помічник судді, Верховний Суд

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ ЯК СКЛАДОВА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ПРАВА ОСОБИ

Згідно з частиною 1 статті 55 Конституції України, визначено, що кожен має право на оскарження результатів рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб шляхом звернення до суду з відповідної заявою. Таким чином, кожній особі надається право на судовий захист її порушеного права чи інтересу, що відбулося в наслідок дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [1]. Відповідно до офіційного тлумачення зазначеної конституційної норми, наданого у рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року № 18/1206-97, № 18/1207-97, № 18/1208-97, № 9-зп, встановлено, що право на судове оскарження є безумовним конституційним правом людини і створення перешкод для його реалізації є таким, що суперечить вимогам статті 64 Конституції України [2, ст. 25].

Відповідно до частини 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, встановлюється, що кожен уповноважений на реалізацію свою права щодо забезпечення «справедливого» і «публічного» розгляду судової справи у розумні строки «незалежним і безстороннім судом». Положення статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод безпосередньо стосуються захисту цивільних прав, а також прав осіб на об'єктивне вирішення справи з розгляду справи проти висунутого кримінального обвинувачення [3].

Інформаційний складник є безумовною характеристикою усіх соціальних систем суспільства (економічної, політичної, правової, культурної сфер функціонування людства), що визначає багатогранність підходів до встановлення її сутності.

Варто зазначити, що забезпечення реалізації прав і свобод людини у разі створення перешкод внаслідок їхнього порушення, що розглядається як результат діяльності суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності відбувається в ході адміністративного чи цивільного судочинства, що забезпечує реалізацію встановленого обов'язку держави зі створення дієвого механізму захисту прав і свобод людини (ст. 13 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 64 Конституції України).

Доцільно зазначити, що система адміністративної юстиції є пріоритетним механізмом захисту прав і свобод людини від порушень, що відбулися внаслідок

неправомірних результатів дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У порядку цивільного судочинства передбачається розгляд та вирішення позовних заяв, предметом яких є врегулювання спору з приводу відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (п. 10 ч. 1 ст. 16 Цивільного кодексу України) [4, с. 39].

Питання судового захисту прав і свобод людини в порядку цивільного судочинства в цілому, і зокрема, з питань забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок дій чи бездіяльності в різні часи були предметом досліджень таких вчених, як Т. Т. Алієв [5] та ін.

В інших випадках справи щодо забезпечення розгляду справи про захист порушеного права чи інтересу людини, що відбулося внаслідок незаконних дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, слухаються у порядку адміністративного судочинства. Питання дослідження забезпечення та захисту права особи на інформацію у порядку адміністративного судочинства втім належать до проблем, вивчення яких характеризуються певною фрагментарністю і потребує активізації їхнього виконання. Вартим уваги є те, що комплексного дослідження питань оптимізації забезпечення ефективності із захисту права людини на інформацію у адміністративному судочинстві і досі не здійснено.

Реалізація права на доступ до публічної інформації передбачає декілька рівнів правореалізації. Передусім до її складових належить стадія позитивного регулювання відповідних відносин. Зокрема, відповідно до 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», встановлюються вимоги щодо дотримання відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та інших суб'єктів, до діяльності яких віднесено виконання публічно-управлінських функцій, в тому числі і надання соціальних, освітніх, медичних та інших публічних послуг; крім того до публічної інформації відповідно до норм національного законодавства відноситься інформація щодо діяльності суб'єктів господарювання, що у своїй діяльності займають монопольне положення на ринку відносно надання відомостей про товари, роботи та послуг, що ними виробляються.

Реалізація змісту права на доступ до публічної інформації може відбуватися шляхом вчинення активних дій, спрямованих на забезпечення отримання відомостей про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, що допускається за допомогою звернення до створених в Україні загальнонаціональних державних реєстрів, дані яких, якщо це не заборонено чинним законодавством, є відкритими для широкого загалу [6, с. 77].

За загальним правилом, обмеженню в обігу підлягає інформація, що створює загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо (стаття 29 Закону України «Про інформацію») [7].

Враховуючи обґрунтування ефективності реалізації доступу до публічної інформації шляхом ознайомлення з відомостями, що містяться у загальнонаціональних державних реєстрах, актуалізується питання пошуку шляхів оптимізації їх «якісного» наповнення, і відповідно встановлення механізму відповідальності у разі невиконання такої вимоги. Втім, поки що таких механізмів відповідно до норм чинного законодавства не передбачається, і оскаржувати «якість» ведення загальнонаціональних державних реєстрів, та інших баз даних не уявляється можливим, що вимагає здійснення відповідних наукових та практичних розробок з удосконалення правового регулювання у відповідній складовій реалізації соціального права особи на доступ до публічної інформації.

Про низьку «якість» ведення загальнонаціональних державних реєстрів свідчить відсутність повної інформації про адміністративну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [8], що не відповідає вимогам забезпечення реалізації принципів прозорості та відкритості здійснення публічного управління. Забезпечення «якісного» інформаційного наповнення є можливим шляхом установа відповідальності службовців щодо встановлення доцільності повноти та своєчасності подання інформації, що використовуються для змістовного оприлюднення офіційних інтернет-сайтів суб'єктів владних повноважень [9].

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що публічність влади, відкритість інформації та адекватна поінформованість населення сприяють становленню налагодженого каналу зворотного зв'язку, формують свідому політичну участь громадян, надають можливості для обґрунтованої відповіді та раціонального впливу громадськості на владні рішення.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. 55 с.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (спра-

- ва за зверненнями жителів міста Жовті Води). Офіційний вісник України. 1998. № 1. 25 с.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. № 32.
 4. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. 2-е вид., перероб. і доп. / За ред. О. В. Дзери (кер.авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. К. : Юрінком Інтер, 2006. Т. 1. 832 с.
 5. Алиев Т. Т. Производство по вновь открывшимся обстоятельствам в гражданском судопроизводстве. М.: А-Приор, 2007. 187 с.
 6. Скочиляс-Павлів О. В. Способи здійснення прав на доступ до публічної інформації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 813. С. 76–80.
 7. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. 650 с.
 8. Держкомтелерадіо склав рейтинг інформаційної прозорості веб-сайтів органів виконавчої влади. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/248759092>.
 9. Проникновение интернета в Украине. URL: https://inau.ua/sites/default/files/file/1801/iv_kvartal_2017.pdf

Олексій СІДЕЛКОВСЬКИЙ

*директор, клініка «Аксімед»,
кандидат медичних наук*

УКРАЇНЬСЬКА СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Здоров'я людини є неперехідним елементом його комфортного проживання, можливості для реалізації його прав та свобод, самореалізації. Саме тому ми повинні виважено підходити до проблематики вивчення досвіду правового забезпечення медичної діяльності, намагатись віднайти там позитивні риси та впроваджувати (продовжувати застосовувати) їх в умовах сьогодення. Це безпосередньо стосується і певних елементів адміністративно-правового регулювання медичної діяльності.

У контексті дослідження соціально-правової характеристики системи охорони здоров'я ми маємо вказати на комплексний характер самої медичної діяльності. Не тільки адміністративне, але і цивільне право, право соціального забезпечення, фінансове право тощо за допомогою притаманних цим галузям права регулятивним механізмам упорядковують відповідні суспільні відносини, що виникають при організації охорони здоров'я чи безпосередньому наданні медичної допомоги. Своєю чергою, коли мова йде про управлінські відносини, що виникають при реалізації норм адміністративного права, – це предмет дослідження науки саме адміністративного права. А такі відносини присутні й у сфері охорони здоров'я.

Слушною є позиція Р. А. Майданика, відповідно до якої правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я здійснюється традиційними для українського права соціальними регуляторами з урахуванням особливостей відносин сфери охорони здоров'я. Українське право регулює суспільні відносини в сфері охорони здоров'я за допомогою джерел права, система яких сформована переважно з урахуванням традицій континентальної правової сім'ї, до якої тяжіє вітчизняне право [1, с. 34]. Систему правових форм (джерел) регулювання відносин у сфері охорони здоров'я становлять нормативно-правові акти, міжнародні договори, загальновизнані принципи і норми міжнародного права, правові звичаї, судові прецеденти, ненормативні (індивідуальні) правові акти, зокрема, цивільно-правові договори та односторонні правочини, локальні правові акти, адміністративні акти органів публічної влади, моральні засади суспільства. Особливість системи джерел правового регулювання відносин у сфері

охорони здоров'я ґрунтується на ідеї визнання пріоритетності охорони здоров'я і цінності життя та здоров'я людини в системі суспільних цінностей, значущості норм професійної етики і моралі як критеріїв і меж здійснення прав людини в сфері охорони здоров'я.

Такого роду бачення заслуговує на увагу та підтримку, зокрема те, що стосується ролі та значення моральних засад суспільства, професійної етики та моралі. Тут ми погоджуємося та сприймаємо як дороговказ позицію авторів підручника «Медичне право України» за редакцією С. Г. Стеценка, де, зокрема, зазначено, що розглядаючи загальну структуру медичної діяльності, необхідно розрізняти такі види соціальних норм, які регулюють численні суспільні відносини, що виникають у різних напрямках охорони здоров'я, які ми називаємо медичні правовідносини:

- норми моралі;
- звичаї;
- корпоративні норми;
- норми права.

Слід зазначити, що всі перераховані види соціальних норм діють як складові частини загальної системи регламентації медичної діяльності. Вони органічно пов'язані один з одним. Для повнішого розуміння ролі і значення кожного з видів соціальних норм необхідно дати їм визначення з позицій медичного права [2, С. 46–49].

Ми також усвідомлюємо відмінність адміністративно-правового підходу, механізму адміністративно-правового регулювання до суспільних відносин у сфері медичної діяльності. Переважаючий імперативний характер регулювання, забезпечення реалізації права громадян на безоплатне надання медичної допомоги, управління підпорядкованими лікувально-профілактичними закладами, – все це і багато іншого передовсім унормовано за допомогою норм адміністративного права. У цьому зв'язку слушною є позиція Л.О. Самілик, яка зазначає, що «специфіка адміністративно-правових механізмів охорони здоров'я громадян передбачає розробку та реалізацію нормативної бази та організаційно-управлінських механізмів програм, які б забезпечували її реформування та модернізацію. Водночас відсутність в останній десятиріччя ефективних та поступових дій органів законодавчої та виконавчої влад України призвели до відставання вітчизняної сфери охорони здоров'я не лише за якістю надаваних медичних послуг та рівнем здоров'я населення, але й навіть стосовно загальних принципів медичної системи України. Відсутність національної моделі страхової медицини, збереження пострадянської моделі «безкоштовного» медичного обслуговування, відомче структурування закладів охорони здоров'я та їх одержавлення не сприяють та не можуть сприяти розвитку медичного обслуговування громадян в Україні у XXI ст.» [3, с. 3]. З такого роду баченням важко не погодитись.

Підставою виникнення правовідносин в сфері охорони здоров'я, як і будь-яких інших, є юридичні факти, тобто такі обставини чи ситуації, з якими закон пов'язує їх виникнення, зміну чи припинення. Таке розуміння механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин може бути використано для вирішення одного із завдань нашого дослідження, – здійснення аналізу цього механізму по відношенню до організації охорони здоров'я на регіональному рівні. В цьому контексті підтримуються пануючі на сьогодні позиції, відповідно до яких механізм адміністративно-правового регулювання, – це комплексна категорія, котра дає змогу розглянути механізм впливу адміністративного права як провідної галузі публічного права на врегулювання суспільних відносин у певній сфері суспільного життя. Також слід пристати на позицію, відповідно до якої основу (сутність, органічні складові) такого механізму складають норми права, правові відносини та акти реалізації прав та обов'язків.

Виходячи із вказаного, Н.В. Шевчук пропонується під механізмом адміністративно-правового регулювання організації охорони здоров'я на регіональному рівні розуміти сукупність правових засобів, які забезпечують комплексний та узгоджений вплив адміністративного права на упорядкування суспільних відносин, що виникають на регіональному рівні сфери охорони здоров'я з метою якомога більш повної реалізації прав та обов'язків суб'єктів правових відносин [4, С. 55–56]. Як бачимо, хоча цей приклад стосується лише регіонального зрізу організації охорони здоров'я, він може бути позитивно використаний і для більш широкого масштабу.

У продовження адміністративно-правових засобів та способів впливу на суспільні відносини у сфері медичної діяльності, вкажемо про сучасні підходи до реалізації медичної реформи. Вона, як відомо, спрямована передовсім на зміну парадигми фінансування медичної допомоги та конкретизацію того, що ж реально держава має змогу забезпечити на безоплатному рівні. Інформація аналітичного характеру на офіційному сайті Кабінету Міністрів України, що присвячена реформуванню системи охорони здоров'я містить таке стосовно впровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги. «Держава бере на себе чіткі зобов'язання щодо фінансування медичних послуг. Бюджет починають розподіляти за медичними послугами, необхідними пацієнтам, на рівних для всіх громадян умовах. Пакет медичної допомоги, гарантований державою, визначатимуть виходячи з пріоритетів охорони здоров'я в Україні в обсязі можливостей державного фінансування [5].

На завершення у цій частині вкажемо, що пошук шляхів виходу з кризових явищ, що наразі прослідковуються в охороні здоров'я, можливий лише з використанням комплексного підходу, де адміністративно-правовим крокам має передувати попередня аналітична робота, наукові дослідження, експертні обговорення.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Майданик Р. А. Єдиний медичний простір як ключовий стандарт прав людини і юридичний виклик у сфері охорони здоров'я України. *Медичне право*. 2013. № 1. С. 33–42.
2. Медичне право України: Підручник / За заг. ред. С. Г. Стеценка. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 507 с.
3. Самілик Л. О. Адміністративно-правові основи регулювання охорони здоров'я громадян в Україні: дис канд. юр. наук. : спец. 12.00.07. Київ, 2013. 213 с.
4. Шевчук Н. В. Адміністративно-правове регулювання організації охорони здоров'я на регіональному рівні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 200 с.
5. Реформа системи охорони здоров'я. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya>

Семен СТЕЦЕНКО

*суддя, Верховний Суд,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України*

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: СУЧАСНИЙ ВИМІР ПОНЯТТЯ

Реалії сьогодення засвідчують важливість усвідомлення сутності соціальних прав людини, призначення соціальної функції держави і, як наслідок, тлумачення терміну «соціальна держава». Основний Закон держави у статті 3 містить припис, відповідно до якого Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Зазначене обумовлює необхідність пошуку об'єктивних критеріїв, які можуть бути покладені в основу розуміння соціальної держави.

Нам видається, що під соціальною державою необхідно розуміти якісно новий рівень реалізації державою соціальної функції, пріоритет соціального компоненту у правотворчій та правозастосовній діяльності, взяття державою на себе та виконання соціальних зобов'язань по відношенню до всіх громадян чи їх певних категорій. Як об'єкт наукових пошуків феномен соціальної держави викликає інтерес не тільки у юристів, цим питанням опікуються соціологи, політологи, філософи, фахівці у сфері державного управління. Попри це, значною прогалиною вітчизняної правової науки є недостатній рівень теоретико-методологічного опрацювання поняття, суті соціальної держави, її цілей, принципів, шляхів реалізації. Це важлива проблема, оскільки належне використання методології юридичних досліджень сприяє визначенню конкретного способу отримання нових знань; якісному використанню понятійно-категоріального апарату; виробленню класифікацій; підтвердженню об'єктивності отриманих результатів тощо.

Ключовими обставинами, які варто враховувати при аналізі соціальної держави як теоретико-правового та практичного феномену, є такі:

— по-перше, це співвідношення природних та соціальних прав людини (що відносяться до другого покоління прав людини). Розуміння сутності реалізації на практиці певних соціальних прав (скажімо особами з інвалідністю, пенсіонерами) дає змогу констатувати, що нерідко відсутність можливостей для задоволення своєї соціальних потреб призводить до фактичної неможливості існувати (жити). У таких

випадках насправді мова йде про стирання межі між соціальними та природними правами (зокрема, правом на життя);

– по-друге, необхідність опрацювання питання щодо «адресатів» реалізації соціальної функції держави: ними повинні бути всі громадяни держави чи лише особи з певними соціальними характеристиками? Тут наявні дві принципові позиції: 1) соціальна функція держави – для всіх; 2) соціальна функція держави – лише за певних життєвих обставин. Цікаву думку висловлює В. В. Лемак, стверджуючи, що соціально-економічні права, на відміну від інших видів прав людини, не є правами, якими наділені всі суб'єкти. У власне юридичному розумінні, це претензії людини на відновлення певних мінімальних позицій у соціально-економічній сфері, утрачених унаслідок складної життєвої ситуації, шляхом надання соціального захисту та допомоги з боку державно-організованого суспільства, котра надається шляхом перерозподілу економічних ресурсів [1, С. 42–43].

– по-третє, нагальною є відповідь на запитання: чи повинен залежати обсяг надання соціальної допомоги від фінансових можливостей держави? Чи носять за таких умов соціальні права людини абсолютний характер? Іншими словами, в сучасній Україні, чи є можливим інше тлумачення (окрім буквального чи адекватного) змісту статті 22 Основного Закону держави, відповідно до якого при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод?

– по-четверте, широка затребуваність порівняльно-правового методу наукових досліджень, завдяки чому з'являється можливість аналізу позитивних елементів реалізації соціальних зобов'язань держав та пошук шляхів їх упровадження у державно-правову практику України. Пенсійне забезпечення, соціальна допомога на випадок безробіття, хвороби, інвалідності тощо – всі ці явища, більшою мірою, однаково сприймаються у різних країнах. Іншими словами, суттєвих проблем із вибором об'єктів порівняння не виникає. Це полегшує якісне використання результатів порівняльно-правових методів дослідження та впровадження кращих зразків соціальних стандартів в українську практику державотворення і правотворення. Попри вказане, і в цьому полягає теоретико-методологічна особливість дослідження, соціальні зобов'язання держави повинні порівнюватись із урахуванням форми держави, національних традицій, належності до тієї чи іншої правової сім'ї.

Фактично соціальний вимір прав людини є проявом соціального виміру самої людини. Це значною мірою пов'язано з потребами людини, проблематикою праворозуміння. У цьому зв'язку значний потенціал має потребова теорія праворозуміння, запропонована провідним вітчизняним теоретиком права П. М. Рабіновичем. В основі потребової теорії праворозуміння покладена ідея соціальної неоднорідно-

сті суспільства, кожна складова якого має свої потреби, що фактично і визначає розуміння права. «Цілком природним виявляється те, що кожна з таких груп (в особі її індивідуальних чи колективних представників), воліє вважати правом (тобто явищем правильним, правомірним, виправданим, справедливим) перш за все той феномен, який полегшує, а не ускладнює її існування, життєдіяльність, розвиток, який сприяє, а не перешкоджає задоволенню її потреб та інтересів» [2, с. 16]. Як видається, потреба концепція праворозуміння дає змогу зрозуміти сутність соціальних прав людини та особливості соціальної держави. Зв'язок такого розуміння права із соціальною державою проявляється у тому, що значна кількість пересічних громадян сприймають державу саме через реалізацію нею соціальної функції, втілення у життя загальнодержавних соціальних програм. Переважною мірою саме в цьому полягає основна потреба людини у державі, основні очікування від взаємодії з державою.

Загалом, говорячи про соціальний вимір прав людини, необхідно вказати, що це проявляється в такому: 1) взаємна залежність людини і держави в контексті забезпечення і гарантування соціальних прав; 2) соціальний вимір прав людини є окремим проявом соціального виміру самої людини; 3) права і свободи людини, що розглядаються крізь призму їх соціального виміру, тісно пов'язані з категорією соціальної держави.

У контексті реалізації на практиці принципу справедливості вагомою видається позиція О. В. Петришина, відповідно до якої соціальна держава не повинна бути пасивним відображенням своєї соціальної та економічної інфраструктури, вона має виконувати активну роль для досягнення соціального компромісу та злагоди в суспільстві, підтримання соціально незахищених верств населення [3, с. 14]. Держава повинна намагатись створити умови, за яких загальнодемократичні цінності (влада діє в інтересах більшості населення) зможуть співіснувати з соціальними стандартами (мінімум щодо гідного існування – для всіх, більш виражені соціальні стандарти – для соціально уразливих верств населення). При цьому принципи рівності та справедливості мають стати свого роду «дороговказом» для державної соціальної політики та одночасно «бар'єром» від поспішних, необґрунтованих, політично обумовлених кроків держави у соціальній сфері.

На завершення вкажу, що соціальна держава не повинна сприйматись у якості рудименту часів соціалізму. Ця характеристика сучасної держави повинна знаходитись на одному рівні із такими її ознаками як демократична та правова. З метою узгодження балансу інтересів людини та держави необхідно розумне поєднання концепції держави – «нічного сторожа» (котра останніми роками у зв'язку з численними фінансовими кризами демонструє свою неспроможність вирішити соціаль-

но-економічні проблеми) та концепції «поміркованого етатизму», де держава несе відповідальність за стан дотримання мінімальних стандартів соціального забезпечення громадян. За такого підходу є певні підстави сподіватись, що конституційна норма про соціальну державу набуде в Україні реальних обривів та держава зможе гарантувати гідний рівень життя для людини.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Лемак В. Соціально-економічні права людини в контексті верховенства права: вітчизняний досвід закріплення та застосування. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1 (60). С. 40–48.
2. Рабинович П. М. Предисловие. Неклассическая философия права. *Библиотека международного журнала «Проблемы философии права»*. Харьков, 2013. С. 9–30.
3. Петришин А. В. Народовластие как фундамент демократического, правового, социального государства. *Известия вузов. Правоведение*. 2010. № 3. С. 6–14.

Тетяна ФУЛЕЙ

начальник, відділ наукових досліджень проблем судочинства та науково-методичного забезпечення суддівської освіти Національної школи суддів України, кандидат юридичних наук

ЗАХИСТ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СУДОМ З ПРАВ ЛЮДИНИ: АЛГОРИТМ РОЗГЛЯДУ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) не гарантує право на отримання будь-яких виплат соціального забезпечення. Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції (далі – П1-1), яка захищає право на «мирне володіння своїм майном», як неодноразово наголошував ЄСПЛ, не передбачає права на набуття майна, так само як не встановлює жодних обмежень свободи Договірних держав вирішувати, мати чи ні будь-яку форму системи соціального забезпечення та обирати вид або розмір виплат за такою системою. Однак, як зазначив ЄСПЛ у справі «Стек та інші проти Сполученого Королівства», якщо Договірна держава встановлює систему соціальних виплат чи пенсій, то це повинно робитися у спосіб, сумісний зі статтею 14 Конвенції [1, п. 53]. Оскільки у цій справі дві заявниці скаржилися на необґрунтовану різницю у ставленні за ознакою статі внаслідок запровадження державою нової схеми виплати допомоги у зв'язку з професійним захворюванням чи трудовим каліцтвом, тобто на дискримінаційне поводження (що є доволі поширеним випадком у справах щодо соціальних виплат), то з огляду на субсидіарний характер статті 14 необхідно чітко визначити, чи охоплюються правовідносини відповідною «матеріальною» статтею Конвенції. В ухвалі про прийнятність цієї заяви ЄСПЛ зазначив, що якщо чинне законодавство договірної держави передбачає виплату соціальної допомоги – незалежно від попередньої сплати чи несплати внесків – то має вважатися, що це законодавство породжує майновий інтерес, який підпадає під дію статті 1 Першого протоколу до Конвенції для осіб, що відповідають цим вимогам [2, п. 54].

Отже, починаючи зі справи «Стек та інші проти Сполученого Королівства» розвиток практики ЄСПЛ пішов таким шляхом, що сукупність таких вимог як (1) наявність законодавства, яке передбачає виплати та (2) відповідність особи цим законодавчим вимогам – породжує майновий інтерес, який охоплюється сферою дії статті П1-

1. Якщо особа скаржиться на повне або часткове позбавлення соціальних виплат і стверджує про дискримінацію за ознаками, які охоплюються сферою дії статті 14 Конвенції, то, як зазначив ЄСПЛ у цій справі, релевантним тестом буде переконатися, що така особа мала право на отримання соціальних виплат, яке чітко передбачене національним законодавством. Якщо особа мала таке право, то – хоча П1-1 не включає права на отримання виплат соціального страхування у жодній формі – ЄСПЛ визнав, що якщо держава запровадила систему соціальних виплат, це має бути зроблено у спосіб, який не суперечить статті 14 [2, п. 55].

Отже, у справах, що стосуються соціальних виплат, найчастіше застосовуються два типи скарг:

1) за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції – алгоритм розгляду цих заяв стандартний: з'ясувати, що становить «майно» або «майновий інтерес»; які дії державних органів становили втручання у право на мирне володіння майном; чи є таке втручання законним, чи має воно легітимну мету «в інтересах суспільства», і чи воно є пропорційним щодо тієї законної мети, для досягнення якої воно здійснюється, тобто чи забезпечено «справедливий баланс» між загальними інтересами суспільства та обов'язком захисту основоположних прав конкретної особи; критерієм недотримання необхідного балансу є покладення на особу «надмірного індивідуального тягаря»;

2) за статтею 14 Конвенції у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу – розгляд цієї заяви відбувається за дещо іншим, проте подібним алгоритмом: спершу ЄСПЛ розглядає питання застосовності статті П1-1, тобто чи має особа «майновий інтерес», і якщо має, то далі розгляд відбувається за алгоритмом, притаманним статті 14: у чому проявляється відмінне ставлення; якою є ознака розрізнення; хто є зразком для порівняння (особа, яка перебуває в аналогічному становищі – т.зв. компаратор); яким є становище особи, щодо якої проявляється відмінне (несприятливе) ставлення у порівнянні з особою, яка перебуває в аналогічному становищі; якою є мета відмінного ставлення, чи вона правомірна; чи має відмінне ставлення об'єктивне та розумне обґрунтування, чи не є воно надмірним (непропорційним), чи можна досягнути його меншими засобами/способами.

Щодо обидвох типів скарг, найбільш проблемним аспектом, на нашу думку, є встановлення, чи мала особа відповідне право, передбачене національним законодавством.

Наглядною ілюстрацією може слугувати справа «Суханов та Ільченко проти України» [3], у якій вимоги заявників стосувалися чотирьох різних періодів, і враховуючи закони, що були чинними на час подій, ЄСПЛ розділив ці періоди на дві групи і почергово розглядав скарги заявників щодо кожної з цих груп окремо. І якщо

у період з 2.04.2006 до 31.12.2006 закон (в редакції зі змінами, внесеними Законом України «Про Державний бюджет України на 2006 рік») передбачав, що розмір відповідної надбавки визначатиме Кабінет Міністрів України, зважаючи на таке імперативне формулювання, заявники могли законно сподіватись, що КМУ встановить розмір пенсії за відповідний період, тому, на думку ЄСПЛ, протягом цього періоду заявники мали «законне сподівання» щодо підвищеного розміру пенсії, то розглядаючи періоди з 1.01.2006 до 2.04.2006, з 1.01.2007 до 9.07.2007 та з 1.01.2008 до 22.05.2008, ЄСПЛ не погодився з тим, що вимоги заявників стосовно отримання надбавки до пенсії у розмірі 30% мінімальної пенсії мали достатнє підґрунтя у національному законодавстві і визнав цю частину заяви неприйнятною [3, пп. 36-39].

Варто зауважити, що ЄСПЛ визнав неприйнятними кілька заяв, які стосувалися зменшення розміру пенсії чи соціальних допомог, наприклад, відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [4], Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [5], разової грошової допомоги відповідно до статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», що має виплачуватися йому щорічно до 5 травня («виплата до Дня перемоги») [6] внаслідок внесення змін до законодавства. У цих справах ЄСПЛ зазначив, що закони, якими зменшувалися розміри чи скасовувалися певні соціальні виплати, були ухвалені за звичайною процедурою демократично обраним парламентом і це явно робилося з економічних міркувань. Відтак ЄСПЛ не погодився з тим, що вимоги заявників становили «легітимне очікування» у значенні його усталеної практики щодо цього терміну або що в будь-який інший спосіб було втручання у їхнє майно у значенні статті 1 Першого протоколу до Конвенції. При цьому, як і у справі «Суханов та Ільченко проти України» та багатьох інших, у цих справах сам факт, що заявники мали право на певні виплати, не оскаржувався сторонами, і становить «майно» у розумінні статті П1-1, проте сторони не погоджуються щодо розміру цих виплат і питання полягає у тому, чи можуть вважатися «майном» у значенні цього положення твердження заявників про те, що вони мають право на певні суми виплат.

Отже, відповідно до усталеної практики ЄСПЛ, держави, користуючись своєю свободою розсуду, можуть як запроваджувати, так і змінювати законодавство щодо соціальних виплат. Якщо особа відповідає законодавчим вимогам, які дають право на такі виплати, то це становитиме її «майновий інтерес». Зменшення розміру таких вимог становитиме втручання [7, п. 72], проте не завжди становитиме порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції – у випадку якщо втручання відповідатиме вимогам «на умовах, передбачених законом» та «в інтересах суспільства», то ЄСПЛ може дійти висновку про відсутність порушення статті 1 Першого протоколу.

Так було, наприклад, у справі «Фабіан проти Угорщини» [8], у якій Велика Палата ЄСПЛ одноголосно констатувала відсутність порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції. У цій справі заявник стверджував, що призупинення йому виплати пенсії по старості на підставі поправок до Закону № LXXXI про соціально-страхові пенсії 1997 року, які набрали чинності 1.01.2013, і відповідно до яких виплати пенсій особам, які одночасно працюють на публічній службі, будуть призупинені з 1.07.2013 на весь час їх зайнятості, становило порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції. У рішенні Великої Палати ЄСПЛ зазначив, що коли заявнику були призупинені виплати пенсії по старості, внаслідок чого він втратив приблизно половину свого доходу, він продовжував отримувати свою заробітну плату, яка була на рівні середньої зарплати після сплати податків в країні, і що призупинення виплати пенсії зовсім не позбавляло його засобів до існування [8, pp.79–80, 82]. Враховуючи широкі межі розсуду держави у питаннях пенсійного забезпечення, а також законні цілі захисту державного бюджету і забезпечення довготривалої стійкості пенсійної системи Угорщини, ЄСПЛ дійшов висновку, що було досягнуто справедливого балансу між вимогами загального інтересу і захисту основних прав заявника і що на заявника не було накладено надмірного індивідуального тягаря. Отже, вимоги статті 1 Першого протоколу у цій справі порушені не були [8, pp. 84–85]. Ця справа є також доречним прикладом щодо не лише першого, але і другого типу скарг – за статтею 14 – оскільки ЄСПЛ здійснив ретельний аналіз становища заявника у порівнянні з особами, які були в аналогічному чи відносно схожому становищі. Беручи до уваги усі обставини справи, ЄСПЛ дійшов висновку, що заявник не продемонстрував того, що перебуваючи на публічній службі, де робота, винагорода і соціальні пільги залежать від державного бюджету, він перебував у відносно схожому становищі з пенсіонерами, які працюють в приватному секторі, а тому дійшов висновку про відсутність дискримінації [8, pp.133–134].

Зазначимо, що позицію ЄСПЛ, викладену у справі «Фабіан проти Угорщини», доречно використав Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у постанові від 04.03.2020 при розгляді справи за позовом особи, котра одержувала пенсію як колишній прокурор, продовжуючи працювати на посаді судді, про припинення виплати пенсії з 01.01.2016 (внаслідок внесення змін до законодавства), наголосивши, що при вирішенні справи стосовно зменшення, зупинення чи припинення соціальної пенсії, відповідно до практики ЄСПЛ, мають значення такі критерії як ступінь втрати пільг, наявність елемента вибору та ступінь втрати засобів для існування [9, pp. 29–30].

Відповідно до практики ЄСПЛ, законодавчі норми щодо пенсійного забезпечення можуть змінюватися, а відповідне судове рішення не може бути гарантією проти

таких змін у майбутньому [10, п. 42; 11, п. 26]. Так, у справі «Великода проти України» заявниця отримувала свою пенсію у сумі, визначеній рішенням суду, до тих пір, поки механізм нарахування її пенсії, встановлений вищезазначеним судовим рішенням на підставі закону, чинного на час подій, не було змінено, внаслідок розмір її пенсії був зменшений, і ЄСПЛ дійшов висновку про необґрунтованість її очікувань щодо отримання пенсії у попередньому розмірі [4].

Щодо тенденцій розвитку практики ЄСПЛ варто згадати рішення Великої Палати ЄСПЛ у справі «Белане Надь проти Угорщини» [12]. Заявниця втратила пенсію по інвалідності внаслідок зміни законодавчих критеріїв оцінки втрати працездатності, хоч стан її не змінився, однак за новими критеріями втрата працездатності була оцінена не на 67%, а на 40%, а для того, щоб отримувати пенсію, необхідні понад 50%. Крім того, Законом 2011 року № СХСІ були введені нові критерії (наприклад, замість строку трудового стажу мати не менше 1 095 днів, охоплених системою соціального страхування за 5 років, що передують поданню заяви на пенсію), яким заявниця не відповідала.

Ретельно проаналізувавши свою попередню практику щодо застосування статті П1-1 до соціальних виплат, ЄСПЛ зазначив, що у випадку зміни передбачених національним законодавством критеріїв призначення виплат чи пенсій у тій чи іншій формі, коли людина вже не повною мірою їм відповідає, може вимагатися ретельний розгляд обставин конкретної справи, зокрема, характер зміни відповідної вимоги, щоб підтвердити існування достатньо встановленого майнового інтересу відповідно до внутрішньодержавного законодавства. Такими є вимоги правової визначеності і верховенства права, які належать до основних цінностей, що лежать в основі Конвенції [12, п. 89].

Зокрема, на питання про те, чи зберігалось у заявниці легітимне очікування, яке відповідає критеріям, встановленим усталеною практикою ЄСПЛ, на момент набрання чинності новим законодавством, не можна відповідати лише на підставі цього законодавства, оскільки якщо висновок про відсутність втручання зроблено через невідповідність особи критеріям, передбаченим у законодавстві, його не можна механічно застосовувати до ситуацій, коли оскаржуються самі зміни, встановлені новим законом [12, п. 98].

Зауважимо, що ця справа маркована як ключова (key case) у базі даних документів HUDOC, і що у ній питання на користь застосовності статті П1-1 було вирішене з перевагою в один голос, а спільна окрема (неспівпадаюча) думка семи суддів видається не менш мотивованою, аніж саме рішення.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. *Stec and Others v. the United Kingdom* [GC] nos. 65731/01 and 65900/01: European Court of Human Rights, 12 April 2006. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73198->
2. *Stec and Others v. the United Kingdom* [GC] (dec.) nos. 65731/01 and 65900/01: European Court of Human Rights, 06 July 2005. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70087>
3. Суханов та Льченко проти України : рішення ЄСПЛ у справі від 26.06.2014 р., заяви №№ 68385/10 та 71378/10. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a16
4. *Velikoda v. Ukraine* (dec.) no. 43331/12 : European Court of Human Rights, 03 June 2014. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145274>
5. *Fakas v. Ukraine* (dec.) no. 4519/11 : European Court of Human Rights, 03 June 2014. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145266>
6. *Serebryansky v. Ukraine* (dec.) no. 54704/10 : European Court of Human Rights, 03 June 2014. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145258>
7. *Khoniakina v. Georgia* no. 17767/08 : Judgment European Court of Human Rights, 19 June 2012. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111521>
8. *Fábián v. Hungary* [GC] (Merits) no. 78117/13 : European Court of Human Rights, 05 September 2017. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-176769>
9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04.03.2020 р., справа № 284/425/16-а, адміністративне провадження № К/9901/43357/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87995794>
10. *Arras and Others v. Italy* no. 17972/07: European Court of Human Rights, 14 February 2012. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109070>
11. *Sukhobokov v. Russia* no. 75470/01: European Court of Human Rights, 13 April 2006. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73297>
12. *Béláné Nagy v. Hungary* [GC] no 53080/13: European Court of Human Rights, 13 December 2016. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169663>

Ярослав ШАТКОВСЬКИЙ

*докторант, Запорізький національний університет,
кандидат юридичних наук, доцент*

МЕДИЧНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ КРИЗЬ ПРИЗМУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Наразі в Україні активно упроваджується у життя медична реформа. Суспільство активно дискутує з приводу ініціювання, ходу проведення та очікуваних її наслідків. Причому всі зрізи суспільства: медичні працівники (їх медична реформа стосується передовсім у сенсі надання первинної медичної допомоги), пацієнти (які переважно її отримують саме на первинному рівні), експерти (які сходяться у думці, що такого роду «заглиблення» при проведенні реформування вітчизняної медицини за часи незалежності України ще не було). Представники науки загалом та юридичної науки зокрема теж активно долучились до процесу аналізу перших результатів медичної реформи. Принагідно зазначимо, що шкода, що фахівці у галузі права долучаються не на етапі планування реформи та розроблення її ключових засад (хоча мабуть не зовсім без їхньої участі відбувались ці процеси), проте краще пізніше, ніж зовсім ніколи. У цьому зв'язку важливим видається правовий аналіз здійснення медичної реформи у контексті соціальних прав людини.

Актуальність розгляду медичної реформи кризь призму соціальних прав людини пояснюється таким:

– по-перше, за кращими світовими зразками організації надання медичної допомоги, до 70% її обсягів надається саме на первинному рівні. Враховуючи, що метою реформи медичної галузі в Україні є наближення до кращих прикладів її функціонування у світі, постає питання про зростання обсягів первинної медичної допомоги у структурі медичної допомоги загалом;

– по-друге, цей вид медичної допомоги є максимально наближеним до пересічного громадянина. Житель сільської місцевості, який проживає за більш ніж сотню кілометрів до обласного центру, можливо ніколи за своє життя і не користуватиметься послугами високоспеціалізованої медичної допомоги, проте він гарантовано у певні періоди свого життя звернеться за первинною медичною допомогою (сільський фельдшерсько-акушерський пункт, районна поліклініка тощо);

– по-третє, формально кажучи, у рамках нинішнього етапу медичної реформи, модернізується саме первинна ланка. За її результатами, автори планують запро-

понувати реформування інших сегментів організації медичної допомоги населенню;

- по-четверте, терміносполучення «кошти слідує за пацієнтом», яке раніше носило для вітчизняної медицини теоретичний зміст, наразі отримує чітке практичне наповнення: за кожного пацієнта надавач медичної допомоги отримає конкретні кошти від держави (у широкому розумінні), що реалізуватиметься через створений центральний орган виконавчої влади – Національну службу здоров'я України;

- і, насамкінець, по-п'яте, пацієнт отримає можливість реального вибору. Адже саме він обирає ту лікувальну установу, того лікаря, який надаватиме йому первинну медичну допомогу. Із можливістю їх заміни, якщо він вважатиме це за цільне.

Говорячи про соціальні права людини, на що необхідно звернути увагу передовсім? Безумовно, на проблематику державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій). Простий поверховий аналіз цієї норми свідчить про певну міру неспівпадіння такого роду гарантій із продекларованими Конституцією України гарантіями безоплатної медичної допомоги. Тобто ми бачимо, що оплату надання пацієнтам медичної допомоги в державних комунальних лікувально-профілактичних установах держава гарантує не у повному обсязі. Лише у межах програми державних гарантій медичного обслуговування населення. Але давайте задамося питанням: чи є насправді медична допомога безоплатною? І чимове вона взагалі такою бути? Адже певні ресурси (фінансові, організаційні, кадрові, комунальні тощо) завжди витрачаються на надання медичної допомоги. Тому, на переконання автора, такого роду ситуацію «глухого замовчування» вказаної проблеми потрібно міняти.

Ще у 2014 році, до запровадження сучасної медичної реформи, Н.В. Шевчук на сторінках «Публічного права» зазначала, що процеси адміністративно-правового забезпечення фінансування охорони здоров'я мають базуватись на таких засадах:

- відходу від «зрівнялівки» у фінансуванні регіонів;
- відходу від «коєчного фінансування» охорони здоров'я, оскільки останній підхід стимулюватиме штучне завищення показників знаходження у стаціонарі;
- поєднання централізації та децентралізації у фінансуванні охорони здоров'я на місцях;

- урахування соціально-економічного стану того чи іншого регіону з метою вирівнювання показників фінансування медичної сфери і, відповідно, вирівнювання правового статусу отримувачів медичної допомоги [1, с. 57]. Маю зазначити, що більшість із вказаного наразі поступово втілюється у життя. Водночас, на що варто звернути увагу, – та обставина, що поєднання централізації та децентралізації у фінансуванні охорони здоров'я на місцях досить позитивно вписувалася б і у про-

цеси децентралізації, що наразі проходять в Україні. Проте створення Національної служби здоров'я України та делегування їй повноважень щодо фінансування надання медичної допомоги певною мірою дисонує із вказаним вище.

На завершення вкажу про слушність пропозиції С. Г. Стеценка стосовно того, що «загалом же реформування сфери охорони здоров'я має ініціювати більш активний розвиток медичного права, – нового правового утворення, що об'єктивно претендує на статус самостійної галузі права. Важливо усвідомити, що це об'єктивний процес, при якому медичне право здатне стати помічником реформаторів охорони здоров'я, їх теоретико-методологічним та практичним інструментарієм для провадження новацій. На наше переконання, тоді і ступінь легітимності реформ буде суттєво вищою» [2, с. 60]. У цій частині важливо долучати юристів, які спеціалізуються на питаннях правового регулювання медичної діяльності до опрацювання проблем організації охорони здоров'я. Вони мають бути на початку реформаторського шляху. У цьому сенсі дійсно, медична реформа та медичне право збагачуватимуть один одного. Вказані процеси мають відбуватись із усвідомленням того, що права людини у сфері охорони здоров'я – це різновид соціальних прав.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Шевчук Н. В. Фінансування медицини як складова механізму адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я на регіональному рівні. *Публічне право*. 2014. № 2. С. 52–58.
2. Стеценко С. Г. Медична реформа в Україні: право, політика, мораль. *Публічне право*. 2017. № 4. С. 57–61.

Михайло ШУМИЛО

заступник керівника, департамент аналітичної
та правової роботи Верховного Суду,
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

**КОДИФІКАЦІЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА –
ОБ'ЄКТИВНА НЕОБХІДНІСТЬ ТА
ЗАПОРУКА ЄДНОСТІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ**

Форма законодавства – це одна із найактуальніших проблем форми новачасно-го українського права. Йдеться про рекодифікацію Цивільного та прийняття Трудового кодексів, декодифікацію Господарського та цілої низки інших кодексів (Лісовий, Водний, Повітряний, Кримінально-виконавчий та інші). Вже тривалий час ведеться дискусія як в академічному середовищі, так і серед правозастосовців щодо кодифікації соціального законодавства.

Найдовершенішою формою систематизації законодавства був і залишається кодекс. Більшовицька революція 1917 року призвела до зміни суспільно-політичного ладу та становлення радянської влади, яка з перших днів розпочала експерименти у правовій сфері за принципом *povus rex, nova lex* (новий король, новий закон). Ці зміни потрібно було також оформити в найбільш зручній формі, яка була б відмінною від імперської (звід законів). На початку 20-х років ХХ ст. розпочинається перша радянська кодифікація всього, що можна було кодифікувати.

Так, у перші роки комуністичної влади була певна «мода» на кодифікацію, саме тоді був розроблений перший проєкт Кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки про соціальне забезпечення (1929 р.), проте цей проєкт так і не був ухвалений, але і досі є цінним джерелом для науковців.

Як зазначає професор І. Б. Усенко, кодифікаційні роботи у сфері законодавства про соціальне забезпечення розпочалися значно раніше, ніж в інших галузях права. Уже 31 жовтня 1918 року декретом Раднаркому був затверджений перший радянський кодифікаційний акт у сфері соціального забезпечення – Положення про соціальне забезпечення працівників. Цей акт та декрети, що його доповнювали, поширювалися і на територію тогочасної УРСР, проте з кожним роком кількість таких нормативних актів збільшувалася. Наслідком цього стало те, що 31 липня 1923 року Колегія Наркомату соціального забезпечення УРСР приймає постанову, якою оргінструкторському відділу доручалося підготувати матеріали у сфері соціаль-

ного забезпечення. Кодифікація законодавства була передбачена планом роботи наркомату на 1923–1924 рр. Варто зазначити, що в той час були пропозиції щодо видання загальносоюзного кодексу про соціальне забезпечення, проте така ідея не знайшла підтримки. У 1924 році був виданий збірник чинних на той час в Україні актів у сфері соціального забезпечення; цей збірник був систематизований за 7-ма розділами, що були укладені за хронологічним принципом. У передмові зазначалося, що збірник буде основою при створенні Кодексу про соціальне забезпечення. 19 червня 1928 року РНК УРСР затвердила структуру кодексу, що нараховувала 6 розділів: 1) загальні принципи; 2) коло осіб, які мають право на соціальне забезпечення; 3) види і форми соціального забезпечення; 4) порядок надання соціального забезпечення; 5) кошти на соціальне забезпечення; 6) суспільна взаємодопомога та допомога. У травні 1929 року вже був напрацьований сам проєкт Кодексу УРСР про соціальне забезпечення, який нараховував 296 статей. У вересні – жовтні 1929 року комісія розглянула близько половини статей проєкту. Однак у короткому часі розгляд проєкту був припинений, хоча, як зазначає І. Б. Усенко, достовірних відомостей щодо причин зупинки розгляду кодексу в архіві не вдалося встановити [1, С. 96–99]. Безсумнівно, динамізм соціально-забезпечувального законодавства УРСР у 20-30-х роках ХХ ст., його нестабільність та безсистемність могли вплинути на призупинення роботи про доопрацювання кодексу, але, на нашу думку, ці процеси не могли бути причиною миттєвого припинення всієї роботи. Можна, звичайно, припустити, що ідеологи проєкту Кодексу УРСР про соціальне забезпечення відклали його розгляд до «кращих часів» та стабілізації законодавства у цій сфері, але, на нашу думку, головною причиною зупинення кодифікаційних робіт була (багато в чому, як і сьогодні) відсутність політичної волі в його прийнятті. Важливим аспектом цієї історії є також те, що в РРФСР (до 1937 РСФРР) ніхто ніколи навіть і не намагався кодифікувати соціально-забезпечувальне законодавство. В усякому разі доступні автору історичні джерела та наукові розвідки тогочасних вчених про це мовчать. Для України першої половини ХХ століття це питання було на вістрі актуальності, оскільки промисловість ще в імперські часи розвивалася стрімко, про що свідчить низка досліджень, а отже, й отримувачів соціального забезпечення було значно більше, ніж в інших союзних республіках. Отже, для партійного керівництва проблема вдосконалення, зокрема форми законів, була також питанням утримання влади, яка трималась також і на гаслах підвищення соціального захисту населення. У разі прийняття такого кодексу в 1929 р. УРСР стала б першою та єдиною в Радянському Союзі та другою у світі після Великого Герцогства Люксембург (у якій кодекс був прийнятий 1925 р.), яка кодифікувала соціально-забезпечувальне законодавство. Крім цього, слід пам'ятати, що в тогочасній та подальшій радянській системі координат ідеоло-

гічної заангажованості, політики «старших» та «менших» братів це неможливо собі уявити. Пальма першості в усіх сферах повинна була належати і впродовж усього існування СРСР належала якщо не РФРСР, то СРСР, тобто на загальносоюзному рівні, звідки планово спускалися на місця. Саме ця причина, на нашу думку, є основною і призвела до безпідставного припинення роботи над проектом Кодексу УРСР про соціальне забезпечення.

Проте вже 29 років як нема радянської влади, а ідея кодифікації соціального законодавства поневіряється загалом вже 91 рік. На жаль, парад кодифікацій 2000-х соціальне законодавство не зачепив, хоча спроби були. Так, до архіву законопроектної роботи, хоча і невдалої, можна зарахувати, з одного боку, три проекти Соціального кодексу України: № 6170 (2005), № 11061 (2012), № 2311 (2013); з іншого боку, два проекти Пенсійного кодексу: № 5460/п (2000), № 4290а (2014). Не викликає сумніву у необхідності кодифікації і серед науковців [2, С. 198–232].

На нашу думку, корисним під час кодифікації соціального законодавства може бути досвід Німеччини. Трохи історії кодифікації в ФРН, так, 1969 році в Бундестазі напрацьовується концепція кодифікації всього соціально-забезпечувального законодавства, проте не за прикладом класичних кодексів, коли в одному акті зосереджено всі соціальні норми, а у формі Соціального кодексу (*Sozialgesetzbuch (SGB)*), який складається з книг, проте кожна із книг є своєрідним кодексом одного з інститутів соціального забезпечення. Загалом кодекс налічує 12 книг, які в сумі нараховують 2 251 статтю: Книга I. Загальний розділ; Книга II. Основи захисту осіб, які шукають роботу; Книга III. Сприяння зайнятості; Книга IV. Загальні правила соціального страхування; Книга V. Державне медичне страхування; Книга VI. Державне пенсійне страхування; Книга VII. Державне страхування від нещасних випадків; Книга VIII. Соціальний захист дітей та молоді; Книга IX. Реабілітація та інтеграція осіб з інвалідністю; Книга X. Адміністративні процедури та захист персональних даних; Книга XI. Страхування у сфері надання соціальних послуг; Книга XII. Соціальна допомога [3].

Наведене наводить на думку, що є необхідність кодифікувати весь соціальний захист у формі *codex magnum*, який складатиметься з окремих книг, на зразок Цивільного кодексу. Такі книги мають мати загальну частину з визначенням єдиних принципів та термінів, регулювати коло суспільних відносин у конкретному інституті права соціального захисту (пенсії, соціальні послуги, допомоги, пільги, компенсації тощо). Під час кодифікації необхідно виходити не від організаційно-правових форм, не від суб'єктного складу, а від об'єкту соціального забезпечення (надання), його виду (пенсія (незалежно від рівня), соціальна послуга, соціальна допомога, соціальна виплата тощо).

Теоретично обґрунтована кодифікація має також і цілком прикладну функцію у контексті досягненні єдності судової практики починаючи із судів першої інстанції і безумовно Верховним Судом. Актуальність спорів, що виникають у соціальній сфері годі переоцінити. До прикладу, соціальні спори посідають друге місце за кількістю розглянутих адміністративною юрисдикцією і поступаються тільки податковим спорам. Понад це у Касаційному адміністративному суді виокремлено окрему палату з розгляду справ щодо захисту соціальних прав, яка опікується саме цією категорією спорів.

Однією із засадничих ознак будь-якого нормативно-правового акту є його доступність та зрозумілість кожному громадянину. Надмірна динаміка законодавства у соціальній сфері, безмірна кількість правових актів у цій сфері, яку не інакше як інфляцією соціального законодавства назвати важко, безмірний пласт підзаконного нормативного регулювання позбавляють окресленої ознаки соціальне законодавство. Воно вже давно перестало бути доступним пересічним громадянам, про що зокрема свідчать і кількість соціальних спорів, але і створює значні проблеми судовій практиці загалом та Касаційному адміністративному суду зокрема. Як наслідок, маємо неефективне та суперечливе соціальне законодавство, та непоодинокі випадки різночитання та різнотлумачення соціально-правових норм. Сьогодні кодифікація соціального законодавства потрібна як ніколи, а зволікання з її проведенням поглиблюватиме кризу правозастосування у цій сфері та не сприятиме розвантаженню адміністративних судів. Видається, що напрацьована практика Палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду може значно підвищити якість майбутніх правових норм і стати емпіричною базою для їх написання. Саме якісний закон є однією із заповунок єдності судової практики та правової визначеності, кодифікація соціального законодавства може у значній мірі сприяти досягненню цих цілей.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Усенко І.Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР: монография. Киев: Наукова думка, 1989.
2. Шумило М. Перспективи кодифікації пенсійного законодавства: історія, теорія, компаративістика та спроби втілення. У кн.: Пенсійне забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку: монографія / за ред. Михайла Шумила, Ірини Комоцької. Київ: Ніка-Центр, 2018.
3. Sozialgesetzbuch (SGB) URL: <http://www.sozialgesetzbuchsgb.de>

Ілля ЮРІЙЧУК

*аспірант, кафедра публічного права
юридичного факультету Чернівецького
національного університету імені Юрія Федьковича*

**НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ ТА
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Дослідження теоретичних та практичних аспектів надання адміністративних послуг в сфері соціального захисту на сучасному етапі свідчить про актуальність проведення комплексного наукового аналізу зазначених послуг, порівняння та розмежування їхньої сутності, а також дослідження правових механізмів стосовно їх надання. Сучасні перетворення в Україні на шляху до соціально орієнтованого публічного управління вимагають не просто декларативного визнання антропосоціокультурної методології взаємовідносин у системі “людина – публічна влада”, а і створення дієвих механізмів надання якісних адміністративних послуг, яких потребують громадяни [6, с. 44]. Саме такі перетворення, врешті-решт, мають стати основою реалізації в нашій державі концепції «соціальної держави» та забезпечення принципів «належного врядування».

Співіснування держави та населення характеризується взаємними обов'язками зазначених суб'єктів. Так, населення сплачує до державного бюджету податки для утримання держави та апарату публічного управління. Держава, у свою чергу, зобов'язується забезпечувати суспільні потреби, серед яких основним є соціальний захист, шляхом надання різного роду відповідних послуг [4, с. 136].

Процеси демократизації, децентралізації публічної влади, адаптації українського законодавства до європейського права, інтеграції до європейського правового простору, як зазначають А. Єзеров та Ю. Батан, сприяють запровадженню концепції належного врядування, зокрема, в діяльність органів місцевого самоврядування та інших під час надання ними адміністративних послуг населенню [1, с. 111].

Базові принципи та цінності державного управління та місцевого самоврядування почали формуватися в демократичних країнах Європи задовго до появи Європейського Союзу, але вони визначилися як спільні європейські принципи державного управління, коли в Європі розпочався процес об'єднання держав в Європейський Союз.

Основою розвитку управління в ЄС стали ключові для західної правової доктрини поняття демократії та верховенства права, на яких зародилась концепція «належного врядування» («good governance»). Концепція належного врядування причетна із формуванням системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Залучення всіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішення сприятиме:

1. більшій легітимності рішень;
2. рішення будуть досконалішими, оскільки буде використовуватись інтелектуальний потенціал не інституційних учасників;
3. громадськість буде більш інформованою щодо інституцій та процедур прийняття рішень;
4. громадяни та інші неінституційні учасники, отримавши досвід, стануть ініціативнішими та самостійними [7].

На сьогодні концепція належного врядування не є новою, але є такою, що розвивається. Будучи динамічною концепцією, останнім часом вона набула широкого розповсюдження. Добре врядування означає турботу про добробут суспільства та включає підзвітність, прозорість, участь, відкритість та силу закону. Належне врядування, як відзначає Г.П. Кухарева, означає менеджмент сталого розвитку, який асоціюється за такими принципами: участь як наріжний камінь концепції; прозорість; чутливість; орієнтація на консенсус; рівність та інклюзивність; ефективність та дієвість; підзвітність; змагальність [3, С. 3–4].

Варто підкреслити, що конституційно закріпленому праву громадян на соціальний захист (ст. 46 Конституції України) кореспондує обов'язок держави здійснювати заходи щодо забезпечення та належного дотримання такого захисту. Одним з інструментів реалізації такого обов'язку держави є надання адміністративних послуг у цій сфері. Надання таких послуг займає одне з ключових місць у системі способів забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів осіб у публічній сфері [5, с. 29].

Термін «адміністративна послуга» визначається на законодавчому рівні в Законі України від 6 вересня 2012 року «Про адміністративні послуги» як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» (стаття 1) [2].

Отже, зважаючи на комплексність обраної проблематики, вважаємо за необхідне виділити особливості адміністративних послуг у сфері соціального захисту, адже, як зазначає А. В. Миськевич, кожна група адміністративних послуг має притаманні їй власні ознаки.

По-перше, такі послуги передбачають діяльність держави в особі уповноважених органів. По-друге, таким відносинам притаманне специфічне коло споживачів послуг, що має бути чітко визначено нормативними актами держави (бажано, на законодавчому рівні). З огляду на сутність поняття «соціальний захист» споживачами адміністративних послуг у цій сфері можуть бути тільки фізичні особи. Щодо правового статусу таких осіб, то Конституцією України право на соціальний захист забезпечено лише громадянам держави, що наразі звужує право на соціальний захист іноземців, осіб без громадянства, біженців, у тому числі шляхом доступу до отримання адміністративних послуг. Тому вважаємо за доцільне в понятті вживати слово не «громадяни», а «особи» з метою усунення подальших суперечностей за умови розширення кола споживачів послуг за правовим статусом. По-третє, особливістю адміністративних послуг у сфері соціального захисту є їх безоплатність для споживачів.

Також однією з особливостей адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення є умовний характер (специфічні умови, за яких в особи виникає право на отримання послуги в цій сфері). Наприклад, за адміністративними послугами у сфері містобудування (присвоєння поштової адреси об'єкту нерухомого майна; надання будівельного паспорта забудови присадибної, дачної, садової земельної ділянки; видача витягу з Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів; оформлення паспорта прив'язки тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності; видача будівельного паспорта на забудову земельної ділянки тощо) особа-споживач має право звернутися в будь-який період життя. Тобто в цій сфері надання адміністративних послуг не передують обов'язкові специфічні умови. Натомість адміністративна послуга у сфері соціального захисту надається за умови настання передбаченого законодавством випадку соціального ризику. Для прикладу зазначимо, що не будь-яка особа має право на отримання адміністративної послуги у сфері соціального захисту, а лише та, яка, наприклад, досягла віку непрацездатності або набула статусу особи з інвалідністю та інші.

Ще однією особливістю адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення вважаємо їх превентивний характер. Так, наприклад, підрозділами поліції надаються, зокрема, такі адміністративні послуги, як видання ліцензій на провадження діяльності, пов'язаної з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів; реєстрація газових пістолетів і револьверів та патрони до них, що заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії. Такі адміністративні послуги підтверджують дотримання особою-заявником державних стандартів або її бажання скористатись своїм правом. Натомість адміністративні послуги у сфері соціального захисту надаються виключно

з метою запобігти збоєм у функціонуванні життя людини та порушенню її прав на випадок виникнення соціального ризику [5, с. 30].

Висновки

Впровадження принципів та норм «належного врядування» (особливо у публічному доступі) вже протягом багатьох років є одним із основних завдань для українського суспільства та його органів управління. Незважаючи на багато успішних зусиль у цій галузі, належне врядування залишається нестабільним, і це суттєво сприяє зниженню рівня довіри до державних установ, що створює серйозні перешкоди для подальшої модернізації українського суспільства.

Одним із ключових питань ефективного функціонування «належного врядування» є забезпечення надання якісних адміністративних послуг в сфері соціального захисту. Як бачимо, це питання вимагає подальшого дослідження для формування єдиного розуміння поняття та ознак адміністративних послуг в сфері соціального захисту.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Єзеров А. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / А. Єзеров, Ю. Батан. *Юридичний вісник*. 2016. № 2. С. 109–116.
2. Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012р. з останніми змінами та доповненнями / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, с. 409.
3. Кухарева Г.П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 3. С. 76–83.
4. Миськевич А.В. Співвідношення соціальних та адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 35(1.2). С. 136–138.
5. Миськевич А.В. Щодо визначення поняття адміністративних послуг в сфері соціального захисту в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie i practic*. 2015. № 3/2 (13). С. 27–31.
6. Рогова О.Г. Надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення / О. Г. Рогова, Л. М. Сергеева. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 2. С. 44–50.
7. Шевчук Б.М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. М. Шевчук. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9.

СЕКЦІЯ II

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ТА ІНШІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ СПОРІВ

Тетяна АНЦУПОВА

*суддя Великої Палати Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор*

РОЛЬ ВЕРХОВНОГО СУДУ В ЕВОЛЮЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ (НА ПРИКЛАДІ СУЧАСНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИРІШЕННЯ ПЕНСІЙНИХ СПРАВ У ВЕЛИКІЙ ПАЛАТІ ВЕРХОВНОГО СУДУ)

Держава у сучасному світі... Чи виконує вона умови «суспільного договору»? Нікколо Макіавеллі у своїй відомій праці «Державець» писав: «Мудрому державцю слід вжити заходів до того, щоб громадяни завжди і в будь-яких обставинах мали потребу в державцеві і державі, – тільки тоді він зможе покласти на їх вірність» [1, с. 331]. І хоча цю пораду Нікколо Макіавеллі адресував державцю Лоренцо де Медічі у зв'язку з узурпацією останнім своєї влади, ця цитата не позбавлена сенсу і в умовах демократичної форми правління – різниця лише у заходах, які вживає держава (антидемократичні або демократичні).

Цінності демократії, верховенства права та захисту прав людини завдяки процесу євроінтеграції після Другої світової війни вже стали частиною повсякденного життя кожного з 800 мільйонів європейців більшою або меншою мірою. Історичний розвиток (еволюція) суспільства, його потреб, інтересів, прагнень є закономірним та очевидним історичним процесом. Цей неминучий розвиток суспільства спонукає державні інститути бути чутливими до його потреб.

Така чутливість притаманна соціальній функції держави. Але не варто забувати, що у державах «старої демократії» розвиток соціальної функції відбувався послідовно та поступово. Проте для України поняття соціальної функції держави напов-

нилось новим змістом після проголошення незалежності у 1991 році. Тобто ця зміна відбулась не завдяки поступовому розвитку відповідних сфер суспільних (соціальних) відносин, а завдяки трансформації державного устрою та форми правління, переосмислення відносин людина-держава. Усвідомити, чим відрізняється зміст соціальної функції радянської держави зразка, наприклад, 60-х років ХХ сторіччя від змісту цієї ж функції у сучасній європейській Україні дається не всім і не одразу.

У 1996 році, заклавши конституційні засади незалежної, демократичної, правої держави, Україна одночасно проголосила себе державою соціальною. На тридцятому році незалежності очевидно, що соціальна орієнтованість дається Україні занадто складно.

У цьому контексті найбільш цитованою у національній судовій практиці, напевно, є стаття 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

Зміст поняття «соціальна цінність людини», на мою думку, є дискусійним, а сама конструкція частини першої статті 3 Конституції України (тут слід погодитись із суддею Конституційного Суду України С. Головатим [2]) є невдалою.

Соціальна цінність – це значимість явищ і предметів реальної дійсності з точки зору їх відповідності або невідповідності потребам суспільства, соціальних груп чи особистості. Визначаючи людину найвищою соціальною цінністю, ми наділяємо її властивостями об'єкта, а не суб'єкта відносин.

На мою думку, коректніше було б визначити, що життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини є найвищими цінностями в Україні.

У повсякденному житті кожної людини, яка знаходиться під юрисдикцією України, це означає, що влада (законодавча, виконавча та судова) додержується підходу людиноцентризму (антропоцентризму) як у вертикальних, так і горизонтальних правових відносинах.

У попередньому реченні не випадково зазначені всі гілки влади, адже виконання соціальної функції держави неможливо досягнути зусиллями лише однієї з них або безсистемними та непослідовними діями усіх трьох.

З огляду на це паростки людиноцентристської філософії Верховного Суду, яка прослідковується у його практиці, починаючи з 2017 року, не можна назвати остаточною успіхом та перемогою нової «парадигми» у масштабах держави, адже проблема невиконання судових рішень є визнаною системною проблемою в Україні.

На прикладі кількох справ, розглянутих Великою Палатою Верховного Суду (далі – ВП ВС), продемонструю, що у цьому напрямі Верховним Судом зроблено багато.

Так звані соціальні справи ВП ВС може розглядати:

- як суд апеляційної інстанції (стосовно зразкових справ);
- як суд касаційної інстанції в межах розгляду виключної правової проблеми;
- як суд касаційної інстанції, коли справу передано для відступу від попередньої судової практики.

Найбільш помітною демонстрацією еволюції підходів до вирішення певних категорій соціальних справ є провадження, в яких переглядається попередня правова позиція Верховного Суду України (далі – ВСУ) з метою відступу від неї. Заслугує на окрему увагу зокрема розвиток концепції відповідальності держави в особі її уповноважених органів, а також захисту права власності пенсіонерів.

Так, у справі № 815/1226/18 ВП ВС згідно з постановою від 20 травня 2020 року відступила від попередніх висновків ВСУ та не застосувала 6-місячний строк звернення до адміністративного суду у справі про поновлення виплати раніше призначеної (нарахованої) пенсії громадянам України, які проживають за її межами, на підставі Рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009. У цій справі відповідач не навів жодних доказів того, що вживав активні дії на врегулювання ситуації, яка виникла після ухвалення Рішення Конституційного Суду України від 07 жовтня 2009 року у справі № 25-рп/2009.

Аналогічний підхід було попередньо застосовано й у зразковій справі про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі від 3 травня 2018 року у справі № 805/402/18 (залишено без змін ВП ВС постановою від 4 вересня 2018 року). У цій справі суд підкреслив, що спеціальним законом, яким урегульовано праввідносини щодо пенсійного забезпечення громадян, строки та порядок перерахунку пенсій, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», відповідно до частини другої статті 46 якого нараховані суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком.

Досить прогресивним є підхід ВП ВС, застосований у справах № 492/446/15-а (постанова від 29 серпня 2018 року) та № 520/15025/16-а (постанова від 19 лютого 2020 року), в яких суд навів мотиви, з яких зняв тягар, покладений на пенсіонера, за недобросовісну поведінку роботодавця щодо акредитації закладу та атестації робочих місць.

У справі № 492/446/15-а ВП ВС дійшла висновку, що на працівника аптечного закладу не можна покласти відповідальність за непроведення або несвоєчасне проведення акредитації відповідного закладу охорони здоров'я, оскільки контроль за додержанням аптечними закладами правил здійснення роздрібною торгівлі лікар-

ськими засобами, у тому числі в питаннях проходження акредитації, покладався чинним на час виникнення спірних правовідносин законодавством на відповідні повноважні державні контролюючі органи.

У справі № 520/15025/16-а ВП ВС зазначила, що атестація робочого місця є важливим запобіжником порушень у забезпеченні належних умов праці на підприємствах, в організаціях та установах. Проте, розуміючи положення пункту «б» статті 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» «за результатами атестації робочих місць» як обмежувальний захід при призначенні пільгової пенсії, держава покладає відповідальність за непроведення атестації, а відповідно й надмірний тягар, на пенсіонера (позивача у цій справі).

Отже, непроведення або несвоєчасне проведення атестації робочих місць власником підприємства не може бути підставою для відмови у призначенні пенсії за віком на пільгових умовах. Відповідальність за непроведення або несвоєчасне проведення атестації робочих місць покладається на власника підприємства, а не працівника. При цьому контролюючу функцію у відносинах щодо проведення атестації робочих місць на підприємстві виконує держава в особі відповідних контролюючих органів, а не працівник.

Слід зазначити, що у всіх наведених справах суди попередніх інстанцій задовольняли або частково задовольняли позови. Не завжди мотивація судів усіх трьох інстанцій збігалась повністю, проте важливо, що, незважаючи на правову позицію ВСУ, суди попередніх інстанцій не застосовували цю позицію механічно, а підходили до вирішення справ індивідуально та з урахуванням розвитку соціальної функції держави, верховенства права та практики Європейського суду з прав людини.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Макиавелли Н. Избранные сочинения : пер. с ит. / вступит. статья К. Долгова; сост. Р. Хлодовского ; коммент. М. Андреева и Р. Хлодовского. М. : Худож. лит., 1982. 503 с.
2. Головатий Сергій Петрович «Верховенство права як засадничий юридичний принцип та правнича доктрина». Правовий практикум (3 липня 2020 року). URL: <https://youtu.be/ghxKQx-Ogck>

Олександр БАЗОВ

докторант, кафедра міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СУДОВОЇ ДОКТРИНИ *ACTION POPULARIS*

В умовах всеохоплювальних процесів глобалізації та інтеграції національні судові системи, і перш за все таких країн як Україна, проходять унікальний процес еволюції. Оскільки під час конституційно-правової реформи у сфері правосуддя 2016 року Основний Закон держави було доповнено новими положеннями, зокрема стосовно того, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (частина п'ята статті 125 Конституції України), та щодо запровадження правового інституту конституційної скарги (частина четверта статті 55, стаття 151-1 Конституції України) [1], особливої ваги набувають питання дослідження судової доктрини *action popularis*, яка ще з часів Давнього Риму визначає судовий захист прав та інтересів невизначеного кола осіб (публічних інтересів).

Доктрина *action popularis* є актуальною як для внутрішньодержавної, так і міжнародної судової діяльності, що знаходить відображення в юридичній літературі. Дослідники вказують на особливості запровадження *action popularis* в міжнародному праві [2, . 353–402], необхідності нормативного та судового забезпечення захисту не тільки індивідуальних порушених прав, а і колективних прав та інтересів з метою захисту «публічного блага» [3, с. 51], необхідності здійснення правосуддя в публічних інтересах [4]. Професор університету міста Мюнстера (Німеччина) Сабіне Шлакке звертає увагу на необхідності вирішення питань доступу до правосуддя на «основі врахування об'єктивних інтересів» [5].

У міжнародному праві поняття доктрини *actio popularis* визначено у рішенні Міжнародного Суду ООН від 18 липня 1966 року у об'єднаній справі щодо колишньої Південно-Західної Африки (справи «Ефіопія проти Південної Африки» та «Ліберія проти Південної Африки»), яке Суд розглядав у 1962–1966 роках. Заявники – Ліберія і Ефіопія, діючи у якості держав, які в період існування Ліги Націй були її членами,

ставили під сумнів юридичну силу мандату на Південно-Західну Африку, звинувачували Південну Африку в порушенні мандату як держави-мандатарія та намагалися засудити політику апартеїду Південної Африки у колишній Південно-Західній Африці (сьогодні – Республіка Намібія). Міжнародний Суд ООН визначив *actio popularis* як «право кожного члена суспільства подавати позов на захист суспільних інтересів». Цікавим є те, що членом Міжнародного Суду ООН у той час був видатний український юрист-міжнародник Володимир Михайлович Корецький. Міжнародний Суд ООН констатував наявність *actio popularis* у внутрішньодержавному праві [6].

Оскільки *actio popularis* має фундаментальне значення для формування як внутрішньодержавного, так і міжнародного правового порядку, слід звернути увагу на те, що доктрина *actio popularis* безпосередньо стосується зобов'язань *erga omnes* (між усіма), що випливають із вимог перш за все норм міжнародного імперативного права у сферах захисту прав людини, боротьби з міжнародними злочинами, захисту об'єктів культурної і природної спадщини тощо. Концепція особливих зобов'язань – зобов'язань *erga omnes* визначено практикою Міжнародного Суду ООН, який, зокрема в рішенні у справі щодо компанії «Барселона Тракшн» 1970 року визначив ці зобов'язання як зобов'язання відносно всього міжнародного співтовариства, тобто «зобов'язання *erga omnes*». Прикладом зобов'язань *erga omnes* Суд назвав заборону актів агресії та геноциду, забезпечення принципів і норм, що стосуються основоположних прав людини тощо [7, с. 32]. Свій подальший розвиток концепція зобов'язань *erga omnes* знайшла, зокрема, у консультативному висновку Міжнародного Суду ООН щодо Намібії та рішенні цього Суду щодо Східного Тимору. Зокрема, у рішенні у справі «Східний Тимор» (East Timor Case) 1995 року Міжнародний Суд ООН пов'язав правовідносини *erga omnes* із «фундаментальними принципами сучасного міжнародного права» [8]. Вважаємо, що такий підхід Міжнародного Суду ООН визначає важливий напрям подальшого розвитку сучасного міжнародного права на основі норм і принципів Статуту ООН та Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року.

Доктрина *actio popularis* знайшла відображення у таких міжнародно-правових актах, як: Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 року та додаткові протоколи до них, Конвенція про заборону злочину геноциду та покарання за нього 1948 року, Конвенція 1954 року про захист культурних цінностей на випадок збройного конфлікту та протоколи до неї, Конвенція про припинення злочину апартеїду та покарання за нього від 30 листопада 1973 року, Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища від 25 червня 1998 року тощо. Зокрема, визначення доктрини *actio popularis* знайшло відображення

в Орхуській конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища від 25 червня 1998 року, у статті 9 якої визначено основоположний її компонент щодо доступу до правосуддя, зокрема у частині третьої цієї статті йдеться про зобов'язання держави-учасника Конвенції забезпечити представникам громадськості, коли вони відповідають передбаченим законодавством критеріям, якщо такі є, доступ до адміністративних або судових процедур. Відповідно до цієї Конвенції не лише держави, але й окремі особи можуть звертатись до Комітету з питань дотримання не тільки тоді, коли порушуються зобов'язання держав стосовно таких осіб, а й коли порушуються зобов'язання, які взяла на себе держава відносно інших сторін Конвенції. Згідно з процедурними правилами цієї Конвенції будь-яка фізична особа або неурядова організація мають право подати заяву про нездатність сторони вжити необхідних заходів, ухвалення нормативно-правових актів, які не відповідають вимогам Конвенції, або про конкретні події, дії, бездіяльність чи ситуації, що демонструють нездатність органів державної влади виконати чи забезпечити виконання Конвенції [9].

Аналіз сучасного стану національного законодавства у сфері правосуддя, яке характеризується суперечливим динамізмом розвитку, дає змогу стверджувати, що конституційно-правове закріплення судової доктрини *action popularis* певною мірою знайшло відображення в статті 55 Конституції України, де зазначається: «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (частини перша та друга цієї статті) [1]. В Рішенні Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 у справі № 1-29/2011 за конституційним зверненням гр. Осетрова С. В. щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України, звертається увага на тому, що «положення частини другої статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб *гарантовано кожному*. Реалізація цього права забезпечується у відповідному виді судочинства і в порядку, визначеному процесуальним законом» [10].

В умовах зростання значення захисту прав людини не може не турбувати тенденція збільшення визнання неконституційними окремих законів та інших нормативно-правових актів, зокрема і у сфері правосуддя (наприклад, положень частини двадцятої статті 86 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» щодо права працівників прокуратури на перерахунок пенсій, положень

Закону № 193-IX щодо внесення змін до пункту 3 частини третьої статті 135 Закону України від 2 червня 2016 року №1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» щодо зменшення базового розміру посадового окладу судді Верховного Суду). Це є підтвердженням правильного підходу з боку Венеційської комісії щодо запровадження інституту повної конституційної скарги *action popularis*, яка забезпечує право кожного на оскарження певного нормативно-правового акту, не будучи зобов'язаним доводити, що відповідна норма безпосередньо зачіпає права, свободи та інтереси заявника. Венеційська комісія висловлюється на користь інституту повної конституційної скарги не лише тому, що він забезпечує всеосяжний індивідуальний доступ до конституційного правосуддя та забезпечує ефективний захист конституційних прав, але і з точки зору субсидіарного характеру правового захисту прав людини і громадянина в Європейському суді з прав людини та намагання вирішити проблеми з забезпеченням прав людини перш за все на національному рівні. Слід звернути увагу на підтримці з боку ЄСПЛ інституту конституційної скарги *action popularis*, яка може виступати ефективним засобом захисту конвенційних прав за ЄКПЛ та певним «фільтром» для звернень до цього Суду. За статистикою ЄСПЛ в державах з механізмом *action popularis* кількість звернень до ЄСПЛ є значно меншою, ніж у державах, де судова доктрина *action popularis* остаточно не запроваджена, зокрема в Україні, де форма конституційної скарги *action popularis*, на жаль, під час конституційно-правової реформи 2016 року так і не знайшла підтримки законодавця, і як наслідок – Україна тривалий час залишається одним із лідерів по кількості звернень її громадян до суду у Страсбургу. Запроваджена в Україні у 2016 році парадигма конституційної скарги належить до категорії нормативних та пов'язаних з розглядом конкретної судової справи; за нею оскарженню може підлягати лише один вид нормативно-правових актів, а саме закон, який було застосовано при ухваленні остаточного судового рішення. Відповідно до положень частини першої статті 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» суб'єктом права на конституційну скаргу є лише особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України. Хоча, як засвідчує судова практика, саме на рівні підзаконних актів часто порушуються права людини і громадянина. У цих умовах інститут конституційного звернення, який відкривав фізичним та юридичним особам прямий індивідуальний доступ до конституційного правосуддя, та який діяв в Україні до 30 вересня 2016 року, був, на наш погляд, ефективним та відповідав *action popularis*.

Вважаємо, що зараз існують необхідні передумови запровадження доктрини *action popularis* в діяльності саме адміністративних судів, юрисдикційні повноваження яких у сфері захисту прав особи у сфері публічно-правових відносин визначе-

но на конституційному рівні. Інститут адміністративного судочинства є важливою гарантією як дотримання та забезпечення прав, свобод та інтересів конкретної людини чи юридичної особи, так і суспільних інтересів. Як зауважувалось у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec (2007)7, наявність адміністративної юстиції – це одна з фундаментальних вимог до суспільства, заснованого на принципах верховенства права. Зрозуміло, що для цього необхідно внести відповідні зміни до процесуального закону. Як відомо, виходячи з чинної редакції Кодексу адміністративного судочинства України право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, складовою якого є право звернення до суду (право на доступ до судової процедури), в адміністративному судочинстві не є абстрактним. Воно пов'язане з правом конкретної особи, в інтересах якої виникає судовий процес, і з її переконанням у тому, що держава (в особі органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб) протиправно втрутилася в її права свободи чи інтереси. Зокрема, у частині п'ятій статті 160 цього Кодексу передбачено, що у позовній заяві зазначаються: у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача; у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акту до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт. Вважаємо, що з метою запровадження доктрини *action popularis* в адміністративному судочинстві, зазначені та деякі інші положення процесуального закону потребують вдосконалення. У зв'язку із цим посилання на положення статті 34 Європейської конвенції, яка передбачає можливість звернення із заявою до Європейського суду з прав людини лише для тих осіб, неурядових організацій або груп фізичних осіб, які вважають себе потерпілими від порушення прав, закріплених у Конвенції, а також практику ЄСПЛ як причину для відмови запровадження доктрини *action popularis* у національному судовому процесі є некоректним, оскільки юрисдикція ЄСПЛ носить комплементарний (допоміжний) характер по відношенню до внутрішньодержавної системи правосуддя (як, зокрема, і юрисдикція Міжнародного кримінального суду). Тому невипадковим є запровадження *actio popularis* з певними особливостями в таких країнах, як Австрія, Бельгія, Бразилія, Велика Британія, Італія, Іспанія, Ліхтенштейн, Мальта, Німеччина, Угорщина, Швеція, Хорватія, та інших країнах.

Слід звернути увагу на тому, що саме Європейський суд з прав людини неодноразово приймав рішення на користь публічних інтересів. Зокрема у рішенні у справі «*Alatulkkila v. Finland*» від 28 липня 2005 року ЄСПЛ визнав обмеження прав риба-

лити в приватних водах виправданими та пропорційними з огляду на загальний інтерес у збереженні рибних запасів [11]. Про необхідність забезпечення справедливого балансу, який потрібно встановити між загальними інтересами суспільства в цілому та вимогами захисту індивідуальних фундаментальних прав, йдеться також у низці інших рішень цього Суду (рішення у справі «*Johansson v. Finland*» (заява № 10163/02), рішення у справі «*Matos e Silva, Lda., and Others v. Portugal*» (заява № 10163/02), рішення у справі «*Stjerna v. Finland*» (заява № 18131/91).

У зв'язку з цим, заслуговують на увагу окремі правові позиції Верховного Суду, які сформовані найвищою судовою установою України з урахуванням доктрини *action popularis*. Зокрема, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 року у справі за позовом Міжнародної благодійної організації «Екологія. Право. Людина» до Товариства з обмеженою відповідальністю «Аквадельф» було зроблено правовий висновок, що право на захист порушеного конституційного права на безпечне довкілля належить кожному та може реалізовуватися як особисто, так і шляхом участі представника громадськості. При цьому, Верховний Суд зазначив, що МБО «Екологія. Право. Людина» має право звернутись до суду з метою усунення порушень вимог екологічного законодавства відповідачем. Водночас, оскільки зверненням з таким позовом позивач фактично замінює органи державної влади у питанні здійснення контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, цей спір має публічно-правовий характер, а отже, повинен вирішуватися в порядку адміністративного, а не господарського судочинства [12]. У постанові колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21 серпня 2019 року у справі за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Фін-Інвест Менеджмент» до Міністерства культури України Верховний Суд сформулював правову позицію, відповідно до якої у спорі, що було розглянуто, індивідуальне право (інтерес), яке виражається у гарантованому частиною першою ст. 42 Конституції України праві на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, протиставляється публічному інтересу, який виявляється у збереженні та охороні історико-культурної спадщини світового значення. Забезпечення справедливого балансу приватного та публічного інтересів у справі полягає у необхідності дотримання суб'єктом господарської діяльності під час виконання земельних та будівельних робіт на земельній ділянці, що знаходиться у безпосередній близькості до охоронної (буферної) зони об'єкта Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО – ансамблю Києво-Печерської Лаври та в межах центрального історичного ареалу міста Києва, вимог законодавства про охорону культурної спадщини, визначених, зокрема, Законом України «Про охорону культурної спадщини» [13]. Такий висновок узгоджується з правовою позицією, що міститься, зокрема, у постанові Верховного Суду від 18 жовтня 2018 року

у справі № 821/140/18, від 31 травня 2019 року у справі № 823/687/18, від 15 серпня 2019 року у справі № 320/8479/15-а.

Висновки

Необхідність забезпечення справедливого балансу, який потрібно встановити між загальними інтересами суспільства в цілому та вимогами захисту індивідуальних фундаментальних прав, є важливим завданням будь-якої системи правосуддя.

Формування та подальший розвиток судової доктрини *actio popularis* є важливим напрямком підвищення ефективності та якості судової діяльності.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. *William J. Aceves*. *Actio Popularis. The Class Action in International Law* / William J. Aceves / University of Chicago Legal Forum. Vol. 2003, Issue 1. Art. 9. P. 353–402.
3. *Francioni F.* *International Human Rights in an Environmental Horizon* / Francesco Francioni. *The European Journal of International Law*. 2010. Vol. 21, No.1. P. 41–55.
4. *Hernandez G.* *A Reluctant Guardian: The International Court of Justice and the Concept of 'International Community'* / Gleider I. Hernandez. *British Yearbook of International Law*. 2013. Vol. 83, Issue 1. P. 13–60
5. Доклад Целевой группы по доступу к правосудию Экономический и Социальный Совет ООН. Маастрихт, Нидерланды, 30 июня-1 июля 2014 года. URL: <http://www.unesco.org/env/pp/mor2/mor2/doc.html>.
6. Дела о Юго-Западной Африке (вторая фаза). Решение Международного Суда ООН от 18 июля 1966 года. URL: https://legal.in.org/icjsummaries/documents/st-leg_serf1.pdf.
7. Case concerning The Barselona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain). Judgment of 5 February 1970. ICJ Reports. URL: <http://www.icj-cij.org/docet/files/50/5387.pdf>.
8. *East Timor Case (Portugal v. Australia)* 1995, ICJ Rep 90.
9. Див.: Заявления от представителей общественности. Версия 1.2, 26 января 2004г. / Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции. URL: www.unesco.org/env/pp/pubcom.htm.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням гр. Осетрова С. В. щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 КАС України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 КПК України

та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 КПК України, статей 3, 4, 17 КАС України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочин) від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011, справа № 1-29/2011.

11. Case of *Alatukkala and Others v. Finland* (Applikation no. 33538/96). Judgment. Strasbourg, 28 July 2005. URL: [https // hudoc. echr. coe. int/eng{“001-69936}”}](https://hudoc.echr.coe.int/eng{“001-69936}”}).
12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 року у справі № 910/8122/17 (провадження № 12-186гс18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479>.
13. Постанова Верховного Суду від 21 серпня 2019 року у справі № 826/12524/18 (адміністративне провадження № К /9901/19255/19). URL: <http://reyestr. court. gov. ua/Review/ 83799960>.

Володимир БЕВЗЕНКО*суддя, Верховний Суд,**доктор юридичних наук, професор***КРИТЕРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

Слід звернути увагу, що намагання законодавця формально у статтях Кодексу адміністративного судочинства України перерахувати належні до юрисдикції адміністративних судів справи у публічно-правових спорах – справа невдячна, марна і малодієва. Суспільні відносини виникають, розвиваються і видозмінюються набагато стрімкіше, аніж національне законодавство. Неможливо та й недоцільно у нормах Кодексу адміністративного судочинства України намагатися описувати і перераховувати публічно-правові спори. Тому для практики адміністративного судочинства принципово важливо застосовувати однозначні критерії оцінки «публічності» юридичного спору, його належності до юрисдикції адміністративних судів. Такі критерії – постійне і незмінне універсальне «мірило» (інструмент визначення) належності спору до юрисдикції адміністративного суду.

Про належність (неналежність) конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду, її відмежування від інших видів судової юрисдикції можна судити за сукупної наявності зовнішніх ознак публічно-правових відносин, з яких цей спір виник. Саме такі ознаки і є критеріями адміністративної юрисдикції.

Відсутність принаймні одного з критеріїв унеможливорює висновок про належність конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду.

Критеріями адміністративної юрисдикції є:

1. Публічно-правові (адміністративно-правові) відносини.
2. Рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством.
3. Присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень.
4. Здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування.
5. Законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини).

Ці критерії адміністративної юрисдикції – первісні відомості про спір, категорії матеріального (адміністративного) права, які належить оцінити учасникам адміністративної справи, їх представникам, адміністративному суду. Тому, готуючись до адміністративного процесу, ці суб'єкти мають бути ґрунтовно обізнані із принциповими положеннями адміністративного права і законодавства.

Неповнота чи відсутність таких знань обумовлюватимуть хиби процесуальної природи, зокрема:

- помилкову відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 170 КАС України);
- закриття провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України).

Оцінюючи належність конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду за критеріями адміністративної юрисдикції, до уваги обов'язково також мають братися винятки з правила про адміністративну юрисдикцію, передбачені:

- п. 1 ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 287 КАС України;
- ст. 447 Цивільного процесуального кодексу України;
- ст. 339 Господарського процесуального кодексу України.

Оцінка спірних правовідносин на предмет їхньої належності до адміністративної юрисдикції здійснюється у такій **послідовності**:

- аналіз фактів, обставин справи, змісту спірних правовідносин;
- аналіз і добір норми (норм) права, які регулюють спірні відносини;
- порівняння фактів, обставин справи, змісту спірних правовідносин із відібраними нормами права;
- аналіз критеріїв адміністративної юрисдикції у змісті спірних правовідносин;
- формулювання відповідно до проведеного аналізу висновку про наявність / відсутність адміністративної юрисдикції.

Розгляньмо сутність п'яти критеріїв адміністративної юрисдикції та їх особливості.

1) Публічно-правові (адміністративно-правові) відносини

Категорія публічно-правових (адміністративно-правових) відносин є однією з основних у адміністративному процесі під час розгляду і вирішення адміністративних справ й безпосередньо використовується, зокрема, у ст.ст. 2, 4, 5, 9, 12, 19 і наступних статтях КАС України.

Існує шість основних **видів** публічно-правових (адміністративно-правових) відносин [1, с. 103]:

1) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо реалізації фізичними, юридичними особами їх прав, свобод, інтересів.

Це правовідносини, які виникли з ініціативи фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права внаслідок здійснення ними повноважень на підставі адміністративного законодавства та наступним виконанням обов'язків суб'єктами владних повноважень, покладених на цих суб'єктів законодавством (наприклад, надання адміністративних послуг, звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій);

2) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами владних повноважень щодо виконання (дотримання) фізичними, юридичними особами їх обов'язків, наприклад, сплата податкових та інших обов'язкових платежів;

3) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо виконання цими суб'єктами (носіями) їх обов'язків, наприклад, обов'язок за запитом надати публічну інформацію;

4) адміністративно-правові відносини, які формуються всередині одного суб'єкта владних повноважень щодо організації та забезпечення його діяльності (внутрішньо-організаційні правовідносини);

5) адміністративно-правові відносини, які формуються між двома і більше суб'єктами владних повноважень щодо забезпечення (створення) умов здійснення суб'єктивних прав, свобод, інтересів, здійснення цими суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) виконання завдань, реалізації публічного інтересу (відносини взаємодії);

6) адміністративно-правові відносини, які виникають між двома і більше фізичними, юридичними особами публічного чи приватного права щодо обопільного здійснення ними прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права.

2) Рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством

До юрисдикції адміністративних судів належать публічно-правові спори, які виникли щодо [2, с. 15, 23–28; 3, с. 243–394; 4, с. 38–44; 5, с. 243–394; 6]:

- адміністративного акту;
- нормативного акту;
- адміністративного договору;
- акту-дії;

- акту-планування;
- приватно-правових інструментів діяльності суб'єктів владних повноважень (зокрема, оренда державного чи комунального майна, примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені; заснування юридичної особи публічного права, державні кредити, державні та муніципальні інвестиції, державні або місцеві позики, податкові пільги, державні субсидії, компенсації та пільги);
- бездіяльності – на відміну від перерахованих рішень та дій, проявляється у законному чи незаконному утриманні від виконання суб'єктом владних повноважень покладеного на нього обов'язків. Досить часто така бездіяльність є результатом можливості суб'єкта владних повноважень діяти у межах адміністративного розсуду.

3) Присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних (адміністративних) повноважень

Обов'язковим учасником публічно-правових відносин, які належать до адміністративної юрисдикції є, так званий «суб'єкт владних повноважень». Однак, розвиток національного адміністративного законодавства, практика його застосування та судова практика в адміністративних справах свідчать про те, що до публічно-правових відносин дедалі частіше залучаються суб'єкти, які традиційно не вважалися суб'єктами владних повноважень, але наділені публічними повноваженнями.

Отже, в науково-практичний обіг крім категорії «суб'єкт владних повноважень» запроваджується і поняття «носій публічних повноважень». Така трансформація обумовлюється і необхідністю більш точного позначення усіх учасників публічно-правових відносин і потребою якнайповнішого захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.

4) Здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування

Спір про адміністративне право чи обов'язок (про адміністративне повноваження) – соціальний конфлікт, який виникає між учасниками публічно-правових (адміністративно-правових) відносин щодо їх прав та обов'язків адміністративно-правового характеру.

5) Законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини)

Законодавством, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування слід вважати нормативні акти, які містять норми адміністративного

права і врегульовують поведінку приватних осіб (фізичних осіб, юридичних осіб приватного права), юридичних осіб публічного права, суб'єктів владних повноважень (суб'єктів делегованих повноважень, носіїв публічних повноважень) у сфері публічного адміністрування, наділяють їх адміністративними повноваженнями.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Бевзенко В. М., Панова Г. В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації : монографія. За заг. ред. В. М. Бевзенка. К. : ВД «Дакор». 2018.
2. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2015.
3. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків : Діса плюс, 2014.
4. Миронюк Р. В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2(4). С. 38–44.
5. Загальне адміністративне право: підручник. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші ; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. С. 243–394.
6. Бондаренко Д. С. Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства за законодавством України: монографія. К. : Істина, 2014. 280 с.

Ян БЕРНАЗЮК

*суддя, Верховний Суд,
доктор юридичних наук, доцент*

ТЕМПОРАЛЬНІ МЕЖІ СУДОВОГО ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Конституція України закріплює, що людина визнається найвищою соціальною цінністю в Україні (ст. 1), громадяни України мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх, зокрема, у старості та в інших випадках, передбачених законом; пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ст. 46).

Право на соціальний захист відноситься до основоположних прав і свобод, які гарантуються державною і, за жодних умов не можуть бути скасовані, а їх обмеження не допускається, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. ст. 22 та 64).

Лише протягом останніх двох років Конституційний Суд України, застосовуючи зазначені положення Основного Закону як норми прямої дії, визнав неконституційним положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018); підпункт 3 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 (рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018); положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788-XII (рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019)

При цьому однією з гарантій реалізації конституційного права на соціальне забезпечення є судовий захист відповідного права. Виходячи з предметної юрисдикції адміністративних судів, визначеної ст. 19 Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), справи, пов'язані із захистом соціальних прав громадян, розглядаються у порядку адміністративного судочинства.

Між тим, як у судовій практиці, так і серед науковців на сьогодні не вироблено єдиного підходу до визначення порядку та особливостей обчислення строків звернення до адміністративного суду для захисту соціальних прав, передусім, права на пенсійне забезпечення, що зумовлює необхідність проведення цього дослідження.

У КАС України строки звернення до адміністративного суду визначені у ст.ст. 122–123, в яких йдеться про загальний порядок обчислення строків звернення до

суду для фізичних та юридичних осіб, а також суб'єктів владних повноважень; наслідки пропуску строків звернення до адміністративного суду тощо.

Загальновідомо, що строк звернення до суду встановлюється з метою забезпечення дотримання принципу правової визначеності, що зокрема, слід розуміти як спрямованість на створення ситуації упевненості для відповідача у справі (як правило, суб'єкта владних повноважень) стосовно відсутності у особи бажання звертатись з відповідним позовом, у тому числі, захищати свої права, та отримання розуміння стабільності (безспірності) відповідних правовідносин.

Наразі у науковій літературі існують різні підходи до розуміння юридичної природи строків звернення до адміністративного суду.

Так, на думку деяких науковців, строк звернення до суду є матеріально-правовим, оскільки він безпосередньо пов'язаний із реалізацією прав і свобод відповідної особи. В обґрунтування такої позиції вказується на те, що цей строк суттєво відрізняється від інших строків, які містяться у процесуальному законодавстві, за суттю, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо; строк звернення до суду не перестає бути матеріально-правовим строком, незважаючи на те, що він міститься у процесуальному законодавстві [1, с. 8; 2, с. 260].

Оцінюючи доцільність підходу, за якого строк звернення до адміністративного суду вважається матеріально-правовим, необхідно акцентувати увагу на тому, що такий підхід сформувався в період чинності попередньої редакції КАС України.

Зокрема, строки звернення до адміністративного суду визначались в главі 8 КАС України (у редакції, чинній до 15 грудня 2017 року), яка мала назву «Строки». При цьому, в цій главі розмежовувались строки звернення до суду (ст.ст. 99–100) та процесуальні строки (ст.ст. 101–103), з чого можна було зробити висновок про те, що строк звернення до адміністративного суду не є процесуальним.

Додатковим аргументом на підтвердження думки про віднесення строку звернення до суду до матеріально-правових науковці [1, с. 8] називали те, що такий строк є подібним до строку позовної давності в цивільному судочинстві, який, в свою чергу, регламентований нормами матеріального права – главою 19 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України).

Проте таке отожднення видається спірним, оскільки на відміну від строку позовної давності, вплив якої є підставою для відмови у задоволенні позову, однак, не перешкоджає розгляду справи (ст. 267 ЦК України), закінчення строку звернення до адміністративного суду є підставою для залишення позову без руху та наступного повернення позову (ст. 123 КАС України). Тобто пропуск процесуального строку тягне за собою відмову від здійснення правосуддя в той час, як матеріальний строк

– відмову у задоволенні позову повністю або частково, що передбачає фактичне здійснення правосуддя.

Після набрання чинності КАС України у редакції після 15 грудня 2017 року глава 6, до якої включені норми, що визначають строки звернення до адміністративного суду, носить назву «Процесуальні строки», що дає змогу поставити під сумнів віднесення відповідного строку до матеріально-правового.

Так, ст. 122 КАС України регламентовано, що позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами.

На цій підставі можна зробити висновок, що КАС України передбачає можливість встановлення іншими законами спеціальних строків звернення до адміністративного суду, а також спеціального порядку обчислення таких строків (можливість поділу строків звернення до адміністративного суду на загальні та спеціальні).

При цьому, з огляду на особливий характер соціальних прав, необхідно вважати, що у справах, пов'язаних із їхнім захистом, належить застосовувати спеціальні строки.

Наприклад, у постанові від 24 квітня 2018 року у справі № 646/6250/17 на підставі аналізу положення ч. 1 ст. 122 КАС України у системному зв'язку з положенням ч. 2 ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Верховний Суд дійшов до висновку, що у разі порушення законодавства про пенсійне забезпечення органом, що призначає і виплачує пенсію, адміністративний позов з вимогами, пов'язаними з виплатами сум пенсії за минулий час, у тому числі сум будь-яких її складових, може бути подано без обмеження будь-яким строком та незалежно від того, чи були такі суми нараховані цим органом [3]. Такий висновок ґрунтується на тому, що право особи на отримання пенсії є безумовним і забезпечення цього права становить суть взятих на себе державою зобов'язань у соціальній сфері. Важливо, що станом на 22 червня 2020 року згідно з Єдиним державним реєстром судових рішень така позиція застосована судами першої та апеляційної інстанції вже більше 3000 разів.

Враховуючи, що пенсія за своєю правовою природою є основним джерелом існування пенсіонера, доходом та власністю (матеріальним інтересом, захищеним ст. 1 Першого протоколу до Конвенції), видається, що до правовідносин, які виникають у спорах, пов'язаних зі стягненням неотриманої з вини органів, які призначають та виплачують пенсію, сум пенсії, можна розглядати питання стосовно застосування строків, визначених в інших законах, зокрема, ст. 87 Закону України «Про пенсійне забезпечення», ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне

страхування» та ст. 51 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб звільнених з військової служби та деяких інших осіб».

Так, відповідно до ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», нараховані суми пенсії, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав своєчасно з власної вини, виплачуються за минулий час, але не більше ніж за три роки до дня звернення за отриманням пенсії; нараховані суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком з нарахуванням компенсації втрати частини доходів.

Аналогічні підходи висловлені у своєму дослідженні В. Сагайдаком, який додатково звертає увагу на таке: заробітна плата і пенсія мають однакову правову природу, оскільки згідно з абз. 14 ст. 1 Закону України «Про громадянство України» заробітна плата і пенсія включені до переліку законних джерел існування [4].

Складність порушених питань призвела до того, що у справі № 510/1286/16-а ухвалою від 02 квітня 2019 року Касаційний адміністративний суд звернувся до Великої Палати Верховного Суду з пропозицією вирішити виключну правову проблему, яка полягає у необхідності формування правових позицій, зокрема, з питання, чи можуть судами застосовуватися у спорах стосовно соціального захисту (для обмеження розміру належних особі сум соціальних виплат) шестимісячні строки звернення до суду, встановлені процесуальним законом – КАС України (ст. 99 у редакції, що діяла до 15 грудня 2017 року, та ст. 122 в чинній редакції), якщо предметом спору є неотримання особою регулярних (щомісячних тощо) соціальних виплат, які суб'єкт владних повноважень з власної вини не виплачував фізичній особі або виплачував у неповному розмірі? [5].

Виняткова складність цих проблем, серед іншого, підтверджується тим, що станом на 04.07.2020 у Єдиному державному реєстрі судових рішень міститься інформацію про більше ніж 8500 зупинених проваджень у судах різних інстанцій до моменту вирішення у Великій Палаті Верховного Суду цієї виключної правової проблеми.

Досить схожою є інша проблема, яка існує в адміністративному судочинстві та пов'язана зі строком захисту порушеного права особи в пенсійних правовідносинах після поновлення раніше призначеної пенсії, яка була припинена відповідно до положень ст.ст. 49 та 51 Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і невідновлена з 07 жовтня 2009 року – дати прийняття Конституційним Судом України рішення № 25-рп/2009 про неконституційність цих положень Закону.

На підставі ухвали Касаційного адміністративного суду від 08 листопада 2019 року справі № 815/1226/18 Велика Палата Верховного Суду згідно з постановою від 20 травня 2020 року зробила висновок про те, що ст.ст. 99, 100 КАС України (у редакції, чинній до 15 грудня 2017 року) не підлягають застосуванню до спорів, які виникли у зв'язку поновленням виплати раніше призначених (нарахованих) пенсій громадянам України, які проживають за її межами, на підставі рішення Конституційного Суду України від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009. Зважаючи на те, що непровадження виплати пенсії таким особам відбулося з вини держави в особі її компетентних органів, поновлення виплати пенсії має проводитися без обмеження будь-яким строком; слід відступити від протилежних висновків Верховного Суду України, викладених у постановках від 08 грудня 2015 року у справі № 21-5653а15, від 12 квітня 2016 року у справі № 462/9427/13-а, від 08 червня 2016 року у справі № 505/2135/14-а та від 11 жовтня 2016 року у справі № 404/4541/15-а, про те, що спори стосовно поновленням виплати раніше призначених пенсій громадянам України, які проживають за її межами, на підставі рішення Конституційного Суду України від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 мають вирішуватися з урахуванням норм процесуального права – ст. ст. 99, 100 КАС України (у редакції, чинній до 15 грудня 2015 року) [6].

Висновки

1. Право на соціальний захист у всіх формах є гарантованим Конституцією України невідчужуваним особистим правом, яке, за загальним правилом, має абсолютний характер (не залежить від внесення змін до законів або фінансових можливостей держави).
2. У правовідносинах стосовно соціального захисту діє презумпція добросовісності особи, для якої обов'язком є лише звернення з відповідною заявою про встановлення (зміну виду) пенсії, іншого виду соціальних виплат та, за необхідності, відповідно до рекомендацій органів соціального захисту надати необхідні документи або інформувати про причини неможливості їх ненадання. Водночас, відповідний суб'єкт владних повноважень зобов'язаний максимально оперативно реагувати на такі звернення особи, забезпечувати їй найбільше сприяння у зборі необхідних документів, а також надавати консультації особі для вибору нею найбільш оптимального способу соціального захисту (вибір виду пенсії тощо); правильно розрахувати і своєчасно та в повному обсязі виплачувати особі належні їй суми. Отримання сум соціальних виплат залежить від дійсного волевиявлення особи, яке стає таким лише після подання останньою у порядку, встановленому законодавством, до визначеного суб'єкта відповідної заяви і повного пакету необхідних документів (важливо, що незнання закону не звільняє особу від обов'язку його виконання та дотримання).

3. У соціальній сфері повинен застосовуватися принцип індивідуального підходу, який зумовлений тим, що значна частина осіб-заявників не володіють спеціальними знаннями у сфері пенсійного законодавства; при призначенні пенсії, досить часто, зустрічаються нетипові ситуації, зумовлені специфікою трудових відносин, періодів та видів трудової діяльності, її оплати, наявністю документів, що це підтверджують, зміною законодавства протягом періоду трудової діяльності, яке впливає на всі вищезазначені чинники.
4. Принцип належного урядування зобов'язує суб'єкта владних повноважень після виявлення допущеної помилки (без рішення суду) невідкладно провести правильний розрахунок розміру пенсії, іншої соціальної виплати та погасити заборгованість, яка виникла.
5. Звернення до суду, за загальним правилом, повинно відбуватися у межах шести місяців з моменту відмови суб'єкта владних повноважень задовольнити відповідну заяву фізичної особи (отриманням особою такого рішення суб'єкта владних повноважень).
6. Право на соціальний захист, зазвичай, реалізують соціально незахищені особи, а тому є спірним підхід, згідно з яким для таких спорів можна застосовувати загальні підходи обрахунку строку звернення особи до суду, який фактично ґрунтується на тому, що протягом шести місяців кожна особа має оперативно реагувати на зміни у законодавстві, перевірити правомірність дій суб'єктів владних повноважень, невідкладно звертатися із заявами та скаргами до таких суб'єктів владних повноважень, а у випадку їх необґрунтованого відхилення – до суду.
7. У разі порушення органом пенсійного фонду або іншим суб'єктом владних повноважень законодавства у сфері соціального захисту застосування до адміністративного позову шестимісячного строку звернення до суду, встановленого ст. 122 КАС України, має наслідком неможливість реалізації особою права на отримання належних їй сум виплат без обмеження будь-яким строком за минулий час з відповідною компенсацією, що гарантовано, зокрема, положеннями ст. 87 Закону України «Про пенсійне забезпечення», ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та ст. 51 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб звільнених з військової служби та деяких інших осіб».
8. У справах стосовно соціальних виплат (їхнього розміру, порядку нарахування тощо) період, за який може бути стягнута відповідна сума, залежить від вини суб'єкта, який допустив неправильне нарахування (нарахування означає первісне визначення суми, що підлягає щомісячній або іншій періодичній виплаті). Цей період є безстроковим, якщо винною особою є суб'єкт владних повноважень,

оскільки неправомірна поведінка, за загальним правилом, не створює жодних правових наслідків, у тому числі, не легалізує триваюче правопорушення.

9. Право особи як учасника правовідносин, що врегульовані законодавством у сфері соціального захисту, на звернення до адміністративного суду з метою встановлення статусу (визнання певного права) та, відповідно, отримання виплати певних сум, пов'язаних з цим статусом, як правило, не обмежено певним строком. Водночас право на стягнення відповідних сум обмежене періодом звернення особи до суб'єкта владних повноважень, який уповноважений надавати такий статус та здійснювати відповідні виплати.
10. Застосовуючи строки у зазначеній сфері, потрібно розрізняти право особи на соціальний захист та право особи на судовий захист. Право на соціальний захист особи реалізується відповідним суб'єктом владних повноважень, як правило, органом пенсійного фонду, за зверненням такої особи з проханням надати певний статус та здійснити відповідні виплати. У випадку, якщо особа вважає, що існує спір у публічно-правовій сфері стосовно реалізації її права на соціальний захист, зумовлений протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, така особа може звернутися до адміністративного суду з позовом, що буде уже способом реалізації права на судовий захист. Згідно з Конституцією України право особи на соціальний захист гарантується, передусім, ст. 46, а право на судовий захист, зокрема, ст.ст. 55 та 124.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2011. № 2(4). URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>
2. Аракелян М. М. Особливості визначення та обчислення строку звернення до адміністративного суду / *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 58. С. 258–264. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_58_39
3. Постанова Верховного Суду від 24 квітня 2018 року у справі № 646/6250/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73634676>
4. Сагайдак В. Щодо строку звернення до адміністративного суду з вимогами, пов'язаними з виплатою сум пенсії за минулий період. URL: [https://protocol.ua/ua/shchodo_stroku_zvernennya_do_administrativnogo_sudu_z_vimogami_pov_yazanimi_z_viplatoyu_sum_pensii_za_minuliy_period_\(stattya_99_kas_ukraini_chastina_druga_statti_46_zakonu_ukraini_pro_zagalnoobov_yazkove_dergavne_pensiyne_strahuvannya_\)](https://protocol.ua/ua/shchodo_stroku_zvernennya_do_administrativnogo_sudu_z_vimogami_pov_yazanimi_z_viplatoyu_sum_pensii_za_minuliy_period_(stattya_99_kas_ukraini_chastina_druga_statti_46_zakonu_ukraini_pro_zagalnoobov_yazkove_dergavne_pensiyne_strahuvannya_))

5. Судові рішення у справі № 510/1286/16-а. URL: <https://zakononline.com.ua/courtdecisions/show/86401146>.
6. Судові рішення у справі № 815/1226/18. URL: <https://zakononline.com.ua/courtdecisions/show/89819907>.

Мирослава БЛАК

*суддя, Верховний Суд,
доктор юридичних наук*

РІШЕННЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ ТА ЇХНЄ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАКТИКИ

Захист права особи на різні виплати при звільненні, компенсації різного роду у сфері проходження публічної служби особою, є частиною соціальних прав. Відповідно кожна особа має в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень (далі – СВП) порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їхній захист (ч. 1 ст. 5 КАС України).

У зв'язку з цим дуже важлива судово-практика Верховного Суду, наділеного правом застосовувати конституційні принципи верховенства права, законності, юридичної визначеності, пропорційності, які є критеріями самообмеження діяльності СВП та відповідно формують національну судову доктрину за допомогою реалізації завдань та основних засад адміністративного судочинства відповідно до ст. 2 КАС України. Останнє обумовлено насамперед ст. 3 Конституції України, яка гарантує найвищу цінність людини і є установчим принципом усіх конституційних прав для основ аргументації в правових позиціях рішень Верховного Суду.

Вказана гарантія звернення до адміністративного суду за захистом, закріплена на рівні Конституції України в розділі «Правосуддя», де згадується про діяльність окремо адміністративних судів (ст. 125) та спрямована на втілення «права» людини, а також «справедливості» у вчиненні адміністративних дій СВП. Адже конституційний принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України) та принцип законності (ст. 19 Конституції України), які є ключовими у здійсненні СВП їхньої діяльності, здійснюється саме через адміністративне право. Принцип верховенства права (ст. 6 КАС України) спонукає суд до встановлення правомірності управлінських дій.

Так, як указав Верховний Суд, згідно з принципом законності (ст. 19 Конституції України), робота органу державної влади здійснюється відповідно до заздалегідь визначеної юридичної процедури з чіткими відповідними критеріями, що робить його діяльність підзвітною і не дозволяє йому діяти на власний розсуд (постанова ВС від 12 червня 2019 року у справі № 9901/105/20).

Сам же принцип законності у поєднанні з принципом верховенства права також вимагає, щоб такі дії органів державної влади були ще й правовими (постанова ВС від 09 жовтня 2019 року № П9901/426/19).

Для СВП важливо керуватися ч. 2 ст. 2 КАС України під час прийняття рішень чи вчинення ними дій, оскільки, у разі звернення до особи за захистом прав, свобод та інтересів до суду від порушень з боку СВП, адміністративні суди перевіряють чи прийняті (вчинені) вони: 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 ухвалення 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 спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

У разі невідповідності критеріям, визначеним у ч. 2 ст. 2 КАС України, зокрема щодо обґрунтованості, неупередженості, добросовісності, розсудливості, пропорційності, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для вчинення дії/ прийняття рішення та з дотриманням принципу рівності перед законом, Верховний Суд такі рішення і дії визнає протиправними, скасовує їх та формує критерії законності вчинення ними дій.

Правові позиції, що містяться в рішеннях Верховного Суду, зумовлюють СВП вивіряти свої дії під час ухвалення відповідних рішень. Прийняття рішень СВП має відбуватися з урахуванням критеріїв, визначених в ч. 2 ст. 2 КАС України, які й обґрунтовують вчинення СВП дискреції по відношенню до процедурних прав особи, що походять від її первинних прав і гарантують особі, що вона буде «почутою», особливо, коли особа зазнає негативного ефекту від рішення СВП. Дії СВП повинні засвідчувати повагу до людини, справедливе ставлення до неї і виправдовувати здійснення влади.

Із цією метою Верховний Суд запровадив принцип правової (справедливої) процедури (постанова Верховного Суду від 25 липня 2019 року у справі № 826/13000/18), або «fair procedure», яка є складовою принципу верховенства права і принципу законності і передбачає правові вимоги до належного прийняття актів органами публічної влади. Установлена правова (справедлива) процедура є важливою гарантією недопущення зловживання з боку органів публічної влади під час ухвалення рішень та вчинення дій, які повинні забезпечувати справедливе ставлен-

ня до особи. Водночас застосування правової (справедливої) процедури, гарантує відкритість влади у цілому та зберігає довіру до неї (public trust).

Запровадження Верховним Судом правової (справедливої) процедури, в умовах відсутності спеціального закону про адміністративні процедури, обумовлено Конституцією України та імпліцитним бажанням законодавця заручитися підтримкою сталої практики судів реалізувати наміри, які містяться в Основному Законі. Метою цих намірів, є захист конституційних прав людини, в сенсі, недопустимості незаконного втручання СВП в сферу свободи індивіда, тобто порушень вимог ст. 19 Конституції України щодо законності вчинення ним дій. Дуже часто СВП в положеннях закону бачить лише межі свободи, забуваючи про її основоположну сутність. Якраз правові позиції в рішеннях Верховного Суду дозволяють «приземлити» текстуально і імманентно властиву діяльність СВП, як того вимагає Конституція України, особливо там, де має місце дискреція, в застосуванні їхніх повноважень.

Дискреція, яка реалізується СВП у публічних інтересах відповідно до ст. 3 Конституції України, має бути найкращим способом її здійснення стосовно особи (постанова ВС від 09 жовтня 2019 року № П9901/426/19). Тому СВП важливо перевірити в межах процедурних прав, чи була особа почутою (іншими словами, поміченою), оскільки процедура – це стандарти справедливості, які ґрунтуються на ст. 3 Конституції України.

Як указано в постанові Верховного Суду від 10 квітня 2019 року у справі № 826/16495/17, органи, який ухвалює рішення, повинні надаватися дискреційні повноваження (де це необхідно) за умови наявності процедур, що унеможливають зловживання ними. Тобто повноваження на здійснення дискреції органом, може перетворитися на свавілля і потребує унормованого визначення правової процедури ним самим.

У зв'язку із цим, в іншій постанові 16 квітня 2020 року (справа № 804/4069/17) Верховний Суд зазначив, що виконання службових обов'язків, не дозволяє посадовій особі діяти в межах «якщо не заборонено, то дозволено», оскільки недотримання чітко визначених повноважень або відповідних процедурних правил, є свавіллям з боку уповноважених осіб.

Отже, Верховний Суд через формування правових критеріїв здійснення повноважень СВП, зменшує застосування владної сили у відносинах держави із людиною, забезпечує балансування між тим, що необхідно для людини і тим, що необхідно для унеможливлення зловживання владою по відношенню до людини. І в такий спосіб, сприяти СВП здійснювати свою діяльність не на провладній, яка призводить до дисбалансу чи непропорційності відповідних інтересів, а на ґрунтовній аргументації ухвалення відповідних рішень, керуючись ст. 3 Конституції України.

З іншого боку, формування судової доктрини Верховним Судом, сприяє єдності судової практики та сталості правових позицій судів для широкого використання, особливо у випадках, де законодавець уникає спеціального прийняття нормативного акта і залишає відкритим певне питання на розсуд судової гілки влади. Так, Верховний Суд, сформувавши доктрину правової (справедливої) процедури, заклав міцний фундамент для ухвалення парламентом закону про адміністративну процедуру. Це і є співпраця у здійсненні державної влади в Україні (ст. 6 Конституції України) щодо утвердження прав людини (ст. 3 Конституції України).

Олег БіЛОУС

*суддя, Верховний Суд,
кандидат юридичних наук*

ДО ПИТАННЯ ПРО СУТНІСТЬ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ ЯК ЦІННІСНОЇ ОСНОВИ ЗАВДАНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Закріплення статтею 3 Конституції України положень про визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю, спрямування змісту і спрямованості діяльності держави правами, свободами людини та їх гарантіями, а також відповідальність держави за свою діяльність перед людиною та визначення основним обов'язком держави [1], послугувало потужним імпульсом для представників вітчизняного наукового співтовариства до осмислення антропологічних або людиноцентристських засад, що виступають вихідними для зазначених положень, а також до їх зведення до прикладного інструментарію для оцінки законодавства на відповідність цим засадам. Однак, на теперішній час в науці про право не напрацьовано однозначне розуміння людиноцентризму та цілісного уявлення про прикладні наслідки запровадження засад людиноцентризму.

Розпочинаючи дослідження відповідних доктринальних джерел, зазначимо, що висловлюючи міркування про людиноцентризм Д. А. Гудима, зауважив, що ХХ століття внесло багато нового у розуміння людини та її меж. Воно стало антропологічним поворотом у філософії, причиною якого була так звана людська криза, що зумовила зміну уявлень про становище людини у суспільстві, Всесвіті. Це спричинило особливу зацікавленість філософів біосоціальним індивідом та формування окремої галузі філософського знання – філософії людини, котра претендує на те, щоб стати новою фундаментальною наукою, висновки якої будуть основою сучасного природного праворозуміння [2, с. 123].

Учений також наводить розуміння сутності антропологічного підходу, який характеризується:

- спробою визначити основи і сфери «власне людського» буття, індивідуальності людини, її суб'єктивно-творчих можливостей;
- спробою зробити людину «мірою всіх речей», з неї та через неї пояснити як власну природу, так і смисл та значення навколишнього світу;

– прагнення виділити спеціального окремого індивіда як предмета філософського пізнання у найрізноманітніших вимірах, що характеризують природу людини у специфічних якостях [2, с. 123].

Видається обґрунтованим припустити, що позиція вченого зводиться до того, що саме людина, в розумінні її якостей, можливостей, властивостей і потенціалу, її потреб і інтересів, є основною мірою всієї діяльності суспільства.

Вивченню змісту антропоцентризму і його застосуванню в правовій сфері присвятила своє дослідження також О. В. Гладка, яка вказує на те, що в центрі людиноцентризму, як антропологічної засади європейської інтеграції, – людина з усіма потребами і можливостями, інтересами і діями. Ефективність антропологічної парадигми європейської інтеграції, соціальна його адекватність передбачають такі моральні характеристики діяльності, як чесність і справедливість, розуміння того, що в результаті головною цінністю є тільки людина «як міра всіх речей». Тому проблеми людини гостро стоять в центрі всієї європейської філософії, яка осмислює взаємовідносини людини і суспільства, людини і влади, людини і природи, людини і управління [3, С. 65–66]. Розмірковуючи над позицією вченого, зазначимо, що вона робить наголос на тому, що людиноцентризм передбачає розгляд і вирішення суспільних проблем через дослідження і вдосконалення відносин між людиною та іншими, похідними від останньої, суб'єктами, такими як влада, управління, та тими, які хоча і виникли не у зв'язку із людиною, проте взаємодіють із нею, як, наприклад, навколишнє природне середовище. Таке бачення слід безумовно визнати слушним, оскільки воно відображає зміну парадигми із «державоцентризму» до ідеології, в межах якої розглядаються відносини людини із усім тим, із чим вона взаємодіє. Інакше кажучи, йдеться про те, що основою людиноцентризму є визнання того, що людина має потреби, які притаманні їй як індивіду, а не представнику групи за тією чи іншою ознакою, до якої людина належить. Вочевидь, це твердження є підставою для відходу від ідеологій, що ґрунтуються на концепції колективізму або групової ідентичності, у межах якої людина сприймається як складова групи, суспільства, а кожен член таких груп вважається носієм спільних (однакових) потреб та інтересів.

Підсумовуючи дослідження стану розробки поняття «людиноцентризм» у вищевказаних працях вітчизняних вчених, маємо звернути увагу на те, що розуміння змістовного наповнення ідеалів людиноцентризму та шляхів їх втілення у законодавство й правозастосовчу практику видається неповним та неоднозначним. Зокрема, у деяких наукових публікаціях наводиться твердження про те, що «людина є мірою всіх речей» без розкриття практичного значення цього або висловлюється думка про притаманність людиноцентризму тих чи інших ознак без їх вичерпного

переліку та побудованого на їх основі визначення поняття про людиноцентризм, що може негативно впливати на можливість практичної реалізації цієї ідеології. Зважаючи на це, подальшим кроком у рамках цього дослідження, перш ніж перейти до визначення впливу концепції людиноцентризму на юридичну наукову думку, вважаємо за необхідне визначити поняття «людиноцентризм» і встановити його ознаки.

Виходячи з наведених вище тез науковців, підсумовуючи спільне, на що у них звернено увагу, а також з огляду на висновки, яких дійшли вчені, застосовуючи ідеологію людиноцентризму в своїх дослідженнях, вважаємо за необхідне вказати на те, що людиноцентризм характеризується таким:

- 1) перш за все людиноцентризм є ідеологією або концепцією в тому значенні, що містить певні принципи, застосування яких до життєвих ситуацій дає змогу досягти максимально можливої реалізації потенціалу людини в тих межах, в яких така реалізація не порушує прав і свобод інших людей;
- 2) засадою людиноцентризму є твердження про те, що оцінка ефективності суспільних інститутів здійснюється з позиції максимально можливого задоволення потреб та інтересів кожної конкретної людини, а не окремих соціальних груп, в т.ч. суспільства, або політико-правових утворень, в т.ч. держави;
- 3) людиноцентризм виключає можливість примусового підпорядкування життєдіяльності людини будь-якій іншій меті, окрім задоволення власних потреб та інтересів;
- 4) людиноцентризм також включає в себе покладення на людину відповідальності за власне життя в тому сенсі, що суспільство має право накладати лише ті обмеження, які необхідні для забезпечення можливості належного співіснування людей без примусового втручання в життя один одного.

Поруч із вищезазначеним слід мати на увазі, що ідеологія людиноцентризму не передбачає повне відокремлення людини від суспільства. У зв'язку з цим, оскільки людина користується перевагами життя в суспільстві (забезпечення безпеки, об'єднання ресурсів, соціальні гарантії тощо), людина може мати пропорційні обов'язки, наприклад, щодо сплати податків, надання показань під час допиту її як свідка, крім окремо застережених винятків.

Водночас, оскільки повноваження суспільства відносно людини обмежені виключно забезпеченням людині можливості для реалізації її потреб, державу не можна вважати відповідальною за саму таку реалізацію. У такому випадку суспільство зобов'язане забезпечити людині можливість реалізувати свої потреби шляхом захисту її прав і свобод, проте не зобов'язане жодним чином надати людині конкретні життєві блага (зазначене правило може мати виключення у вигляді зобов'язань суспільства перед певними його членами, які можуть бути об'єднанні у певні категорії

(діти, що є сиротами або позбавленими батьківського піклування, учасники бойових дій, пенсіонери тощо). Однак такі зобов'язання повинні мати конституційно-правові підстави та бути справедливими, оскільки передбачають обмеження прав і свобод тих членів суспільства, які забезпечують відповідність життя представників зазначених категорій соціальним стандартам, за рахунок свого особистого приватного майна.

Отже, людиноцентризм – це ідеологія (основоположна філософська концепція), згідно з якою задоволення прав, свобод та законних інтересів людини є метою існування суспільства, яке має забезпечити максимально сприятливе середовище для реалізації прав, свобод та законних інтересів людини без надмірного обтяження суспільства та зобов'язанням людини у виключних випадках, установлених найвищими законодавчими актами, вживати заходів для задоволення суспільних інтересів. Ключовою ознакою людиноцентризму є розуміння людини як точки відліку або «міри всіх речей» в тому сенсі, що прийнятність або неприйнятність певної суспільної моделі з позиції прав та свобод кожного індивіду, а не певних соціальних груп.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 15 березня 2016 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
2. Гудима Д. А. Філософсько-антропологічний підхід – методологічний фундамент сучасної юридичної науки. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8538/27-Hudyma.pdf?sequence=1>
3. Гладка О. В. Передумови реалізації адміністративно-правової доктрини людиноцентризму. *Юридичний науковий журнал Lex Portus*. Одеса, 2017. № 1 С. 64–73.

Анна БУЧИК

суддя, Верховний Суд,
кандидат юридичних наук

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ТА ЇХ ЗАХИСТ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДОМ. ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

У традиційному розумінні діяльності визначальними складовими поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їхня сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними [1].

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (стаття 46 Конституції України) [2].

Реалізація прав громадян тісно пов'язана з їхнім захистом. При цьому під захистом прав розуміється діяльність по усуненню перешкод на шляху реалізації суб'єктивних прав, чим обумовлено *актуальність* теми, порушеної в дослідженні.

Забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004). До таких механізмів належить структурована система судів і види судового провадження, встановлені державою. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина [3].

Соціальні права: право на соціальне забезпечення, право на певні блага, визнані суспільством як необхідні, що гарантують особі за наявності відповідних умов на мінімальному соціально прийнятному рівні мати певне матеріальне забезпечення, яке є гарантованим, невідчужуваним, а не задекларованим, та не піддається регулярному сумніву з боку держави. Адже стабільність добробуту є запорукою для реалізації безлічі інших прав та можливостей для будь-якої особи.

Реалізація соціальних прав вимагає значних матеріально-економічних витрат держави, що викликає багато заперечень від останньої та суперечностей із отримувачами її послуг через платіжну неспроможність та обмеженість наявних ресурсів. Тому зміст та обсяг державних гарантій для реалізації соціальних прав має відповідати принципу реальності, тобто нормативно-правовими актами мають бути визначені тільки ті види та розміри соціальних виплат та інших соціальних пільг, які держава в змозі надати громадянам і нести видатки, виходячи з наявності ресурсів та на основі принципу балансу інтересів людини, суспільства та держави.

Механізм судового захисту соціальних гарантій включає як національні суди, так і можливість звертатися до Європейського суду з прав людини. Як засвідчила практика розгляду справ щодо соціальних гарантій, суди стали дієвим механізмом їхнього гарантування. Слід погодитися з деякими вченими, що зазначають про появу такої соціальної якості, яка є не одностороннім обов'язком держави забезпечити соціальний захист громадян, а створює умови для їхньої взаємодії, усунення конфліктів, подолання інертності особи в вирішенні тих проблем, від яких безпосередньо залежить матеріальне благополуччя.

Правове забезпечення захисту цих суспільних відносин переважно здійснюється за правилами адміністративного судочинства. Адміністративні суди на сучасному етапі, прагнучи до всебічного забезпечення прав людини, задля задоволення соціальних потреб та інтересів, впорядкування процедури відновлення порушених або оспорюваних соціальних прав та інтересів, гарантування об'єктивного та дієвого незалежного механізму судового розгляду справ, для ефективності чого у правовій державі створюються необхідні умови, стикаються з певними викликами.

З одного боку, перманентне збільшення кількості адміністративних позовів вказаної категорії, ускладнення спорів за сутністю спірних правовідносин, обвинувачення у відсутності гарантованих процесуальних гарантій для учасників судового процесу. З іншого – сучасний адміністративний процес характеризується посиленням значення забезпечення гарантій прав, свобод та законних інтересів особи в адміністративному провадженні, що, передусім, вимагає від осіб, відповідальних за здійснення останнього, додаткових зусиль для організації його оперативності. Ці дві ключові, але певною мірою суперечливі тенденції, визначають суттєве зростання навантаження на суб'єктів відправлення правосуддя – суддів. При цьому зазначені явища спостерігаються в умовах обмежених можливостей бюджетного фінансування, матеріального та кадрового забезпечення, у тому числі адміністративно-процесуальними засобами [4].

В умовах реформування системи судів, за потреби в економії бюджетних коштів, задля вирішення пріоритетного завдання, як от вирішення судових спорів, вдається

вкрай необхідним з метою вдосконалення вітчизняного адміністративного процесуального судочинства оптимізувати процесуальні процедури.

Фактичним поштовхом до оптимізації судових процедур шляхом надання їм спрощеного електронного формату стало поширення Україною небезпечної гострої респіраторної хвороби COVID-19, що зробила великий виклик юридичному ринку та судовій системі, які сьогодні замислилися над необхідністю удосконалення електронного судочинства. Не перший рік для правосуддя задекларовано роботу електронного суду, але саме в умовах карантинних обмежень нам необхідна його досконала робота для реалізації «дистанційного» суду.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (зі змінами) введено обмеження на перевезення пасажирів автомобільним транспортом міжміського сполучення та заборонено перевезення залізничним транспортом, також відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23 березня 2020 року № 228 «Питання перевезень авіаційним транспортом» обмежено прийняття та відправлення повітряних суден щодо перевезення пасажирів. Крім того, значно обмежено перевезення пасажирів міським пасажирським транспортом.

Запроваджені заходи значно ускладнили, а іноді й унеможливили для сторін реалізацію права на участь у розгляді справ в суді через обмеження пересування як в межах території держави, так і в межах населених пунктів. Також, зазначеною постановою було рекомендовано забезпечити за технічної можливості роботи в режимі реального часу через Інтернет.

Дорожньою картою для втілення в життя дієвої системи впровадження принципу процесуальної економії та ефективності адміністративного судочинства шляхом регламентації процедури проведення судового засідання в режимі відеоконференції стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30 березня 2020 року № 540-IX, яким внесені зміни до процесуальних кодексів.

Зокрема ст. 195 КАС України доповнено ч. 4, у якій зазначено, що під час карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), учасники справи можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів.

Хоча формально, така можливість була передбачена ще з 2017 року, однак практична її реалізація була прив'язана до розробки та запуску «легендарної» Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

До законодавчих змін судові засідання в режимі відеоконференції проводилися у форматі, коли сторона у справі перебувала в приміщенні суду, розташованому найближче до місця її перебування. Сьогодні ж, як ніколи, юридична спільнота потребує запровадження універсальної платформи електронного суду, оскільки необхідно чітко розуміти, як реалізувати право кожного громадянина на отримання судових послуг в умовах повсюдних обмежень. І це питання постало як вкрай необхідне та нагальне, незважаючи на консервативність та формалізованість судових процедур, що нині потребують революційних та інноваційних рішень.

Змінити підхід до системи забезпечення діяльності суду в частині роботи електронних засобів зв'язку покликаний наказ Державної судової адміністрації України від 23 квітня 2020 року № 196, яким затверджено нову редакцію Порядку роботи з технічними засобами відеоконференцзв'язку під час судового засідання в адміністративному, цивільному та господарському процесах за участі сторін поза межами приміщення суду. Відповідно до оновленого Порядку, суди можуть використовувати не лише систему відеоконференцзв'язку сервісу Easuson, а й інші доступні суду та учасниками судового процесу засоби, що забезпечують проведення судових засідань в режимі відеоконференцзв'язку та відповідають вимогам законодавства.

Отже, підвищується ефективність процесу проведення онлайн-засідань за допомогою декількох платформ на вибір, це сприяє спрощенню допуску до реалізації права на участь в судовому засіданні поза межами суду широкого кола користувачів, різних верств населення та вікових груп.

Це є назрілим, у тому числі, для розгляду справ із захисту соціальних прав, що не повинен залежати від зовнішніх чинників, стану здоров'я, зайнятості, матеріальної спроможності дістатися до суду та ін.

Крім того, належно сконцентрувати увагу та виділити головне в питанні судового захисту соціальних прав громадян дозволило би створення кодифікованого акта у сфері законодавчого регулювання права на соціальний захист, що підтвердило би прагнення держави гарантувати це конституційне право та вирішити безліч проблемних питань, які протягом багатьох років накопичуються в Україні у цій галузі.

На думку автора, використання напрацьованих правових позицій, визнання значної ролі Верховного Суду в правозастосуванні дасть змогу раціоналізувати та оптимізувати правову політику в царині соціального захисту як найважливішої складової соціальної держави, створити правове поле для забезпечення умов формування якісно нового механізму захисту соціальних прав людини в Україні.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005 р. № v005p710-05. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.
2. Конституція України (ст. 46) зі змінами від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10>.
4. 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/n2/16baysap.pdf>.

Ольга ГУСАР

*доцент, кафедра конституційного
і адміністративного права юридичного факультету
Національного авіаційного університету,
кандидат юридичних наук*

РОЛЬ ЗРАЗКОВОЇ СПРАВИ ЯК ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ЗАХИСТІ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Людина в її відносинах із суспільством та державою досить часто визначається через ті соціальні права і свободи, які сама намагається утверджувати, виборювати і захищати в певний період свого історично розвитку. Місце людини в системі державної політики є стан її соціального захисту та надання соціальних гарантій. Поняття «соціальне» – багатогранне явище, яке тлумачиться по-різному, але обов'язково зводиться до наявності людини як соціальної, біологічної та духовної істоти, утворення стійких великих груп людей (соціальні спільноти), між якими існують відносини, і здійснюється захист свої інтересів на користь «всіх», а не окремої особи. Зокрема, до соціальних прав можна віднести ті права, які гарантують нормальні соціальні умови життя з можливістю набуття соціальних благ, володінні, користуванні й розпорядженні ними та, за необхідністю, захистом своїх соціальних інтересів. Судовий захист соціальних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права і дії закону в Україні забезпечується судовою гілкою влади.

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 здійснюється відповідно до п.6 ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) і відносяться до справ незначної складності [1], і, враховуючи їхню значимість, потребують швидкого розгляду.

Новели, які з'явилися в Кодексі адміністративного судочинства України (КАСУ), започаткували розвиток нового інституту зразкової справи, що ознаменувало початок нового шляху до міжнародних стандартів процесуального розгляду справ та по-

зитивних зрушень щодо захисту соціальних прав населення України. Зразкова адміністративна справа – типова справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення. Законодавець у п. 21 ч.1 ст. 4 КАСУ, визначив, що типові адміністративні справи – це адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень, спір у яких виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги [1].

Наявність типових справ характерна тільки для адміністративного судочинства і містить низку ознак: 1) відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень (зумовлено специфікою адміністративного судочинства); 2) спір виник з аналогічних підстав; 3) спірні правовідносини регулюються одними правовими нормами; 4) позивачами заявлені аналогічні вимоги.

Визначимо такі специфічні особливості зразкових адміністративних справ: 1) вони є різновидом типових адміністративних справ; 2) провадження в зразкових адміністративних справах здійснюється лише Верховним Судом, при цьому він виступає як суд першої інстанції; 3) результатом розгляду зразкової адміністративної справи є постановлення зразкового рішення.

З аналізу адміністративних справ після внесення змін до КАСУ у період з 15 грудня 2017 року до 16 лютого 2020 року Верховний Суд розглянув 85 зразкових справ [2]. Із них більшість (49 справ) стосуються саме захисту соціальних прав громадян України з приводу реалізації публічної політики у сфері праці, зайнятості населення та соціального захисту і публічної житлової політики. Законної сили набрали 12 рішень у зразкових справах, всі вони стосуються відновлення порушених соціальних прав населення України [2].

Так, предметом розгляду 6 зразкових справ є пенсійне забезпечення, а саме справи: 1) про перерахунок пенсій пенсіонерам Міністерства внутрішніх справ України з урахуванням грошового забезпечення поліцейських; 2) про переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця; 3) про видачу пенсіонеру органами прокуратури довідки про заробітну плату для перерахунку пенсії у зв'язку із підвищенням заробітної плати працівникам органів прокуратури; 4) про припинення виплати пенсії за віком внутрішньо переміщеній особі; 5) про не складання нової довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсії; 6) про розмір пенсії військовослужбовців за вислугу років.

Дві зразкові справи стосувалися соціального захисту прав учасників бойових дій: 1) справи про грошову компенсацію за невикористані дні додаткової відпустки учаснику бойових дій; 2) про розмір доплат, передбачених законодавством для учасників бойових дій:

Ще дві зразкові справи щодо правильного застосування норм Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»: 1) про скасування рішення щодо застосування штрафних санкцій та застосування пені за несплату або несвоєчасну сплату єдиного внеску; 2) про сплату єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування фізичною особою-підприємцем, яка здійснює незалежну професійну діяльність.

Змістом однієї зразкової справи є звернення особи з позовом до Управління праці та соціального захисту населення районної державної адміністрації про визнання протиправною бездіяльності щодо ненарахування та невиплати щомісячної грошової допомоги у зв'язку з обмеженням споживання продуктів харчування місцевого виробництва та особистого підсобного господарства та зобов'язання провести нарахування та виплату такої допомоги.

Одна зразкова справа щодо форми виготовлення паспорта громадянина України, де позивач вернулася до суду з позовом, заперечуючи проти виготовлення паспорта громадянина України у формі картки з безконтактним електронним носієм, який міститиме її персональні дані. Велика Палата Верховного Суду у цій справі вбачає порушення конституційного права особи, статті 32 Основного Закону, якою закріплено заборону збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди і що ті, хто відмовляються приймати новітні технології, повинні завжди мати альтернативу, тобто до таких осіб застосовуються традиційні методи ідентифікації особи з видачею паспорта громадянина України у формі книжечки відповідно до Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-XII.

Отже, позитивним у практиці Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду вбачається акцент на розгляді зразкових справ та ухвалення зразкових рішень саме з питань соціального пенсійного забезпечення населення непрацездатним особам, відновленні їхніх законних прав та забезпечення виконання обов'язку державними органами щодо правильності нарахування пенсій та вчасних їхніх виплат. Ефективний судовий захист пенсійного забезпечення – це відновлення гідного життя пенсіонерів.

Водночас, велика кількість справ, що надходить до судів з питань порушення соціального захисту населення свідчить про незадовільну оцінку роботи соціальних органів державної влади, прогалинах в законодавстві, колізій щодо врегулювання питань соціальних гарантій, їхнього нарахування та порядку здійснення виплат. Наявні обставини призводять до розбалансування можливостей вдоволення основних соціальних потреб населення, низького рівня якості життя більшості українців.

Порушення принципу верховенства закону, нагромадження нормативного масиву з питань соціального захисту та недостатній рівень спеціальних знань учасників процесу, зокрема громадян (позивачів), які у переважній більшості випадків некоректно формулюють вимоги, а також суддів, є причиною низької результативності у вирішенні переважної більшості спорів, що виникають з приводу порушеного права людини на соціальний захист. Усі ці проблеми в демократичній країні потребують нагального вирішення і є першочерговими.

За даними стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2019 році «показник надходження матеріалів до окружних адміністративних судів збільшився (+13%), а також до окружних адміністративних судів надійшло майже в 4 рази більше звернень, ніж до місцевих загальних судів як адміністративних» [3]. Звичайно такий стан в судовій системі свідчить про перенавантаження адміністративних судів, що з об'єктивних причин негативно впливає на строки розгляду справи або на якість судового рішення.

Резюмовано, що інститут зразкової справи є одним із важливих, необхідних та корисних інститутів адміністративного судочинства взагалі і безпосередньо в захисті соціальних прав і відновленні порушених прав з боку державних органів в Україні. Застосування інституту зразкової справи надає можливість забезпечити ефективність, передбачуваність та однаковість судової практики в однотипних спорах. Крім того, це зменшить навантаження на суди, які перевантажені адміністративними справами з питань соціального захисту населення. Відпадає необхідність в апеляційному та касаційному оскарженні рішень, які будуть прийняті судами першої інстанції за наслідками розгляду типових справ з урахуванням правових висновків, викладених в рішенні Верховного Суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи. Від якісного та неупередженого розгляду справи суддями Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду залежить ухвалення рішення по зразковій справі, що буде взірцем для багатьох типових справ. Поряд з цим судді адміністративних судів повинні відповідально підходити до правильної ідентифікації справи як типової для застосування до неї зразкового рішення.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (із змінами і доповненнями). URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 11.05.2020).

2. Зразкові справи (аналітичний огляд). Київ, 2020. Вип. 2. С. 30. URL: supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zrazkovi_spravi_1.pdf (дата звернення: 11.05.2020).
3. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2019 році. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Analiz_Admin_sudu_2019.pd (дата звернення: 11.05.2020).

Юлія ДОРОХІНА

*помічник голови, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор*

ВСТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ НЕКОНСТИТУЦІЙНОСТІ ЗАКОНУ ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ У ЗВ'ЯЗКУ З ВИКЛЮЧНИМИ ОБСТАВИНАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Серед підстав для перегляду судових рішень в адміністративному процесі у зв'язку з виключними обставинами є, зокрема, така підстава, як «встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане» (п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України). Отже, йдеться про надання стороні права на застосування інституту *restitutio in integrum* (лат. – повернення сторін до первісного юридичного стану) після ухвалення рішення Конституційного Суду України.

Гарантуючи таке право, законодавець мав на меті забезпечити поновлення порушеного права особи внаслідок застосування у його адміністративній справі положень закону, які не відповідають Конституції України.

Саме тому особа, справу якої було вирішено на підставі неконституційного закону (його окремих положень), має змогу одержати сатисфакцію внаслідок порушення своїх прав, і саме для цього вона звертається із заявою про перегляд адміністративної справи за виключними обставинами. Так само суд має керуватися конституційним принципом, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, насамперед, щодо питань, коли внаслідок дії неконституційного закону порушені права останньої.

Держава має забезпечити для людини, яка зазнала несправедливості, ефективне поновлення її прав через можливість повторного розгляду справи, під час якого суд, зважаючи на рішення Конституційного Суду України, матиме змогу переглянути справу відповідно до закону, який узгоджується з Конституцією (або без застосування закону, який з Конституцією не узгоджується), а отже особі буде надана практична та ефективна можливість на здійснення справедливого судового розгляду.

Таким чином саме у спосіб закріплення у КАС України можливості перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами законодавець мав на меті забезпечити можливість відновити попередній юридичний стан, який передував застосуванню (не застосуванню) судом у процесі вирішення справи правового акту чи його окремого положення, визнаного у подальшому Конституційним Судом України неконституційним. Тому цілком логічним вбачається запровадження, відповідно до реформи 2017 року, інституту виключних обставин для перегляду судових рішень і визначення встановленої неконституційності правового акту чи його окремого положення саме як виключної обставини.

Проте доцільно зазначити, що підходи до практичної реалізації вказаного положення є доволі дискусійними, оскільки на сьогодні не сформовано єдиної позиції в цьому питанні ані науковцями, ані практиками.

Передусім йдеться про юридично значущі наслідки рішення Конституційного Суду України для остаточного судового рішення в адміністративній справі. У зв'язку з цим варто сказати, що насамперед це питання пов'язане з нормативно визначеною дією у часі актів Конституційного Суду України.

Традиційно усе різноманіття наявних у світі підходів до визначення моменту початку дії у часі актів конституційного суду поділяють на три групи: *ex tunc* (із самого початку), *ex nunc* (відтепер) та *pro futuro* (на майбутнє). Переважна більшість держав при визначенні моменту початку дії у часі актів національних конституційних судів виходять з необхідності забезпечення правової безпеки і визначеності, що передбачає застосування принципу *ex nunc* та з певними застереженнями – *pro futuro*. Проте навіть у тих державах, які керуються принципом *ex tunc*, сфера його застосування суворо обмежена і, за загальним правилом, не поширюється на остаточні судові рішення.

Тому в різних країнах або закріплюється зворотна дія рішення конституційного суду для застосування у справі особи-заявника, або, що відбувається значно частіше, рішення конституційного суду з певними суттєвими застереженнями визнаються підставами для перегляду остаточних судових рішень [1].

Згідно з ч. 2 ст. 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Таким чином рішення Конституційного Суду України діють за принципом *ex nunc*. Отже, правовий акт, визнаний Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України, втрачає чинність і не підлягає застосуванню з дня ухвалення відповідного рішення [2].

Проте Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні певний момент у майбутньому, коли такий неконституційний правовий акт втратить чинність. Тобто на розсуд самого Конституційного Суду України до окремих рішень, як виняток, може бути застосований принцип *pro futuro*. При цьому ані Конституція України, ані будь-який нормативно-правовий акт не містить винятків щодо дії рішень Конституційного Суду України.

Варто наголосити, що для правозастосовної практики щодо перегляду судових рішень у зв'язку зі встановленою неконституційністю правового акту чи його окремого положення, застосованого судом при вирішенні адміністративної справи, питання щодо моменту початку дії у часі актів Конституційного Суду України має фундаментальне значення. Показовою в цьому плані є позиція Верховного Суду у справах № 820/2640/17, № 755/4893/18, № 575/208/17, № 812/1266/17 тощо.

Вбачається, що остаточне вирішення питання щодо досліджуваної проблематики як науковців, так і практиків ще попереду. Зокрема суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Альберт Єзеров у своєму блозі вказав, що практика ВС дає підстави для пошуку саме законодавчих шляхів вирішення цієї проблеми. Тож, на його думку, існує нагальна потреба доповнення ст. 361 КАС України частиною такого змісту: «При перегляді судового рішення за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 5 цієї статті суд, що переглядає судові рішення, не застосовує визнані неконституційними положення закону, іншого правового акту, застосованого судом при вирішенні справи, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії та юридичні позиції, викладені Конституційним Судом України у відповідному рішенні КСУ».

При цьому, як зазначив автор, повним та ефективним цей механізм стане лише при законодавчому унормуванні порядку відшкодування завданої неконституційним законом шкоди, як того вимагає ч. 3 ст. 152 Конституції. Тому, попри перспективну дію рішень Конституційного Суду України, людині має бути надано можливість розгляду її справи на підставі закону, що відповідає Конституції та дає право на справедливе вирішення спору, що є основною метою правосуддя. Однак інститут перегляду за виключними обставинами (та й практика його застосування) не забезпечують при нинішньому законодавчому регулюванні повною мірою ефективного поновлення в правах [3].

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Mavcic A. Constitutional review systems around the world. Lake Mary, FL: Vandeplas Publishing, 2018. 732 p.
2. Терлецький Д. С. Ефективність конституційної скарги як засобу юридичного захисту конституційних прав особи. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 147. С. 23–36. URL: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.147.182313>.
3. Єзеров А. Конституційна скарга і виключні обставини для перегляду справ URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/811129/>.

Наталя ЗАГОРОДНЯ

доцент, кафедра юридичних дисциплін
факультету № 2 Донецького юридичного
інституту МВС України,
кандидат юридичних наук

РІШЕННЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ: СОЦІАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАКТИКИ

Актуальність теми дослідження обумовлена судовою процесуальною реформою 2017 року, яка повинна була забезпечити єдність судової практики новоствореного Верховного Суду.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 36 Закону України «Про судоустрій та статус судів» компетенцію забезпечення єдності практики покладено на Верховний Суд. При цьому, крім забезпечення «єдності», у зазначеній нормі законодавець також передбачив забезпечення «сталості» судової практики, що, вочевидь, мало би сприяти її прогнозованості, втіленню принципу правової визначеності (*res judicata*) та реалізації доктрини сталості правосуддя (*jurisprudence constante*).

Отже, у законі йдеться про певний вид судових рішень, дія яких має вплив на значно ширшу «аудиторію», ніж рішення місцевих та апеляційних судів. Відповідно до положень ст. 241 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) судові рішення поділяються на три типи: ухвали, рішення, постанови [1]. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується прийняттям постанови.

У зв'язку з новим складом Верховного Суду до обсягу його прецедентної практики тепер входитимуть не лише рішення Великої Палати, яка по суті є еквівалентом колишнього Верховного Суду України, але також і рішення касаційних судів у його складі. У таких умовах обсяг прецедентної практики Верховного Суду значно збільшується та потребуватиме належної узгодженості та систематизації. Як бачимо, у чинних редакціях Закону України «Про судоустрій та статус судів» і процесуальних кодексів формулювання щодо прецедентної практики Верховного Суду не допускає можливості відступу судових органів від неї, як було у попередніх редакціях. Такі положення в остаточному варіанті формулюються так: «висновки щодо застосування норм права, викладені у постановях Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нор-

мативно-правовий акт, що містить відповідну норму права» [2] та «висновки щодо застосування норм права, викладені у постановвах Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права» [2].

Своєю чергою, згідно з ч. 2 ст. 356 КАСУ у постанові палати, об'єднаної палати, Великої Палати Верховного Суду має міститися вказівка про те, як саме повинна застосовуватися норма права, із застосуванням якої не погодилася колегія суддів, палата, об'єднана палата, що передала справу на розгляд палати, об'єднаної палати, Великої Палати Верховного Суду.

Досліджуючи розвиток прецедентної практики, Н. Стецик спостерігає поступове підвищення її ефективності в діяльності Верховного Суду. Він доводить, що структура та зміст прецедентних рішень ВС стають якіснішими, його правові позиції починають якісно аргументувати та ефективно застосовувати суди нижчих інстанцій [3].

Також, варто зазначити, що серед суддів Касаційного адміністративного суду ВС зустрічаються послідовники структурування судових рішень за зразками рішень Європейського суду з прав людини. Прикладом цього є рішення суддів: Кравчука В. М., Коваленко Н. В., Стародуба О. П., Анцупової Т. О., Берназюка Я. О. (зокрема, постанова ВС від 31.01.2018 у справі 382/603/17, постанова ВС від 07.02.2018 у справі № 638/13391/16-а). Ці рішення складаються з відповідних розділів: «Процедура», «Обставини справи», «Оцінка судів першої та апеляційної інстанцій», «Доводи касаційної скарги», «Оцінка суду», що загалом є досить зручним і доречним [4].

Водночас, не все так ясно та стабільно. Проблемами, з якими стикається Верховний Суд, є узгодженість його прецедентної практики з прецедентною практикою Верховного Суду України, а також її узгодженість у межах самого Верховного Суду – його Великої Палати та відповідних касаційних судів. Наведемо приклад.

Так, нещодавно Велика Палата Верховного Суду прийняла постанову у справі № 543/775/17 від 18.03.2020, відповідно до якої за оскарження адміністративних постанов доведеться платити судовий збір.

Свого часу Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України, в постанові від 13 грудня 2016 року (провадження № 21-1410а16) висловила про те, що за подання позивачем або відповідачем – суб'єктом владних повноважень апеляційної/касаційної скарги на рішення адміністративного суду у справі про оскарження постанови про адміністративне правопорушення судовий збір у порядку і розмірах, встановлених Законом «Про судовий збір», сплаті не підлягає.

У цьому рішенні Велика Палата фактично зобов'язала позивачів у справах про визнання постанов про притягнення до адміністративної відповідальності сплачувати судовий збір як за подання позовів, так і за їхнє оскарження в апеляційному та касаційному порядках.

Як бачимо, у зв'язку з нестабільністю судової адміністративної практики, поширеними випадками ухвалення судами касаційної інстанції судових рішень які суперечать одне одному, у юристів-практиків виникає закономірне питання – яку саме правову позицію слід використовувати при побудові стратегії судового захисту. Однороззначної та нормативно визначеної відповіді немає. Але маємо постанову Великої палати ВС по справі № 755/10947/17 від 30 січня 2019 року (провадження № 14-435цс18) [5], де Велика Палата Верховного Суду зазначає, що незалежно від того чи перераховані усі постанови, у яких викладена правова позиція, від якої відступила Велика Палата Верховного Суду, суди під час вирішення тождесних спорів мають враховувати саме останню правову позицію Великої Палати Верховного Суду.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 04.05.2020).
2. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 04.05.2020).
3. Стецик Н. Прецедентна судова практика: аналіз етапів запровадження та розвитку в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2019. Вип. 68. С. 35–49.
4. Власов Є. Верховний Суд: перезавантаження. Електронне видання «Юрист&Закон» № 07, 22.02.2018р. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011271 (дата звернення: 04.05.2020).
5. Постанова Великої палати Верховного Суду по справі 30 січня 2019 року № 755/10947/17 (провадження № 14-435цс18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79834955> (дата звернення: 04.05.2020).

Альберт ЄЗЕРОВ

*суддя, Верховний Суд,
кандидат юридичних наук, доцент*

ФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЩОДО ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЗА ВИКЛЮЧНИМИ ОБСТАВИНАМИ В СОЦІАЛЬНИХ СПОРАХ

Інститут перегляду судового рішення в адміністративній справі передбачений частиною п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами ця норма містить, зокрема, таку: «встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане».

Судова практика, що формується, може бути продемонстрована на прикладі справ щодо перерахунку та виплати пенсії, обчисленої з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, згідно зі статтею 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–XII зі змінами (далі – Закон). Так, наприклад, у справі № 826/14077/18, задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції виходив із того, що військовозобов'язані, призвані на військові збори для ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, є військовослужбовцями та прирівнюються до осіб, які перебувають на дійсній строковій військовій службі. Постановою апеляційного адміністративного суду апеляційну скаргу управління ПФУ задоволено, рішення окружного адміністративного суду скасовано, ухвалено нову постанову, якою у задоволенні позову відмовлено. Ухвалюючи рішення про задоволення апеляційної скарги, апеляційний адміністративний суд виходив із того, що оскільки на момент участі у ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС позивач не проходив дійсну строкову службу, тому останній не відповідає всім критеріям, наявність яких обумовлює право особи на перерахунок пенсії за ч. 3 ст. 59 Закону, адже його участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС відбулася не в межах проходження дійсної строкової служби, у зв'язку з чим положення частини третьої статті 59 Закону на нього не поширюються.

У касаційній скарзі скаргник зазначив, що рішенням КСУ у справі за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобира Олексія Яковича № 1-р(II)/2019 (далі – Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України, словосполучення «дійсної строкової», що міститься в положеннях ч. 3 ст. 59 Закону.

Верховний Суд констатував, що відповідно до вказаного рішення КСУ словосполучення «дійсної строкової», що міститься у положеннях частини третьої статті 59 Закону (за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю), суперечить Конституції України, не підлягає застосуванню як таке, що втратило чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення.

Тому Касаційний Суд, відповідно до на ст. 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» у взаємозв'язку із ч. 2 ст. 152 Конституції, дійшов висновку, що суд апеляційної інстанції правильно застосував норми матеріального і процесуального права з огляду на чинність застосованих норм на момент ухвалення судового рішення. І, посилаючись на пункт 2 резолютивної частини Рішення, яким КСУ визнав неконституційним та таким, що втрачає чинність, словосполучення «дійсної строкової», що міститься в положеннях ч. 3 ст. 59 Закону, саме з дня ухвалення Рішення, тобто з 25 квітня 2019 року, Верховний Суд визначив, що до правовідносин, які виникли до цієї дати, слід застосовувати редакцію статті, що була чинною до визнання її неконституційною.

Аналогічну позицію Верховний Суд виклав у зразковій справі № 520/1972/19, вказавши, що фактично в результаті ухвалення рішення КСУ змінено положення ч. 3 ст. 59 Закону, оскільки розширено раніше встановлений перелік осіб, на яких поширювався порядок обчислення пенсій по інвалідності, визначений цими положеннями Закону. Відтак особи, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження служби та мають інвалідність внаслідок цього, мають право на обчислення пенсії виходячи з п'ятикратного розміру згідно з ч. 3 ст. 59 Закону з 26 квітня 2019 року. Водночас у період з 1 жовтня 2017 року до 25 квітня 2019 року у позивача було відсутнє право на отримання пенсії по інвалідності саме виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, оскільки у цей період ст. 59 Закону поширювалась лише на осіб, які на момент участі у ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС проходили

дійсну строкову службу (рішення Верховного Суду у зразковій справі № 520/1972/19 від 25 лютого 2020 року).

Логіка Верховного Суду в цьому випадку, з огляду на відповідне правове регулювання, є цілком зрозумілою, а вказане рішення – таким, що ґрунтується на приписах законодавства. Однак факт того, що до особи частково застосовано неконституційну норму, також залишається наявним. Тому слушною виглядала б рекомендація Верховного Суду звернути увагу скаржника на процесуальну можливість перегляду за виключними обставинами судових рішень, ухвалених із застосуванням закону (іншого правового акта чи їх окремого положення), визнаного неконституційним. Водночас оскільки глава 3 «Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами» КАС України є окремим інструментом задля реалізації особами свого права на захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, відмінним від права на касаційне оскарження, Верховний Суд позбавлений можливості застосувати зазначені положення КАС в межах розгляду такої касаційної скарги.

Верховний Суд неодноразово розглядав справи, у яких вирішувалося це питання. Зокрема в постанові від 17 грудня 2019 року у справі № 808/2492/18, відмовляючи у задоволенні заяви, зазначив, що наявність рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019 у справі № 3-14/2019 (402/19, 1737/19) не змінює правового регулювання спірних правовідносин та не доводить факту допущення судом помилки під час вирішення спору. На час виникнення спірних правовідносин та на час ухвалення рішення судом Закон був чинним та підлягав застосуванню.

У цій самій постанові Верховний Суд звернув увагу на те, що із тексту імперативних приписів п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС вбачається, що встановлена КСУ неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом у процесі вирішення справи, може бути підставою для перегляду рішення за виключними обставинами тільки якщо рішення суду ще не виконане. Колегія суддів дійшла висновку, що в ситуації, яка є предметом дослідження, рішення не може вважатись невиконаним у контексті приписів п. 1 ч. 5 статті 361 КАС, оскільки рішення, що набрало законної сили, яким у задоволенні позову відмовлено, не передбачає примусового виконання.

У справі № 808/1628/18, розглядаючи заяву позивача від 22 травня 2019 року про перегляд рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 6 липня 2018 року в цій справі за виключними обставинами, суд першої інстанції, з позицією якого погодився суд апеляційної інстанції, дійшов висновку, що встановлена

Конституційним Судом України неконституційність словосполучення «дійсної строкової», яке міститься в положеннях ч. 3 ст. 59 Закону, застосованого судом при вирішенні цієї справи, могла бути підставою для перегляду судового рішення у зв'язку з виключними обставинами, якщо б судове рішення, яке просить переглянути позивач, підлягало б виконанню та не було б виконане на час ухвалення Рішення. Та оскільки рішенням Запорізького окружного адміністративного суду від 6 липня 2018 року відмовлено у задоволенні позову, це судове рішення не підлягало виконанню, а тому перегляду не підлягає.

У постанові Верховного Суду від 17 грудня 2019 року у справі № 808/2492/18 сформульовано висновок про те, що не може вважатись невиконаним у контексті приписів п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС рішення, що набрало законної сили, яким у задоволенні позову відмовлено, оскільки воно не передбачає примусового виконання. Таке тлумачення призводить до того, що особа, якій у задоволенні позову відмовлено (позивач), фактично позбавляється права на перегляд рішення з підстав визнання неконституційним закону, застосованого в її справі. Це стосується навіть позивача, який пройшов усі інстанції в судах загальної юрисдикції, звернувся з конституційної скаргю до Конституційного Суду України і домогся визнання закону неконституційним – за такого підходу він не може розраховувати на перегляд рішення. Інститут перегляду справи за виключних обставин фактично перестає діяти і втрачає практичне значення.

Граматичне тлумачення словосполучення «якщо рішення суду ще не виконане» дає підстави для висновку, що йдеться про рішення, яке підлягає виконанню (тобто резолютивна частина рішення містить зобов'язання вчинити певну дію, ухвалити рішення, сплатити гроші тощо), але на момент подання заяви про перегляд воно не виконане (ще не виконано). Виконанню підлягають лише судові рішення про задоволення позову (повне або часткове). Натомість рішення, яким у задоволенні позову відмовлено, виконанню не підлягають за жодних обставин.

Отже, якщо позов задоволено, то таке судове рішення може бути переглянуте за виключними обставинами лише в тому разі, якщо воно не виконане. Якщо ж у позові відмовлено, то таке рішення не виконується (і не може виконуватись з об'єктивних причин). Воно не може бути «ще не виконаним». Отже, до цього виду рішень не може бути застосовано таку умову перегляду, як те, що рішення суду ще не виконане. З огляду на це перегляд судових рішень, якими відмовлено у задоволенні позову, за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС можливий в усіх випадках.

Частина п'ята статті 361 КАС України передбачає підстави перегляду. Натомість рішення, які можуть бути предметом перегляду, передбачено у частині першій статті 361 КАС України. Тлумачення, яке пропонується, повною мірою відповідає нормі, пе-

редбаченій частиною першою статті 361 КАС України, яка не встановлює обмежень для перегляду рішень, якими у задоволенні позову відмовлено.

Отже, підхід, сформований рішеннями судів, не визнає права на перегляд за виключними обставинами судових рішень з підстав, передбачених п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС, з трьох причин: 1) на момент ухвалення судових рішень норма закону, згодом визнана неконституційною, була чинною; 2) рішення не підлягали виконанню; 3) перегляд рішень з цих підстав порушує принцип правової визначеності. Така позиція судів стала приводом для колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду під моїм головуванням сформулювати необхідність відступу від таких позицій та звернутися до Об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду (ухвала Верховного Суду від 25 травня 2020 року у справі № 808/1628/18).

Ірина ЖЕЛТОБРЮХ

*суддя, Верховний Суд,
кандидат юридичних наук*

ВПЛИВ ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ НА ФОРМУВАННЯ НАУКОВОЇ ДУМКИ ПРО СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

З 1991 року, а саме з моменту проголошення незалежності України, в нашій державі бурхливо почали розвиватися адміністративні правовідносини організаційного характеру, що позитивно вплинуло на розвиток наукової думки про адміністративний процес. А прийнятий у 2005 році Кодекс адміністративного судочинства України взагалі став каталізатором досліджень адміністративного судочинства як однієї із форм юридичного процесу.

Розвиток наукової думки щодо адміністративного процесу після впровадження в Україні адміністративної юстиції характеризується тим, що окрім дослідження загальних проблеми адміністративного процесу як виду юридичного процесу, більш предметно почали досліджуватися адміністративне судочинство та процесуальні відносини, що складаються в рамках адміністративного судочинства.

Питанням адміністративного процесу, починаючи з 2005 року, присвячено велику кількість дисертацій, монографій, наукових статей, підручників та навчальних посібників. Не будемо всі їх характеризувати, а лише зупинимось на характеристиці тих праць, які стали знаковими для розвитку науки адміністративного процесуального права України.

У цьому сенсі обов'язково слід згадати праці О. В. Кузьменко, а саме її докторську дисертацію «Адміністративний процес у парадигмі права» [1] та монографію «Теоретичні засади адміністративного процесу» (2005) [2]. Автор, по-перше, дотримувалась широкого розуміння адміністративного процесу, а саме, визначала адміністративний процес як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [1, с. 349], по-друге, розглядав адміністративну процедуру лише як прояв процесуальної форми адміністративного процесу, щоправда, сам термін «процесуальна форма» не використовувався, але використані О. В. Кузьменко підходи до визначен-

ня поняття «адміністративна процедура» дають підставу нам самостійно зробити такий висновок [1, с. 181].

Ґрунтовними працями з питань співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративна процедура» є монографія О. І. Миколенка «Теорія адміністративного процедурного права» [3] та його дисертація «Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України» [4]. Автор, частково продовжуючи думки В. М. Протасова, стверджує, що адміністративний процес є лише видом більш загального поняття «адміністративна процедура». Важко погодитися з думками О. І. Миколенка, адже поняттям «адміністративний процес» він намагається охопити не тільки адміністративне судочинство, а й провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також дисциплінарне та контрольні провадження, якщо законодавець більш детально їх регламентує [3, с. 171–172]. У цьому випадку виходимо з того, що виключно правосуддя має таку форму реалізації як юридичний процес, тоді як законотворчість та публічне адміністрування реалізуються через чисельні правові процедури, які передбачені чинним законодавством.

Поступово в наукових працях сформувався три напрямки досліджень адміністративного процесу: 1) проблеми управлінського адміністративного процесу (наприклад, Я. Л. Іваненко С. В. Форостяна і ін.) [5; 6]; 2) проблеми адміністративно-деліктного процесу (О. В. Аніна, О. Л. Жильцов, І. О. Капшученко, Є. О. Сорочко і ін.) [7; 8]; 3) проблеми судового адміністративного процесу (наприклад, В. С. Заяць, К. С. Клименко і ін.) [9; 10].

Зрозуміло, що кожен з окреслених вище напрямів характеризував і характеризує адміністративний процес по-своєму. У таких працях суттєво різняться між собою зміст процесуальних відносин, а також ознаки, суб'єкти і структура управлінського, деліктного та судового адміністративних процесів.

У навчально-методичній літературі з адміністративного процесуального права теж спостерігає розлад думок, концепцій і підходів. Наприклад, О. І. Миколенко у навчальному посібнику «Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні» дає широке трактування адміністративного процесу, пов'язуючи його із правозастосовною діяльністю органів публічної адміністрації стосовно розгляду індивідуально-конкретних справ [11, с. 87]. Схожу позицію (з певними відмінностями) висловлює О. В. Кузьменко і Т. О. Гуржій в підручнику «Адміністративно-процесуальне право України» [12] та Е. Ф. Демський в навчальному посібнику «Адміністративне процесуальне право України» [13].

На противагу їм, починаючи з 2007 року, більш наполегливо свою точку зору в навчально-методичній літературі щодо адміністративного процесу почали вислов-

лювати представники вузького (традиційного) розуміння юридичного процесу. Наприклад, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник запропонували розмежувати між собою адміністративну процедуру та адміністративний процес в залежності від суб'єкта, що здійснює правозастосовну діяльність. У зв'язку із цим, правозастосовна діяльність, на їхню думку, в адміністративному праві реалізується, по-перше, через адміністративну процедуру (така діяльність реалізується органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) і через адміністративний процес (така діяльність реалізується виключно судом в рамках адміністративного судочинства) [14, С. 45–56]. Таку ж концепцію юридичного процесу висвітлюють у своєму підручнику з адміністративного процесуального права України С. В. Ківалов, І. О. Картузова і А. Ю. Осадчий. Вчені підкреслюють: «Як бачимо, адміністративний процес (адміністративне судочинство) виступає як процесуальна складова адміністративної юстиції» [15, с. 13]. До того ж, паралельно з цим, почали в Україні з'являтися навчально-методичні джерела, які присвячені адміністративному процедурному праву, в яких теж обґрунтовується думка доцільності розмежування адміністративного процесу і процедури в залежності від суб'єкта правозастосовної діяльності, наголошуючи на тому, що «адміністративний процес, як порядок діяльності адміністративних судів, опосередковує здійснення судової влади – правосуддя в адміністративних справах, тоді як адміністративні процедури є порядком здійснення публічного управління» [16, с. 22].

Таким чином, можна констатувати, що окрім концепцій адміністративного процесу, які виникли ще в радянському адміністративному праві, за останні п'ятнадцять років було реанімовано та повернуто в орбіту юридичної науки традиційну концепцію адміністративного процесу, яка визначає його як передбачену КАСУ діяльність адміністративних судів щодо розгляду спорів, які виникають в публічно-правовій сфері.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. доктор. юрид. наук: 12.00.07; Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2006. 401 с.
2. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. К.: Атіка, 2005. 352 с.
3. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.

4. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: дис. док-ра юрид. наук: 12.00.07. Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2011. 444 с.
5. Іваненко Я. Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Академія праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Київ, 2011. 213 с.
6. Форостяна С. В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2012. 208 с.
7. Аніна О. В. Іноземці та особи без громадянства в адміністративно-деліктному процесі України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2012. 211 с.
8. Жильцов О. Л. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: процесуально-правовий аспект: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 214 с.
9. Заяць В. С. Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 221 с.
10. Клименко К. О. Правозастосування в судовому адміністративному процесі України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України, Ірпінь, 2008. 194 с.
11. Миколенко О. І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність : навчальний посібник. Х. : Одиссей, 2010. 368 с.
12. Кузьменко О. В., Т. О. Гуржій Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко. К. : Атака, 2007. 416 с.
13. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
14. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. К. : Прецедент, 2007. 531 с.
15. Ківалов С. В., Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник. О.: Фенікс, 2014. 342 с.
16. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративне-процедурне право : навчально-методичний посібник. Одеса : Юридична література, 2008. 288 с.

Dr Monika SMUSZ-KULESZA

University of Lodz, Poland

International expert of the Council of Europe

THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER AS AN INTERNATIONAL INSTRUMENT FOR PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS IN ADMINISTRATIVE JUSTICE: BEST PRACTICES, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Introduction

The European Social Charter (the ESC) [1] is a Council of Europe treaty that entered into force on 26 February 1965. It guarantees fundamental social and economic rights related to employment, housing, health, education, social protection and welfare. Since no other legal instrument at pan-European level can provide such an extensive and complete protection of social rights as that provided by the Charter, the ESC is referred to as the Social Constitution of Europe and represents an essential component of the continent's human rights architecture [2].

The supervisory mechanism established to control the fulfillment of obligations by state parties is based on an expert body – **the European Committee of Social Rights (the ECSR)**. The Committee monitors compliance with the Charter under two complementary mechanisms: Collective Complaints Procedure, where collective complaints are lodged by social partners and non-governmental organisations and Reporting System where national reports drawn up by Contracting Parties are assessed.

Ukraine ratified the Revised European Social Charter on 21 December 2006 accepting 76 of the 98 paragraphs of the Charter. It has not accepted the system of collective complaints.

Best practices from Poland and the European Court on Human Rights

In the state official database of Polish administrative courts' judgments there are 1.816.039 rulings [3]. References to the European Social Charter can be found in 165 judgements (including 19 judgments of the Supreme Administrative Court and 146 of Regional Administrative Courts). There are no references to the interpretations of the Charter made by the European Committee of Social Rights in its decisions and conclusions.

In resolution of 23 May 2006 [4], the Supreme Administrative Court referred to limitative interpretation of the notion «social security» stimulated by the ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102) while interpreting this term under the Act on social security system. The Court stressed that *«The importance and prominence of the abovementioned Convention increases especially in Europe (...) in the countries that ratified the European Social Charter (...). Ratification of most of articles of the European Social Charter by Poland (...) lists our country among those European countries whose social security system must meet at least the minimum standards of ILO Convention 102. (...) Thus, it must be assumed that such interpretation of the notion <social security> must be recognised in Polish acts, including Art. 67 and 68 of Polish Constitution».*

In judgment of 1 October 2009 [5], the Supreme Administrative Court relied on Article 13 of the ESC while interpreting the regulation of pensions granted as a way of exception for especially vulnerable persons in case of failure to comply with the standard requirements under the legislation on pensions from the Social Security Fund. The Court stressed that *«the Charter defines obligations of the state relating to social assistance. Poland, by ratification of the ESC, has committed itself to ensuring that each person, who does not possess enough resources and is not capable of providing them from other sources, especially from the statutory social security system, must be granted the aid. (...) Art. 13 ESC does not provide for autonomous legal base for public authority acts, but expresses an idea from which values shaping citizens rights and obligations shall be derived. Thus, it must be understood as basis for interpretation and application of law by public authority».*

The European Court of Human Rights refers to European Social Charter and its interpretations by the European Committee of Social Rights in numerous rulings. In judgment of 12 October 2008 [6] (case of Demir and Baykara v. Turkey), the Court considered, largely on the basis of the European Social Charter and the case-law of its supervisory organs, together with other European or universal instruments, that there was a growing measure of agreement on a negative aspect of the right to organise which excluded closed-shop agreements. The Court found *«that the European Social Charter, in its Article 6 § 2 (which Turkey has not ratified), affords to all workers, and to all trade unions, the right to bargain collectively, thus imposing on the public authorities the corresponding obligation to promote actively a culture of dialogue and negotiation in the economy, so as to ensure broad coverage for collective agreements. The Court observes, however, that this obligation does not oblige authorities to enter into collective agreements. According to the meaning attributed by the ECSR to Article 6 § 2 of the Charter, which in fact fully applies to public officials, States which impose restrictions on collective bargaining in the public sector have an obligation, in order to comply with this provision, to arrange for the involvement of staff representatives in the drafting of the applicable employment regulations».*

In judgment of 13 December 2016 [7] (case of *Béláné Nagy v. Hungary*), the ECtHR referred to conclusions of the ECSR while analysing the right to social security and the right of physically or mentally disabled persons to vocational training, rehabilitation and social resettlement. The Court shared the ECSR's interpretation [8] on acceptance of «*alterations to social security systems in as far as such changes are necessary in order to ensure the maintenance of the social security system ... and where any restrictions do not deprive individuals of effective protection against social and [economic] risks without a tendency to gradually reduce the social security system to one of minimum assistance*».

Conclusions – Challenges and Opportunities

The European Social Charter can and should be used in Ukrainian administrative justice as an instrument for protection of social rights. All legal professionals involved in the administrative court proceedings can and should use the Charter and its interpretations given by the European Committee of Social Rights to provide proper interpretation of Ukrainian regulations and strengthen their way of reasoning.

Best practises from both – national and international level show that the European Social Charter is especially useful while interpreting legal terms and determining the scope of particular rights and their understanding.

The easiest and most comfortable tool that can be used to get familiar with the European Social Charter and its interpretations by the Committee is «Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights» [9], last published in December 2018. Apart from the Digest, legal professionals can also take part in e-learning course on ESC – «Labour Rights as Human Rights» – provided by the Council of Europe within the frames of HELP learning courses [10]. The course is available in Ukrainian language.

The most comprehensive database of conclusions and decisions of the European Committee of Social Rights can be found in HUDOC database [11]. The database is available in English and French languages.

REFERENCES

1. The Revised European Social Charter – that is extended version of the 1961 Charter and is gradually replacing the initial treaty entered into force on 1 July 1999.
2. See more: Council of Europe, The Charter at a Glance, www.coe.int.
3. The database includes judgments of the Regional Administrative Courts and the Supreme Administrative Court of Poland. Available at: orzeczenia.nsa.gov.pl.
4. Resolution of the Supreme Administrative Court of Poland, 23.05.2006, II GPS 2/15.
5. Judgment of the Supreme Administrative Court of Poland, 1.10.2009, I OSK 423/09.

6. Judgment of the Grand Chamber of 12 October 2008, Case of Demir and Baykara v. Turkey, Application No 34503/97.
7. Judgment of the Grand Chamber of 13 December 2016, Case of Béláné Nagy v. Hungary, Application No 53080/13.
8. See Conclusions XIV-1, concerning Finland and Article 12 § 3 of the European Social Charter, p. 232, 30 March 1998.
9. Available at: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.
10. Available at: <http://help.elearning.ext.coe.int>.
11. Available at: <https://hudoc.esc.coe.int>.

Доктор Моніка СМУШ-КУЛЕША

*Міжнародна консультантка Ради Європи,
суддя Окружного суду Лодзя-Сродмейсья (Польща),
докторка юридичних наук*

ЄВРОПЕЙСЬКА СОЦІАЛЬНА ХАРТІЯ ЯК МІЖНАРОДНИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ЮСТИЦІЇ: ПЕРЕДОВИЙ ДОСВІД, ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ

Європейська соціальна хартія (ЄСХ) [1] – договір Ради Європи, який набув чинності 26 лютого 1965 року. Вона гарантує основні соціальні та економічні права, які пов'язані з працевлаштуванням, житлом, охороною здоров'я, освітою, соціальним захистом і добробутом. Оскільки жоден інший правовий інструмент на загальноєвропейському рівні не може забезпечити такий широкий і повний захист соціальних прав, як це передбачено Хартією, ЄСХ також називають Соціальною конституцією Європи, він є важливим компонентом архітектури прав людини на континенті [2].

Механізм нагляду, створений для контролю за виконанням зобов'язань державами-учасниками, здійснюється експертним органом – **Європейським комітетом з соціальних прав (ЄКСП)**. Комітет наглядає за дотриманням Хартії за допомогою двох механізмів, які доповнюють один одного: «Процедура розгляду колективних скарг», коли колективні скарги подаються соціальними партнерами та неурядовими організаціями, і «Система звітності», де оцінюються національні звіти, складені Договірними сторонами.

Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію (переглянуту) 21 грудня 2006 року, прийнявши 76 з 98 пунктів Хартії. Україна не прийняла систему колективного оскарження.

Передовий досвід Польщі та Європейського суду з прав людини

У державній офіційній базі даних рішень адміністративних судів Польщі 1 816 039 постанов [3]. Посилання на Європейську соціальну хартію можна знайти в 165 постановах (включаючи 19 постанов Вищого адміністративного суду і 146 постанов регіональних адміністративних судів). У рішеннях і висновках відсутні посилання на тлумачення Хартії, зроблені Європейським комітетом з соціальних прав.

У постанові від 23 травня 2006 року [4] Вищий адміністративний суд послався на обмежувальне тлумачення поняття «соціальне забезпечення», стимульоване Конвенцією МОП («Мінімальні стандарти») 1952 року про соціальне забезпечення (№ 102), при тлумаченні цього терміну відповідно до Закону про систему соціального забезпечення. Суд підкреслив, що *«важливість і популярність вищезгаданої Конвенції зростає, особливо в Європі (...) в країнах, які ратифікували Європейську соціальну хартію (...). Після ратифікації Польщею більшості статей Європейської соціальної хартії (...) наша країна входить до числа тих європейських країн, система соціального забезпечення яких повинна відповідати щонайменше мінімальним стандартам Конвенції МОП 102. (...) Таким чином, слід припустити, що таке тлумачення поняття «соціальне забезпечення» має бути визнане в польських законах, у тому числі у ст.ст. 67 і 68 Конституції Польщі».*

У рішенні від 1 жовтня 2009 року [5], Вищий адміністративний суд посилався на статтю 13 ЄСХ при тлумаченні регулювання пенсій, що надаються як виняток для особливо вразливих осіб у разі недотримання стандартних вимог законодавства про пенсії з Фонду соціального страхування. Суд підкреслив, що *«Хартія визначає зобов'язання держави щодо соціального забезпечення. Польща після ратифікації ЄСХ, взяла на себе зобов'язання гарантувати, що кожній людині, яка не має достатньої кількості ресурсів і не може надати їх з інших джерел, особливо зі встановленої законом системи соціального забезпечення, повинна надаватися допомога. (...) Стаття 13 ЄСХ не забезпечує автономну правову основу для актів органів державної влади, але висловлює ідею, з якої повинні виходити цінності, що формують права та обов'язки громадян. Таким чином, це слід розуміти як основу для тлумачення і застосування закону державними органами».*

Європейський суд з прав людини посилається на Європейську соціальну хартію та її тлумачення Європейським комітетом з соціальних прав у численних рішеннях. У рішенні від 12 жовтня 2008 року [6] (справа Демір і Байкара проти Туреччини), Суд визнав, в основному на основі Європейської соціальної хартії та прецедентного права своїх наглядових органів, а також інших європейських або універсальних інструментів, що спостерігається зростання згоди щодо негативного аспекту права на організацію, що виключає угоди про наймання на роботу тільки членів профспілки. Суд уважав, *«що Європейська соціальна хартія у пункті 2 статті 6 (яку Туреччина не ратифікувала) надає всім працівникам і всім профспілкам право на ведення колективних переговорів, тим самим накладаючи на державні органи відповідне зобов'язання активно просувати культуру діалогу і переговорів в економіці, щоб забезпечити широке охоплення колективних договорів. Однак суд зазначає, що це зобов'язання не зобов'язує органи влади укладати колективні договори. Відповід-*

но до значення, яке ЄКСП надає пункту 2 статті 6 Хартії, який насправді повністю стосується державних посадових осіб, держави, які вводять обмеження на ведення колективних переговорів у державному секторі, зобов'язані дотримуватися цього положення: організувати участь представників персоналу в розробці прийнятних положень про наймання».

У рішенні від 13 грудня 2016 року [7] (справа Белане Надь проти Угорщини) ЄСПЛ послався на висновки ЄКСП при аналізі права на соціальне забезпечення і права осіб з фізичними або розумовими порушеннями на професійне навчання, реабілітацію та соціальне переселення. Суд погодився з тлумаченням ЄКСП [8; 3] про прийняття «змін в системах соціального забезпечення, оскільки такі зміни необхідні для забезпечення підтримки системи соціального забезпечення... і де будь-які обмеження не позбавляють людей ефективного захисту від соціальних і [економічних] ризиків без тенденції до поступового скорочення системи соціального забезпечення до рівня мінімальної допомоги».

Висновки – проблеми і можливості

Європейську соціальну хартію можна і потрібно використовувати в українській адміністративній юстиції як інструмент захисту соціальних прав. Усі юристи, які беруть участь в адміністративних судових розглядах, можуть і повинні використовувати Хартію та її інтерпретації, надані Європейським комітетом з соціальних прав, для належного тлумачення українських нормативних актів і зміцнення свого способу аргументації.

Передовий досвід як на національному, так і на міжнародному рівні показує, що Європейська соціальна хартія особливо корисна при тлумаченні юридичних термінів, визначення обсягу конкретних прав та їх розуміння.

Найпростіший і найзручніший інструмент, який можна використовувати для ознайомлення з Європейською соціальною хартією та її тлумаченням Комітету, – це «Дайджест судової практики Європейського комітету з соціальних прав», грудень 2018 р. Окрім «Дайджесту», правники також можуть пройти онлайн-курс щодо вивчення ЄСХ «Трудові права як права людини», що проводиться Радою Європи в межах навчальних курсів HELP [10]. Курс доступний українською мовою.

Найповнішу базу даних висновків і рішень Європейського комітету з соціальних прав можна знайти в базі даних HUDOC [11]. База даних доступна англійською та французькою мовами.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Європейська соціальна хартія (переглянута) – це розширена версія Хартії 1961 року, що поступово замінює первинний договір, який набув чинності 1 липня 1999 року.
2. Див. також: Рада Європи, Короткий огляд Хартії. www.coe.int.
3. База даних включає рішення Окружних адміністративних судів і Вищого адміністративного суду Польщі. Доступно за адресою: orzeczenia.nsa.gov.pl.
4. Постанова Вищого адміністративного суду Польщі від 23.05.2006, II GPS 2/15.
5. Рішення Вищого адміністративного суду Польщі, 1.10.2009, I OSK 423/09.
6. Рішення Великої палати від 12 жовтня 2008 р. Справа Демір і Байкара проти Туреччини, звернення № 34503/97
7. Рішення Великої палати від 13 грудня 2016 р. Справа Белане Надь проти Угорщини, звернення № 53080/13
8. Див. Висновки XIV-1 щодо Фінляндії та пункт 3 статті 12 Європейської соціальної хартії, с. 232, 30 березня 1998 р.
9. Джерело за URL: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.
10. Джерело за URL: <http://help.elearning.ext.coe.int>.
11. Джерело за URL: <https://hudoc.esc.coe.int>.

Всеволод КНЯЗЄВ

*суддя, Секретар Великої Палати
Верховного Суду,
кандидат юридичних наук, доцент*

РОЗГЛЯД ВЕЛИКОЮ ПАЛАТОЮ ВЕРХОВНОГО СУДУ ЗРАЗКОВИХ СПРАВ ЩОДО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Однією з новел Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) у редакції Закону України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII стало запровадження розгляду Верховним Судом складних з погляду правозастосування і водночас найбільш поширених (типових) спорів, а саме зразкових справ. Інститут зразкових справ сприяє забезпеченню єдності практики розгляду адміністративними судами зазначених спорів, насамперед тих, які відрізняються найбільшою чисельністю, зокрема, щодо пенсійного забезпечення різних категорій громадян України.

Відповідно до частини першої статті 290 КАС України, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції.

Згідно з положеннями КАС України, зразкові справи Верховним Судом як судом першої інстанції вирішуються за правилами спрощеного позовного провадження колегіями суддів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду у складі не менше п'яти суддів, а в апеляційному порядку переглядаються Великою Палатою Верховного Суду (далі – Велика Палата) (частини третя, п'ята, одинадцята статті 290 цього Кодексу). У подальшому при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, адміністративний суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи (частина третя статті 291 КАС України).

Загалом Великою Палатою за час її діяльності було розглянуто в апеляційному порядку та ухвалено остаточні судові рішення (постанови) в 11 зразкових справах

щодо проблемних питань захисту права на пенсійне забезпечення різних категорій отримувачів пенсій.

Так, із вказаних зразкових справ, розглянутих Великою Палатою, 5 справ стосувалися пенсійного забезпечення *військовослужбовців* (осіб, звільнених з військової служби). Зокрема, предметом розгляду у цих справах були вимоги про зобов'язання відповідачів провести перерахунок розмірів пенсій, включити до бази для їх обчислення різноманітні надбавки, доплати, підвищення, видати нові довідки для перерахунку пенсій тощо (постанови від 16 жовтня 2019 року у справі № 240/5401/18 (провадження № 11-1983аі19); 19 лютого 2020 року у справі № 240/6263/18 (провадження № 11-3663аі19); 11 березня 2020 року у справі № 160/3586/19 (провадження № 11-9863аі19); 8 квітня 2020 року у справі № 300/1695/19; 24 червня 2020 року у справі № 160/8324/19 (провадження № 11-203аі20)) [1 – 5].

Також Великою Палатою були вирішені зразкові справи щодо: захисту права на пенсійне забезпечення *внутрішньо переміщених осіб* (постанова від 04 вересня 2018 року у справі № 805/402/18 (провадження № 11-644асі18)) [6]; зобов'язання виплатити *непрацюючому пенсіонеру, який проживає на території радіоактивного забруднення*, підвищення до пенсії у розмірах, визначених частиною другою статті 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796-XII (далі – Закон № 796-XII), у редакції, що діяла до 1 січня 2015 року (постанова від 18 березня 2020 року у справі № 240/4937/18 (провадження № 11-1503аі19)) [7]; зобов'язання відповідача скласти нову довідку про розмір грошового утримання із зазначенням основних та додаткових видів забезпечення для *пенсіонерів органів внутрішніх справ* (постанова від 12 грудня 2018 року № 802/2196/17-а (провадження № 11-3083аі18)) [8]; визнання неправомірними дій прокуратури області щодо відмови у видачі довідки про заробітну плату за посадою для перерахунку пенсії *пенсіонеру органів прокуратури* (постанова від 23 жовтня 2019 року у справі № 825/506/18 (провадження № 11-5773аі18)) [9]; визнання неправомірною відмови у переведенні з пенсії по інвалідності на пенсію *державного службовця* (постанова від 13 лютого 2019 року у справі № 822/524/18 (провадження № 11-5553аі18)) [10]; зобов'язання провести відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року № 1402-VIII (далі – Закон № 1402-VIII) *перерахунок щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці*, який вийшов у відставку до 30 вересня 2016 року, не проходив кваліфікаційного оцінювання, без обмеження зазначеного грошового утримання граничним розміром (постанова від 13 травня 2020 року у справі № 0640/3835/18 (провадження № 11-13693аі18)) [11].

Розглянемо більш детально правові висновки Великої Палати у зазначених вище зразкових справах.

1. Щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців (осіб, звільнених з військової служби)

У постанові від 16 жовтня 2019 року у справі № 240/5401/18 (провадження № 11-198зай19) за позовом військового пенсіонера про визнання неправомірними дій Головного управління Пенсійного фонду України щодо зменшення основного розміру призначеної йому пенсії та про зобов'язання здійснити її перерахунок Велика Палата погодилася з висновками суду першої інстанції про наявність підстав для задоволення позову. Рішення було мотивовано тим, що при перерахунку пенсії позивача з 01 січня 2018 року відповідно відповідно до статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262-XII (далі – Закон № 2262-XII) на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 року № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» (далі – Постанова № 103) немає підстав для застосування механізму нового обчислення пенсії за нормами частини другої статті 13 указанного Закону, яка застосовується саме при призначенні пенсії. Тому під час перерахунку пенсії змінною величиною є лише розмір грошового забезпечення, натомість відсоткове значення розміру основної пенсії, яке обчислювалося при її призначенні відповідно до наявної у позивача вислуги років, є незмінним (пункт 33 постанови) [1].

Постановою від 19 лютого 2020 року у справі № 240/6263/18 (провадження № 11-366зай19) стосовно оскарження дій Головного управління Пенсійного фонду України щодо перерахунку та виплати особі пенсії з 1 січня 2018 року з урахуванням у складі грошового забезпечення для обчислення пенсії середньомісячної суми додаткових видів грошового забезпечення Велика Палата визнала правильним висновок Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду про те, що скасування в судовому порядку пунктів 1, 2 Постанови № 103 не впливає на результат розгляду цієї зразкової справи по суті, оскільки алгоритм дій державних органів під час проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону № 2262-XII, передбачений у Постанові Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 р. № 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 р. № 393» (далі – Порядок проведення перерахунку пенсій), не змінився у зв'язку з прийняттям Постанови № 103. Визначено, що відповідач має право перевіряти правильність складення довідок щодо формально-

го змісту, однак самостійно визначати складові та розмір грошового забезпечення осіб, пенсії яких підлягають перерахунку, відповідач не має (пункт 55 постанови) [2].

У постанові від 11 березня 2020 року у справі № 160/3586/19 (провадження № 11-986зай19) за позовом військового пенсіонера про визнання протиправними дій Головного управління Пенсійного фонду України щодо зменшення розміру пенсії та зобов'язання відповідача здійснити перерахунок та виплату (з урахуванням раніше виплачених сум) пенсії позивачу з 05 березня 2019 року з урахуванням 100 відсотків суми підвищення пенсії, визначеного станом на 01 березня 2018 року, Велика Палата не виявила порушень норм матеріального чи процесуального права при ухваленні Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду рішення від 06 серпня 2019 року, яким позов був задоволений.

У цій зразковій справі визнано правильним висновок суду першої інстанції, відповідно до якого з 05 березня 2019 року пенсія позивачу підлягає виплаті у розмірі 100 відсотків суми підвищення пенсії, оскільки обмеження щодо часткової (поетапної) виплати суми підвищення до пенсії було скасовано у зв'язку зі скасуванням пункту 2 Постанови № 103 рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 12 грудня 2018 року у справі № 826/3858/18, яке залишено без змін постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 05 березня 2019 року [3].

Постановою від 24 червня 2020 року у справі № 160/8324/19 (провадження № 11-20зай20) за позовом військового пенсіонера про визнання протиправними дій обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки щодо відмови позивачу в підготовці та наданні до територіального пенсійного органу оновленої довідки про розмір його грошового забезпечення станом на 05 березня 2019 року Велика Палата залишила без змін рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17 грудня 2019 року, яким позов було задоволено.

У зазначеному вище рішенні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, з яким погодилась Велика Палата, вказано, що з 5 березня 2019 року набрало законної сили судове рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 12 грудня 2018 року у справі № 826/3858/18, яким визнано протиправними і нечинними окремі норми Постанови № 103 та зміни до Порядку проведення перерахунку пенсій, якими для обчислення розміру пенсій не враховано щомісячних додаткових видів грошового забезпечення діючих військовослужбовців.

Отже, із 5 березня 2019 року виникли підстави для перерахунку пенсій, призначених згідно із Законом № 2262-XII, з урахуванням розміру посадового окладу, окладу за військовим (спеціальним) званням та відсоткової надбавки за вислугу років, а також додаткових видів грошового забезпечення [5].

2. Щодо пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб

Постановою від 04 вересня 2018 року у справі № 805/402/18 (провадження № 11-644асі18) Велика Палата захистила право на пенсійне забезпечення внутрішньо переміщених осіб. Предметом розгляду у цій справі був позов особи, якій призначено пенсію згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV (далі – Закон № 1058-IV) та яка є внутрішньо переміщеною особою, про визнання неправомірними дій територіального органу Пенсійного фонду України щодо припинення виплати з 01 квітня 2017 року призначеної пенсії за віком та про зобов'язання управління Пенсійного фонду України відновити виплату позивачу призначеної пенсії та виплатити заборгованість, що виникла з 01 квітня 2017 року.

Велика Палата визнала обґрунтованим висновок Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, зроблений у рішенні від 03 травня 2018 року про задоволення позову. Зокрема, в цьому рішенні зазначалося, що, припиняючи нарахування та виплату позивачеві пенсії за відсутності передбачених законами України підстав, відповідач порушив право позивача на отримання пенсії. Право на отримання пенсії є об'єктом захисту за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. Втручання відповідача у право позивача на мирне володіння своїм майном у вигляді пенсії не ґрунтується на Законі. Встановлення судом незаконності втручання, тобто вчинення дій не у спосіб, визначений законом, є достатньою підставою для висновку про те, що право позивача на мирне володіння своїм майном було порушено. Отже, припинення виплати пенсії позивачу з 01 квітня 2017 року було здійснено не у спосіб, передбачений Законом 1058-IV, а в контексті положень статті 1 Першого протоколу до Конвенції відбулося втручання у право власності позивача, і таке втручання не було законним [6].

3. Щодо пенсійного забезпечення непрацюючих пенсіонерів, які проживають на території радіоактивного забруднення

Постановою Великої Палати від 18 березня 2020 року у справі № 240/4937/18 (провадження № 11-150зай19) визнано право непрацюючих пенсіонерів, які проживають на території радіоактивного забруднення на отримання підвищення до пенсії у розмірах, визначених частиною другою статті 39 Закону № 796-XII.

Вирішуючи зазначену справу, Велика Палата задовольнила апеляційну скаргу позивача, скасувала рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21 січня 2019 року в частині відмови особі у підвищенні до пенсії в розмірі, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 року № 1210 «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які по-

страждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», зобов'язала управління Пенсійного фонду України здійснити із 17 липня 2018 року нарахування та виплату підвищення до пенсії позивачу як непрацюючому пенсіонеру, який проживає на території радіоактивного забруднення, у розмірі, визначеному статтею 39 Закону № 796-XII, що дорівнює двом мінімальним заробітним платам.

Велика Палата також визнала обґрунтованими наведені в апеляційній скарзі позивача доводи про те, що Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 не надає права Кабінету Міністрів України зменшувати розмір виплати пільг, компенсацій і гарантій, установлених Законом № 796-XII, а Кабінет Міністрів України регулює порядок та розміри соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до Конституції та законів України у разі, якщо законом прямо не передбачено розміру таких виплат [7].

4. Щодо пенсійного забезпечення пенсіонерів органів внутрішніх справ та прокуратури

У постанові від 12 грудня 2018 року у справі № 802/2196/17-а (провадження № 11-308зай18) Велика Палата визнала правильним висновок, зроблений у рішенні від 12 березня 2018 року Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду про необґрунтованість позовних вимог на підставі аналізу положень статті 63 Закону № 2262-XII, абзаців п'ятого та сьомого пункту 5 Порядку проведення перерахунку пенсій, оскільки надбавка за виконання особливо важливих завдань на момент виникнення у позивача права на перерахунок пенсії вже не виплачувалась поліцейським, а вказаний відповідачем у довідці без дати розмір премії для перерахунку пенсії є середнім, що фактично сплачений поліцейським за відповідною посадою старшого слідчого в особливо важливих справах за місяць, у якому виникло право на перерахунок пенсії [8].

Постановою від 23 жовтня 2019 року у справі № 825/506/18 (провадження № 11-577зай18) про визнання неправомірними дій прокуратури області щодо відмови у видачі пенсіонеру органів прокуратури довідки про заробітну плату за посадою для перерахунку пенсії Велика Палата погодилася з висновком Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, зробленим у рішенні від 16 квітня 2018 року, про безпідставність позовних вимог. Ухвалене рішення було мотивовано тим, що на час звернення позивача до Прокуратури області із заявою про надання довідки про заробітну плату, складові якої відповідають заробітній платі працюючого працівника органів прокуратури, для здійснення перерахунку пенсії за вислугу років на підставі Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII та постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня

2017 року № 657 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оплати праці працівникам прокуратури станом на 01 вересня 2017 року», не було нормативного акта, який би регламентував підстави, форму, зміст, механізм та суб'єкта її видачі. Відсутність цього акта зумовлена тим, що на рівні закону не передбачено (не врегульовано) можливості, умов і порядку перерахунку пенсії за вислугу років для непрацюючих пенсіонерів органів прокуратури, для досягнення мети якої й існує потреба в довідці з відомостями про заробітну плату [9].

5. Щодо зобов'язання провести перерахунок щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці, який вийшов у відставку до 30 вересня 2016 року і не проходив кваліфікаційного оцінювання.

У постанові від 13 травня 2020 року у зразковій справі № 0640/3835/18 (провадження № 11-1369заі18) за позовом судді у відставці до Головного управління Пенсійного фонду України в Житомирській області, третя особа – Пенсійний фонд України, про визнання протиправними дій і зобов'язання вчинити дії Велика Палата апеляційну скаргу позивача залишила без задоволення, а оскаржене рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду рішенням від 1 листопада 2018 року – без змін.

У цій постанові Велика Палата погодилася з висновками Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, згідно з якими:

- спірні правовідносини виникли не щодо визначення розміру щомісячного довічного грошового утримання судді, який виходить у відставку, а щодо перерахунку розміру раніше призначеного щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці. Оскільки позивач вийшов у відставку 16 липня 2015 року, тобто до 30 вересня 2016 року, положення пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII на нього не поширюються (пункт 56 постанови);
- розмір щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці залежить від розміру суддівської винагороди працюючого судді, а виплата збільшеного розміру суддівської винагороди відповідно до Закону № 1402-VIII залежить від проходження та результату кваліфікаційного оцінювання або призначення на посаду судді за результатами конкурсу. Якщо проходження і результат кваліфікаційного оцінювання має значення для визначення розміру суддівської винагороди працюючих суддів, а також для визначення розміру щомісячного довічного грошового утримання судді, який йде у відставку через три роки після оцінювання, то ця ж сама обставина повинна братися до уваги і під час перерахунку цього ж виду утримання для суддів, які вийшли у відставку раніше, тобто до 30 вересня 2016 року. Інше застосування положень частини

четвертої статті 142 Закону № 1402-VIII призвело б до того, що судді, які вийшли у відставку до 30 вересня 2016 року і жодного дня не працювали в умовах, коли конституційні вимоги до судді суттєво підвищилися, отримували б грошове утримання в більшому розмірі, ніж судді, які підтвердили відповідність цим вимогам (пройшли кваліфікаційне оцінювання) і відпрацювали в таких умовах щонайменше три роки. Відтак посада судді, який вийшов у відставку до 30 вересня 2016 року, не є «відповідною», рівнозначною посаді судді того самого суду, який пройшов кваліфікаційне оцінювання, підтвердив здатність здійснювати судочинство і продовжує працювати в цьому суді. Для застосування частини четвертої статті 142 Закону № 1402-VIII з метою перерахунку розміру щомісячного довічного грошового утримання суддів, які пішли у відставку до набрання чинності цим Законом, тобто до 30 вересня 2016 року, «відповідною» є посада судді, який працює в тому самому суді до проходження кваліфікаційного оцінювання, та згідно з пунктом 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII отримує суддівську винагороду, визначену відповідно до положень Закону № 2453-VI (стаття 133) (пункт 57 постанови).

Ухвалюючи постанову у цій зразковій справі Велика Палата також вказала на те, що на час звернення позивача до УПФУ в Житомирській області із заявою про проведення перерахунку щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці та відмови відповідача у вказаному перерахунку (червень 2018 року), а також розгляду цієї зразкової справи в суді першої інстанції положення пунктів 22, 23 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII були чинними, а тому правильно застосовані судом першої інстанції при вирішенні справи по суті. Виключення пунктів 22, 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII на підставі Закону № 193-IX та визнання положень пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII такими, що не відповідають Конституції України згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, є обставинами, які впливають на інше застосування норм матеріального права, ніж у цій зразковій справі, після набрання чинності Законом № 193-IX та постановлення вказаного Рішення Конституційним Судом України. Проте ці обставини не впливають на правильність висновків суду першої інстанції та результат розгляду цієї зразкової справи по суті (пункти 64, 65 постанови) [11].

СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 жовтня 2019 року у справі № 240/5401/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85174587>.
2. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 лютого 2020 року у справі № 240/6263/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/88168813>.
3. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 березня 2020 року у справі № 160/3586/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/88601598>.
4. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 8 квітня 2020 року у справі № 300/1695/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/89180635>.
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24 червня 2020 року у справі № 160/8324/19. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/959386/>.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 04 вересня 2018 року у справі № 805/402/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76945461>.
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18 березня 2020 року у справі № 240/4937/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/88952401>.
8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 грудня 2018 року у справі № 802/2196/17-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79112740>.
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 жовтня 2019 року у справі № 825/506/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85776329>.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 лютого 2019 року у справі № 822/524/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80147824>.
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 травня 2020 року у справі № 0640/3835/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/90458918>.

Ярослав ЛАЗУР

*декан, юридичний факультет
Ужгородського національного університету,
доктор юридичних наук, професор*

Тетяна КАРАБІН

*завідувач, кафедра адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету,
доктор юридичних наук, доцент*

АКТИ ПЛАНУВАННЯ ТА ПОРЯДОК ЇХНЬОГО ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ: СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Актуальність аналізу та дослідження питання належного врегулювання порядку оскарження актів планування в адміністративних судах зумовлена все частішим використанням саме цих актів у діяльності владних суб'єктів. Дедалі частіше суб'єктами публічної адміністрації використовується прийняття, затвердження різного роду планів. Зростання їхньої кількості серед інших інструментів зумовлено передусім рухом публічної адміністрації від «високоформалізованої та високоцентралізованої бюрократичної організації до світу значною мірою неформальної, децентралізованої організації, яка визначається горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами» [1, с. 279]. Саме в таких умовах акти планування стають все більш затребуваними та виділяються в окремий інструмент діяльності суб'єктів адміністрування. Такі акти характеризуються особливостями, що обумовлені передусім завданнями, які виконує план. Визначальною ознакою планування є спрямованість на майбутнє вирішення питання через встановлення загальних цілей та рамок, надання рис визначеності майбутній адміністративній діяльності. Крім того, такою рисою, що відрізняє акти планування від інших інструментів діяльності публічної адміністрації – це те, що вони забезпечують прозорість діяльності владних суб'єктів, а також залучення інших суб'єктів до кінцевого прийняття рішення, у тому числі і суб'єктів приватного права [2, с. 153].

Отже, дослідження актів планування та їхнього розуміння повинне відповідати сучасним вимогам. Але, на жаль, ні доктринальні джерела, ні навчальна література, не розкриває у достатній мірі ці питання. Правове регулювання так само повинне містити особливості їх регулювання в порівнянні з іншими інструментами, які використовують владні суб'єкти у процесі своєї діяльності. У цьому контексті варто

окремо звернути увагу на проєкт закону «Про адміністративну процедуру», що був прийнятий в першому читанні парламентом, але на цей час відкликаний [3]. Його положення навіть не виділяють акти планування у окрему групу. Хоча, не дивлячись на спільність загальних засад адміністративної процедури, принципів та стадій, провадження з прийняття адміністративного акту і акту планування не повністю співпадає.

Ще більш актуальним, на нашу думку, є витання окремого врегулювання порядку розгляду адміністративних справ, що пов'язані із оскарженням актів планування. У Кодексі адміністративного судочинства встановлений різний процесуальний порядок розгляду адміністративних справ по оскарженню адміністративних актів (індивідуальних актів) та нормативних актів, і такі особливості, як відомо, є суттєвими. Відповідно, віднесення актів-планів до того чи іншого виду актів, зумовлює і особливості самого процесу.

Загалом законодавство не передбачає великої кількості питань, де відносини врегульовуються через акти планування. Під судовий розгляд підпадають в основному плани, які передбачені Законом України «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності». Такими є генеральний план населеного пункту, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту; детальний план території, що визначає планувальну організацію та розвиток території; план зонування території (зонінг), що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон.

Неврегульованість відповідного питання у процесуальному законі поставила вимогу перед судом вирішити це питання на правозастосовному рівні. Судова практика Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду на питання, за якими правилами повинні розглядатися спори, де предметом оскарження є рішення про внесення змін чи затвердження Генеральних планів населених пунктів, однозначно вирішує на користь порядку нормативно-правових актів [4; 5]. Аналіз судової практики засвідчує, що рішення місцевої ради про внесення змін до генерального плану, або поєданого з планом зонування території населеного пункту в складі генерального плану, або без такого, є нормативно-правовим актом. Тому розгляд справи про оскарження нормативно-правового акту повинен відбуватися з дотриманням статті 171 КАС України (стаття 264 у сьогоднішній редакції).

На нашу думку, таке рішення є абсолютно виваженим. Провадження в адміністративних судах стосовно аналізованого кола справ доцільно максимально наблизити до провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів. Це пов'язано із широким колом осіб, права яких може бути порушено, а отже,

необхідністю публікувати оголошення про відкриття провадження та необхідністю забезпечити можливість оскаржувати відповідний план протягом всього часу його дії. Водночас, наведена судова позиція не повністю корелює із вимогами п. 8 ст. 4 КАС України, де визначено, що нормативні акти встановлюють «загальні правила регулювання однотипних відносин», що поставило перед судом необхідність у своїх рішеннях окремо наголошувати на положеннях такого типу: «затверджуючи своїм рішенням містобудівну документацію щодо внесення змін до генерального плану населеного пункту місцева рада формує обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту, тобто здійснює нормативне регулювання відповідних відносин» [5].

Водночас, затвердження актів планування здійснюється не тільки у сфері містобудування та благоустрою. Реформування адміністративно-територіального устрою і добровільне об'єднання територіальних громад, що здійснюється на цей час, також передбачає прийняття подібних актів. Мова йде про перспективні плани об'єднання територіальних громад, передбачені Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6]. Для реалізації закону та реформи загалом Кабінетом Міністрів України затверджена низка перспективних планів формування територій громад областей згідно з методикою формування спроможних територіальних громад. Затвердження таких планів та їхній зміст має важливе значення, оскільки однією з основних умов добровільного об'єднання територіальних громад – це відповідність об'єднання положенням перспективних планів формування територій громад. Тому якщо перспективний план передбачає відмінну конфігурацію області, ніж та, яку намагаються втілити громади, то таке об'єднання унеможливується в майбутньому. До, прикладу, перспективний план Закарпатської області був затверджений із «білими плямами» на карті, де не сформовано територіальні громади відповідно до методики формування спроможних територіальних громад [7]. Це фактично ставить під сумнів можливість членів відповідних територіальних громад проводити процедури об'єднання, а як наслідок – порушення права громад на об'єднання.

Унаслідок цього постає актуальне питання про можливість оскарження затвердженого перспективного плану. Сам по собі план не містить положень, які можна вважати нормативними, крім того, затверджується розпорядженням Уряду, яке є актом з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань (ч. 3 ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). В той же час, за своєю регулятивною дією від дуже подібний до актів у сфері містобудування і благоустрою, стосовно яких Верховний Суд висловив однозначну позицію про їхнє оскарження у порядку, що визначений саме для нормативних актів.

Отже, можна дійти висновку, що сфери застосування актів планування вже розширюються і будуть в майбутньому розширюватися. А це вимагає їхнього спеціального врегулювання, передусім, у процедурному законі (виділення їх у окрему групу і окреслення їхніх визначальних ознак), а також і у процесуальному (врегулювання порядку оскарження). Однозначно ці акти мають бути віднесені до окремої групи актів, які видаються суб'єктами публічної адміністрації, при чому провадження в адміністративних судах стосовно них доцільно наблизити до провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів через широке коло осіб, права яких може бути порушено, а відтак необхідністю публікувати оголошення про відкриття провадження та забезпечити можливість оскаржувати відповідний план протягом всього часу його дії. В той же час, процедура прийняття акту планування повинна бути наблизена до прийняття адміністративного акту і бути врегульована майбутнім законом про адміністративну процедуру. І перший крок у цьому питанні вже зроблено – напрацювання чіткої та однозначної практики адміністративними судами.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / відп. ред. О. Сироїд. [2-е вид., перероблене та доповнене]. Київ: «К. І. С.», 2009. 552 с.
2. Карабін Т. О., Лазур Я. В. Затвердження актів планування в структурі інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. *Питання адміністративного права*. Книга 2 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с. С. 151–157
3. Проект Закону про адміністративну процедуру. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307
4. Справа № 520/14995/16-а: Постанова від 20.12.2019.
5. Справа № 450/1236/17: Постанова від 04.03.2020 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87995973>
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#n129>
7. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Закарпатської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.19. № 1391-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perspektivnogo-a1391r>

Андрій ЛАНКЕВИЧ

*голова, Львівський окружний
адміністративний суд*

Віталій МАРТИНЮК

*заступник голови, Львівський окружний
адміністративний суд*

ЩОДО ПИТАННЯ ЗАХИСТУ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

В умовах розвитку України як соціальної та правової держави на порядку денному все частіше постають питання захисту соціальних прав людини і громадянина. Право на пенсійне забезпечення тут не є винятком, адже належить до комплексу соціальних прав, які покликані створити умови для матеріального забезпечення людини після втрати нею працездатності або в інших, установлених законом випадках.

Беззаперечним залишається те, що право на пенсійне забезпечення тісно взаємопов'язане із правом на працю. У юридичній літературі зазначається про те, що попередня трудова діяльність особи враховується під час вибору виду її пенсійного забезпечення, встановлення віку, з якого у неї виникає право на призначення пенсії, а також розрахунку розміру суми цієї пенсії чи навіть для з'ясування інших соціально значимих обставин, з якими пов'язується виникнення у неї права на пенсійне забезпечення. Це, деякою мірою, ставить можливість працівника в подальшому реалізувати своє право на призначення пенсії у залежність від добросовісності дій роботодавця, а відтак, й виникає низка спорів щодо захисту прав особи в пенсійних правовідносинах.

Однією з найважливіших у сучасних умовах форм захисту права на пенсійне забезпечення є його судовий захист. І тут ключова роль належить адміністративним судам, які в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, покликані розглядати справи щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат [1].

Під час розгляду цієї категорії справ не варто забувати про те, що метою адміністративного судочинства є ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб. На забезпечення судом ефективного захисту у сфері публічно-правових відносин наголошується у ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 9, п. 10 ч. 2 ст. 245, ч. 10 ст. 264 Кодексу адміністративного судочинства України [1].

Аналогічну ідею закріплено у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. Так, в ст. 13 Конвенції під назвою «Право на ефективний засіб юридичного захисту» йдеться про те, що кожен, чії права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [2]. Також, Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово підкреслював необхідність ефективного захисту прав заявників. Наприклад, у п. 75 рішення від 05 квітня 2005 року в справі «Афанасьєв проти України» (заява № 38722/02) Європейський суд з прав людини зазначає, що засіб захисту, який вимагається згаданою статтею, повинен бути «ефективним» як у законі, так і на практиці, зокрема, у тому сенсі, щоб його використання не було ускладнене діями або недоглядом органів влади відповідної держави [12].

Тоді як Верховний Суд в постанові від 31 січня 2019 року у справі № 825/2845/15-а вказав, що наслідком задоволення в адміністративному судочинстві позовних вимог є відновлення фактично порушених прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин. Суд, ухвалюючи рішення про задоволення позовних вимог, повинен не лише вирішити позовні вимоги у відповідності до принципів верховенства права, а й обрати найбільш ефективний спосіб захисту порушеного права. Тобто такий, що виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання або неналежного виконання рішення, не виникала б необхідність повторного звернення до суду та здійснювалося б примусове виконання рішення [11].

Отже, вирішуючи спір, що виник у пенсійних правовідносинах, судам необхідно враховувати не лише фактично порушені права громадян, а й комплексно забезпечувати їх ефективний захист, тобто в такий спосіб, який би виключав подальші протиправні дії суб'єкта владних повноважень і після набрання законної сили рішенням суду та його виконання, в особи не виникала потреба у повторному захисті її прав та, як наслідок, звернення до органів правосуддя.

Із цього приводу у ч. 2 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено норму, яка дозволяє суду вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших

суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [1]. Завдяки нормам цієї статті суд має можливість захистити й ті пенсійні права, про які позивач не просить у позовних вимогах, але суд під час розгляду справи дійшов висновку про об'єктивну необхідність їхнього захисту та відновлення з огляду на зміст правовідносин, що виникли між сторонами, їх фактичну поведінку у спірних правовідносинах та її відповідність чинному законодавству України про пенсійне забезпечення.

Водночас, перевіряючи законність та обґрунтованість рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у пенсійних правовідносинах судам необхідно встановити не лише фактичні дії (рішення) чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень щодо порушення права на пенсійне забезпечення (первинного), а й з'ясувати, які права (вторинні) ними були чи могли бути порушені (наприклад, якщо особа звертається із адміністративним позовом про зобов'язання органів Пенсійного фонду України призначити їй пенсію, то встановивши неправильний розрахунок страхового стажу цими органами чи періоди, за які необхідно було призначити і виплачувати пенсію, суд може вийти за межі позовних вимог лише з тією метою, щоб ефективно захистити права особи і надалі у неї не виникала потреба в зверненні із самостійним адміністративним позовом про зобов'язання зарахування стажу чи стягнення сум пенсійних виплат за попередні періоди тощо).

Зважаючи на те, що право громадян на їхнє пенсійне забезпечення, з огляду на його закріплення, належить до конституційних прав людини і громадянина (ст. 46, 92 Конституції України) [3] важливим тут є застосування судами як принципу верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України), так і правил правозастосування джерел права, які застосовуються судом під час вирішення спору (ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України) [1].

Останнім часом Верховним Судом сформульовано низку ключових висновків щодо застосування норм права у сфері пенсійних правовідносин, а саме:

- усунуто проблему неприйняття уповноваженими на те суб'єктами відповідних актів, з якими пов'язується реалізація права на пенсійне забезпечення. Тут йдеться про нормативно-правові акти, що покликані встановити механізм реалізації права на призначення (перерахунок) пенсії, виділення (розподілу) коштів на фінансування її виплати, що ставить у залежність реалізацію громадянами своїх пенсійних прав від своєчасності прийняття нормативно-правових актів уповноваженими на те суб'єктами. Зокрема, в постанові Верховного Суду від 24 квітня 2019 року у справі № 826/8546/18 йдеться про те, що відсутність затверджених Кабінетом Міні-

стрів України умов та порядку перерахунку призначених пенсій, свідчить про бездіяльність останнього, яка порушує право на проведення перерахунку пенсій через відсутність механізму проведення. Отже, відсутність нормативного документу, і регулювання умов і порядку перерахунку пенсій не може позбавити особу, гарантованого Конституцією і законодавством України права, оскільки встановлене та наявне право на перерахунок призначених пенсій не може бути нівельоване у зв'язку з тим, що органи влади України не встановили порядку, за яким зазначена гарантія повинна бути дотримана та реалізована [7];

- захищено права громадян у правовідносинах на етапі звернення до суб'єкта владних повноважень із вимогою реалізації їхнього права на пенсійне забезпечення. А саме, в постанові від 27 листопада 2019 року у справі № 748/696/17 Верховний Суд розглядаючи спір, який виник з тих підстав, що заява про призначення пенсії була подана у довільній формі, звернув увагу на те, що зміст зазначеної заяви очевидно дає змогу оцінити намір заявника. Крім того, важливим є те, що до заяви позивачем було долучено низку документів (відповідачем не заперечується), які подаються саме при призначенні пенсії. А тому, відмовивши позивачу в розгляді його заяви по суті, відповідач допустив надмірний формалізм, наслідком чого стало порушення прав та інтересів позивача – пенсіонера (верстви населення, яка навпаки потребує особливої уваги з боку держави в частині дотримання конституційних гарантій) [9];
- розмежовано юридичні наслідки дій (бездіяльності) для працівника та роботодавця щодо деяких видів правовідносин пенсійного забезпечення. Згідно з висновками однієї з останніх постанов Великої Палати Верховного Суду від 19 лютого 2020 року у справі № 520/15025/16-а непроведення або несвоєчасне проведення атестації робочих місць власником підприємства не може бути підставою для відмови у призначенні пенсії за віком на пільгових умовах. Відповідальність за непроведення або несвоєчасне проведення атестації робочих місць покладається на власника підприємства, а не працівника. Отже, Велика Палата Верховного Суду вказує, що особи, які зайняті на роботах із шкідливими і важкими умовами праці за Списком № 2, але з вини власника на таких підприємствах не було проведено атестацію робочого місця, мають право на зарахування стажу роботи на таких посадах до спеціального стажу, необхідного для призначення пенсії за віком на пільгових умовах за Списком № 2 [4];
- сформульовано критерії оцінки судами документів, які подаються особами з метою реалізації їхнього права на пенсійне забезпечення, у тому числі, окреслено випадки об'єктивної неможливості подання деяких документів, що під-

тверджують можливість реалізації відповідного права. Насамперед, позбавлення особи можливості надати уточнюючу довідку для підтвердження спеціального трудового стажу у зв'язку із ліквідацією підприємства не є підставою для відмови в зарахуванні стажу для призначення пенсії на пільгових умовах (постанова Верховного Суду від 20 лютого 2020 року у справі № 182/6635/16-а) [5]. Також, формальні неточності у документах, за загальним правилом, не можуть бути підставою для органів пенсійного фонду для обмеження особи у реалізації конституційного права на соціальний захист (постанови Верховного Суду від 30 вересня 2019 року у справі № 638/18467/15-а та від 25 квітня 2019 року у справі № 593/283/17) [10, 8]. Важливим тут є й висновок про те, що позивачем вчинено усі дії та подано усі документи, необхідні для призначення пенсії із урахуванням заробітної плати, вказаній у довідці. Виходячи з викладеного, суд погоджується з висновком судів попередніх інстанцій, що довідка є такою, що відповідає вимогам Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», затвердженого Постановою правління Пенсійного фонду України від 25 листопада 2005 року № 22-1 (постанова Верховного Суду від 23.01.2018 року у справі № 583/392/17) [6].

Водночас на сьогодні залишається низка важливих проблем, які мають своє місце у пенсійному забезпеченні громадян та потребують комплексного вирішення не лише органам судової, а й законодавчої влади, зокрема, врегулювання питань щодо недопустимості обмеження підзаконними нормативно-правовими актами реалізації гарантованих законом прав особи на її пенсійне забезпечення, вирішення проблем «замороженого» перерахунку деяких видів пенсійних виплат, які регулювалися у законах та підзаконних нормативно-правових актах, що втратили чинність, наприклад, пенсії державних службовців тощо.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, можемо зробити висновки про ефективність захисту адміністративними судами права громадян на пенсійне забезпечення та їхню значну роль у формуванні судової практики, яка покликана заповнювати не лише законодавчі прогалини, а й виправляти недоліки правового регулювання деяких видів правовідносин пенсійного забезпечення. Варто, також, відзначити тенденції в діяльності органів правосуддя щодо посилення гарантій громадян у їхньому пенсійному забезпеченні з урахуванням як сучасних міжнародних стандартів, так і соціальних прав людини, її найвищої соціальної цінності в нашій державі, що супроводжується зниженням формалізму та врахуванням соціальних інтересів та потреб особи.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (в редакції від 28.04.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. 270 с.
3. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19.02.2020 у справі № 520/15025/16-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>.
5. Постанова Верховного Суду від 20.02.2020 у справі № 182/6635/16-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>.
6. Постанова Верховного Суду від 23.01.2018 у справі № 583/392/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>.
7. Постанова Верховного Суду від 24.04.2019 у справі № 826/8546/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>.
8. Постанова Верховного Суду від 25.04.2019 у справі № 593/283/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>.
9. Постанова Верховного Суду від 27.11.2019 у справі № 748/696/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>.
10. Постанова Верховного Суду від 30.09.2019 у справі № 638/18467/15-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>.
11. Постанова Верховного Суду від 31.01.2019 у справі № 825/2845/15-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>.
12. Рішення Європейського суду з прав людини від 05.04.2005 у справі «Афанасьєв проти України» (заява № 38722/02). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_239.

Dr. Miriam MESSLING,

*judge of the Federal Social Court
(Germany)*

SOCIAL JURISDICTION IN GERMANY AS AN INDEPENDENT PUBLIC JURISDICTION AND WHAT IT MEANS FOR THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS

The Federal Republic of Germany has five independent branches of the law: ordinary jurisdiction, which covers civil and criminal jurisdiction, labour jurisdiction, administrative jurisdiction, financial jurisdiction and social jurisdiction. This functional separation actually creates a kind of «division of powers» within the judiciary [1]. Article 1 of the Social Court Act («Sozialgerichtsgesetz» or «SGG»), which sets out the rules of procedure for Social Courts, clearly stipulates that Social Courts are special administrative courts, which rule on legal disputes of a public nature. However, this definition falls too short. Social jurisdiction is not just a special kind of administrative jurisdiction. It is a completely independent jurisdiction, which has developed separately over the decades. It is not only committed to the principle of the division of powers, but also serves to implement the welfare state [2], as set out in Article 20, Paragraph 1 of the German Constitution (Basic Law, «Grundgesetz» or «GG»). This stipulates that: “The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state”.

Social jurisdiction has a long tradition in Germany [3]. Otto von Bismarck, who was appointed Reich Chancellor of the German Empire in 1871, set out to implement a unique set of social reforms. Social insurance laws were adopted by the Reichstag, giving workers mandatory health, accident, disability and old-age pension cover. As well as provisions governing substantive rights, the social insurance laws introduced by Bismarck also encompassed a separate procedural law. Special courts of arbitration were set up, with the German Reich's Social Insurance Office («Reichsversicherungsamt» or «RVA») as the highest authority. This meant that social security legislation was not subject to the existing jurisdictions at the time (except for health insurance to begin with). And so social security legislation was different from other laws and regulations right from the start [4].

All the same, in its position as an administrative authority and jurisdiction at the same time, the Social Insurance Office represented a departure from the principle of the separation of powers [5]. Literature written at the time explains that this allowed the

legislator to achieve the «objectives of social security from one individual mindset» [6]. The procedures of the Social Insurance Office were also intended to include state welfare for less business-oriented insured parties.

When the Basic Law («GG») for the Federal Republic of Germany came into force in 1949, the need for a change in these structures was clear. Article 20 of the Basic Law stipulated a division of legislative, executive and judicial powers, which put an end to the dual function of insurance offices, which until then had taken on executive as well as judicial tasks. In Article 96, Paragraph 1 of the original version of the GG (now Article 95 GG), the Basic Law expressly referred to «labour and social jurisdiction» to be introduced by the legislator. Whether this actually required independent jurisdiction was the subject of parliamentary debate [7]. With the approval of the Social Court Act in 1953, however, the legislator determined specifically that the Social Court Act led to the establishment of Social Courts of first instance, Higher Social Courts (Landessozialgerichte) as appeal courts and the Federal Social Court (Bundessozialgericht) as the final court of appeal. The Social Court Act established independent jurisdiction.

The new establishment of social jurisdiction in 1953 can only be seen as a turning point to a certain extent, since it still followed the previous traditions [8]. Case law remained in essence the same [9]. The main procedural principles formed and developed by the Social Insurance Office were incorporated in the Social Court Act. As for the contents of case law, the courts of social jurisdiction also maintained continuity with regard to the previous case law of the German Reich's Social Insurance Office.

The responsibilities of social jurisdiction are now finally governed by Article 51 of the Social Court Act [10]. These include the key areas of social welfare, social compensation, social aid and social support. Provisions include the five areas of social security: health insurance, care insurance, accident insurance, pension scheme and unemployment insurance. Social payments provide compensation from public funds for any impairment to health, for which the general community bears a particular responsibility (e.g. provisions for war victims and compensation for victims of violent crime). Social welfare provided as social aid and support, in the form of development support, constitutes allowances aimed at compensating for particular performance disabilities. Social welfare also includes basic job seekers' allowance, or in other words, subsistence-securing benefits for those who are essentially able to work. The definitive list under Article 51 of the Social Court Act also makes it clear that legal action may be taken for (general) administrative jurisdiction for all other disputes in the area of public law of a non-constitutional nature (Article 40 of the VwGO or rules for administrative courts).

When it comes to individual disputes, social litigation almost always affects the existence of those concerned and involves some kind of structural inequality [11]. The

plaintiffs are «normal citizens» who have been restricted in their possible courses of action through certain adversities or «life changes» because they are ill, unemployed or disabled. On the other side is a specialist administrative unit made up of legal experts as well as doctors. Social jurisdiction is therefore an aspect of case law whose judgements (on the whole) have the most lasting influence on the existence and fate of individuals. Unlike general administrative jurisdiction, it is not influenced by intervention from the authorities [12]. It is more about providing state funds, to which citizens have a legal right. Social courts, therefore, not only ensure the rule of law is maintained, they also guarantee social welfare. More than all other courts, they must take social and socio-political issues and objectives into account [13].

An independent social jurisdiction can fulfil these objectives particularly well. As such, it is the institutional expression of the importance attached by the state to guaranteeing the fundamental rights of individuals. An independent jurisdiction also ensures the necessary level of specialisation and knowledge in a particular way. Above all, however, by setting out its own rules of procedure, the Social Court Act takes the needs and situations of the citizens concerned into account in a particular way, which is a deliberate departure from other codes of procedure. This also ensures a different kind of «case law culture» [14].

The specialties of the Social Court Act are mainly the following:

The significance of honorary judges is of primary importance. The circles these judges are selected from depend on the area of the law they specialise in. For cases involving social insurance and the German Federal Employment Agency, one of the honorary judges will be selected among the employers and another among the insured. Details are set out in Article 12 of the Social Court Act. Unlike in administrative jurisdiction, in the court of first instance with just one professional and two honorary judges, the latter have the voting majority in case decisions. They are involved not only in the trial hearing, but also in appeal hearings. The strong position of honorary judges has several functions: It continues the traditional participation of the insured parties and the employer in the self-administration of social insurance at a different level. It opens the court up to the knowledge of the concerned parties, since the honorary judges are not standard laypeople, but bring their own specialist knowledge of the relevant legal field as employees or employers. And it expands the legitimacy of court judgements in existential cases. Joint decisions made by the insured party and the employer are generally better accepted, even if the decision is not favourable for the concerned parties in existential terms [15].

Moreover, based on the principle of party disposition and the basic principle of official investigation [that applies to all public jurisdictions, social court cases are also characterised in many detailed regulations by the emerging principle of plaintiff

friendliness [16]. In no other rules of procedure is the work of judges set out in quite the same way. The organisation of proceedings is therefore closely linked with that of the Social Insurance Office.

As a general rule, the local jurisdiction falls to the Social Court in which the concerned party is resident, and not that in which the authorities are resident [17]. There are no foreclosure rules, unlike in other rules of procedure [18]. The plaintiffs' claims are to be interpreted widely where appropriate [19]. The court has an extensive obligation to supply information, so that even those who are not represented may have effective legal protection [20]. Plaintiffs only require a representative at the Federal Social Court of Germany and, in the courts of first and second instance, it is easy for them to represent themselves [21]. They do not, however, have to represent themselves – where appropriate, as in all courts of law, they have a right to legal aid [22]. Court representation is permitted not only for lawyers, but also for authorised trade union representatives, associations with a social or professional purpose or for the employer [24].

Another specific feature of the Social Court Act is that the insured party can arrange for a doctor in whom they trust to attend (Article 109, SGG). This is a legal provision that does not exist in any other rules of procedure. It reflects the fact that in many social court proceedings it is necessary to collect medical reports, even though the person concerned does not have any influence on the selection of the expert providing their medical opinion [25]. The application to request such a report can only be refused under certain circumstances, e.g. if the request is made for the purpose of delaying proceedings.

Finally, social court cases are in principle free for all citizens (Articles 183 and 197, SGG). Since these cases are often vital to the existence of those involved, nothing should restrict individuals' access to such proceedings, including economic circumstances [26].

To summarise, I would like to say that social jurisdiction represents a clearly visible part of the welfare state for all citizens. Proceedings are organised specifically to take the needs and situation of those concerned into account in a particular way and are therefore essential for the protection of the welfare state system.

REFERENCES

1. Voßkuhle in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 94, Rn. 4.
2. Roller, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit – zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, 131, 135.
3. Bogs, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtssprechung,

- Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, 1979, S. 3 ff., 14; Knörr, Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, 2007, S. 7.
4. Vgl. Bogs, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtssprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, 1979, S. 3, 4; Knörr, Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, 2007, S. 7.
 5. Vgl. Christmann/Schönholz, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1. Aufl., 1984, S. 3 ff., S. 5.
 6. Vgl. Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Aufl. 1910, S. 588.
 7. See for an overview Stolleis, Entstehung und Entwicklung des Bundessozialgerichts, in: Sozialrechtssprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, 1999, 25, 37 ff.; von Wulffen/Becker, 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit und sozialgerichtliches Verfahren, SGB 2004, 507.
 8. von Wulffen/Becker, 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit und sozialgerichtliches Verfahren, SGB 2004, 507, 509.
 9. Roller, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit – zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, 131, 135.
 10. Zacher, Eine Sozialgerichtsbarkeit für die Zukunft?, ZFSH/SGB 2006, 67, 69
 11. Udsching, Besonderheiten des Rechtsschutzes im Sozialrecht, in: Altersversorgung und Vergütung, FS für Andresen, 619, 621.
 12. Roller, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit – zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, 131, 135.
 13. von Wulffen/Becker, 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit und sozialgerichtliches Verfahren, SGB 2004, 507, 514.
 14. Roller, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit – zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, 131, 136.
 15. von Wulffen/Becker, 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit und sozialgerichtliches Verfahren, SGB 2004, 507, 510.
 16. Art. 103 SGG.
 17. Art. 103 SGG.
 18. Art. 57 SGG; von Wulffen/Becker, 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit und sozialgerichtliches

- Verfahren, SGB 2004, 507, 510.
19. See for an exemption Art. 106a SGG.
 20. Art. 123 SGG.
 21. See for example Art. 106 SGG.
 22. Art. 73 SGG.
 23. Art. 73a SGG.
 24. Art. 73 Abs. 2 SGG.
 25. Udsching, Besonderheiten des Rechtsschutzes im Sozialrecht, in: Altersversorgung und Vergütung, FS für Andresen, 619, 629.
 26. von Wulffen/Becker, 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit und sozialgerichtliches Verfahren, SGB 2004, 507, 513.

Д-р Міріам МЕССЛІНГ

*суддя, Федеральний Соціальний суд
(Німеччина)*

НІМЕЦЬКЕ СОЦІАЛЬНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ОКРЕМА ГІЛКА СУДОЧИНСТВА В ГАЛУЗІ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Федеративне Республіка Німеччина має п'ять самостійних гілок судочинства: загальне судочинство, яке включає в себе судочинство у цивільних та кримінальних справах, трудове судочинство, адміністративне судочинство, фінансове судочинство та соціальне судочинство. Таке функціональне розмежування фактично формує певний «розподіл влади» всередині судової гілки влади. § 1 Закону «Про соціальне судочинство» (скорочена назва німецькою «SGG», надалі ЗпСС), який у тому числі є процесуальним кодексом для соціальних судів, містить деякі фундаментальні положення: соціальні суди є спеціальними адміністративними судами, які приймають рішення у спорах, що мають публічно-правову природу. Як на мене, таке формулювання є надто коротким. Адже соціальне судочинство є не лише спеціальним видом адміністративного судочинства. Воно має історію свого розвитку та з огляду на культуру його здійснення є повністю самостійним та окремим видом судочинства. Воно не лише підпадає під дію вимог принципу поділу влади, але й слугує практичному втіленню конституційного принципу соціальної держави, яка гарантована в частині 1 статті 20 Основоположного закону Німеччини. У ній зокрема зазначено: «Федеративна Республіка Німеччина є демократичною та соціальною федеративною державою».

Соціальне судочинство має довготривалу традицію. Отто фон Бісмарк, який був призначений Імперським канцлером Німецької імперії у 1871 році, невдовзі здійснив унікальний з історичної точки зору крок і наполіг на проведенні соціальної реформи. Рейхстаг ухвалив цілу низку законів у сфері соціального страхування, які передбачали запровадження для працівників обов'язкового медичного страхування, страхування від нещасного випадку, на випадок інвалідності та із досягненням похилого віку. Поряд з нормами матеріального права так звані «Бісмаркські закони із соціального страхування» також містили самостійні процесуальні положення. Були

створені спеціальні третейські суди та (як остання інстанція) Імперське відомство зі страхування (скорочена назва німецькою «RVA», надалі ІВС). Таким чином спори на підставі законів про соціальне страхування (спершу за виключенням медичного страхування) не були віднесені до компетенції діючих на той час видів судочинства. Завдяки такому способу законодавчого врегулювання в галузі соціального страхування його норми від самого початку застосовувались окремо від інших правових матерій.

Проте Імперське відомство зі страхування, з огляду на його структуру, уявляло собою адміністративну установу та одночасно діяло як орган судочинства, що звісно призводило до порушення принципу поділу влади. В літературі того часу зокрема зазначалось, що законодавець у такий спосіб намагався «втїлити дух цілей соціального страхування». Тобто Імперське відомство зі страхування повинно було реалізувати визначену державою мету з турботи про страхувальників, які не мають «ділової жилки», також і в рамках проваджень із розгляду спорів за їхньої участі.

Із набуттям чинності Основоположним законом Федеративної Республіки Німеччина у 1949 році стало зрозуміло, що невдовзі така структура обов'язково має бути змінена. Адже Основоположний закон недвозначно передбачав розмежування між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Таким чином подвійна функція відомств у сфері страхування, які до цього часу виконували виконавчі та судові завдання, більше не могла залишатись збереженою. Частиною 1 статті 96 Основоположного закону (стара редакція, на сьогодні це стаття 95 03) передбачалось запровадження «трудової та соціальної юрисдикції», які законодавець невдовзі мав створити. Чи це положення дійсно вимагало створення окремої гілки судочинства, активно дискутувалось під час дебатів в Парламенті. Із прийняттям у 1953 році Закону «Про соціальні суди» законодавець пристав саме на цю позицію: прийняття ЗпСС призвело до створення соціальних судів на рівні першої інстанції, соціальних судів земель нарівні другої інстанції та Федерального Соціального суду як касаційної інстанції. Таким чином із прийняттям ЗпСС було запроваджене самостійне соціальне судочинство.

Проте оновлення соціального судочинства у 1953 році лише умовно може розглядатись як певний переломний момент. Адже воно на той час уже спиралося на відповідні попередні традиції. Предмет судочинства переважно залишився той самий. Найважливіші процесуальні принципи, які були розвинуті та сформовані Імперським відомством зі страхування, були включені до змісту ЗпСС. Суди соціального судочинства також зберегли наступність з точки зору урахування попередньої судової практики ІВС.

Наразі виключний перелік компетенцій соціального судочинства закріплений в § 51 ЗпСС. Він включає в себе найважливіші сфери соціального забезпечення, соціального відшкодування, соціальної допомоги та соціальної підтримки. До соціального забезпечення належать п'ять гілок соціального страхування, а саме медичне страхування, страхування на випадок догляду, страхування від нещасних випадків, пенсійне страхування та страхування на випадок безробіття. Соціальне відшкодування є компенсацією шкоди за рахунок публічних фінансів за таку шкоду здоров'ю, відповідальність за яку бере на себе усе суспільство (наприклад, відшкодування жертвам війни, відшкодування потерпілим від насильницьких злочинів). Соціальна допомога у формі відповідних соціальних допомог та соціальної підтримки, яка надається у формі допомоги на розвиток особи, є послугою, яка спрямована на компенсування особливих продуктивних слабкостей відповідних осіб. До сфери соціальної допомоги також належить базове забезпечення осіб, які шукають роботу, тобто ці послуги спрямовані на гарантування екзистенції тим особам, які взагалі-то можуть працювати. Одночасно, завдяки закріпленому в § 51 ЗпСС виключному переліку компетенцій, недвозначно було встановлено, що по всіх інших спорах в галузі публічного права, які не мають конституційно-правового характеру, компетенцію мають суди (загального) адміністративного судочинства (§ 40 КАС).

Спори на основі норм соціального законодавства, якщо йдеться про спори за участі окремої особи, майже завжди просякнуті нерівністю у становищі його сторін (з точки зору екзистенції та структури): позивачкою або позивачем виступає «нормальний громадянин», який зазнав обмежень в його дієспроможності внаслідок певних порушень та «мінливостей життя», наприклад внаслідок хвороби, безробіття або інвалідності. У якості протилежної сторони діє фахова адміністрація зі штатними юристами та лікарями. Тому соціальне судочинство є частиною судової влади, рішення якої (якщо дивитись в цілому) найбільш відчутно впливають на екзистенцію та життєву долю окремої особи. Воно, на відміну від загального адміністративного судочинства, не має справу із втручальним управлінням. Тут здебільшого йдеться про забезпечення державних послуг, на які громадянки та громадяни мають право на підставі відповідних законодавчих норм. Тому соціальні суди виступають гарантами не лише правової держави, але звісно також і соціальної держави. Вони у більшій мірі аніж інші суди повинні враховувати відповідні суспільні та соціально-політичні контексти та цілі.

Самостійне соціальне судочинство в особливий спосіб здатне виконувати це завдання. З інституційної точки воно є проявом того значення, яке держава надає питанням забезпечення екзистенційних прав окремої особи. До того ж діяльність як самостійної гілки судочинства забезпечує належний рівень спеціалізації та обізна-

ності. Поряд із цим, ЗпСС як самостійний процесуальний кодекс в особливий спосіб враховує потреби та процесуальне становище громадян та громадян, у тому числі у вигляді свідомого відхилення від змістів інших процесуальних кодексів. Це привносить із собою іншу «культуру судочинства».

По-перше, особливе значення надається залученню суддів на громадських засадах. З яких верств суспільства вони обираються, залежить передусім від відповідної сфери права. Наприклад у справах соціального страхування та Федеральної агенції з питань праці по одному судді на громадських засадах відповідно залучаються з кола працівників та роботодавців, а також із кола страхувальників. Відповідні деталі врегульовані в § 12 ЗпСС. Саме судді на громадських засадах, на відміну від адміністративного судочинства, мають більшість голосів при ухваленні рішень, оскільки у складах соціальних судів першої інстанції діє лише, один професійний суддя та два судді на громадських засадах. До того ж, вони беруть участь не лише на рівні тих інстанцій, які досліджують факти, але також і у прийнятті рішень в касаційній інстанції. Залучення суддів на громадських засадах виконує декілька функцій: воно забезпечує продовження традиційної співучасті страхувальників та роботодавців в самоуправлінні у сфері соціального страхування тепер вже на іншому (судовому) рівні. Їхнє залучення забезпечує отримання судом певних знань з відповідних фахових кіл, оскільки судді на громадських засадах не є класичними аматорами, а привносять з відповідної юридичної сфери їхню обізнаність справою як працівника або роботодавця. Також їхнє залучення посилює легітимність відповідних рішень по тих питаннях, які є важливими для екзистенції особи. Незалежно від того, яке рішення врешті-решт прийняли страхувальники та роботодавці у складі відповідного суду, воно у будь-якому випадку матиме вищий рівень його сприйняття, навіть якщо рішення буде не на користь відповідно зачепленої особи у питанні, яке має для неї екзистенційний характер.

Поряд із цим, провадження в соціальному суді завдяки багатьом детальним процесуальним нормам просякане принципом позитивного ставлення до позивача (з урахуванням принципу диспозитивності та принципу офіційного дослідження справи, який діє у всіх видах судочинства із розгляду публічно-правових спорів). У жодному іншому процесі така суддівська турбота про позивача не проявляється у такий явний спосіб. Цим самим сучасний порядок судового розгляду справ продовжує зв'язок із тим розглядом, який діяв в Імперському відомстві зі страхування.

Територіальна компетенція як правило визначається за тим соціальним судом, в окрузі якого відповідна особа має її місце проживання, а не там, де має її місце знаходження відповідна установа. Також відсутні ті преюдиційні положення, які як правило містяться в інших процесуальних законах. Заяви та клопотання позивачок

та позивачів, як правило, тлумачаться досить широко. Діють досить широкі зобов'язання суду щодо надання ним вказівок, які уможливають ефективний правовий захист навіть тим учасникам провадження, які не мають представників в межах розгляду справи. Лише у Федеральному Соціальному суді позивачки та позивачі мусять бути представленими процесуальними представниками, а у перших двох інстанціях вони можуть представляти себе самостійно (без зайвих ускладнень). Звісно вони до цього не зобов'язані, оскільки, як і в інших галузях судочинства, вони мають право на отримання допомоги у несенні процесуальних витрат. При цьому до здійснення процесуального представництва, поряд з адвокатами, також допускаються уповноважені профспілок, об'єднань роботодавців та тих інституцій, які мають за мету їхньої діяльності вирішення соціально-політичних питань та питань у сфері політики зайнятості.

Подальша особливість ЗпСС полягає в тому, що страхувальниця або страхувальник може клопотати про заслуховування лікаря, якому вона/він довіряє (§ 109 ЗпСС). Така норма невідома іншим процесуальним законам. Вона враховує ту обставину, що в межах багатьох проваджень в соціальних судах потрібно замовляти та отримувати медичні експертизи, але відповідний учасник провадження не має жодного впливу на вибір експертів. Клопотання про замовлення такої експертизи може бути відхилене лише за наявності особливих передумов для такої відмови, наприклад якщо воно явно подається лише з метою затягування розгляду справи.

І нарешті, розгляд справи в соціальних судах принципово звільнений від сплати громадянами та громадянками якихось зборів (§§ 183, 197 ЗпСС). Враховуючи значення проваджень, в межах яких почасти йдеться про питання екзистенції особи, навіть за наявності економічних аспектів у неї не повинні виникати перешкоди у доступі до соціального судочинства.

Отже, на нашу думку, для громадян та громадинок соціальне судочинство є добре осяжним практичним проявом соціальної держави. Структура процесу у досить особливий спосіб враховує становище та ситуацію відповідно зацікавленої особи і таким чином є необхідним елементом забезпечення існування соціальної правової держави.

Сюзанна МНАЦАКАНЯН

*аспірантка Інституту держави
і права імені В.М.Корецького,
керівниця проекту Ради Європи
«Розвиток соціальних прав людини як
ключовий чинник сталої демократії в Україні»*

ТИМЧАСОВІ ЗАХОДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Питання забезпечення і захисту прав людини, незважаючи на високий рівень досліджень та обговорень, залишається одним з найактуальніших як в правовій площині, так і площині суспільного дискурсу. Це пояснюється, зокрема, особливою цінністю об'єкта досліджень – прав і свобод людини, механізмів та інструментів їхнього захисту.

Загальні положення про механізм захисту прав людини та окремі питання у цій сфері висвітлювалися в працях багатьох вчених, проте питанню застосування тимчасових заходів як правових інструментів прав людини не надано належної уваги, зокрема через відсутність його правового регулювання. Найчастіше тимчасові заходи є швидкою реакцією на порушення чи можливі порушення прав людини. Зокрема вони застосовуються у випадках екстрадиції чи депортації, що можуть загрожувати життю чи здоров'ю людини, або, наприклад, для негайної госпіталізації людей, що знаходяться під опікою держави або в арбітражі, – це так звані забезпечувальні заходи. Тимчасові заходи широко використовуються у міжнародній практиці, зокрема Європейським судом з прав людини, Судом Європейського Союзу, Комітетом прав людини ООН тощо.

Для України важливою є імплементація принципів діяльності таких міжнародних організацій як Рада Європи, Європейський Союз та ООН, з адаптацією цих принципів та їхнім застосуванням в українській правовій системі для ефективного захисту прав людини.

Про те, як застосовуються тимчасові заходи Європейським судом з прав людини відомо багато [1]. Практика застосування тимчасових заходів абсолютно відрізняється від звичайного судового провадження ЄСПЛ, оскільки передбачає негайне реагування на порушення прав людини. На основі Правил 39 Регламенту Суду [2],

Суд може наказати вжити тимчасових заходів, що обов'язкові для Держави, якої вони стосуються. Тимчасові заходи застосовуються лише у виняткових випадках. Суд застосовує тимчасові заходи проти Держави-члена лише у випадках, коли після розгляду усієї відповідної інформації, він вважає, що у разі незастосування таких заходів, заявнику загрожує значна непоправна шкода. Заявники чи їхні представники, які подають клопотання про застосування тимчасових заходів відповідно до Правила 39 Регламенту Суду, повинні дотримуватись визначених вимог. Серед найбільш обговорюваних – тимчасові заходи, які застосовуються у випадку терористичної загрози або ризику виникнення такої, серед останніх – дивись тимчасові заходи, застосовані за заявою Вірменії проти Азербайджану та пізніше Туреччини [3].

Цікавим та недослідженим залишається питання про застосування тимчасових заходів як інструменту захисту соціальних прав. Наприклад, достеменно відомо, що у прецедентному праві Суду, в його нинішньому вигляді, Правило 39 не застосовується в таких випадках: для запобігання неминучого зносу нерухомого майна, неминучого банкрутства, виконання зобов'язання нести військову службу, щоб домогтися звільнення заявника, який знаходиться у в'язниці в очікуванні рішення Суду, щодо справедливості судового розгляду, для забезпечення проведення референдуму, або для запобігання розпуску політичної партії. Для того, щоб визначити, чи є можливість розширення сфери застосування тимчасових заходів для захисту прав людини, потрібно по-перше визначити, захист яких саме прав вважатиметься соціальними права, а по-друге, до компетенції якого міжнародного органу відносяться такі заходи [4].

Є думка, що до основних напрямів соціальної політики необхідно зарахувати: охорону праці та здоров'я людей; встановлення гарантованого мінімального розміру оплати праці і регулювання доходів загалом; забезпечення державної підтримки сім'ї, материнства, батьківства і дитинства, осіб з інвалідністю та громадян літнього віку; розвиток системи соціальних служб; встановлення гарантій соціального захисту – які, по суті, є конституційними обов'язками держави у соціальній сфері. Але перелічені напрями соціальної політики, також можна віднести і до переліку соціальних прав людини [5]. Аби не заглиблюватися у теорію, погоджуємося із цією позицією. Якщо говорити з практичної точки зору, до соціальних прав можемо віднести усі ті, що гарантовані Європейською соціальною хартією [6]. Разом з Європейською конвенцією з прав людини ці два договори складають загальну систему захисту прав людини Ради Європи.

Отже, Європейський суд з прав людини уповноважений приймати рішення щодо порушення прав, гарантованих Конвенцією, але незважаючи на це Суд часто звертається до положень Хартії та іноді навіть до висновків Європейського комітету з соці-

альних прав [7]. Власне, Комітет і є тим органом, що здійснює нагляд за виконанням положень Хартії, прийнятих державами-членами Ради Європи, проте на відміну від ЄСПЛ, процедури щодо встановлення тимчасових заходів у нього немає. Потрібно зазначити, що власне і повноваження Комітету та Суду є абсолютно різними, так само як і робота з «індивідуальними скаргами» для Суду та «колективними скаргами» для Комітету.

На перший погляд видається, що Комітету не може бути і гіпотетично надано таких повноважень (з огляду на регламент роботи), проте, якщо зануритися у глибину роботи ЄКСП стає зрозумілим, що такі питання як, наприклад, прийняття закону про ліквідацію профспілок в певній державі, може бути предметом такого позачергового та невідкладного рішення про застосування тимчасових заходів. Такими заходами може бути умовна «заборона» набуття чинності закону до надання висновку Венеційської комісії. Звичайно, це дуже складний механізм, який пов'язаний зі змінами до статутних документів організації, а, отже, і до погодження з усіма державами-членами Ради Європи певного розширення повноважень Комітету, що не видається можливим хоча б тому, що Україна станом на зараз не долучилася до системи колективного оскарження.

Але питання застосування тимчасових заходів на національному рівні з метою захисту прав людини (соціальних прав зокрема) є набагато простішим та навіть доречнішим, принаймні обговорення можливості введення нового правового інституту є на часі. Започаткування такого потужного механізму як невідкладну реакцію на порушення прав людини, що застосовується у випадках, коли необхідно миттєво зреагувати, аби не допустити можливе порушення, може і розвантажити судову систему, і, найголовніше, – захистити соціальні права людини, які є базовими та такими, що стосуються кожної людини у її повсякденному житті. Для найбільш вразливих груп населення такі заходи можуть стати чи не єдиним способом забезпечити себе від реальної можливої загрози.

Якщо говорити про найбільш широку можливість застосування тимчасових заходів (широке коло об'єктів та суб'єктів), то нотаріус може заборонити посвідчення договору дарування (що заборонить будь-якому нотаріусу або особі, уповноваженій на вчинення реєстраційних дій), якщо є підозра, що особа літнього віку вчиняє такий правочин не зі своєї волі, залишиться без житла (право, гарантоване ст. 30 ЄСХ), або будь-яка дія вчинена не в інтересах особи з інвалідністю (на виконання ст. 15 ЄСХ), або ж особі відмовлено в безоплатному медичному лікуванні, хоча існує загроза її життю (коли особа не перебуває під опікою держави) тощо. Очевидно, що тимчасові заходи, які накладаються одними національними суб'єктами та мають виконуватися іншими, – це окрім можливості захисту прав людини, також і ризики.

У будь-якому випадку вважається необхідним перейняття вказаного передового європейського досвіду шляхом створення інституту тимчасових заходів з метою захисту прав людини в Україні. Проте, як і будь-які запозичення, вони мають бути адаптованими до української правової системи. Можливість застосування тимчасових заходів, надання повноважень певним суб'єктам (з глибоким аналізом наявного законодавства та розробкою проекту змін) може стати підґрунтям для переформування наявного правового механізму захисту прав людини.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. https://www.echr.coe.int/Documents/Interim_Measures_ENG.pdf
2. <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/rules&c=>
3. https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&fbclid=IwAR2bKXKBCWIMI9DUI9PEa0k74_gacPNWQ2UnxwJwHz2iZBc9CHNjlp_CBV0.
4. https://www.ukrainepravo.com/international_law/european_court_of_human_rights/tymchasovi-zakhody-u-praktytsi-yevropeyskogo-sudu-z-prav-lyudyny/.
5. Соціальні права людини – основа соціальної держави. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 70–75. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_37_12.
6. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
7. <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/european-committee-of-social-rights>.

Наталія ПАРХОМЕНКО

*вчений секретар,
Інститут держави і права
імені В.М. Корецького НАН України
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України*

РІШЕННЯ У ЗРАЗКОВІЙ СПРАВІ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ

З'ясування юридичної природи правових актів судової влади завжди перебувало в полі зору вчених. У відносно недалекому минулому, а саме протягом ХХ століття і дотепер, предметом наукових досліджень в цьому аспекті були сутність, зміст, призначення революційної правосвідомості як джерела права, коли нею керувались при вирішенні судами справ по суті; судової правотворчості загалом; постанов пленуму верховного та спеціалізованих вищих судів; судового прецедента як джерела права у країнах англо-саксонської та романо-германської правових систем; місця рішень ЄСПЛ у правовій системі України; судової практики; правових позицій Верховного Суду; юридичної сили висновків Верховного Суду і т.ін. Тобто спектр проблематики є дуже широким та охоплює різні за своєю природою явища та процеси. Загалом протягом тривалого часу сформувалася та ствердилася доктрина сталості судової практики, згідно з якою правові акти судової влади мають нормативний зміст. При цьому невинувато поза увагою вчених тривалий час залишалось вивчення виникнення, сутності, прояву та значення судової доктрини у правовому регулюванні суспільних відносин. У зв'язку із цим увагу привертають окремі новели чинного законодавства України, зокрема введення в законодавче поле такого інституту як «зразкова справа».

Загальноприйнятим в юридичній науці є підхід, згідно з яким правова доктрина є результатом тлумачення норм права уповноваженими суб'єктами – судами. І саме завдяки такій діяльності виробляються типові підходи до вирішення конкретних справ по суті. Суддя в процесі правозастосування встановлює фактичні обставини справи, здійснює їхню юридичну кваліфікацію та вирішує справу по суті, оформлює судові рішення документально. У ході розгляду типових справ суддя керується попереднім досвідом та зазвичай приймає аналогічне рішення. Таким

чином здійснюється формування типового концептуального підходу до вирішення аналогічних справ суддею, т. зв. судова доктрина. Надалі такі підходи можуть бути використані при вирішенні подібних справ.

Відповідно сутність судової доктрини полягає у формуванні ustalених, типових підходів до вирішення конкретних справ по суті в результаті діяльності суддів. Зазначені підходи зазвичай формуються щодо оцінки доказів, розподілу тягаря доказування, визначення предмету та засобів доказування [4].

У цьому аспекті необхідно звернути увагу на нещодавнє оновлення процесуального законодавства. Зокрема, відбулося запозичення з юридичної практики зарубіжних країн та введення в адміністративний процес поняття зразкових справ, порядку їхнього розгляду та ухвалення рішення.

Згідно з п. 22 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України зразкова адміністративна справа – це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення. Параграфом 3 цього ж Кодексу визначено порядок розгляду типових та зразкових справ. При цьому кількість таких справ для визнання їх типовості не визначено, тому суд на власний розсуд визначає їх достатність для звернення до Верховного Суду.

За результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд ухвалює рішення, обов'язкове для врахування при розгляді справ, які аналогічні тій, по якій ухвалено рішення. При цьому Верховним Судом зазначаються ознаки, якими наділена ця категорія типових справ. Це важливо для визначення судами ознак типовості, за якими вже є зразкові рішення. Також у рішенні вказуються обставини, які тягнуть за собою аналогічне застосування норм, а які обставини, навпаки, – відхилення від аналогічного застосування норм. Крім того, у зразковій справі суд вказує, як правильно застосовувати норми, які використовуються для аналогічних справ. Рішення у зразковій справі може бути оскаржено в апеляційному порядку, у такому випадку розглядом буде займатися Велика палата Верховного Суду. У касаційному порядку типову справу може бути оскаржено тільки в деяких випадках: якщо справу не визнано типовою згідно з ознаками такої справи; якщо судом розглянуто як типову справу, яка не відповідає його ознакам; якщо судом не враховано рішення по зразковій справі [5].

Упродовж 2019 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду розглядав 28 зразкових справ. У 13 справах відмовлено у відкритті провадження, в 1 справі провадження закрито, по суті розглянуто 9 справ. У 2019 році набрали чинності 2 рішення, ухвалені у 2018 році, та 3 рішення – ухвалені у 2019 році [1].

На думку Верховного Суду, інститут зразкових справ дає можливість швидше впоратися з навантаженням суду та забезпечує принцип правової визначеності. Основна мета полягає в тому, щоб громадяни України в типових справах отримали якнайшвидше ефективний судовий захист і справи були динамічно розглянуті судами першої інстанції, для яких взірцем є зразкова справа. Зразкові рішення мають застосовувати всі суб'єкти владних повноважень [1].

При цьому необхідно наголосити, що відповідно до ч. 3 ст. 291 Кодексу адміністративного судочинства України при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи. Таким чином визначено їх юридичну силу.

У зв'язку із цим виникає запитання: як необхідно тлумачити словосполучення «суд має враховувати»? Адже при ухваленні рішення по конкретній справі суддя має керуватись відповідним чинним законодавством та/ або рішенням Верховного Суду у зразковій справі. До того ж, рішення Верховного Суду у зразковій справі – це судовий прецедент чи судова практика, чи судова доктрина і яка його юридична сила? Яка кількість справ є достатньою для визнання її типовою для передачі до Верховного Суду? Чи є у суду дискреційні повноваження в частині визначення справи типовою? Тобто наразі зазначені законодавчі положення не дають відповіді на ці питання і тому потребують тлумачення.

Першочергово слід зазначити, що із введенням інституту зразкової справи та обов'язковості висновків Верховного Суду, відбулося зміцнення його позицій у виконанні ним завдання щодо забезпечення єдності судової практики. На думку Д. Луспеника, надання законодавцем такого права лише суду касаційної інстанції не є недосконалістю процесуальних норм, а є тим механізмом, який має забезпечити єдність судової практики, аби позиції суду стали надійними «стовпами» і джерелами судової практики, сприяли прогнозованості вирішення окремих категорій справ [2].

З іншого боку – у результаті діяльності Верховного Суду формулюються правові позиції, яким надається статус обов'язковості до застосування. Можливість скасування рішень суду, які не базувались на правових позиціях Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів визначає юридичну силу цих правових актів. Зокрема йдеться про визнання їх загальнообов'язкового характеру до виконання та відповідно джерела права у формально-юридичному розумінні.

Відповідно, правозастосовні акти судової влади набувають нормативний характер, у результаті чого зникає чітка межа між нормативно-правовими та індивідуально-правовими актами [3; с. 135].

Йдеться, по суті, про правотворчість суду, у результаті якої створюються правові приписи, які об'єктивуються у вигляді рішення у зразковій справі. Відповідно наразі існує об'єктивна потреба у легалізації правотворчих повноважень суду, що має бути закріплено на конституційному рівні. Тобто об'єктивна реальність має бути формально визначеною. Інша справа, що, як нами вже зазначалось у попередніх публікаціях, в Україні на конституційному рівні вже закріплено систему джерел права, визначена їхня ієрархія, але серед них відсутні правові акти судової гілки влади. У кожному галузевому кодифікованому законі також визначено перелік актів – джерел права, як от: у ст. 4 Цивільного кодексу України «Акти цивільного законодавства України» або ст. 3 Цивільного процесуального кодексу України «Законодавство про цивільне судочинство». Але серед них також відсутні зазначені правові акти. Тому наразі система джерел права у формально-юридичному розумінні потребує певного корегування. Принцип правової визначеності передбачає чітке розуміння суб'єктом правозастосування – суддею ієрархії норм права, тобто їх юридичної сили та співвідношення для ухвалення правосудного рішення.

Таким чином відбувається поступова зміна сприйняття права, судової практики, судової правотворчості у суспільстві. При цьому, на нашу думку, обов'язкового удосконалення потребує юридична конструкція визначення юридичної сили рішень у зразковій справі Верховного Суду, з огляду на обов'язковість їх урахування поряд з іншими джерелами права, ієрархія яких закріплена в Конституції України. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності судового правозастосування та сприйняття судової доктрини як повноцінного джерела права у формально-юридичному розумінні, а в підсумку – захисту прав і свобод громадян в судовому порядку.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Верховний Суд у цифрах і фактах за 2019 рік. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/!/Zvit_2019.pdf
2. Луспеник Д. Відступлення від правових висновків ВСУ: аналіз судової практики у цивільних справах. URL: <https://court.gov.ua/press/interview/543652/>
3. Шевчук С. Нормативність актів судової влади: еволюція мнень в отечественном правоведении. Право Украины. 2013. № 1. С. 133–151.
4. Форсюк Віта. Судові доктрини як засіб протидії зловживанню правом у податкових правовідносинах. URL: <http://advisortax.org/wp-content/uploads/2018/02/Vita-Forsyuk.pdf>
5. <https://profit-consul.com.ua/blog/obraztsovye-dela-v-administrativnom-protssesse>

Ольга ПЕРЕСАДА

*доцент, кафедра юридичних дисциплін факультету № 2
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат юридичних наук*

ІНСТИТУТ ЗРАЗКОВОЇ СПРАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Конституція України закріплює права і свободи людини, а також гарантії їхньої реалізації. Одним із ключових питань у цій сфері постає можливість ефективного судового захисту людиною своїх прав, свобод та законних інтересів.

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що через чисельні колізії та прогалини в українському законодавстві, нерідкими є ситуації, коли заручниками неправомірних та необґрунтованих рішень органів влади стають окремі категорії громадян, які можуть налічувати сотні, та навіть тисячі осіб. Усі вони мають право на звернення до суду за захистом. Та здебільшого користуються ним. У такий ситуації суди виявляються перевантаженими, отже унеможлиблюється всебічний та повний розгляд ними справ. А громадяни виявляються позбавленими зокрема права на своєчасне вирішення справи та поновлення порушеного права.

Для подолання певною мірою негативних наслідків як для судів, так і для громадян, законодавство потребувало удосконалення, зокрема і у частині, що визначає правові засади здійснення судочинства. Однією з новел на цьому шляху став інститут зразкової справи. Отже постає питання, що представляє собою зразкова справа як інститут адміністративного судочинства та чи можна розглядати її як крок на шляху до покращення стану реалізації прав і свобод людини в Україні?

Уперше поняття «зразкова справа», а також особливості провадження у таких справах законодавець закріпив у Кодексі адміністративного судочинства України в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, який набрав чинності 15 грудня 2017 року.

Важливо, що таку категорію справ Верховний Суд розглядає як суд першої інстанції за поданням одного або декількох адміністративних судів, у провадженні якого перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення (частина перша статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України). Переглянути таке рішення в апеляційному порядку

може Велика Палата Верховного Суду (частина одинадцята статті 290 КАС України) [1].

Кодекс адміністративного судочинства України передбачає таке розуміння поняття «зразкова адміністративна справа»: зразкова адміністративна справа – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення [2].

Причому під типовими адміністративними справами маються на увазі справи, які відповідають певним ознакам, а саме:

- спір у цих справах виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права;
- позивачами у цих справах заявлено аналогічні вимоги;
- відповідачем у цих справах є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи).

Важливо також зазначити, стаття 291 КАС України передбачає, що у разі ухвалення рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи. Крім того, суд має право зупинити провадження у справі в разі розгляду типової справи й оприлюднення повідомлення Верховного Суду про відкриття провадження у зразковій справі – до набуття законної сили рішенням Верховного Суду. Тобто судові рішення у конкретній справі набуває обов'язкового значення під час розгляду аналогічних справ. А це є ознакою прецедентного права.

Введення таких понять, як типова та зразкова справи, є важливим кроком для перспектив впровадження судового прецеденту в Україні. Сам факт визнання за Верховним Судом права на створення судового прецеденту є кроком вперед на шляху розвитку України як соціальної, правової держави насамперед тому, що відбувається зміна сприйняття права та судової практики у суспільстві. Судові рішення у зразкових справах набувають ознаки реального носія об'єктивної інформації та джерела права [3].

Крім того, інститут зразкової справи дає змогу прискорити розгляд справи за рахунок відсутності перспективи апеляційного та касаційного оскарження рішення суду у типовій справі, яке було ухвалене з урахування висновків Верховного Суду у зразковій справі. Бо таке рішення вже ґрунтується на правовій позиції вищої інстанції.

Аналіз практики Верховного суду щодо розгляду зразкових справ також дає підстави вважати, що інститут зразкової справи може стати ефективним механізмом захисту соціальних прав громадян.

Оприлюднені рішення Верховного Суду у зразкових справах, зокрема стосуються:

Рішення Верховного Суду від 15.02.2018 № Пз/9901/8/18 (№ 820/6514/17) – щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських;

Рішення Верховного Суду від 12.03.2018 № Пз/9901/1/18 (№ 802/2196/17-а) – щодо нескладання Ліквідкомісією МВС довідки для перерахунку пенсій пенсіонерам МВС;

Рішення Верховного Суду від 04.04.2018 № Пз/9901/23/18 (№ 822/524/18) – щодо переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця;

Рішення Верховного Суду від 16.04.2018 № Пз/9901/16/18 (№ 825/506/18) – про відмову прокуратури у видачі довідки про зарплату для перерахунку пенсій;

Рішення Верховного Суду від 03.05.2018 № Пз/9901/20/18 (№ 805/402/18) – про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі;

Рішення Верховного Суду від 21.01.2019 № Пз/9901/55/18 (№ 240/4937/18) – щодо перерахунку пенсій постраждалому в наслідок Чорнобильської катастрофи;

Рішення Верховного Суду від 21.01.2019 № Пз/9901/56/18 (справа №240/4946/18) – щодо перерахунку пенсій постраждалим внаслідок катастрофи на ЧАЕС;

Рішення Верховного Суду від 04.02.2019 № Пз/9901/58/18 (№240/5401/18) – щодо зменшення відсоткового значення грошового забезпечення при перерахунку пенсій військовослужбовцям;

Рішення Верховного Суду від 09.12.2019 № Пз/9901/19/19 (№300/1695/19) – щодо розміру підвищення пенсії учасникам бойових дій;

Рішення Верховного Суду від 17.12.2019 № Пз/9901/20/19 (№160/8324/19) – щодо видачі довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсії військовослужбовцям.

Такі результати роботи Верховного Суду щодо розгляду зразкових справ вказують на те, що питання соціального забезпечення громадян, зокрема нарахування, перерахунок та виплата пенсій, є одним з болючих питань судової практики в Україні. І ефективний захист прав громадян на пенсії напряму залежить від здатності судів на своєчасний та всебічний розгляд справи. Саме існування інституту зразкової справи дає можливість скоротити термін розгляду та надає додаткові юридичні підстави для ухвалення законного та обґрунтованого рішення та усунення порушення законного права, якщо таке було.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Зразкові справи (аналітичний огляд). Огляд практики Верховного Суду. Судова влада України. Верховний Суд: вебсайт. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zrazkovi_spravi.pdf (дата звернення 09.05.2020).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 09.05.2020).
3. Зразкові та типові справи в адмінсудочинстві. Протокол. Юридичний інтернет-ресурс: вебсайт. URL: https://protocol.ua/ua/zrazkovi_ta_tipovi_spravi_v_adminsudochinstvi/ (дата звернення 09.05.2020).
4. Рішення у зразкових справах. Судова влада України. Верховний Суд: вебсайт. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/ (дата звернення 09.05.2020).

Олеся РАДИШЕВСЬКА

суддя, Верховний Суд,

доцент, кафедра адміністративного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ

Без сумніву, сучасне адміністративне право є мегагалуззю будь-якої країни європейського континенту, оскільки розбудована система джерел права і систематизація адміністративного законодавства, ієрархічність його побудови, поліцентричність суб'єктів правотворення, пріоритетність нормативно-правового акта є перманентними ознаками відкритої моделі адміністративного права континентального типу, що є притаманними для України та більшості держав-членів Ради Європи. Зокрема для Л. Л. Фуллера (*L. L. Fuller*), джерела права – це багатоаспектне явище, у межах якого необхідно виділяти законодавчий акт, чітко сформульований договір, мовчазні пристосування, з яких виникає звичаєве право, і розгляд судових спорів у тому вигляді як воно функціонує в системі загального права, тобто юридичний прецедент [1, с. 136], хоча у фаховій літературі все зводиться до відповіді на запитання: «Звідки суддя бере норми, за якими має вирішувати справи?» [1, с. 53]. Окреслена теза застосовується і до національних суддів, зокрема адміністративних судів.

Станом на 06.2020, за даними вебпорталу Верховної Ради України «Законодавство України», Україна як самостійний суб'єкт міжнародного права є причетною до близько 14 712 тис. міжнародно-правових актів (з 91 міжнародною організацією, 25 із яких є європейські), та 184 іноземними державами [2]. Тому не виникає сумнівів, що питання про зростання ролі і значення іноземного (європейського) права, зокрема ЄС, у формуванні джерельної бази є актуальним сьогодні і для теорії права, і для юристів-практиків, і адвокатів, і суддів.

Відповідь на риторичне питання «Скільки права «іде» («прийде») з Європи?», на яке ще у 1988 році намагався дати колишній президент Європейської комісії Ж. Делор (*J. Delors*), сьогодні здійснює перевірку часом. Т.зв. «міф Делора» про те, що «через десять років 80% законодавства, пов'язаного з економікою, а також, мож-

ливо, з податками та соціальними питаннями, буде «йти» від ЄС» [3], нині є об'єктом дослідження учених. Зокрема, С. Брауар (S. Brouard), О. Коста (O. Costa), Т. Кенінг (Th. König), провівши дослідження із фокусуванням на ефективних результатах впливу права ЄС на правопорядки 9 європейських країн (1986-2008), констатують явище «демократичного дефіциту» і «обмеженої» європеїзації [4, с. 3].

У літературі існує декілька класифікацій джерел європейського права, які можливо застосувати і до класифікації джерел європейського адміністративного права, наприклад, поділ на вертикальні та горизонтальні. Відповідно до першої групи захищують джерела первинного права (установчі договори ЄС); вторинного права (регламенти, директиви, рішення, рекомендації); третинного (комплементарне/додакове) право (міждержавні конвенції); прецедентного права Суду ЄС. До другої – горизонтальної: 1) комунітарного права (acquis ЄС – сукупність договірних зобов'язань та законодавства (угод, регламентів, директив, прецедентів Суду ЄС); 2) норми у сфері спільної безпеки, зовнішніх відносин та співробітництва у сфері юстиції; 3) норми Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, прецеденти ЄСПЛ [5, с. 98].

Варто підкреслити, що джерела вторинного права ЄС інтенсивно впливають на формування як адміністративного права ЄС, так і на адміністративне право держав-членів ЄС (третіх країн). Цей нормативний масив є своєрідним відповідником, у першу чергу, спеціального адміністративного законодавства, адже директиви є інструментами правового регулювання адміністративно-правових відносин у конкретних сферах співробітництва, зокрема державної допомоги, громадського транспорту, охорони здоров'я, фінансових послуг, митної справи, податків, міграції, охорони довкілля, держаних закупівель тощо, які вимагають від держав-членів ЄС/третіх країн вчинення дій щодо адаптації національного законодавства до вимог і стандартів, передбачених у них. Указані сфери визначені пріоритетними також й для України, у тому числі в Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації України до законодавства ЄС» і в Угоді про асоціацію з ЄС [6].

Важливим інструментом безпосередньої європеїзації – джерелом адміністративного права України є Угода про асоціацію 2014 року, яка була укладена на підставі ст. 217 Договору про функціонування ЄС, і за своєю правовою природою є двостороннім міжнародним договором, який визначає режим співробітництва між Україною, ЄС і його 27 (станом на 03.2020) державами-членами. Проте цей акт не встановлює жодних юридичних зобов'язань для сторін щодо набуття Україною членства в ЄС, а також не надає Україні статусу «асоційованого члена», хоча й значно розширює і поглиблює відносини Сторін. Проте вона все ж залишається «звичайним» міжнародним договором, що стосується тільки компетенції, задекларованої

в Угоді про асоціацію, і не дає підстав автоматично вважати джерелами адміністративного права України усі акти ЄС [7], за винятком випадків, визначених в Додатках до неї (понад 350 актів вторинного права ЄС).

Так, КАС ВС у рішенні від 31.03.2020 у справі № 640/65/19 (про державну допомогу) було застосовано положення статті 93 Договору про функціонування ЄС і Регламенту № 1370/2007 Європейського парламенту і Ради від 23.10.2007 про послуги громадського транспорту з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами, про які йдеться в Угоді про асоціацію. Цікавим є також той факт, що позивач у справі обґрунтовує позовні вимоги тим, що відповідач допустив суттєву помилку під час застосування ст. 106, 107, 93 Договору про функціонування ЄС і відповідної судової практики Суду ЄС, вторинного права ЄС. Отже, на думку позивача, орган державної влади повинен був застосувати норми національного правопорядку, встановити його співвідношення з національним, визначити коло суспільних відносин, що регулюються нормами права ЄС і України, застосувати норми прямої дії для вітчизняних суб'єктів адміністративного права. Інші приклади: у рішенні від 09.11.2018 у справі 747/1151/16-а, КАС ВС застосовував позиції, висловлені у рішенні Великої палати Суду ЄС від 27.02.2018 у справі «Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas», рішенні Суду ЄС від 03.04.2020 «Amministrazione delle Finanze dello Stato v Meridionale Industria Salumi and others» у справі КАС ВС № 760/50/74/19, рішенні Суду ЄС від 18.10.2018 «Van Duyn v Home Office» у справі КАС ВС № 761/30803/17 [8] як допоміжні джерела права, у яких розкрито зміст загальних принципів права ЄС.

Проте необхідно пам'ятати, що Суд ЄС (*European Court of Justice*) є судовою установою правопорядку ЄС (на відміну від Європейського суду з прав людини, що є судовим органом Ради Європи), практика якого має принципове значення для усього права ЄС та адміністративного зокрема: вона є своєрідним доповненням до чинних джерел права, на основі яких вони приймаються і знаходяться на одному з нею ієрархічному рівні [9, с. 9]. Саме Суд ЄС сформулював концепцію примату права ЄС стосовно права держав-членів ЄС, що має глобальний і абсолютний характер [10, с. 49].

Ураховуючи те, що Суду ЄС притаманні ознаки міжнародного, федерального (верховного), конституційного і адміністративного суду, то й його юрисдикцію можливо умовно поділити на такі ж сфери [11, с. 10]. У цьому аспекті корисною для національних суб'єктів законотворчої діяльності й адміністративних судів буде огляд прецедентного права Суду ЄС у сферах, що регулюються Угодою про асоціацію, опрацьований британським ученим А. Лазовскі (А. *Lazowski*) [12]. У його фундаментальному дослідженні наведена практика Суду ЄС, що є релевантною до актів вто-

ринного права ЄС, які наведені у Додатках до Угоди про асоціацію або у пов'язаних із ними національних планах дій/дорожніх картах. Форма «резюме» надає можливість швидко зрозуміти фактичні обставини справи, обґрунтування і правову позицію Суду ЄС і важливість цього рішення для українських органів публічної влади в умовах імплементації положень Угоди про асоціацію. Адже ще у 2004 році на законодавчому рівні було визначено пріоритетний напрямок зовнішньої політики – членство у ЄС, а також і внутрішньої у сфері права – транспозицію у правову систему *acquis* ЄС, серед джерел якого є й рішення Суду ЄС.

Питання європеїзації адміністративного права тісно пов'язане із явищем європеїзації української судової системи, під яким Р. Петров розуміє «послідовне застосування фундаментальних принципів міжнародного права і права ЄС, кращих правових стандартів права ЄС українськими суддями» [13, с. 326]. Елементом механізму політичної і правової інтеграції України з ЄС є ефективне функціонування української судової влади і тлумачення норм Конституції України відповідно до найкращих європейських правових стандартів: на цьому неодноразово наголошувалося у рішеннях Конституційного Суду України, а також рішеннях судів загальної юрисдикції. Проте існують різні думки: від – норми європейського права необхідно застосовувати відповідно до особливих характеристик правової системи України для того, щоб зберегти національні цінності, до – збільшити їхнє застосування з метою забезпечення більш ефективного захисту прав людини [14, с. 301]. Саме для другого випадку у рішеннях КАС ВС доволі часто застосовуються норми Директиви ЄС 2004/83 «Щодо мінімальних стандартів кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців або як осіб, що потребують міжнародного захисту з інших причин, а також змісту захисту, що надається», Директиви ЄС 2013/32 «Про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту» тощо [8].

Якщо на національні суди і суб'єкти публічної адміністрації держав-членів ЄС покладено обов'язок застосування права ЄС відповідно до принципу примату (прямої дії), що вперше знайшов своє закріплення у рішенні Суду ЄС від 05.02.1963 у справі «*Van Gend v Loos*», та відповідальності держав-членів за дотримання права ЄС [15], то для «не-членів» ЄС такі рішення мають рекомендаційний характер. Про особливості використання правових позицій Суду ЄС наголошував і Вищий адміністративний суд України: «вони можуть враховуватися адміністративними судами як аргументація, міркування щодо гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи ЄС, однак не як правова основа (джерело права) врегулювання відносин, у яких виник спір» [16]. Про виключно «переконливий» характер джерел права ЄС наголошував і Конститу-

ційний Суд України, зокрема у рішенні від 16.10.2007 у справі № 1-16/2007 (справа про граничний вік перебування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування), обґрунтовуючи застосування принципу недискримінації, що допускає можливість установлення вимог у національному адміністративному законодавстві вікових обмежень щодо зайняття посад публічних службовців.

Отже, практику Суду ЄС можна тлумачити як складову механізму європейського права з прав людини – системи цінностей, принципів і норм права, що містяться в джерелах права ЄС і можуть мати як обов'язковий, так і рекомендаційний характер. Під час узагальнення судової практики було встановлено, що із загальної кількості судових рішень, ухвалених КАС ВС у 2018 –2020 рр. (46675), посилання на джерела права ЄС було здійснено у 533 випадках, із яких на Угоду про асоціацію – 84, директиви ЄС – 170.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Фуллер Л. Л. Анатомія права / пер. з англ. Київ : Вид-во «Сфера», 2004. 144 с.
2. Міжнародні документи. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/c/stru3/spi> (дата звернення: 01.06.2020).
3. The Delors' Myth, or Europeanisation in Numbers. European Council. Council of the European Union. 2014. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/documentspublications/library/library-blog/posts/the-delors-myth-or-europeanisation-innumbers/>
4. Brouard S., Costa O., König Th. The Europeanization of Domestic Legislatures: The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries. New York: Springer, 2012. 244 p.
5. Европейское право : учеб. / под ред. Л. М. Энтина. Москва: Норма, 2014. 720 с.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
7. Петров Є. П. Право Європейського Союзу як джерело адміністративно-господарського права. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 44–50.
8. Єдиний державний реєстр судових рішень. Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. URL: <http://www.reestr.court.gov.ua/>
9. Луць Л. А. Перспективи становлення судового прецеденту як джерела права України. Інформаційний бюлетень : *Вісник Центру суддівських студій*. 2006. № 6. С. 9–15.

10. Petrov R. EU Common Values in the EU-Ukraine Association Agreement: Anchor to Democracy? *Baltic Journal of European Studies* Tallinn University of Technology. 2018. Vol. 8. № 1(24). P. 49–62.
11. Комарова Т. В. Суд Європейського Союзу: розвиток судової системи та практики тлумачення права ЄС : монографія. Харків: Право, 2018. 528 с.
12. Лазовські А. Огляд прецедентного права Суду ЄС у сферах, що регулюються Угодою про асоціацію між Україною та ЄС / Проект ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС». Київ, 2018. 539 с.
13. Petrov R., Kalinichenko P. The Europeanization of Third Country Judiciaries through the Application of the EU Acquis: The Cases of Russia and Ukraine. *International & Comparative Law Quarterly*. Vol. 60. Issue 2. 2011. P. 325–353.
14. Петров Р. А. Європеїзація української судової системи як складоваєвроінтеграційної політики України. № 1–2. 2012. С. 300–306.
15. Монаснко А., Смирнова К. Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. *Юрид. газета*. 2020. № 8 (714).
16. Інформаційний лист ВАСУ від 18.11.2014 № 1601/11/10/14-14. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf_list/il18_11_2014_1601_11_10_14-14/

Ірина СОПІЛКО

*декан, юридичний факультет
Національного авіаційного університету,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України*

РІШЕННЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ У СОЦІАЛЬНИХ СПРАВАХ ТА ЇХНЄ ЗНАЧЕННЯ В ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ ПРАВНИКІВ

Юридична освіта має велике значення в розбудові правової держави і розвитку громадянського суспільства. Місія закладів вищої освіти, що готують правників полягає в підготовці і формуванню високоякісних спеціалістів, які можуть якісно працювати в різних сферах юриспруденції. Проект Концепції розвитку юридичної освіти [1] визначає проблеми, які існують на сьогодні в юридичній освіті, і вимагає її модернізації, пошуку і застосування новітніх технологій, форм і методів викладання, оновлення навчальних планів і програм та суттєве посилення практичної складової.

У рамках визначеної проблематики юридичної освіти вбачається застосування ефективного прийому при викладанні студентам правових дисциплін – це ознайомлення з практикою Верховного суду. По-перше, для успішної діяльності кваліфікований юрист має добре орієнтуватися в постійно мінливій нормативно-правовій базі та практиці її правильного застосування. По-друге, за допомогою вивчення судової практики можна проілюструвати специфіку і необхідні вміння судового спілкування і дослідити специфіку суддівської діяльності, включаючи професійну етику. Висока правова культура, яка притаманна професійній діяльності судді характеризується тим, що ніякі зовнішні фактори не впливають на незалежність мислення судді, лише об'єктивність у підході до оцінки суті справи і прийняття рішення забезпечується через глибокий і всебічний аналіз усіх її обставин. Високий інтелект проявляється в умінні бачити за суто зовнішніми деталями справжні мотиви поведінки людей і встановлювати та визнати істотні для справи факти, і відокремлювати їх від недостовірних, сумнівних даних.

Безумовно, для практичної підготовки студентів-правників важливим аспектом постає співпраця закладів вищої освіти і судових органів, а також активізація практичної компетентності студентів із використанням інструментарію електронного су-

дочинства, а також застосуванню сайту «Верховний суд», де є можливість не тільки отримати інформацію судового характеру, а і дізнатися про особливості діяльності суду, історію, видатними постатями Верховного суду.

Підготовка студентів Юридичного факультету Національного авіаційного університету здійснюється в обсягах діючих освітньо-професійних програм Міністерства освіти і науки України і поєднує отримання однієї із спеціалізацій: «Цивільне та трудове право», «Господарське право», «Публічна служба», «Суд. Адвокатура. Прокуратура. Нотаріат». Впродовж всього навчання студенти неодноразово звертаються до діяльності і практики Верховного Суду. З першого курсу дисципліна «Організація судових та правоохоронних органів» знайомить студентів з Верховним судом як найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом, з його повноваженнями та структурою. У складі Верховного Суду діють: 1) Велика Палата Верховного Суду; 2) Касаційний адміністративний суд; 3) Касаційний господарський суд; 4) Касаційний кримінальний суд; 5) Касаційний цивільний суд. Дослідження діяльності і ознайомлення з рішеннями кожної з палат допомагає у вивченні окремих тем дисциплін Конституційного права, Адміністративного права, Інформаційного права, Кримінального права і процесу, Цивільного права і процесу, Екологічного права, Господарського права і процесу та ін.

Детально розглянемо, як позитивно впливає дослідження діяльності і рішення Касаційного адміністративного суду на вивчення теоретичного матеріалу і виконання практичних та творчих завдань студентами-правниками. Починаючи з другого курсу при викладанні професійно-орієнтованого циклу адміністративно-правових дисциплін студенти ознайомлюються з загальними засадами адміністративного права, адміністративної відповідальності, адміністративного судочинства. Вивчають, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. До юрисдикції адміністративних судів належать відносини публічної служби, тому через призму судової практики Касаційного адміністративного суду можна ефективно і глибоко досліджувати інститут публічної служби в Україні. Під час вивчення адміністративного судочинства студенти вивчають, що Касаційний адміністративний суд, крім касаційних скарг, як суд першої інстанції розглядає зразкові справи. Позитивним є те, що про унікальність інституту зразкової справи як єдиного механізму забезпечення єдності судової практики, майбутні правники дізнаються через можливість у вільному доступі ознайомитися зі зразковими справами на сайті Верховного суду.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори у сфері судоустрою, прокуратури, адвокатури, нотаріату, виконавчої служби та виконавчого прова-

дження. Правовідносини, що виникають у кожній із названих сфер, перебувають у системі координат судового захисту, а відтак практика Касаційного адміністративного суду може застосовуватися як інструмент для підготовки якісного і цікавого навчального матеріалу: лекційних, практичних, творчих завдань для багатьох тем дисциплін освітніх програм в галузі права.

При вивченні на другому курсі дисципліни Інформаційне право для кращого опанування тем «Право на інформацію», «Правовий режим інформації з обмеженим доступом», «Комерційна таємниця. Правовий режим інформації про особу. Захист персональних даних» доцільним постає пропозиція студентам дослідження судової практики Верховного Суду у спорах щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації [2]. Вивчаючи правові висновки Верховного Суду за результатами розгляду конкретних адміністративних справ студенти розуміються на такому: 1) визначення поняття «публічна інформація»; 2) інформація з обмеженим доступом. Конфіденційна інформація. Чому розпорядник у відповіді на запит вказує, якому саме з інтересів загрожує розголошення запитуваної інформації, у чому полягає істотність шкоди цим інтересам від її розголошення, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає право громадськості знати цю інформацію? 3) як здійснюється оформлення запитів на інформацію та відносини, на які не поширюється Закон України «Про доступ до публічної інформації», порядок та строки надання відповіді на запит на інформацію; 4) вимога щодо надання копії документів у сканованій формі повинна бути задоволена. Оприлюднення інформації розпорядником не звільняє його від обов'язку надати публічну інформацію на запит; 5) право особи на доступ до публічної інформації включає в себе не тільки право на отримання відповідної інформації, а й право на своєчасність її отримання [2].

Суддя Дмитро Гудима вважає, що судові рішення «має характеризувати така властивість як якість. Вона передбачає доступність вказаних рішень для читача за змістом (написання простою мовою, без використання складних мовленнєвих конструкцій) і зручність за формою (структурованість, чітке відокремлення інформації про факти від юридичних аргументів суду)» [3]. Простота і доступність ухвалених рішень дійсно сприяють якісному засвоєнню теоретичного матеріалу, появі зацікавленості студентів щодо діяльності суду, бажання брати участь в творчих заходах, де використовується змодельований судовий процес.

Під час навчання студенти залучаються до різноманітних правових проєктів і тренінгових програм, що надають можливість набути фахових правничих компетенцій. Викладачами юридичного факультету НАУ застосовуються рішення Касаційного адміністративного суду для підготовки і проведення змагань у формі адміністративних судових процесів і моделювання юридичної діяльності під час вивчен-

ня дисциплін Адміністративне право, Правове регулювання державної служби, Фахової ознайомлювальної практики. Про досвід застосування інтераактивних методів навчання із застосуванням суддівської практики поділилися доценти Юридичного факультету на сторінках збірника «Навчаємо через практику: досвід використання судових трансляцій у викладанні права» [4].

Практична значущість вивчення рішень і діяльності Касаційного адміністративного суду в межах опанування навчальних курсів є ще не достатньо виміряною освітянами, але досить великою, оскільки поєднує у собі елементи юридичного та технологічного дослідження. Зокрема, використання сайту Верховного суду, сприяє формуванню інформаційної грамотності студентів-правників, виникає можливість підготовки викладачів до використання інформаційних технологій у навчанні, яке здійснюється імітаційними та симуляційними засобами, а також підвищується якість взаємодії закладів вищої освіти й судових органів в освітньому процесі. Варто зазначити, що саме імітаційні та симуляційні засоби навчання потребують більш широкого застосування, оскільки вони формують практичні навички участі в судових засіданнях, підготовки до них та узагальнення судової практики. Використання системи електронного судочинства допомагає формувати професійні компетентності майбутніх фахівців правників, які здатні відповідати вимогам сучасності, підвищувати правову свідомість та правову культуру. Опрацювання рішень Касаційного адміністративного суду та проведення адміністративних судових дебатів під час навчання формують у студентів навички активної самостійної роботи з використанням інформаційних технологій, сприяють підготовці до майбутньої практичної діяльності правника, критично мислити, вирішувати складні проблемні ситуації на підставі аналізу обставин і відповідної інформації, ухвалювати зважені рішення та працювати у команді.

Узагальнюючи визначимо, що ознайомлення студентами-правниками з рішеннями Верховного суду вирішують три функції освітнього процесу: 1) навчальна функція: розгляд рішень для кращого розуміння окремих тем з дисциплін; загальних засад та організації діяльності Верховного суду, ознайомлення студентів з професійною етикою суддів Верховного суду, ознайомлення з правилами діловодства та документування в Верховному суді; 2) розвиваюча функція: формування у студентів таких рис, як самостійність, творчий підхід, креативність при розгляді студентами проблем і завдань, що надаються під час вивчення тем дисциплін, де необхідно ознайомитися з рішеннями Верховного суду; 3) виховна функція: формування у студентів таких рис, як організованість, дисциплінованість під час виконання студентами практичних та індивідуальних навчально-дослідних завдань.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Проект Концепції розвитку юридичної освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/konceptsiya-vdoskonalennya> (дата звернення: 08.05.2020).
2. Огляд судової практики Верховного Суду у спорах щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації. Київ, 2020. 32 с. URL: <https://supreme.court.gov.ua/userfiles/> (дата звернення: 08.05.2020).
3. Комунікуючи із суспільством, маємо зробити все залежне від нас, щоб суду вірили і довіряли. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/734835/> (дата звернення: 09.05.2020).
4. Навчаємо через практику: досвід використання судових трансляцій у викладанні права. Київ, 2019, С.14–19.

Оксана СТРЕЛЬЧЕНКО

*професор, кафедра публічного
управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ

Життя і здоров'я пацієнта визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Відповідно, реформування охорони здоров'я на сучасному етапі визначено пріоритетними напрямками діяльності держави. Саме реалізація прав у сфері охорони здоров'я гарантується шляхом проведення відповідних державних заходів стосовно забезпечення якісного, ефективного та безпечного медичного обслуговування населення.

У нашій державі виникає чимало складностей з приводу захисту особистих прав пацієнтів у зв'язку із недостатнім рівнем правової культури та обізнаності громадян у своїх правах, а також нерегульованістю прав та обов'язків медичного персоналу. Суспільні відносини, що виникають між пацієнтом та лікарем під час надання медичної допомоги, регулюються здебільшого відокремленими нормативними та підзаконними актами, а також такими, що визначені як акти для службового користування.

Щодо проблематики нормативно-правового захисту прав пацієнтів відзначаю те, що відповідне законодавство у сфері захисту прав пацієнтів перебуває у стадії реформування. Саме тому ми намагаємося спрямувати наукові погляди на систематизацію та врегулювання механізму захисту прав пацієнтів.

Зауважимо на тому, що захист прав пацієнта реалізовується як у позасудовому, так і у судовому порядку.

В. Філатов, І. Петрова, визначають основними законодавче та етичне забезпечення прав пацієнта і виділяють його позасудовий та судовий захист порушених прав [1, с. 11–43].

Вважаю за доцільне сформулювати такі складові механізми захисту прав пацієнтів, а саме:

- а) нормативно-правове врегулювання прав пацієнтів;*
- б) способи захисту прав пацієнтів:*
 - адміністративний;
 - судовий;
 - альтернативний (позаінстанційний).
- в) залучення громадськості у вирішення проблем у сфері захисту прав пацієнтів;*
- г) забезпечення міжнародного співробітництва України у галузі захисту прав пацієнтів;*
- д) застосування юридичної відповідальності за порушення прав пацієнтів.*

Метою є проведення комплексного дослідження практики щодо застосування механізму судового захисту прав пацієнтів на підставі чинного законодавства, що дозволить більш ґрунтовно проаналізувати механізм забезпечення захисту прав пацієнтів в Україні.

Отже, зосереджено увагу на поглибленому вивченні складових механізму забезпечення захисту прав пацієнтів у судовому порядку, зокрема способів судового захисту прав пацієнтів та проблем, які виникають у процесі їхньої реалізації. Відповідно, формулювання та нормативне закріплення прав пацієнтів дає можливість реалізовувати права пацієнтів за допомогою передбачених законодавством способів забезпечення судового захисту порушених прав пацієнтів. Такими способами у судовому порядку є звернення пацієнтів до суду. Саме право на оскарження дій посадових осіб державних та громадських органів, надане громадянам Конституцією України. У ст. 55 Конституції України проголошено, що права і свободи громадянина, в тому числі й пацієнта, захищаються судом [2]. Відповідна норма передбачає безпосереднє звернення до суду у разі порушення прав, у нашому випадку прав пацієнтів. Також, право на звернення до суду за захистом своїх порушених прав пацієнта визначається у ст. 8 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [3].

З метою вирішення конфлікту пацієнт може звернутися до суду як у випадку незгоди з результатами адміністративного оскарження, так і безпосередньо за фактом порушеного права.

Чине законодавство України визначає такі способи судового захисту прав пацієнта як:

- а) звернення до суду щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, яке здійснюється у межах адміністративного судочинства;

б) звернення до суду з позовом про захист порушених, оспорюваних прав та інтересів, відшкодування матеріальної і моральної шкоди внаслідок порушення прав пацієнта, у межах цивільного судочинства;

в) порушення кримінального провадження щодо особи, яка своїми діями (бездіяльністю) призвела до скоєння злочину проти життя та здоров'я пацієнта і притягнення винної особи до кримінальної відповідальності, у межах кримінального судочинства.

Доцільно зауважити на тому, що кількість звернень пацієнтів до суду за захистом своїх прав є досить незначною, оскільки, на наш погляд, вони є недостатньо обізнаними у правових питаннях їхнього захисту. Наступною, немало важливою проблемою є те, що пацієнти бояться, щоб не була розголошена інформація щодо їхнього діагнозу, а також щоб у подальшому лікуванні лікарями не було здійснено некоректних засобів лікування. Також важливою причиною недостатнього забезпечення судового захисту прав пацієнтів є перевантаженість судової системи та недостатня кількість суддів, які могли б забезпечити захист прав пацієнтів на належному рівні.

Отже, з метою належного забезпечення судового захисту прав пацієнтів необхідно у судах впровадити окрему спеціалізацію суддів, які б розглядали справи медичного спрямування, а також справи щодо порушення прав пацієнтів, з метою уникнення неправомірних рішень з огляду на недостатню кваліфікацію суддів з медичних проблем.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Филатов В. Б., Петрова И. А., Жилиева Е. П. Обеспечение и защита прав пациента в Российской Федерации. М.: ГРАНТЬ. 2003. 160 с.
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 03.09.2019 р. № 27-IX. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 38. ст.160). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII (Редакція станом на 18 березня 2020 р.). Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. ст.19).

Олег СУШКО

суддя, Сьомий апеляційний адміністративний суд

ПРОБЛЕМИ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ НА ПІДСТАВІ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ПРО НЕКОНСТИТУЦІЙНІСТЬ ЗАКОНУ В СОЦІАЛЬНИХ СПОРАХ

Права, свободи та обов'язки людини і громадянина закріплені Конституцією України. Вони гарантуються, не є вичерпними і не можуть бути скасовані.

Відповідно до Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3) [1].

З прийняттям змін до Конституції України, які набули чинності з 30.09.2016, Основний Закон України був доповнений новими нормами. Це, зокрема, частина 4 статті 55, згідно з якою кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, та стаття 151-1, яка визначає, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

Законодавець з ухваленням нової редакції Закону України «Про Конституційний Суд України» [3], привів його редакцію до нових конституційних змін, зокрема, у частині визначення нового інституту захисту прав громадянина – конституційної скарги.

Конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу – частина 1 статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Також після цього з 15.12.2017 почала діяти нова редакція Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [2], якою, зокрема, започатковані нові підстави перегляду судового рішення, яке набуло законної сили.

Відповідно до пункту 1 частини 5 стаття 361 КАСУ підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане.

Сьогодні громадяни України усе частіше почали користуватися інститутом конституційної скарги, і деякі з них отримуватимуть позитивні рішення для себе, якими та чи інша норма Закону визнається неконституційною. Здебільшого, конституційні скарги стосуються справ, пов'язаних із соціальним захистом громадянина.

Однак важливим у цій ситуації є те, чи можливе відновлення порушеного права громадянина після встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого або ні.

На практиці постає проблема, яка полягає у тому, що можливість перегляду судового рішення за такими виключними обставинами є тоді, коли воно ще не виконано. Наприклад, чи переглядаються справи, в яких рішення не підлягало виконанню через відмову у задоволенні позову.

За змістом частини 3 статті 152 Конституції України матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Проте до цього часу такого «встановленого законом порядку» не ухвалено. Водночас, зміст формулювання вказаної норми Конституції України допускає кілька варіантів її тлумачення – відшкодування можливе, якщо шкода була завдана застосуванням акту чи діями, визнаними неконституційним, або таке застосування відбулося до встановлення їх неконституційності.

Отже, щодо застосування інституту перегляду судового рішення за виключними обставинами, перед судом завжди буде ставати ретроспективний аспект, оскільки визначати, чи обставини є виключними, доведеться після набрання рішенням у справі законної сили, що у свою чергу, фактично надає рішенням Конституційного Суду України зворотну дію в часі.

Законодавча заборона такої зворотної дії актів контролю із дотримання Конституції України викликає сумніви щодо відповідності принципу верховенства права та закріплених прав і свобод людини (стаття 3, частина 1 статті 8 Конституції України).

Такий підхід є непослідовним, оскільки, згідно з пунктом 3 частини 5 КАСУ, у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом, такого застереження (виконання рішення суду) не містить.

Постає питання, чому у разі встановлення порушення одного і того самого права, його суб'єкти отримують реституцію лише за рішенням міжнародної судової установи, а не за рішенням конституційного органу. Так само, судові рішення у кримінальному провадженні у разі визнання Конституційним Судом України неконституційності застосованої норми, переглядаються без жодних застережень (статті 127–129, пункт 2 частини 3 статті 459 Кримінального процесуального кодексу України) [4].

У той же час, за практикою Європейського суду з прав людини, усі негативні наслідки від помилок держави мають покладатися саме на державу – рішення у справі «Рисовський проти України» від 20.10.2011 [5]. Тому, беззастережне застосування до цих правовідносин зазначеної вище заборони може бути сумнівним щодо правильності.

Висновок

Відмови в перегляді судових рішень за виключними обставинами після визнання неконституційними норм закону, відповідно до якого були ухвалені такі рішення, може привести до втрати сенсу у розгляді Конституційним Судом України конституційних скарг у соціальних спорах та збільшення звернень до Європейського суду з прав людини як єдиний вихід поновлення порушених прав.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України, 28.06.1996, 254к/96-ВР.
2. Кодекс адміністративного судочинства України, 06.07.2005, № 2747-IV.
3. Закон України «Про Конституційний Суд України», 13.07.2017, № 2136-VIII.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України, 13.04.2012, № 4651-VI.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» від 20.10.2011, 974_854.

Дмитро ТЕРЛЕЦЬКИЙ

*завідувач, кафедра конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук, доцент*

ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ПРО НЕКОНСТИТУЦІЙНІСТЬ ПРАВОВИХ АКТІВ АБО ЇХНІХ ПОЛОЖЕНЬ

Залишаючи осторонь «вічну» дискусію щодо правової природи спеціально утворюваних органів конституційної юрисдикції (до яких субстанційно належить Конституційний Суд України), початок якої поклав, власне, ще Кельзен [1, С. 6–7], зазначимо, що еволюційний розвиток принципу поділу влади засвідчує загальну тенденцію до раціоналізації системи державної влади (яка відбувається одночасно як шляхом більш чіткого розмежування повноважень усіх гілок державної влади, так і засобами співпраці між ними та їхньої взаємної інтерференції) [2, с. 7], з метою забезпечення ефективності державного владарювання шляхом «відповідності завдань тим органам, які найкраще підходять для їх виконання» [3, с. 59].

У контексті досліджуваного питання наведене теоретичне твердження повинне серед іншого підтвердитися своєчасним та належним виконанням рішень Конституційного Суду України, як є досяжним лише в результаті узгодженої функціональної взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади при здійсненні наданих ним Конституцією та законами України повноважень.

Проте аналіз правового регулювання доводить наявність фундаментальних проблем, які дотепер не отримали вирішення. Особливо виразно такі проблеми проявляються при виконанні рішень Конституційного Суду України щодо гарантованих Конституцією України соціальних прав, утвердження і забезпечення яких потребує позитивних зусиль з боку держави [4, с. 6–7], вжиття належних заходів, включно із законодавчими, судовими, адміністративними тощо, які у сукупності утворюють позитивні зобов'язання держави [5, с. 580–582].

Наділяючи рішення та висновки Конституційного Суду України властивостями обов'язковості, остаточності та неможливості оскарження, Конституція України залишила невизначеним порядок та особливості їхнього виконання. Ухвалене у цьому зв'язку Рішення у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду

Україні [6] не вирішило цієї проблеми по суті, обмежившись констатацією, що акти за наслідками розгляду справ Конституційного Суду України «мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади», і «[н]езалежно від того, наявні чи відсутні в рішеннях, висновках Конституційного Суду України приписи щодо порядку їх виконання, відповідні закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані за цими рішеннями неконституційними, не підлягають застосуванню як такі, що втратили чинність» [6]. Привертає увагу, що у цьому випадку Конституційний Суд України *de facto* ототожнив категорії «обов'язковість» й «виконання», у такий спосіб конституювавши самовиконуваність своїх рішень та висновків.

Водночас очевидно, що виконання рішень Конституційного Суду України не вичерпується загальнообов'язковою вимогою неприпустимості «застосування чи використання правових актів або їх положень, визнаних неконституційними», і потребує від інших органів державної влади вжиття заходів, спрямованих на усунення прогалин у правовому регулюванні та досить часто – забезпечення відповідного державного фінансування.

Випадки, коли рішення Конституційного Суду України не зумовлюють прогалини у правовому регулюванні і в цьому значенні є самовиконуваними *per se* є еventуальними виключеннями. Так, деякі рішення Конституційного Суду України щодо неконституційності правового акта або його положення *a posteriori* зумовлюють відновлення дії раніше призупинених або скасованих нормативних приписів. Прикметним у цьому аспекті є Рішення від 22.05.2018 № 5-р/2018 [7], яке інтерпретується судами як підстава для застосування при вирішенні справи положень ст. 21 Закону України від 16.12.1993 № 3721-XII «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» [8–9].

І лише у виключних випадках Конституційний Суд України *expressis verbis* вдається до визначення порядку виконання власних рішень, яке полягає у відновленні дії попередньої редакції нормативних приписів. Так, у Рішенні від 13.12.2019 № 7-р(II)/2019 визначено, що з дня його ухвалення і до врегулювання Верховною Радою України ч. 20 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII підлягає застосуванню в первинній редакції [10].

Натомість за загальним правилом встановлена неконституційність правового акта чи його окремого положення зумовлює прогалини у правовому регулюванні, усунути які повноважні лише суб'єкти правотворчої діяльності, насамперед – Верховна Рада України. Однак, зважаючи на відсутність юридично визначеного порядку виконання рішень органу конституційної юрисдикції, цілком очікувано усунення таких прогалин залежить виключно від політичної волі відповідних суб'єктів пра-

вотворчості. Сумнівну ефективність такого порядку виразно ілюструє виконання Рішення від 07.10.2009 № 25-рп/2009, яким Конституційний Суд України звернув увагу Верховної Ради України на необхідність приведення у відповідність до Конституції України положень інших законів, які регламентують виплату пенсій пенсіонерам, які постійно проживають у державах, з якими Україною не укладено відповідного договору, а також прийняття закону про відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними [11]. І одинадцять років потому наведені рекомендації залишаються не реалізованими.

У цьому зв'язку, на жаль, можна лише рішуче підтримати давно озвучену для країн без сталих традицій конституційного контролю рекомендацію щодо доцільності запровадження безпосередньо в Конституції або в законах про конституційні суди механізму імплементації рішень конституційних судів щодо законодавчих прогалин [12, с. 69].

До проблем, які мають бути чітко, зрозуміло й однозначно вирішені єдиним органом законодавчої влади, видається можливим віднести такі:

- 1. Розрізнення моменту набрання чинності рішеннями Конституційного Суду України та моменту втрати чинності правовими актами (їх положеннями). Зважаючи на чинну процедуру офіційного оприлюднення та опублікування актів Конституційного Суду України, вважаємо категорично непринятною ситуацію, за якої в абсолютній більшості випадків втрата чинності відбувається до оприлюднення відповідного рішення. Доцільно чітко визначити, що втрата чинності відбувається не раніше дня, наступного за днем офіційного оприлюднення відповідного рішення органу конституційної юрисдикції;*
- 2. Конституювання правових наслідків рішень Конституційного Суду України про неконституційність правових актів (їх положень) окрім, власно, очевидної втрати ними чинності. Йдеться, передусім, про вирішення питання щодо припустимості відновлення дії раніше призупинених (скасованих) нормативних приписів та відновленні їхньої дії у попередній редакції на підставі відповідного рішення органу конституційної юрисдикції. Видається, принаймні, що такі випадки мають бути чітко окреслені законодавцем та (або) встановлено за яких умов вони можуть наступати. У цьому аспекті вважаємо цілком обґрунтованим закріплення як обов'язкової складової резолютивної частини будь-якого рішення про неконституційність правових актів (їх положень) порядку, строків та суб'єктів його виконання;*
- 3. Усунення широковідомої й незмінно, хоча й опосередковано, констатованої суїдами колізії між положеннями ч. 2 ст. 152 Конституції України та релевантними*

положеннями процесуального законодавства, яка а ргіогу виключає змістовний перегляд судових рішень у зв'язку зі встановленою Конституційним Судом України (не)конституційністю правових актів чи їх окремих положень (п. 1 ч. 3 ст. 320 ГПК України; п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України; п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України п. 1 ч. 3 ст. 459 КПК України);

4. Врегулювання спеціальним законом порядку відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Застосування судами до таких правовідносин положень Цивільного кодексу України жодними чином не виключає позитивного обов'язку Верховної Ради України законодавчо вирішити це питання.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Кельзен Г. Судебная гарантия конституции (конституционная юстиция) Часть 2. *Право и политика*. 2006, № 9. С. 5–18.
2. Бабенко К.А. Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми його реалізації в Україні (конституційно-правовий аналіз) : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 Київ, 2004. 17 с.
3. Barber NW, 'Prelude to the Separation of Powers' (2001) 60 Cambridge Law Journal 59–88.
4. Козюбра М. Право і людина : лінії взаємозв'язків та тенденції розвитку. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2015. Т. 168. С. 3–9.
5. Shelton D, Gould A 'Positive and Negative Obligations' In Shelton D (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (OUP 2013) 562–583.
6. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2000 № 15-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00> (дата звернення: 07.05.2020).
7. Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2018 № 5-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18> (дата звернення: 07.05.2020).
8. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 16.12.2019 у справі № 300/1570/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86636132> (дата звернення: 07.05.2020).
9. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 08.07.2019 у справі № 824/96/19-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82898217> (дата звернення: 07.05.2020).
10. Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2018 № 5-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va07p710-19/conv> (дата звернення: 07.05.2020).

11. Рішення Конституційного Суду України від 07.10.2009 № 25-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va07p710-19/conv> (дата звернення: 07.05.2020).
12. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. 235 p. <<https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-legislative-omission-e.pdf>> accessed 07 May 2020.

Лариса ТРОФІМОВА

*суддя, Черкаський окружний
адміністративний суд,
кандидат юридичних наук, доцент*

Андрій ЛЕВЧУК

*помічник судді, Черкаський окружний
адміністративний суд*

СУД НА ЗАХИСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ: ФІНАНСОВА ГРАМОТНІСТЬ І СУБСИДІЇ

Повага до людської гідності виявляється у відносинах між людиною і владою, зокрема, у процесі одержання/повернення субсидій. У контексті їх захисту через призму захисту прав власності відбувається єдність судової практики, вчасне виконання рішення суду, панування фінансової грамотності та принципів належного врядування, наявність розбудованого і зручного простору інфраструктури, інформування, комунікація й реалізація програм фінансового просвітництва, а в організації життя суспільства не допускається зловживання правом, впроваджуються електронні державні сервіси/послуги та ефективно втілено на практиці відповідальність за правопорушення.

Україна посіла 88 позицію зі 189 країн і територій, що представлені у Доповіді про стан людського розвитку за 2019 рік: рівень життя, що вимірюється валовим національним доходом на душу населення України, скоротився приблизно на 25,6 % в період між 1990 та 2018 рр. Ці дослідження вказують на занепокоєння громадськості щодо якості врядування, особливо через корупцію та нерівність перед законом [1]. Дослідження фінансової грамотності в Україні, проведене з використанням методики Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) показало, що Україна разом з Польщею знаходиться на 30-ому та останньому місці у рейтингах. Результат України за Індексом фінансової грамотності ОЕСР (знання, ставлення, поведінка) становить 11,6 балів (проти 13,2, що є середнім показником тридцяти країн), що складається з балів за фінансові знання (базових понять процентів, інфляції), ставлення до питань, що стосуються фінансів (короткострокове чи довгострокове мислення) та фінансову поведінку (фінансове планування, здійснення заощаджень). Низький рейтинг України пов'язаний з поганими результатами за компонентами індексу, що стосуються ставлення та знань [2]. Інклюзія як спосіб

життя нерозривно пов'язана з фінансовою грамотністю. ОЕСР визначає фінансову грамотність як «комплекс знань, вмінь, навичок, ставлення та поведінки людини, необхідних для ухвалення важливих фінансових рішень та для досягнення особистого фінансового добробуту» [3, с. 4]. Формування фінансово грамотної особистості визначається як процес, в результаті якого отримані фінансові знання обумовлюють зміни в фінансовій поведінці населення, які дозволяють приймати більш ефективні та зважені фінансові рішення [4, с. 18]. У Єдиному державному реєстрі судових рішень (далі – ЄДРСР) є чимало кримінальних проваджень за частиною 1 статті 222 (шахрайство з фінансовими ресурсами) чи частиною 1 статті 190 ККУ, а також рішень у справах про стягнення/повернення субсидій, що свідчить про проблеми фінансового просвітництва, стосуються неправомірно виплачених сум через неналежний аналіз документів та неправдиві відомості у декларації. На державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, що посилять прозорість і ясність дій, мінімізують ризик помилок (рішення у справах *Lelas* проти Хорватії, 55555/08, п. 74, від 20.05.2010, *Toscuta and Others* проти Румунії, 36900/03, п. 37, від 25.11.2008).

Актуальність теми дослідження обумовлена важливістю підвищення фінансової грамотності у суспільстві шляхом використання відомостей з ЄДРСР за рішеннями судів, застосуванням практики ЄСПЛ та критеріїв частини 2 статті 2 КАС України під час вирішення адміністративних справ у сфері захисту прав осіб, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах. У справах, пов'язаних з субсидіями, суд захищає права людини і тлумачить норми права про: нерозділені особові рахунки (87753656); проведення математичного розрахунку субсидії на комунальні послуги (88245785, 86498577); зобов'язання управління соціального захисту відновити нарахування та виплату субсидії (84699298); внесення до Єдиного державного реєстру отримувачів житлових субсидій інформації щодо особи без надання згоди (88431030); повідомлення про відшкодування коштів по переплаченим житлових субсидіях (84699298).

ЄСПЛ неодноразово встановлював порушення Україною Конвенції через наявність юрисдикційних конфліктів між національними судами. ЄСПЛ у рішенні у справі *Шестопалова* проти України, заява № 55339/07, п. 20 зазначив, що Вищий адміністративний суд відмовився слідувати ухвалам Верховного Суду України, який визначив адміністративну юрисдикцію щодо справи заявниці, яка була позбавлена права на доступ до суду всупереч п. 1 ст. 6 Конвенції, національні суди надавали їй суперечливі роз'яснення щодо юрисдикції (ЄДРСР 16781885 – посада директора територіального центру не входила до штатного розкладу управління соціального захисту та житлових субсидій міської ради, не є посадою публічної служби).

Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абз.10 п.9 Рішення Конституційного Суду України від 30.01.2003 № 3-рп/2003). У постанові Великої Палати Верховного Суду від 12.06.2019 у справі № 645/212/18 йдеться про дві вимоги: вирішити публічно-правовий спір (зобов'язати Управління праці та соціального захисту населення продовжити надання державних субсидій) та відшкодувати шкоду (є й окрема думка щодо малозначної справи).

ЄСПЛ у рішенні у справі Agro Frigo OOD проти Болгарії, 39814/12 підтвердив правомірні вимоги міністра фінансів про перегляд рішення Верховного Адміністративного Суду від 15.04.2011: оскільки виплати за програмою припинені, то сума відшкодування має бути сплачена за кошти державного бюджету, а тому рішення суду від 15.04.2011 мало вплив на функціонування держави, хоча вона участі в цьому процесі не брала – позов до Фонду з вимогою відшкодування шкоди у розмірі субсидії, що мала би бути отримана. Відкриття провадження у справі було необхідним у зв'язку з істотними обставинами – владі не варто заважати виправляти її ж помилки, навіть ті, що є наслідком недбалості. За інших умов є загроза виникнення суперечності з доктриною несправедливого збагачення – з огляду на дослідження причинно-наслідкового зв'язку щодо відмови Фонду надати субсидію та будь-якою шкодою компанії. Позаяк виплата субсидії може бути здійснена лише після здійснення інвестицій, яких не було [5].

Статтею 46 Конституції України визначено, що громадяни мають право на соціальний захист. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Комісія з питань призначення державних соціальних допомог виконавчого комітету міської ради є колегіальним органом і її рішення можуть служити підставою для ухвалення рішення про призначення субсидії Департаментом, а суд не може брати на себе повноваження колегіального органу та підмінити його повноваження, виконавчий комітет міської ради не може нести відповідальність за правильність вирішення заяви позивача про призначення субсидії (постанова ВС у справі № 161/17265/15-а 82947350).

Суд як гарант справедливості захищає права людини:

- звернення позивача до Президента України обумовлене незгодою з діями про призначення субсидії, проте обраний позивачем спосіб судового захисту не є ефективним та адекватним (87902766 – 9901/268/19 провадж.11-1065заі190);
- незгода з постановою Кабінету Міністрів України № 300 (зміни п.14 Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848

- через непризначення субсидії, однак обраний позивачами спосіб судового захисту не є ефективним (83442425, 83442859 – 826/13416/17);
- про відмову в призначенні субсидії – у окремих випадках (пункти 4, 5–1, 6, 7 Положення) питання щодо призначення субсидії залежить від ухваленого відповідним суб'єктом ради або комісією рішення обстеження матеріально-побутових умов домогосподарства та акт про фактичне не проживання у приміщенні іншої особи (82947350–161/17265/15-a);
 - про виправлення допущеної помилки та призначення субсидії за доказом непроживання осіб за актом опитування сусідів та згідно з довідкою про перебування в інших країнах (83442425);
 - розрахунок субсидії відповідно до кількості зареєстрованих осіб у житловому приміщенні до осіб, що фактично проживають в ньому з врахуванням складеного акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї (73042433);
 - про стягнення у бюджет надміру виплаченої субсидії – не належить до юрисдикції адміністративних судів, правову позицію висловлено Верховним Судом України, зокрема у постанові від 13.09.2016 у справі № 21-2969a16, і ВПВС не вбачала правових підстав відступати від неї (73304964);
 - суд апеляційної інстанції встановив, що рішення з питань припинення позивачу виплати субсидії не приймалось, проте порушені права особи на отримання гарантій не відновив (85385058 – 585/604/16-a).

З огляду на те, що обраний у конкретному випадку спосіб захисту порушеного права має відповідати вимогам справедливості та забезпечити ефективне поновлення позивача в правах, ВС (85385058) у справі 585/604/16-a вийшов за межі позовних вимог, зобов'язавши Управління праці та соціального захисту населення виконкому міської ради розглянути питання призначення (поновлення) надання особі субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, з урахуванням правової позиції наданої Верховним Судом у постанові суду.

З метою недопущення звуження змісту соціальних гарантій людини, забезпечення впровадження принципів належного урядування та з огляду на те, що субсидіанти належать верифікації, вжити заходи до наповнення державних реєстрів достовірною інформацією. Варто міністерствам спільний наказ від 29.12.97 № 39/283/90/5 «Про затвердження Порядку повернення коштів, надміру виплачених за призначеними субсидіями», у т.ч. щодо повідомлень отримувачів субсидії привести у відповідність до судової практики, забезпечивши виконання вимог ч. 5 ст.13 Закону України «Про судову практику в справах про припинення діяльності публічної адміністрації та підвищення фінансової грамотності у суспільстві доцільно щорічно проводити усіма юрисдикціями узагальнення судової

практики у справах про субсидії, дотації з метою утвердження правової держави, профілактики правопорушень, якісної реалізації економічної та фінансової політики, усвідомлення кожним відповідальності за особистий добробут і публічний правопорядок.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Україна посередині рейтингу в Доповіді ПРООН про стан людського розвитку за 2019 рік. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2019/ukraine-ranks-mid-table-in-undps-2019-human-development-report.html>
2. Україна посіла останнє місце в рейтингу фінансової грамотності населення. URL: <https://minfin.com.ua/ua/2019/06/05/37991508/>; http://vaks.org.ua/?id_news=1588
3. OECD (2018). OECD/INFE Toolkit for measuring financial literacy and financial inclusion.
4. Кізима Т. О., Шаманська О. С. Фінансова грамотність населення і фінансова поведінка домогосподарств: аспекти взаємовпливу. Світ фінансів 1/2014. URL: <https://sf.tneu.edu.ua/index.php/sf/article/view/779>
5. ВС: Огляд рішень Європейського Суду з прав людини за період з 02.09.2019 по 06.09.2019 2019/30. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Oglyad_ESPL_30_1.pdf

Алла ФЕДОРОВА

*доцентка, кафедра порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин КНУ ім. Тараса Шевченка,
кандидатка юридичних наук, доцентка,
національна консультантка Ради Європи*

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Внутрішнє переміщення осіб унаслідок стихійних лих, катастроф, збройних конфліктів, переслідувань та інших ситуацій, які несуть загрозу здоров'ю, безпеки та життю, є достатньо відомим та поширеним явищем, в тому числі на території держав-членів Ради Європи, серед яких зокрема, Кіпр, Туреччина, Грузія, Молдова, Вірменія, Азербайджан. З початку збройної агресії та конфлікту на Сході України, окупації Кримського півострову Україна приєдналася до переліку країн з внутрішньо переміщеними особами (ВПО) та швидко очолила цей список за їх кількістю. Загалом, на кінець 2019 р. за даними Міжнародного моніторингового центру внутрішнього переміщення у світі нараховувалося близько 50 млн внутрішньо переміщених осіб [1], що становить вдвічі більше у порівнянні з кількістю біженців.

Утім, незважаючи на тривалу історію внутрішнього переміщення, необхідність захисту прав ВПО, особливо їх соціальних прав як уразливої категорії населення, жодного міжнародно-правового договору універсального або регіонального характеру не було прийнято. Основні міжнародно-правові стандарти у сфері внутрішнього переміщення та захисту прав ВПО сформульовано у Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення осіб всередині країни та Принципах з питань реституції житла та майна внутрішньо переміщених осіб та біженців (Принципи Пінейру). В Європі основні стандарти та підходи до захисту прав ВПО ухвалено в межах Ради Європи у резолюціях та рекомендаціях її статутних органів. Так, важливе значення мають: Рекомендація Комітету Міністрів (2006) б державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., Резолюція Парламентської Асамблеї «Вирішення майнових питань біженців та внутрішньо переміщених осіб» (Принципи Паулсена) 1708 (2010) від 28 січня 2010 р., Рекомендація Парламентської Асамблеї «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час» 1877 (2009) від 24 червня 2009 р., Резолюція Парламентської Асамблеї «Гуманітар-

ні наслідки та права внутрішньо переміщених осіб в Європі» 2214 (2018) 26 квітня 2018 р. тощо, а також акти, які стосуються конкретних країн, що стикаються зі збройними конфліктами та внутрішнім переміщенням, наприклад, Резолюція Парламентської Асамблеї 2198 (2018) про гуманітарні наслідки війни в Україні.

Спеціальні міжнародні договори з питань внутрішнього переміщення, як вже зазначалося, відсутні, однак, на ВПО поширюються всі міжнародно-правові договори з прав людини, учасниками яких є відповідні держави. Отже, соціальні права ВПО знаходять свій захист в межах двох фундаментальних договорів Ради Європи, що становлять основу європейської системи захисту прав людини: Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ) та Європейської соціальної хартії (ЄСХ).

Незважаючи на відсутність прямого текстуального відображення в ЄКПЛ як соціальних прав, так і прав ВПО, завдяки розширеному еволютивному тлумаченню положень Конвенції Європейським судом розглядається широке коло питань, пов'язаних з соціальними правами ВПО, зокрема питання соціального та пенсійного забезпечення, включаючи виплати заборгованості, заборони дискримінації в отриманні соціальних виплат і пенсій, забезпечення адекватним житлом, питання освіти та мови навчання; окрему групу становлять питання отримання та поновлення втрачених, загублених документів внутрішньо переміщеними особами тощо.

ЄСПЛ прийняв низку правових позицій стосовно захисту права на виплати з системи соціального забезпечення, пенсію, у тому числі внутрішньо переміщених осіб, що становить, в свою чергу, одну з найпоширеніших проблем ВПО в Україні. У рішеннях «Грудич проти Сербії» від 17 квітня 2012 р. та «Пейчич проти Сербії» від 8 жовтня 2013 р. ЄСПЛ, розглядаючи ситуації припинення виплат пенсій переміщеним особам та відмову влади поновити призначені раніше пенсії, чітко визнав, що позбавлення громадянина похилого віку пенсійних виплат, які є основним джерелом для існування, не виправдовує жодний суспільний інтерес. У цілому, ЄСПЛ неодноразово наголошував на широкій свободі держав у побудові національної системи соціального забезпечення, встановлення видів та форм виплат, джерел їх фінансування. Водночас право на передбачені у національному законодавстві соціальні виплати (обумовлені або необумовлені попередньою сплатою внесків) має вважатися таким, що породжує майновий інтерес, який підпадає під дію статті 1 Протоколу 1 для всіх осіб, що відповідають вимогам такого законодавства [2], відповідно ВПО не можуть становити виключення.

На припинення соціальних виплат, пенсій скаржилися до ЄСПЛ заявники у справі Цезар проти України [3]. Хоча заява була визнана непринятною за очевидною необхідністю вичерпання національних засобів захисту, сотні інших заяв з цього

питання вже знаходяться на розгляді в ЄСПЛ та мають всі шанси на позитивні для заявників рішення. Незважаючи на фактичну відсутність станом на серпень 2020 р. рішень ЄСПЛ проти України по суті з питань пенсій ВПО, українські адміністративні суди при вирішенні пенсійних справ ВПО все частіше посилаються на практику ЄСПЛ. У відомому рішенні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у зразковій справі про припинення виплати пенсії ВПО від 3 травня 2018 р. судді посилалися на низку рішень ЄСПЛ, зокрема, на рішення «Пічкур проти України», «Суханов та Ільченко проти України», «Щокін проти України».[4] Водночас досі невіршеним питанням в Україні, яке вірогідно також може бути предметом розгляду в ЄСПЛ, залишається припинення соціальних виплат та пенсій особам, які знаходяться на тимчасово окупованих територіях та не реєструвалися як ВПО. Згідно з практикою ЄСПЛ, відмова у виплаті пенсій таким особам може визнаватися як позбавлення осіб пенсій та становитиме порушення ЄКПЛ.

Водночас, навіть за умови позитивного вирішення українськими судами пенсійних та соціальних справ ВПО, дедалі більшої гостроти набуває процес їх виконання. Вирішення цієї проблеми вимагається від України у контексті виконання рішення ЄСПЛ у справі Бурмич та інші проти України і потребує кардинальних реформ як національної системи виконання судових рішень, так і системи соціального забезпечення у цілому.

Однією з поширених проблем, з якою стикаються ВПО, є також забезпечення їхнього права на житло. Права, пов'язані з житлом ВПО, розглядалися ЄСПЛ, зазвичай, у межах ст. 8 ЄКПЛ та ст. 1 Протоколу 1. У рішенні «Сагінадзе проти Грузії» [5] ЄСПЛ визнав виселення ВПО після завершення трудових відносин з житла, яке було надано у зв'язку з працевлаштуванням, без надання альтернативного аналогічного житла невинуватимим втручанням у право на мирне користування майном.

Забезпечення права ВПО на належне адекватне житло стало предметом аналізу і Європейського комітету з соціальних прав (ЄКСП). У рекомендаціях Україні, представлених у березні 2020 р. ЄКСП, аналізуючи виконання вимог щодо право на житло, вже повторно звернувся до України із запитом про заходи, які було вжито для належного житла на користь ВПО. Незважаючи на надану Урядом інформацію про прийняті законодавчі акти, Стратегію, виділені фінансові ресурси, Комітет звернув увагу на статистику, згідно з якою тільки 7% ВПО в Україні мешкали на 2017 р. у житлових приміщеннях, наданих державою [6, 40]. Питання житлових прав переміщених осіб та достатність прийнятих державою заходів з забезпечення відповідного соціального, правового та економічного захисту сімей, позбавлених свого житла в Хорватії під час війни в Югославії, розглядалося ЄКСП при розгляді колективної заяви «Центр житлових прав та виселення проти Хорватії» [7]. На жаль, відповід-

не питання, як і питання соціального забезпечення, доступу до соціальних служб, охорони здоров'я, захисту від бідності та соціального відчуження та багато інших соціальних прав ВПО тощо можуть бути лише предметом розгляду відповідних аспектів державної доповіді, адже наша держава досі не визнала процедуру розгляду колективних заяв.

Європейська соціальна хартія, яка закріплює найбільший перелік соціальних прав людини та поширює захист на всіх осіб, на відміну від ЄКПЛ залишається фактично поза увагою українських правників, суддів. Хоча ЄСХ у поєднанні з практикою Європейського комітету з соціальних прав (ЄКСП) можуть відігравати важливе значення в Україні як у сфері захисту соціальних прав людини у цілому, так і соціальних прав ВПО. Сьогодні, українські судді при вирішенні соціальних справ, в тому числі ВПО, у поодиноких випадках посилаються на статті ЄСХ та взагалі не застосовують практику, правові позиції ЄКСП, у яких деталізуються, розкриваються сформульовані часто у загальній абстрактній формі положення Хартії.

Отже, в межах Ради Європи, незважаючи на відсутність спеціальної конвенції з питань внутрішнього переміщення, широке коло соціальних прав ВПО підпадає під захист ЄСПЛ, який застосовує до ВПО правові позиції, сформульовані у рішеннях з соціальних, пенсійних питань, підкреслюючи заборону дискримінації. Активне застосування українськими суддями практики ЄСПЛ не тільки сприятиме захисту соціальних прав ВПО, але й може не допустити подальший потік заяв українських ВПО до ЄСПЛ. Для захисту соціальних прав ВПО важливе значення мають також соціальні стандарти ЄСХ та практики ЄКСП, застосування яких українськими суддями може сприяти покращенню ситуації із захистом соціальних прав цієї вразливої категорії осіб та просуванню України на шляху виконання взятих нею зобов'язань за ЄСХ. Загалом, ЄКПЛ, ЄСХ та документи статутних органів Ради Європи передбачають комплексний захист соціальних прав ВПО, ефективна імплементація яких на національному рівні в Україні є можливою за умови їхнього належного застосування українськими судами.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Internal displacement refers to the forced movement of people within the country they live in./ Internal displacement monitoring centre / URL: <https://www.internal-displacement.org/internal-displacement>
2. Пічкур проти України, рішення ЄСПЛ від 7 листопада 2013 р.
3. Цезар та інші проти України, рішення ЄСПЛ від 13 лютого 2018 р.

4. Рішення у зразковій справі про припинення виплати пенсій внутрішньо переміщеній особі від 3 травня 2018 р., справа № 805/402/18. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/zr_rish_805_402_18
5. Сагінадзе та інші проти Грузії, рішення ЄСПЛ від 27 травня 2010 р.
6. Європейська соціальна хартія переглянута. Висновки Європейського комітету з соціальних прав щодо України. 20 березня 2020 р. 42 с. / URL: <https://rm.coe.int/european-committee-of-social-rights-conclusions-2019-ukraine-ukr-/16809e21f3>
7. Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Croatia, ECSR, decision on the merits, adopt. 22 June 2010

Edith ZELLER

*President of the Association of
European Administrative Judges, judge of the
Administrative Court of Vienna (Austria)*

SOCIAL RIGHTS AND STATE LEGAL MECHANISMS – CONCEPTS OF THEIR JUSTICIABILITY

Justiciability of Social Rights Theory-Practise

There was a long debate in international fora on the justiciability of social rights.

We must be aware of the historic «schism» within international community and international scholars, i.e. the division of human rights understanding: the categories of negative and the other category of positive liberties. Civil and political rights are regarded to be inherently negative. This made it also easier to become justiciable, as they mainly define freedoms against a state to intervene.

From an international perspective social rights have a wide range. The content of economic, social, and cultural rights is generally said to comprise the following:

an adequate standard of living, including food, clothing, housing, the halting of forced evictions, improvement of State programmes to address homelessness, health, and medical care;

education;

work;

fair conditions of employment; the opportunity to form and join trade unions;

social security and

cultural activities.

These examples show that economic and social rights can overlap and that social rights cannot be identified by one unique pattern but they are manifold in our societies. Often they involve issues of non-discrimination and equality.

International instruments:

Relevant is the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Although its «sister», the International Covenant on Civil and Political rights, has included an individual complaint mechanism, no such mechanism has existed in the

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights for a long time. Also the wording of the two Covenants is different: whereas ICCPR speaks of obligations, limitations the ICESCR speaks of goals, promotions.

The treaty body to monitor the implementation of the Covenant is the UN Committee on Economic Social and Cultural Rights.

Justiciability arose by the UN Committee on Economic Social and Cultural Rights in three different contexts:

- Examination of States parties reports: whether international law is per se binding for judges.

- Drafting of general comments: what is the potential role of courts.

In the General Comment No. 3 (on Art. 2 of the Covenant) on the nature of States parties' obligations was deliberated on: basically the duty to respect, the duty to protect and the duty to fulfil.

- Consideration of an international complaints procedure for social rights: this was done with the optional protocol: Only 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.

Other UN Treaty bodies:

Committee on the Elimination of Racial Discrimination/UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women/UN Committee for the Rights of the Child

The European Social Charter is another important European-wide instrument. Also the ECtHR has increasingly started to refer to that text.

The European Committee of Social Rights monitors the implementation of the European Social Charter (by national state reports and collective complaints procedures). For instance it has insisted over the past years through its monitoring procedure that austerity measures have exacerbated the already severe human consequences of the economic crisis. Several collective complaints against Greece relating to the impact of austerity measures on social rights were brought before the Committee.

International Labour Standards by ILO:

See ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Here also a mechanism exists to allow complaints.

ECtHR: I come to it later as the most relevant international body on justiciability of social rights.

Issues of Justiciability:

- Justiciability of international norms in general depends on the respective national system of applicability of international law.

This differs from State to State:

monist legal systems incorporate international law directly into the domestic legal system and this allows for the immediate domestic application of international treaties. In dualist systems however international law is not automatically part of the domestic law but needs to be incorporated. However, at least ECHR is an international instrument for human rights protection which enjoys specific significance in all European countries. This makes clear at a first spot: the more such social values/interests/rights include human rights dimensions the easier they become justiciable.

– Questions of justiciability arise in case of wrong decisions by state authorities or in case of inaction by the State.

The right to legal aid in social rights litigations is of utmost importance as well as (other) provisions to make sure that equality of arms exists.

Rights of provisional measures and/or suspensive effects in case of judicial complaints are also important procedural provisions.

Above all the demand to have truly independent courts and judges is the fundamental basis any way.

– Content-wise: As most human rights norms are not absolute, certain limitations exist. Often proportionality, adequacy or reasonableness is a relevant parameter for judicial control in certain areas of social rights. This brings with it that e.g. it becomes more difficult to legally control the fulfilment of a standard e.g. «to enjoy highest possible attainable standard of health».

– Often the legislator grants a certain margin of discretion to the executive and judicial control is often limited in such cases.

– In several European countries we find constitutional rights and principles or constant jurisprudence, e.g. the guarantees to ensure that persons enjoy minimum conditions for a dignified existence (e.g. Germany and Austria).

– Procedural practical challenges are often:

Judges need to have (or get) the necessary professional capacity to solve conflicts around social issues and that judiciary needs to have enough resources to guarantee fair trials within reasonable time as well as their decisions must be enforceable and be enforced by the executive power.

ECHR jurisprudence:

ECHR does not contain many socio-economic rights as such (the few exceptions being the protection of property and the right to education).

Social security and social assistance have been linked with the right to property according to Art. 1 AP 1 of ECHR.

Trade unions rights and right to work are connected with the right to form and join trade unions, Art. 11 para. 1 of ECHR as well as prohibition of forced labour, Art. 4 ECHR.

Aspects of mental and physical health are connected with the right to respect for private life, Art. 8 ECHR.

Originally Art. 8 ECHR was not interpreted as broadly as it is done now.

Relevant is here the Airey vs Ireland case (ECtHR, Case of Airey v. Ireland, Judgment, Application no. 6289/73, 9 October 1979) of the ECHR in which it stated that the mere fact that an interpretation of the Convention may extend into the sphere of social and economic rights is possible and that there is no water-tight division separating that sphere from the field covered by the Convention.

ECtHR, Case of Van Kück v. Germany, Judgment, Application no. 35968/97, 12 September 2003: the ECtHR has addressed the requirements that States have imposed on health insurance coverage for medical treatment associated with changing gender identity. In this case, the applicant had been denied reimbursement of the costs of medical treatment for expenses related to her gender reassignment operations and hormone treatment. The German courts had concluded that the applicant had not proved the treatments in question were medically necessary. The European Court found that requiring «medical necessity» breached the applicant's rights under Article 6 (fair hearing) and Article 8 (privacy) of the Convention

ECtHR, Case of Stec and Others v. The United Kingdom, Decision as to the admissibility (GC), Applications nos. 65731/01 and 65900/01, 6 July 2005: The complainant complained that the application of schemes of reduced earnings allowance (REA) and retirement allowance (RA) by the United Kingdom were discriminatory and in breach of the European Convention on Human Rights 1950 Art. 14 in conjunction with Protocol 1 Art. 1.

ECtHR, Budina v. Russia, Appl. No. 45603/05, 18 June 2009 (admissibility): there is a possibility that the responsibility of the State might be engaged under Article 3 in respect of treatment where an applicant, who was wholly dependent on State support, found herself faced with official indifference in a situation of serious deprivation or want incompatible with human dignity. Here the application was dismissed because the Russian citizen who had complained that the pension allowances were below the established subsistence level, did not amount to be incompatible with human dignity in this case. This would have been the case if there had been concrete suffering, so physical and mental health would have been endangered.

ECtHR, Dodov vs Bulgaria, 17 January 2008, Appl. No. 59548/00, on the disappearance of an Alzheimer patient from a nursing home (Art. 2 ECHR).

ECtHR, case of Moldovan and others vs Romania, 13 July 2005, Appl. No. 41138/98 and 64320/01): the Court held that the living conditions of a group of evicted Roma were

so horrible that there had been a violation of Article 3. This comes close to reading at least a minimum right to housing into the Convention in eviction cases.

Summary

Our democratic welfare states provide for certain standards of living. In a democratic state with separation of powers and judicial control it is important that also such rights are justiciable.

REFERENCES

1. Courts and the legal Enforcement of Economic, Social and Cultural rights. Comparative Experiences of Justiciability. By International Commission of Jurists, Human rights and Rule of Law Series. No. 2; accessible under: <https://www.refworld.org/pdfid/4a7840562.pdf>
2. Social security as a human right. Human rights files. No 23. By Ana Comez Heredero, CoE, 2007; accessible under: [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)
3. Elderly people and the European Convention on Human Rights. Factsheet of European Court of Human Rights, February 2019; accessible under: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Elderly_ENG.pdf

Едіт ЦЕЛЛЕР

*Голова Європейської асоціації
адміністративних суддів, суддя
Адміністративного суду Відня (Австрія)*

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ТА ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ – КОНЦЕПЦІЇ ЇХНЬОГО СУДОВОГО ЗАХИСТУ

Судове правозастосування теорії-практики соціальних прав

На міжнародних форумах тривалий час велися дебати щодо можливості забезпечення соціальних прав у судовому порядку.

Ми повинні усвідомлювати історичну «схизму» в міжнародному співтоваристві та серед міжнародних учених, тобто розділення у питанні розуміння прав людини: категорії негативних свобод та інша категорія позитивних свобод. Громадянські та політичні права за своєю суттю вважаються негативними. Це також полегшило можливість їхнього судового захисту, оскільки вони в основному визначають свободи проти втручання з боку держави.

З міжнародної точки зору соціальні права мають широкий діапазон. Усталено зміст економічних, соціальних та культурних прав включає таке:

належний рівень життя, включаючи харчування, одяг, житло, припинення примусового виселення, вдосконалення державних програм з вирішення проблем бездомності, охорони здоров'я та медичної допомоги;

освіту;

працю;

справедливі умови працевлаштування; можливість створювати профспілки та вступати до них;

соціальне забезпечення та

культурні заходи.

Ці приклади показують, що економічні та соціальні права можуть збігатися, і що соціальні права неможливо визначити за однією унікальною схемою, але вони різноманітні в наших суспільствах. Часто вони стосуються питань недискримінації та рівноправності.

Міжнародні інструменти:

З цим питанням пов'язаний Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права.

Хоча його «близнюк», Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, включає індивідуальний механізм подання скарг, в Пакті про економічні, соціальні та культурні права такого механізму вже давно не існує. Також різним є формулювання у цих двох Пактах: тоді як МПГПП говорить про зобов'язання та обмеження, МПЕСКП говорить про цілі, підтримку та розвиток.

Договірним органом, що здійснює контроль за виконанням Пакту, є Комітет з економічних, соціальних та культурних прав ООН.

Можливість судового захисту постала завдяки Комітету з економічних, соціальних та культурних прав ООН у трьох різних контекстах:

– Експертиза звітів держав-учасниць: чи є міжнародне право як таке обов'язкове для суддів.

– Складання загальних коментарів: яка потенційна роль судів.

У загальному коментарі № 3 (до статті 2 Пакту) про характер зобов'язань держав-учасниць йшлося в основному про обов'язок поважати, обов'язок захисту та виконання.

– Розроблення міжнародної процедури подання скарг у сфері соціальних прав: це було зроблено за факультативним протоколом. Лише у 2013 році набрав чинності Факультативний протокол до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (ФП/МПЕСКП), який передбачає механізм індивідуального оскарження на міжнародному рівні після вичерпання усіх наявних внутрішніх засобів правового захисту.

Інші договірні органи ООН:

Комітет з ліквідації расової дискримінації/Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок/Комітет ООН з прав дитини.

Європейська соціальна хартія – ще один важливий загальноєвропейський інструмент. Також ЄСПЛ все частіше починає посилатися на цей текст.

Європейський комітет із соціальних прав здійснює моніторинг виконання Європейської соціальної хартії (на основі національних державних звітів та процедури колективного оскарження). Наприклад, протягом останніх років в процесі моніторингу він наполягав, що заходи жорсткої економії посилили і без того важкі наслідки економічної кризи для людини. До Комітету було подано декілька колективних скарг проти Греції щодо впливу заходів жорсткої економії на соціальні права.

Міжнародні стандарти праці МОП:

Див. Декларацію МОП про основоположні принципи та права у сфері праці. Тут також існує механізм оскарження.

ЄСПЛ: Пізніше я розглядаю його як найважливіший міжнародний орган, що забезпечує можливість судового захисту соціальних прав.

Проблеми судового правозастосування:

– Судове правозастосування міжнародних норм загалом залежить від відповідної національної системи застосування міжнародного права.

Це відрізняється від держави до держави:

моністичні правові системи включають міжнародне право безпосередньо у внутрішню правову систему, і це дає змогу негайно застосовувати міжнародні договори на внутрішньодержавному рівні.

Однак у дуалістичних системах міжнародне право не є автоматично частиною національного законодавства, а має бути інкорпороване. Проте принаймні ЄСПЛ є міжнародним інструментом захисту прав людини, що має особливе значення у всіх європейських країнах.

Із самого початку зрозуміло: чим більше таких соціальних цінностей/інтересів/прав включають в себе вимір прав людини, тим легше вони стають такими, що підлягають судовому захисту.

– Питання можливості захисту в судовому порядку виникають у разі неправильних рішень державних органів влади або у випадку бездіяльності держави.

Надзвичайно важливе значення має право на правову допомогу у судових спраху щодо соціальних прав, так само як (інші) положення для забезпечення процесуальної рівності сторін.

Важливими процесуальними положеннями є також право на тимчасові заходи та/або призупинення дії у разі подання судового позову.

І перш за все, у будь-якому разі фундаментальною основою є вимога мати справді незалежні суди та суддів.

– Змістовно: оскільки більшість норм стосовно прав людини не є абсолютними, існують певні обмеження. Часто пропорційність, співмірність або обґрунтованість є важливим параметром судового контролю у певних сферах соціальних прав. Це призводить до того, що, наприклад, стає складніше на основі закону контролювати виконання стандарту, наприклад, «користуватися найвищим можливим стандартом охорони здоров'я».

– Часто законодавець надає певну свободу розсуду органу виконавчої влади, і в таких випадках судовий контроль часто обмежений.

– У кількох європейських країнах ми знаходимо конституційні права та принципи або постійну правову практику, напр. гарантії забезпечення того, щоб особи мали мінімальні умови для гідного існування (наприклад, Німеччина та Австрія).

– Часто мають місце процесуальні практичні складнощі: Судді повинні мати (або отримати) необхідну професійну спроможність вирішувати конфлікти навколо соціальних питань, а судові органи повинні мати достатньо ресурсів, щоб гарантувати

справедливий судовий розгляд у розумні строки. Також їхні рішення повинні підлягати примусовому виконанню та виконуватися виконавчою владою.

Правова практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ):

ЄСПЛ не охоплює багатьох соціально-економічних прав як таких (окремими винятками є захист власності та право на освіту).

Соціальне забезпечення та соціальна допомога пов'язали з правом власності відповідно до ст. 1 Протоколу 1 до ЄСПЛ.

Права профспілок та право на працю пов'язані з правом утворювати профспілки та вступати до них (ч. 1 ст. 11 ЄСПЛ), а також забороняється примусова праця (ст. 4 ЄСПЛ).

Аспекти психічного та фізичного здоров'я пов'язані з правом на повагу до приватного життя (ст. 8 ЄСПЛ).

Спочатку ст. 8 ЄСПЛ не тлумачилася настільки широко, як зараз.

В цьому відношенні актуальною є справа «Ейрі проти Ірландії» (ЄСПЛ, Справа «Ейрі проти Ірландії», Рішення, Заява № 6289/73, 9 жовтня 1979 р.) ЄСПЛ, в якій суд зазначив, що сам факт, що тлумачення Конвенції може поширюватися на сферу соціальних та економічних прав, є можливим, і що не існує однозначного розмежування, яке б відокремлювало цю сферу від сфери дії Конвенції.

ЄСПЛ, Справа «Ван Кюк проти Німеччини», Рішення, Заява № 35968/97, 12 вересня 2003р.: ЄСПЛ розглянув вимоги, які держави запровадили щодо покриття за договором медичного страхування у разі медичного втручання, пов'язаного зі зміною гендерної ідентичності. У цій справі заявнику було відмовлено у відшкодуванні витрат на лікування, пов'язаних з операціями зі зміни статі та гормональним лікуванням. Німецькі суди дійшли висновку, що заявник не довів, що способи лікування, які стали предметом розгляду, були медично необхідними. Європейський суд встановив, що вимога про «медичну необхідність» порушила права заявника відповідно до статті 6 (справедливий судовий розгляд) та статті 8 (повага до приватного життя) Конвенції.

ЄСПЛ, Справа «Стек та інші проти Сполученого Королівства», Рішення щодо прийнятності (ВП), Заяви № 65731/01 та № 65900/01, 6 липня 2005 р.: Заявник скаржився на те, що застосування Сполученим Королівством механізмів допомоги у зв'язку зі скороченням доходів (ДСД) та надбавок до пенсії (НП) є дискримінаційним та суперечить ст. 14 Європейської конвенції з прав людини 1950 року у поєднанні зі ст. 1 Протоколу 1.

ЄСПЛ, «Будіна проти Росії», Заява № 45603/05, 18 червня 2009 р. (прийнятність): існує ймовірність відповідальності держави за статтею 3 за таке поводження, коли заявниця, яка повністю залежала від державної допомоги, зіткнулася з байдужістю

з боку держави у ситуації позбавлення засобів до існування та бідності, несумісних з людською гідністю. В цьому разі заяву було відхилено, оскільки скарга громадянки Росії на те, що пенсійні виплати були нижчими встановленого рівня прожиткового мінімуму, у цій справі не відповідала критерію несумісності з людською гідністю. Це було б так, якби були конкретні страждання, так що фізичне і психічне здоров'я перебувало б у небезпеці.

ЄСПЛ, «Додов проти Болгарії», 17 січня 2008 р., Заява. № 59548/00, про зникнення хворої на хворобу Альцгеймера з будинку прістарілих (ст. 2 ЄСПЛ).

ЄСПЛ, справа «Молдован та інші проти Румунії», 13 липня 2005 р., Заяви № 41138/98 та №64320/01): Суд постановив, що умови життя групи виселених ромів були настільки жакливими, що було порушено Статтю 3. Це близько співвідноситься з принаймні мінімальним правом на житло в розумній Конвенції у справах про виселення.

Висновок

Наші демократичні соціально-орієнтовані держави забезпечують певний рівень життя. У демократичній державі з розподілом влади та судовим контролем важливо, щоб також такі права підлягали судовому захисту.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Суди та правозастосування у сфері економічних, соціальних та культурних прав. Порівняльний досвід судового правозастосування / За редакцією Міжнародної комісії юристів, Серія «Права людини та верховенство права». № 2. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/4a7840562.pdf>
2. Ана Кomez Хередеро. Соціальне забезпечення як право людини. Human rights files (Матеріали з прав людини). № 23. Автор Рада Європи. 2007. 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)
3. Люди похилого віку та Європейська конвенція з прав людини. Інформаційний бюлетень Європейського суду з прав людини. Лютий 2019 р. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Elderly_ENG.pdf

Наталія ШЕЛЕВЕР

*доцент, кафедра адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету,
кандидат юридичних наук, доцент*

ІНСТИТУТ ЗРАЗКОВОЇ СПРАВИ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ СПОРІВ

Зразкова адміністративна справа – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом (далі – ВС) як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення. Це ексклюзивний інститут, який притаманний лише адміністративному процесу. Цю процедуру розроблено за прикладом «пілотних рішень», які приймає Європейський суд з прав людини. Наразі є 15 рішень ВС у зразкових справах.

Новела значно прискорює та спрощує розгляд типових справ, зокрема щодо однотипних соціальних спорів. Адже часто компетентні органи влади ігнорують вимоги законів та масово відмовляють у перерахунку та виплаті тих чи інших державних гарантій. А чисельні судові спори з цих питань не лише створюють перешкоди для громадян у відновленні своїх прав, але й перевантажують судову систему та адвокатів по спорах у сфері публічно-правових відносин з суб'єктами владних повноважень [1].

Так, для прикладу, рішенням від 15.02.2018 у справі № 820/6514/17 [2] суд захистив право колишніх працівників органів внутрішніх справ (міліції) з урахуванням Постанови КМУ від 11.11.2015 № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції». Верховний Суд у своєму рішенні зазначив, що відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей», статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» зміна грошового забезпечення поліцейських, яке за своїми складовими є ідентичним складовим колишніх працівників міліції, але за розміром більшим, є безумовною підставою для перерахунку пенсії позивача як колишнього працівника міліції на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції», яка набрала чинності 02.12.2015.

При цьому суд вказав на обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм. Водночас судом було вказано на обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі.

При застосуванні висновків ВС у цій зразковій справі суди повинні враховувати те, що довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсій з урахуванням грошового забезпечення поліцейських повинні бути отримані з дотриманням Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 № 45. Ці довідки повинні бути чинними.

У справі № 802/2196/17-а вказав на те, що висновки ВС у цій зразковій справі належить застосовувати в адміністративних справах щодо звернення пенсіонерів органів внутрішніх справ, яким призначено пенсію згідно із Законом України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ», до суду з адміністративними позовами щодо виготовлення та направлення до органів Пенсійного фонду України нової довідки про розмір грошового забезпечення із зазначенням основних і додаткових видів грошового забезпечення.

Проблемним питанням є те, що в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС) не визначено кількість типових адміністративних справ, які необхідні для розгляду зразкової справи. Доцільно було б і конкретизувати такі поняття як «аналогічні підстави», «значні розбіжності у фактичних обставинах справи».

Проблемою є і те, що, відповідно до ст. 290 КАС, для вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі ВС може витребувати з відповідного суду (судів) матеріали типових справ. Виходячи з того, що таких справ може бути дуже багато, а їхні матеріали можуть бути досить об'ємними, така ситуація може призвести, навпаки, до деякого затягування їх розгляду [1].

Дуже цікавим є досвід ФРН, де соціальні суди вже давно стали важливою складовою частиною соціальної держави. Соціальні суди в ФРН здійснюють судочинство у соціальних справах. Вони розглядають публічно-правові спори з питань пов'язаних із соціальним страхуванням, виплатою допомоги безробітним і тим, «які повернулися на батьківщину», наданням безкоштовної або пільгової медичної допомоги тощо. Отже, система соціальних судів ФРН налічує три рівні: суд у соціальних справах (палати), який діє як суд першої інстанції; земельний суд у соціальних справах (сенати) займається розглядом апеляцій; федеральний суд у трудових справах (великий сенат і сенати) в м. Кассель, який має право змінити або відмінити рішення

будь-якого соціального суду. Як показує практика, значення діяльності системи соціальних судів у ФРН для захисту соціальних прав громадян важко переоцінити [3].

На нашу думку, в Україні інститут зразкових та типових справ є позитивною новелою, оскільки забезпечує швидкий розгляд соціальних спорів та їх виконання, бо саме це є запорукою ефективного правосуддя. Позитивним моментом є і те, що суд активно здійснює судовий контроль за виконанням судових рішень, що передбачено Кодексом адміністративного судочинства України. Судова палата з розгляду соціальних спорів застосовувала цей механізм у зразковій справі щодо пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб. У зв'язку з цим зростає довіра населення до адміністративних судів.

Завдяки інституту зразкової справи забезпечується єдність правозастосовної практики. Дуже часто на практиці виникали ситуації, коли суди першої інстанції неоднаково застосовували норми матеріального права і це призводило до ухвалення протилежних рішень. Саме інститут зразкових справ усуває цю проблему, полегшує життя як фізичним та юридичним особам, так і судам нижчих інстанцій.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Альва Прайвесі. Перше зразкове рішення Верховного Суду. URL: <<https://alvaprivacy.ua/ua/publikatsiji/obraztsovoe-reshenie-millitsioneram-pensii>> (дата звернення: 05.05.2020).
2. Зразкові справи. Офіційний сайт Верховного Суду. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/>. (дата звернення: 05.05.2020).
3. Єрмоленко Д.О. Правовий статус людини і громадянина в Україні як соціальній державі: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. 175 с.

СЕКЦІЯ ІІІ ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОСУДДЯ В СОЦІАЛЬНИХ СПОРАХ

Анна БАРИКОВА

*головний спеціаліст, правове управління
Департаменту аналітичної та правової
роботи Верховного Суду,
кандидат юридичних наук*

ДИСКРЕЦІЯ ПРИ ЗАХИСТІ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що нерідко при розгляді та вирішенні соціальних спорів дискреція проявляється як власне судова, так і при аналізі норм матеріального права та фактичних обставин справи щодо дискреції суб'єктів владних повноважень. Дискреція при розгляді та вирішенні соціальних спорів, насамперед, реалізується через оцінні поняття.

Наприклад, у практиці Верховного Суду застосовується підхід, що зобов'язання Міністерства оборони України прийняти рішення щодо призначення одноразової грошової допомоги може розцінюватися як втручання суду в дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень [1]. Покладення судом обов'язку здійснити виплату позивачу тимчасової допомоги попри неподання необхідних документів буде втручанням у дискреційні повноваження управління соціального захисту населення районної державної адміністрації [2; 3].

Епістемологія застосування дискреції через оцінні поняття в адміністративному процесі зорієнтована на з'ясування внутрішньої будови та характеру функціонування інформаційних систем для отримання таких видів знань, коли текст сприймається як «код» для інтерпретації «матриці» дійсності [4, С. 26–27]:

- інформативної спрямованості (констатації) – щодо встановлення та фіксації проявів явищ правової дійсності;
- семіотичної сутності (узагальнення та класифікації) – щодо визначення семіотичних проявів життєдіяльності держави та суспільства, збереження та передачі напрацювань практики правозастосування;

- правотворчого характеру (концепції та теорії) – щодо встановлення меж судового тлумачення та фактичної правотворчості в судових прецедентах;
- ментальної природи (передбачення) – щодо розуміння попереднього, поточного та майбутнього стану та можливої побудови світу, місця суб'єкта інтерпретації в ньому, «ментальної парадигми» для підтримання безперервності історичного прогресу.

Зокрема, під дискреційними повноваженнями при вирішенні соціальних спорів розглядається право суб'єкта владних повноважень обирати в конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною. Прикладом такого права є повноваження, які закріплені в законодавстві із застосуванням слова «може» [1]. Сформульовано позицію, що дискреційними є такі повноваження, які доводять, що у визначених законом межах адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибирати один з кількох варіантів конкретного правомірного рішення. Водночас повноваження не є дискреційними, бо є лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Тобто в разі настання визначених законодавством умов відповідач зобов'язаний вчинити конкретні дії та, якщо він їх не вчиняє, його можна зобов'язати до цього в судовому порядку. Отже, дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору будь-ким [5].

Застосування оцінних понять є виправданим і правомірним за умови існування неясного змісту юридичних норм в межах «позитивного» та «негативного» регулювання за умови легітимності одночасного обрання кількох можливостей поведінки: об'єктивної чи суб'єктивної добросовісності; з позицій змісту регулювання (позитивного чи негативного первинного та вторинного регулювання щодо регламентації як загальних правил поведінки індивідуального суб'єкта в суспільстві, так і встановлення способів визнання, зміни чи вирішення конкретних справ) [6, С. 111–114]. Тому можна запропонувати застосовувати на практиці підхід Р. Циппеліуса щодо визначення «відповідного» значення слів на основі: легітимізації стандартів і правил поведінки; врахування мети закону (телеологічного тлумачення), аргументів з контексту; орієнтації на справедливість, зокрема, щодо співвідношення між аргументами тлумачення як уточнювальної чи доповнювальної побудови права [7, С. 86–101, 105].

На застосування оцінних понять при здійсненні процесуального розсуду за правилами адміністративного судочинства впливають об'єктивні та суб'єктивні фактори. Реалізується особливий механізм законодавчої техніки. Суддя як інтерпретатор

зіставляє сутність конкретного явища правової дійсності з еталоном правомірної поведінки. На підставі аналізу конкретної юридичної норми об'єктивно можна встановити перелік випадків, які охоплюються обсягом оцінного поняття. Суб'єктивізм же проявляється при зміні фактичних обставин адміністративної справи, в разі існування невичерпного переліку випадків дискреції тощо. Надалі відбувається тлумачення, конкретизується зміст відповідного оцінного поняття з урахуванням судового розсуду, конкретних історичних умов і часу застосування оцінного поняття. За результатом аналізу норми права суддя вправі, зокрема, здійснити тлумачення змісту юридичної норми, застосувати аналогію закону або права. Як наслідок, виявляється судова правотворчість, обумовленість результату якої встановлюється принципами верховенства права та справедливості, а також нормами моралі.

Відповідно, застосування оцінних понять при здійсненні процесуального розсуду за правилами адміністративного судочинства має бути зорієнтованим на описові, аналітичні, критичні (оцінні), відображувальні характеристики можливих висновків і рекомендацій [8, С. 20–25]:

- ретроспективне зображення обставин справи та передбачення можливих ситуацій та альтернативних відповідей, наслідків прийняття рішення з урахуванням критеріїв якості правосуддя, фундаментальних принципів інтегративного правопорядку;
- врахування повної, логічно побудованої, структурованої за вагомістю правових наслідків описово-аналітичної та порівняльної інформації щодо раціональної та ефективної оцінювальної діяльності з огляду на важливість контексту спору, реальних і потенційних наслідків, застосування в аналогічних випадках;
- встановлення практично корисних відмінних методів і параметрів когнітивної діяльності та правових позицій за наслідками пізнання з відповідним обґрунтуванням можливого впливу на практику правозастосування.

Отже, при здійсненні судової дискреції, зокрема, при захисті соціальних прав використання оцінних понять вимагає застосування таких підходів:

- *розширення доступного набору методів і можливостей, без урахування ситуації завдання. Наприклад, побудова категорії тим, про існування чого на основі її аналізу припустити не можна. Або застосування методів математичного аналізу для розв'язання сутності спору;*
- *врахування причин переходу від необхідності вирішити спір до аналізу причин, чому умови саме такі. Наприклад, аналіз із позиції інтерпретатора. Або аналіз, з якої причини умови конкретного завдання саме такі, а не інакші;*
- *мотиву (сенсу, мети). Частково перетинається з напрямком причини, якщо аналізується щось, створене людиною, тому що причини того, що практичний*

результат такий, а не інший, частково полягають в бажаннях інтерпретатора. Наприклад, аналіз дискреції суб'єкта владних повноважень залежно від мотиву. Цей спосіб аналізу можна застосувати щодо будь-якої події як осмисленої, кимось бажаної або такої, що виникла з конфлікту чи синергізму бажань когось;

– абстрагування для вирішення не конкретного завдання, а формування його загального вигляду. Наприклад, замість обчислення межі послідовності розглядаються всі послідовності такого типу, без урахування характеристик конкретної. Або замість аналізу окремого інституту розглядаються загальні принципи розвитку, закономірності історії або психології в цілому;

– коректності аналізу формулювання завдання, повноти умов, їхньої правильності та точності щодо деякого зразка, яким може виступати, зокрема, реальність. Наприклад, аналіз фактичних обставин справи з позиції того, чи може описане в її умовах відбуватися в реальному світі, на практиці. Аналіз ситуації на предмет достатності умов і того, чи не суперечать вони один одному. Аналіз категорії на предмет взаємозаперечних описів, міркування про те, що не можна зробити окреме обґрунтування якоїсь події, тому що недостатньо даних для виведення результату;

– взаємодії інтерпретатора з навколишнім світом, зокрема, з об'єктом пізнання, аналізу;

– методики обрання прийомів до вирішення завдання; аналізу ефективності методів, включаючи порівняльну методику.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Постанова Верховного Суду у справі № 372/1259/16-а від 28.02.2020. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87901063> (дата звернення: 24.04.2020).
2. Постанова Верховного Суду у справі № 699/34/17 від 31.10.2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77586027> (дата звернення: 24.04.2020).
3. Постанова Верховного Суду у справі № 803/849/18 від 12.07.2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82996769> (дата звернення: 24.04.2020).
4. Доманский В.А. Литература и культура: Культурологический подход к изучению словесности в школе. Москва: Флинта ; Наука, 2002. 368 с.
5. Постанова Верховного Суду у справі № 442/7251/17 від 24.12.2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86595102> (дата звернення: 24.04.2020).
6. Барак А. Судейское усмотрение / пер. с англ. Москва: Издательство НОРМА, 1999. 376 с.

7. Циппеліус Р. Методика правозастосування. Київ: ТОВ «Юстініан», 2016. 192 с.
8. Henderson L. The early childhood-school relationship: Overcoming invisible barriers. *Early Childhood Folio*. 2012. No. 16(2). Pp. 20–25.

Bilokur YEVHENIIA

*Associate Professor, Department of Administrative and financial law of the National University «Odessa Law Academy»,
PhD in Law*

ON THE PROBLEMS OF NON-ENFORCEMENT OF JUDGMENTS IN SOCIAL CASES

The problem of non-enforcement of court decisions in Ukraine has existed for many years. Particularly relevant are the issues of implementation of decisions on social affairs, firstly, given the subject of these disputes – the provision of social rights. During the economic and political crisis, the number of citizens applying for state social assistance is constantly growing. However, due to the imperfect mechanism of implementation of social guarantees by the state, a large number of disputes over social rights arise, in the resolution of which citizens actively use the judicial protection mechanism. In addition, there are currently a large number of cases in the administrative courts regarding the recalculation of pensions for employees of the Ministry of Internal Affairs and the Prosecutor's Office. Due to the conflict in Donbas and the annexation of Crimea, the number of court cases concerning the realisation of social rights of internally displaced persons is increasing. Secondly, the relevance is due to the fact that the implementation of decisions on social disputes directly depends on the availability of funds in the state budget, and today the vast majority of court decisions on which payment should be made – this are the decisions in social disputes. Thus, the number of social disputes is growing, and the number of executed decisions is not.

Numerous discussions, expert opinions and official documents issued on this topic were devoted to the issue of solving the problem of non-enforcement of the decisions on social disputes. There are a number of relevant conclusions of the ECtHR and recommendations to the Ukrainian authorities from The Committee of Ministers of the Council of Europe. It must be noted that the Ukrainian authorities have already taken or planned a number of measures to address this problem. However, it must also be noted that a significant and substantial solution to the issue has not taken place. Therefore, it is relevant to try to identify key issues that would help change both the attitude to the problem and the method of solving it. Before proceeding to discuss possible solutions, key questions need to be asked. In other words, fixing the problem is part of the solution.

And today, identifying topical and significant issues that need to be addressed urgently is a problem in itself.

Among the reasons (grounds) for non-compliance with the relevant decisions and scholars and practitioners often highlight the following: lack of funding, improper implementation of public authorities of their powers, the timing of enforcement proceedings, shortcomings in regulation.

Problems of non-enforcement of court decisions in social cases should be addressed comprehensively. In this regard, it should be noted that the problems that arise in law enforcement reflect the problems that exist in legal regulation. In the issue of non-enforcement of decisions on social cases, the problems of legal regulation are both the imperfect mechanism of social security in general, and gaps in the procedure of enforcement proceedings and the competence of the court to apply for enforcement of court decisions. The analysis of court decisions on separate groups of social disputes gives the grounds to draw a conclusion that normative-legal regulation of the specified sphere is overburdened. According to the study, since 2007 the number of regulations in this area has been growing steadily, primarily due to the state's efforts to limit the amount and amount of social benefits by adopting bylaws, passing laws that would block the implementation of these payments for certain periods of time, which were later declared unconstitutional. Such instability of legal regulation, undoubtedly, had the consequence of complicating the application of legislation by the relevant public authorities, which in practice led to incorrect calculations and gave rise to new lawsuits [1, 33].

The question arises: should the legislation be amended first and then administrative and judicial practice improved, or vice versa? The answer to the question is that *the only development of laws, without sufficient efforts to change practices and carry out structural administrative reforms, will not allow any planned reform to be implemented. Therefore, legislative regulation and practice need to be changed in parallel. Unification of normative legal acts in this sphere of legal regulation will help to increase the efficiency of their application.*

Another problematic point that has been repeatedly highlighted during discussions on non-enforcement of court decisions is the lack of relevant sources of information on the number of national court decisions to be enforced. This would make it possible to better assess the situation in general, both in terms of the necessary financial resources and statistics. But so far there is no appropriate source of information. This situation is the main reason why the authorities are unable to develop a long-term solution to the issue of non-enforcement of social judgments.

Issues related to case law on binding decisions can also be identified as specific root causes that cause difficulties in enforcing judgments. It should be noted the insufficient

level of the motivating part of the court decisions, which in general is reduced to duplicating the text of regulations without giving any logic of reasoning and calculations. The main problem in this context is the failure of judges to determine the specific amount of the penalty in the operative part of the judgment, but only the general wording of the obligation of the relevant body to recalculate payments without determining the exact amount of such payments and indicating the need to recover. The absence in the operative part of the indication of the need to recover the accrued amounts is often explained by the inability of the court to go beyond the claims set out by the plaintiff in the statement of claim. In this regard, in cases where the latter requests in the statement of claim only to make a recalculation, without indicating the need for recovery, the court is also limited in the operative part of the decision only to the indication of the obligation to make a recalculation. Thus, on the one hand, there is the problem of the quality of court decisions, on the other hand, domestic law limits the jurisdiction of the court in enforcement proceedings, as the replacement of applicants' claims is not within the powers of judges.

Another fundamental problem affecting the enforcement of judgments in social cases is the lack of sufficient funding. Despite the court adopts the decisions in favour of citizens, the state is unable to enforce them due to lack of funds to make appropriate payments. It follows that the main reason for non-enforcement of court decisions in social disputes is the lack of sufficient budget allocations for social spending. In this regard, experts have repeatedly stated that the lack of sufficient funds can not justify non-compliance with decisions. To solve the problem, it is necessary to balance the financial capabilities of the state and the obligations it assumes in the field of social protection. However, obviously, this issue goes beyond the problem of implementing decisions.

In conclusion, we state that *non-enforcement of court decisions is justified only by lack of funding and insufficient financial resources. However, in addition to the reasons for non-enforcement of court decisions in social cases, it is necessary to include no less important problems: the presence of shortcomings in socially-oriented legislation and formalized regulations in both administrative entities and courts; providing a significant number of benefits to certain groups of citizens (in particular, members of the ATO) without laying in the state budget funds at a sufficient level; defects of court decisions that complicate their enforcement (for example, failure of judges to determine the specific amount of recovery in the effective part of the court decision, insufficient level of motivational part of decisions, etc.).*

REFERENCES

1. Root causes of the non-enforcement of the domestic judicial decisions in Ukraine. National security & defence. 2019. № 3-4. P.33.

Володимир БУГА

*доцент, кафедра юридичних дисциплін
факультету № 2 Донецького юридичного
інституту МВС України,
кандидат юридичних наук*

ПРОБЛЕМИ НЕВИКОНАННЯ РІШЕНЬ У СОЦІАЛЬНИХ СПРАВАХ

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що невиконання судових рішень в Україні набуло такого розмаху, що привернуло увагу міжнародних інституцій. Адже від такої «практики» страждають насамперед малозабезпечені громадяни: 90% вердиктів, за якими мали бути проведені виплати, стосуються соціальних спорів [1].

Отже, як було зазначено, наймасштабніша проблема – невиконання рішень у соціальних справах. Проаналізувавши 2254 рішення, експерти Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова дійшли висновку, що ухвалюючи законодавство у сфері соціального забезпечення Верховна Рада належним чином економічно його не обґрунтувала та не враховувала реальний стан бюджетного фінансування. При цьому вони збільшували категорії громадян, для яких передбачались соцвиплати, зокрема, діти війни, постраждали через аварію на ЧАЕС, переселенці, учасники АТО. Через брак коштів в Держбюджеті народні депутати вносили зміни до законодавства, зокрема й в бюджетне, аби зменшити кількість та розмір соцвиплат. Через це громадяни України звертались до судів, які ухвалювали рішення на їхню користь [2].

Слід зазначити, що оскільки в Україні не існує єдиного реєстру невиконаних судових рішень, головним (і єдиним) джерелом доступу до невиконаних судових рішень стала Бюджетна програма № КПКВ 350-404017 («Програма 4040»). Надані Офісом Ради Європи в Україні файли засвідчили: кількість судових рішень, прийнятих до обліку за цією програмою, станом на лютий 2019 р., становила 305 554 [3, с. 7]. Таким чином загальна сума боргу держави перед громадянами на початок 2019 року становить 4 мільярди 22 мільйони 107 тисяч 177 гривень [4].

Натомість, Сущенко В. на Другому щорічному форумі «Виконання рішень національних судів в Україні» у жовтні 2019 року презентував окремі положення звіту за результатами аналізу першопричин невиконання рішень національних судів, прове-

деного групою експертів Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Всі невиконані рішення експерти поділили на три основні групи: рішення у соціальних (за пріоритетністю виконання), трудових спорах та рішення юридичних осіб, відповідальність за які несе держава. Як додав Сущенко В., на сьогодні діють 17 законів, 6 рішень Конституційного Суду України, 3 постанови Кабінету Міністрів, 5 наказів Міністерства юстиції, які регулюють виконання рішень судів. Однак наявність такої кількості нормативно-правових актів, за словами експерта, не сприяє вирішенню проблеми виконання судових рішень. Іншими причинами невиконання судових рішень називалися, зокрема, соціально-політичні, організаційно-правові, а також відсутність чіткої взаємодії між органами, від яких залежить виконання судового рішення, відсутність єдиних місії та мети виконавчої, законодавчої та судової влади в контексті виконання судових рішень [4].

Група рішень у «соціальних спорах» (категорія 1) є найбільш чисельною у межах «Програми 4040». Для проведення аналізу була здійснена статистична вибірка загального масиву виконавчих проваджень за цією категорією справ, за результатами якої було відібрано 2 760 рішень, що становить 1% загальної кількості всіх судових рішень у цій категорії справ, що потрапили до «Програми 4040». Серед справ, наданих для аналізу, майже всі є справами адміністративної юрисдикції. Так, у порядку адміністративного судочинства було ухвалено 2 216 проаналізованих рішень, що становить 98% усіх знайдених рішень, натомість у порядку цивільного судочинства було ухвалено 38 рішень, що складає відповідно 3%. Зазначений факт пояснюється специфікою предмета спору у справах, що розглядаються [3, С. 7–8].

Аналіз 2 254 судових рішень у соціальних спорах виявив системні проблеми у правовому регулюванні зазначеної сфери, тому насамперед слід звернути увагу на динаміку прийняття нормативно-правових актів у цій сфері, що дозволить проаналізувати причини невиконання судових рішень відповідної категорії [3, с. 8].

Як доводить Данішевська В., що для того, щоб люди могли відчувати суттєві позитивні зміни у стані виконання судових рішень в Україні і не були змушені звертатися за захистом своїх прав до Європейського суду з прав людини, всі державні органи мають спільно працювати і мати одну мету – захист прав громадян [5].

Як зазначає Мирний М., один із яскравих прикладів популістичних рішень – ухвалення Закону «Про соціальний захист дітей війни» від 18 листопада 2004 року № 2195-IV, який почав діяти напередодні парламентських виборів 2006 року. Законопроект зобов'язав Пенсійний фонд доплачувати 4,5 млн українців зі статусом «діти війни» 30% розміру пенсії. Згодом у парламенті усвідомили, що в держбюджеті немає грошей. Аби зменшити кількість та розмір соцвиплат, народні обранці внесли зміни до законодавства, зокрема й до бюджетного. Через це громадяни України

зверталися до судів, які ухвалювали рішення на їхню користь. «Ця проблема існувала багато років, і, поки українці не завалили Європейський суд з прав людини скаргами, держава на неї не реагувала» [6].

Аналіз судових рішень у соціальних спорах дає змогу виокремити кілька причин їх невиконання першого та другого рівнів. Причинами (підставами) невиконання відповідних рішень виявилися: відсутність фінансування, неналежне виконання органами державної влади їхніх повноважень, строки виконавчого провадження, недоліки нормативного регулювання. Однак з аналізу відповідних рішень можна встановити лише причину ухвалення рішення у конкретному спорі, проте не причини їх подальшого невиконання, адже така інформація може бути надана лише на підставі аналізу конкретних документів виконавчого провадження. Достеменно можна встановити лише головну причину першого рівня для всіх соціальних спорів. Отже, головною причиною невиконання судових рішень першого рівня у соціальних спорах, є відсутність достатніх бюджетних асигнувань для здійснення соціальних виплат. Необхідним вбачається ревізія та уніфікація нормативно-правових актів у цій сфері правового регулювання з метою підвищення ефективності їхнього застосування. Наразі нагальною є потреба перегляду політики держави в частині категорій громадян, яким надаються різні види пільг, з точки зору економічної обґрунтованості останніх та спроможності держави на належному рівні гарантувати відповідні зобов'язання. Для реалізації відповідного завдання слід зменшити обсяг соціальних виплат та поставити його в залежність від наявних бюджетних асигнувань, що має визначитися Кабінетом Міністрів України. Також слід зазначити, що однією з проблем виконання судових рішень у соціальних спорах є якість таких рішень. У цьому контексті слід відзначити недостатній рівень мотивувальної частини проаналізованих рішень, що загалом зводиться до дублювання тексту нормативно-правових актів без наведення будь-якої логіки міркувань і розрахунків, що відбивається на авторитеті судових рішень, а також може призвести до нерозуміння органами державної влади, зобов'язаними здійснити перерахунок виплат, логіки судді під час ухвалення судового рішення [7, С. 33–34].

Отже, проаналізувавши юридичну літературу, статистичні дані можна зробити висновок, що основними причинами невиконання судових рішень у соціальних спорах є, по-перше відсутність достатнього бюджетного фінансування, по-друге складне нормативно-правове регулювання, по-третє значна кількість пільг, що надаються окремим групам громадян, а також вади судових рішень, що ускладнюють їхнє примусове виконання.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Брузін Р. Експерти з'ясовували, чому не виконуються судові рішення та що із цим робити. Закон і бізнес. В-30 (1380) 28.07-03.08.2018. URL: https://zib.com.ua/ua/133896-eksperti_zyasovovali_chomu_ne_vikonuyutsya_sudovi_rishennya_.html.
2. «Ви – збанкрутіла країна» – дослідники розповіли про кількість та причини невиконання судових рішень від 12 вересня 2020 року. URL: <https://zmina.info/news/vy-zbankrutila-krayina-doslidnyky-rozpovily-pro-kilkist-nevykonanyh-sudovyh-rishen/>.
3. Результати пошуку та аналізу в ЄДРСР невиконаних рішень на основі статистичної вибірки з загального масиву виконавчих проваджень. *Національна безпека і оборона*. 2019. № 3–4 (179–180). С. 7–14.
4. Виконання рішень національних судів: що заважає вирішенню цієї проблеми? *Юридичний світ*. Жовтень 2019. URL: <https://yvu.com.ua/vykonannya-rishen-natsionalnyh-sudiv-shho-zavazhaye-vyrishennyu-tsiyeyi-problemy/>.
5. У Верховному Суді відбувся захід «Виконання рішень національних судів: проблемні питання та шляхи їх вирішення». URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/653952/>.
6. Мирний М. Рецепти від українських та закордонних експертів. URL: <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobysci/yak-zmusyty-borzhnykiv-vykonuvaty-rishennya-suddiv>
7. Причини невиконання судов. *Національна безпека і оборона*. 2019. № 3–4 (179–180). С. 33–36.

Ірина БУХТІЯРОВА

*старший викладач, кафедра публічного
управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук*

ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЩОДО ОДНОРАЗОВИХ ГРОШОВИХ ВИПЛАТ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Можливість громадян відстоювати свої права, свободи та інтереси, порушені органами виконавчої влади, – це головна риса демократичної держави, якою вважається Україна. Порушені права та суперечки громадяни та особи без громадянства згідно з Конституцією України [1] та іншими законами мають змогу поновлювати шляхом звернення до вищих органів або шляхом звернення до суду. У спорах з суб'єктами владних повноважень часто постають питання дискреційних повноважень цих органів. В свою чергу дискреційні повноваження часто межують зі зловживанням владою та службовим становищем. В таких випадках ці правопорушення, а часто і злочини стають найскладнішими як для сторони захисту, так і для сторони обвинувачення [2].

Суб'єкти владних повноважень, як відповідачі у справах, зазвичай заперечують проти позовів про оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності або повністю будують свою позицію на тому, що такі дії або рішення вчинені чи прийняті в межах їхніх дискреційних повноважень, або така теза висувається як додатковий аргумент в запереченнях проти позовів.

На законодавчому рівні поняття «дискреційні повноваження» суб'єктів владних повноважень не визначене. Проте, його розуміння іноді має вирішальне значення для визначення стратегії захисту інтересів позивача, формулювання позовних вимог та, врешті, отримання позитивного результату у справі. Мова йде про те, що суди не можуть втручатись в дискреційні повноваження, а тому позовна вимога про зобов'язання вчинити певну дію, яка належить до дискреційних, не може бути задоволена судом. Але яким чином особа може поновити свої порушені права, якщо суб'єкт владних повноважень перевищив межі своїх дискреційних повноважень?

Такий випадок передбачено Конституцією України згідно зі ст. 55 [1]. Тут ідеться про те, що кожен громадянин має право оскаржити рішення представника влади і

довести його не правоту, а саме звернутися до суду для захисту своїх прав і інтересів.

Показовим прикладом соціального захисту населення від дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень, є практика Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

Переглядаючи постанову Верховного Суду від 13 грудня 2018 року у справі № 623/1711/17 за позовом до Міністерства оборони України, Харківського обласного військового комісаріату про визнання протиправним та скасування рішення, визнання протиправно бездіяльності та зобов'язання вчинити дії, колегія суддів сформулювала правовий висновок про те, що під поняттям «дискреційні повноваження» суб'єкта владних повноважень слід розуміти такі повноваження, коли у межах, які визначені законом, адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибирати один з кількох варіантів конкретного правомірного рішення. Водночас повноваження державних органів не є дискреційними, коли є лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Тобто, у разі настання визначених законодавством умов відповідач зобов'язаний вчинити конкретні дії та, якщо він їх не вчиняє, його можна зобов'язати до цього в судовому порядку.

Згідно з позицією Верховного Суду, дискреційні повноваження – це можливість діяти за власним розсудом, в межах закону, можливість застосувати норми закону та вчинити конкретні дії (або дію) серед інших, кожна з яких окремо є відносно правильними (законними). Стосовно судового контролю за дискреційними адміністративними актами суб'єктів владних повноважень Європейський суд з прав людини неодноразово висловлював позицію з цього питання, відповідно до якої національні суди повинні проконтролювати, чи не є викладені в них висновки адміністративних органів щодо обставин у справі довільними та нераціональними, непідтвердженими доказами або ж такими, що є помилковими щодо фактів; у будь-якому разі суди повинні дослідити такі акти, якщо їхня об'єктивність та обґрунтованість є ключовим питанням правового спору.

Поняття дискреційних повноважень наведено, зокрема, у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2 від 11 березня 1980 року, відповідно до яких під дискреційними слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати зі свободою розсуду, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за таких обставин. Дискреційними повноваженнями є право суб'єкта владних повноважень обирати у конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною.

Прикладом такого права є повноваження, які закріплені в законодавстві із застосуванням слова «може». Відповідач не наділений повноваженнями за конкретних фактичних обставин діяти не за законом, а на власний розсуд.

Згідно з усталеною практикою ВС, яка показує принцип, пов'язаний з належним здійсненням правосуддя, у рішеннях судів та інших органів з вирішення спорів мають бути належним чином зазначені підстави, на яких вони ґрунтуються; не вимагається детальної відповіді на кожен аргумент; міра, до якої суд має виконати обов'язок щодо обґрунтування рішення, може бути різною залежно від характеру рішення.

Наприклад, переглядаючи постанову Верховного Суду від 19 грудня 2018 року у справі № 333/2180/17 (2-а/333/126/17) щодо тверджень заявника касаційної скарги про факт втручання судами в дискреційні повноваження Міністерства оборони України щодо призначення одноразової грошової допомоги у зв'язку з настанням інвалідності, колегія суддів зазначила, що належним способом захисту права, який фактично призведе до поновлення порушеного права в спірному випадку, є зобов'язання відповідача призначити позивачу одноразову грошову допомогу, оскільки за наслідками виконання постанови Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду, який попередньо розглядав цю справу, відповідач визначився зі своєю позицією у спірних правовідносинах та відмовив у призначенні позивачу такої допомоги. Реалізуючи свої дискреційні повноваження, відповідач вчинив дії щодо прийняття рішення про відмову у призначенні грошової допомоги. Такі дії обґрунтовано визнано судами попередніх інстанцій неправомірними. Колегія суддів зазначила, що якщо відмова відповідного органу визнана судом протиправною, а іншого варіанта поведінки у суб'єкта владних повноважень за законом не існує, то суд має право зобов'язати такий орган влади вчинити конкретні дії, які б гарантували захист прав і свобод позивача [3].

Законами України також прописані зобов'язання судів перед народом України, а також їх призначення і завдання. Найважливіше завдання суду – протекція протистих громадян України від посягань представників органів влади. Також до завдань судочинства входить урегулювання публічно-правових взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами права, причому головним чином концентрується увага на поведінці інституту влади, їхніх представників і виконавців. Важливо не допустити перевищення своїх дискреційних повноважень владою, оскільки це неминуче буде вести до підвищення недовіри громадян країни, що може перерости в безлади і критичну ситуацію в країні.

Отже, дієвим важелем проти незаконних дій, виконаних з боку влади України і здійснених ними в трактуванні дискреційних повноважень, є адміністративний суд.

І знов-таки повертаємось до того, що чинний Кодекс адміністративного судочинства України, незважаючи на встановлене у ч. 1 ст. 2 [4] завдання, – ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, – все ж таки містить обмеження у аспекті питання дискреції та способу захисту.

Саме тому важливим завданням, у цьому випадку, є сприяння формування у суду переконання про відсутність дискреційних повноважень або, за умови їх існування, необхідності застосування норм Конституції України як норм прямої дії, а саме принципу верховенства права, що призведе до реального дотримання прав суб'єкта звернення та попередить незліченну кількість судових справ, що можуть існувати у майбутньому [5].

У результаті, на стикку перебувають дві важливі правові проблеми: проблема можливості втручання суду у діяльність інших органів влади та проблема дотримання у державі принципу верховенства права.

Це у своїх рішеннях відзначає і Європейський суд з прав людини, кажучи про те, що підстави, встановлені законодавством, для реалізації дискреційних повноважень можуть створювати юридичну невизначеність, а остання, як відомо, призводить до грубих порушень принципу верховенства права. У зв'язку з цим, національним законодавством повинні встановлюватись чіткі межі і порядок реалізації дискреційних повноважень. За умови, що законодавство не містить конкретних меж та порядку реалізації дискреційних повноважень, це не може слугувати підставою для відмови особі у застосуванні ефективного способу захисту – у цьому випадку йдеться про застосування принципу верховенства права. Ефективний спосіб захисту повинен бути незалежним від будь-якої вжитої на розсуд суб'єкта владних повноважень дії, бути безпосередньо доступним для тих, кого він стосується, і такий спосіб захисту повинен існувати незалежно від форми його вираження у правовій системі тієї чи іншої країни. Ефективний спосіб захисту повинен запобігати виникненню або продовженню порушенню чи надати належне відшкодування порушенню, що мало місце [5].

Вважаю, що у випадку, коли відмова державного органу визнана протиправною, то за наявності всіх необхідних правових підстав не буде порушенням або втручанням у дискреційні повноваження органу державної влади ухвалення адміністративним судом рішення, яким буде зобов'язати державний орган вчинити певні дії, особливо коли це стосується соціального захисту громадян. Такі дії лише зайвий раз акцентують увагу на те, що людина, її права та інтереси – найвища цінність нашої держави і першочерговий предмет захисту судів.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996. Відомості Верховної ради України. 1996. № 30 стаття 141.
2. Дискреційні повноваження – це можливість суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, обираючи будь який правомірний варіант дій. URL: <https://lhs.net.ua/>
3. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Ogljad_2019_10_09.pdf
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 (зі змінами та доповненнями від 03.03.2020) *Урядовий кур'єр* 2005. № 153, /153–154/
5. Дискреція та спосіб захисту. URL: <https://pravogarant.com.ua>

Eva WENDLER

*judge of the Federal Administrative
Court of Austria – branch office in Graz*

ACCESS TO JUSTICE, LAY JUDGES, ORAL HEARINGS AND THE ROLE OF MEDICINE EXPERTS WITH REGARD TO DISABILITY LAW

Social rights cover a very wide range of issues of citizens. Administrative authorities are a relevant interface between private persons and the state, the determination of social rights is mainly in hands of administrative authorities. Therefore administrative courts play a crucial role in social rights enforcement.

Lack of Legal Protection in some areas of disability law

Nevertheless there are social rights which cannot be reviewed by administrative courts in Austria, in the field of disability law these are issues concerning support funding for instance. Granting subsidies is part of non-sovereign administration, that means the authority does not act as a holder of sovereignty with respect to a private individual. Therefore a lack of legal protection is to be stated in this area.

Competences of the Austrian Federal Administrative Court with regard to disability law

The Federal Administrative Court has various responsibilities, e.g. cases concerning protection against dismissal and the degree of disability. Furthermore Austria has a quota system established, employers in Austria who employ 25 or more employees are obliged to take on one registered person with disabilities receiving special support for every 25 employees. In the case the employer does not comply with this regulation, the employer must pay a compensation. This compensation payment is fixed by the authority and can be reviewed by the Federal Administrative Court.

Panel of Judges including Lay Judges

Disability law cases are decided by a panel of judges. In cases concerning the degree of disability a three-judge-panel adjudicates. The jury consists of two professional judges, one of these is the presiding judge who carries out the preparatory works.

The third member of the jury is a lay judge. Lay judges in social jurisdiction are providing special expertise. Given their experience, lay judges are particularly competent

to understand the conflicts behind the cases. Lay judges are nominated by organisations of people with disabilities. Lay judges are appointed for a period of six years. On the basis of the established distribution of the court business the lay judge is assigned to a certain panel.

Public Oral Hearing

According to the general procedural administrative law and the jurisprudence of the Supreme Administrative Court the administrative court of first instance shall hold a public oral hearing, with only some few exceptions.

In the oral hearing the lay judge has the right to speak and to ask questions. In the decision – making – procedure the lay judge has a vote in the panel, the decision does not have to be unanimous. Simply majority is sufficient. This can lead to a situation that the presiding judge can be outvoted, nevertheless the presiding judge has to give the reasons for the decision.

In cases concerning the protection against dismissal the panel consists of one professional judge and four lay judges, two lay judges are nominated by employer's associations and two lay judges nominated by employees' associations. Thus lay judges are representing different interest groups in the field of social law.

The right to an oral hearing is particularly important in cases where the court deals not only with matters of law, but with the assessment of facts.

Medical experts

Most judges have no more medical expertise than the average intelligent lay person. It is for this reason that we rely heavily on expert opinion. An expert can provide background information, explain scientific principles, and build contextual understanding for judge.

The medical expert has to consult the case documents, e.g doctor's letters, which were submitted by the complainant. Then the expert delivers a written expert opinion before the oral hearing starts. In many proceedings the medical experts participates in the oral hearing, the medical expert is interviewed by the judges, the medical expert has the right do ask the complainant and then he or she supplements and concretises his or her written opinion. The direct taking of evidence is of utmost importance. In some cases expert opinions from different medical disciplines, e. g. psychiatry, internal medicine, trauma surgery, are required. Each medical expert delivers an opinion concerning his or her specific discipline. Finally a general medicine summarises these opinions to one opinion.

Access to justice

Before the administrative courts of first instance there is no obligation to be represented by a lawyer in Austria. This should guarantee an effective access to justice. If a party is not represented by a lawyer, the judge has the duty to explain the possible procedural steps

and their consequences to the complainant. The complainant can also be represented by a disability association, if this association is legal entity. The complainant can be represented by legal entities before administrative authority and administrative courts, but not before the Supreme Administrative court.

In the field of disability law there are no court fees.

Legal aid can also be given. The complainant can apply for partial or full coverage of the costs, e.g. for the preparation and lodging the complaint by a lawyer or for being represented before the court by lawyer. The legal aid has its basis on a general provision in the procedural law which refers to Art. 6 EMRK.

In the context of access to justice it is important to note that the complaint do not have to be very detailed. However it should be clarified which decision should be reviewed. In the complaint it must be clarified which parts of the decision should be revised. In justifying the complaint it is sufficient for instance to state that the evidence was not taken properly or a certain fact was not taken into account or a legal issue does not comply with the jurisprudence of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court.

The time limit to lodge an appeal is 4 weeks.

Ева ВЕНДЛЕР

*суддя Федерального адміністративного
суду Австрії, відділення у Граці*

ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ, ПРИСЯЖНІ ЗАСІДАТЕЛІ, УСНІ СЛУХАННЯ ТА РОЛЬ МЕДИЧНИХ ЕКСПЕРТІВ У СФЕРІ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ІНВАЛІДНІСТЬ

Соціальні права охоплюють дуже широке коло проблем громадян. Важливою сполучною ланкою між приватними особами та державою є адміністративні органи; визначення соціальних прав в основному перебуває в юрисдикції адміністративних органів. Тому адміністративні суди відіграють вирішальну роль у контролі за втіленням у життя соціальних прав.

Відсутність правового захисту у деяких сферах законодавства про інвалідність

Проте існують соціальні права, які не можуть бути переглянуті адміністративними судами Австрії. Наприклад, у галузі законодавства про інвалідність, це питання, що стосується фінансової підтримки. Надання субсидій є частиною недержавного управління, тобто державний орган не виступає носієм суверенної державної влади щодо приватної особи. Тому у цій сфері належить констатувати відсутність правового захисту.

Повноваження Федерального адміністративного суду Австрії у сфері законодавства про інвалідність

Федеральний адміністративний суд завідує різними справами, наприклад справами щодо захисту від звільнення та стосовно ступеня інвалідності. Крім того, в Австрії встановлена система квотування. Роботодавці в Австрії, в яких працює 25 або більше працівників, зобов'язані брати на роботу одну зареєстровану особу з інвалідністю, яка отримує спеціальну підтримку, на кожних 25 працівників. У випадку, якщо роботодавець не виконує це положення, він повинен виплатити компенсацію. Така компенсаційна виплата встановлюється уповноваженим органом і може бути переглянута Федеральним адміністративним судом.

Колегія суддів, включаючи присяжних засідателів

Судові справи про інвалідність вирішує колегія суддів. У справах, що стосуються ступеня інвалідності, спір вирішує колегія у складі трьох суддів. Суддівське журі

складається з двох професійних суддів, одним з яких є головуючий суддя, що здійснює підготовчу роботу.

Третім членом журі є присяжний засідателі. У соціальній юрисдикції присяжні засідателі забезпечують спеціальні знання та досвід. Зважаючи на власний досвід, присяжні засідателі є особливо компетентними, щоб зрозуміти конфлікти, які стоять за справами. Кандидатури присяжних засідателів висувають організації осіб з інвалідністю. Присяжних засідателів призначають строком на шість років. Відповідно до встановленого розподілу судових справ присяжний засідателі призначається до певної колегії.

Відкрите усне слухання

Згідно із загальним процесуальним адміністративним законодавством та практикою Вищого адміністративного суду, адміністративний суд першої інстанції проводить відкрите усне слухання, за лише деякими винятками.

Під час усного слухання присяжний засідателі має право виступати та ставити запитання. У процесі прийняття рішення присяжний засідателі має право голосу в колегії. Рішення не обов'язково повинно бути ухвалено одногосно, достатньо звичайної більшості. Це може призвести до ситуації, коли головуючий суддя опиняється в меншості, однак він повинен надавати обґрунтування рішення.

У справах, що стосуються захисту від звільнення, колегія складається з одного професійного судді та чотирьох присяжних засідателів. Кандидатури двох присяжних засідателів висувають асоціації роботодавців, а двох присяжних засідателів – асоціації працівників. Таким чином народні засідателі представляють різні зацікавлені групи у галузі соціального права.

Право на усне слухання є особливо важливим у випадках, коли суд має справу не лише з питаннями права, але й оцінкою фактів.

Медичні експерти

Більшість суддів мають не більше медичних знань, ніж середній освічений непрофесіонал. Саме з цієї причини ми значною мірою покладаємось на думку експертів. Експерт може надати довідкову інформацію, пояснити наукові принципи та сформулювати у судді розуміння контексту.

Медичний експерт повинен ознайомитися з документами справи, наприклад лікарськими висновками, які були подані позивачем. Потім до початку усного слухання експерт надає письмовий експертний висновок. У багатьох судових процесах медичні експерти беруть участь в усних слуханнях, медичного експерта опитують судді, медичний експерт має право ставити питання позивачу, а потім він чи вона доповнює та конкретизує свій письмовий висновок. Надзвичайно важливим є безпосереднє отримання доказів. У деяких випадках необхідні висновки експертів

з різних медичних дисциплін, наприклад психіатрії, внутрішніх хвороб, травматологічної хірургії. Кожен медичний експерт дає висновок стосовно своєї конкретної дисципліни. Нарешті, загальна медицина узагальнює ці висновки до одного висновку.

Доступ до правосуддя

В Австрії не вимагається, щоб представництво в адміністративних судах першої інстанції здійснював адвокат. Це має гарантувати ефективний доступ до правосуддя. Якщо сторону не представляє адвокат, суддя зобов'язаний пояснити позивачу можливі процесуальні дії та їхні наслідки. Також позивач може бути представлений організацією осіб з інвалідністю, якщо така організація є юридичною особою. Юридичні особи можуть представляти позивача в адміністративних органах та адміністративних судах, але не у Вищому адміністративному суді.

У галузі законодавства про інвалідність судовий збір не передбачений.

Також може надаватися правова допомога. Позивач може подати заявку на часткове або повне покриття витрат, наприклад на підготування та подання адвокатом позову або на представництво адвокатом у суді. Надання правової допомоги базується на загальному положенні процесуального закону, що посилається на ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод.

У контексті доступу до правосуддя важливо зазначити, що позов не повинен бути дуже детальним. Однак слід чітко зазначити, яке рішення потрібно переглянути. У позові необхідно уточнити, які частини рішення підлягають перегляду. Обґрунтовуючи позов, достатньо, наприклад, стверджувати, що докази були отримані не належним чином, або не був врахований певний факт, або певне правове питання не відповідає правовій практиці Вищого адміністративного суду та Конституційного суду.

Строк на подання апеляції становить 4 тижні.

Василь ІЛЬКОВ

*суддя, Дніпропетровський окружний
адміністративний суд,
доктор юридичних наук, професор*

ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СОЦІАЛЬНИХ СПОРІВ

Визначення особливостей та поняття доказів і доказування у адміністративному судочинстві має особливо важливе значення для вирішення багатьох процесуальних питань та прийняття рішення судом під час розгляду соціальних спорів. Належне дослідження доказів допомагає суддям правильно визначати та вирішувати питання стосовно того, які фактичні дані і об'єкти матеріального світу, і у яких випадках можуть мати значення доказів у справі, цілеспрямовано здійснювати їх пошук, збирання, виявлення, своєчасно проводити витребування, а при необхідності й вилучення, у випадку необхідності захисту прав та інтересів найбільш незахищених верств населення – пенсіонерів і забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розгляду адміністративних спорів. Частка соціальних спорів, які знаходяться на розгляді у окружному суді складає не менше 30%, що є доволі високим показником серед справ, які належать до юрисдикції адміністративних судів.

Питанням проблематики доказів та доказування в адміністративному судочинстві приділяли увагу у своїх працях такі вчені, як В. С. Анохін, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Гіунова, Я. С. Калмикова, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, Ю. С. Педько, В. Г. Перепелюк, Н. Г. Саліщева, А. О. Селіванов, М. І. Смокович та інші.

Фізична особа звертається за захистом своїх прав та інтересів у сфері соціальних правовідносин до адміністративного суду вже після застосування норми права уповноваженим органом держави – до прикладу, Пенсійним фондом. Тобто до суду звертаються уже після спірного застосування норми права і порушення прав фізичної особи.

Доказове право складає основоположну частину адміністративного судочинства та механізму захисту прав, який забезпечує можливість особам довести на підставі доказів свої позовні вимоги, а суду – розглянути повно та всебічно справу по суті та захистити права цих осіб.

Положення частини 4 статті 9 та частина 4 статті 77 КАС України встановлюють, що суд не може витребувати докази від позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень прав позивача [1].

Частиною 3 статті 77 КАС України визначено, що докази суду надають учасники справи. Суд може тільки пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи.

Частиною другою статті 77 КАС України передбачено, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [1].

Отже, в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень встановлений так званий «тягар доказування», адже суб'єкт владних повноважень повинен довести, що оскаржені рішення прийняті, а дії чи бездіяльність вчинялись: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

Крім того, абзац 2 частини 2 статті 77 КАС України містить норму, що у таких справах суб'єкт владних повноважень не може посылатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин.

Отже, положеннями КАС України, після внесення змін у грудні 2017 року: звужуються умови для витребування доказів від осіб, що є сторонами адміністративного процесу; викладено не обов'язок, а виключно можливість Суду запропонувати стороні надати відповідні докази; запроваджено імперативну норму, яка унеможлиблює посилання суб'єкта на ті докази, що не були покладені в основу оскаржуваного рішення.

Ще одним свідченням реалізації принципу верховенства права в адміністративному судочинстві є викладений у частині 4 статті 223 КАС України обов'язок Суду допитати свідків, які прибули, в разі відкладення розгляду справи. Ця норма свідчить про наміри законодавця спростити процедуру та зробити її більш зручною для всіх учасників судового процесу [1].

Важливо зупинитись на певних питаннях, які виникають із правозастосовної практики під час розгляду соціальних спорів.

Згідно з положеннями статті 12 КАС України адміністративне судочинство здійснюється у порядку позовного провадження (загального або спрощеного) [1].

Справами незначної складності є справи щодо 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. Тобто соціальні спори повинні розглядатись у спрощеному провадженні.

Положеннями статті 262 КАС України встановлено, що розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження здійснюється судом за правилами, встановленими цим Кодексом для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, а також при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення.

Проте, у статті 263 КАС України передбачені особливості розгляду окремих категорій справ незначної складності, так суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у соціальній сфері.

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. Тобто чи може суд розглядати соціальні спори у порядку, передбаченому положеннями статті 262 КАС України, після відкриття провадження у справі в порядку, передбаченому положеннями статті 263 КАС України. Проте можливі питання правозастосування цих процесуальних положень.

До прикладу, під час розгляду справи з пенсійних правовідносин без виклику сторін виникає необхідність допитати свідка і суд призначає розгляд малозначної справи у позовному провадженні з викликом сторін та свідків.

Слід підкреслити, що такий вид доказів як покази свідка є не менш достатніми та достовірними, як письмові докази по справі і можуть бути єдиними підставами встановити дійсні обставини справи.

У одній із адміністративних справ № 160/4319/19, після її відкриття у спрощеному провадженні без виклику сторін, у зв'язку з необхідністю підтвердження трудового стажу позивача та допиту свідків було прийнято ухвалу, згідно з якою подальший розгляд справи слід здійснювати за правилами загального позовного провадження [2].

У подальшому судом були допитані як свідки особи, попередженні про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве показання чи відмову від давання показань на вимогу суду, які також працювали у спірному періоді разом із позивачем на підприємстві. Цей факт також був підтверджений копіями трудових книжок свідків.

Отже, суд першої інстанції був змушений вийти зі спрощеного письмового провадження і продовжити розгляд справи у позовному провадженні, оскільки був позбавлений процесуальної можливості перейти з письмового спрощеного провадження у спрощене позовне провадження.

Інших доказів, крім показів свідків отримати не було можливості.

У справі № 160/10531/19 предмет позову стосувався підтвердження трудового стажу для призначення пенсії [3].

Судом було встановлено, що радгосп «Енакиевский» знаходиться на тимчасово окупованій території, отримати будь-які довідки позивач не має можливості, що обмежує можливість позивача по наданню додаткових письмових документів на підтвердження його роботи у спірний період в радгоспі «Енакиевский» для підтвердження трудового стажу.

Доволі цікавою також є справа № 196/1004/14-а щодо здійснення обчислення страхового стажу (загального і спеціального) на підставі записів в трудовій книжці колгоспника, архівних довідок про стаж роботи і заробітну плату з урахуванням всіх періодів роботи та членства в колгоспі і КСП та призначення пенсії за віком на пільгових умовах.

За результатами нового розгляду справи було ухвалено рішення з мотивуваннями – суд приймає до уваги відсутність у матеріалах справи уточнюючих довідок, виданих ТОВ «Шевченко», КСП імені Шевченка на ім'я позивача, які підтверджували б його безпосередню зайнятості у виробництві сільськогосподарської продукції та позицію Верховного Суду, викладену в постанові від 10.05.2018 у справі № 196/1004/14-а (адміністративне провадження № К/9901/5743/18), про те, що обов'язковою умовою призначення пенсії за віком на пільгових умовах трактористу-машиністу є підтвердження його безпосередньої зайнятості у виробництві сільськогосподарської продукції в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільськогосподарства протягом не менше як 20 років (тобто характер виконуваних ним робіт), що не може бути встановлено на підставі лише записів трудової книжки та показань свідків й підлягає підтвердженню уточнюючими довідками [4].

Отже, особа не змогла надати, а на ухвалу про витребування суду не були надіслані відповідні документи, довідки внаслідок ліквідації відповідного КСП і після повернення справи на новий розгляд у задоволенні позову було відмовлено.

Слід зазначити, що положеннями КАС України після внесення змін у грудні 2017 року: звужуються умови для витребування доказів судом від осіб, що є сторонами адміністративного процесу; викладено не обов'язок, а виключно можливість Суду запропонувати стороні надати відповідні докази; запроваджено імперативну норму, яка унеможлиблює посилання суб'єкта на ті докази, що не були покладені в основу оскаржуваного рішення.

Підтвердження трудового стажу повинно здійснюватись органами Пенсійного фонду на підставі показань свідків. Проте, зазвичай, таке підтвердження здійснюється у судовому порядку.

У випадку необхідності суд першої інстанції під час розгляду малозначної справи вимушений здійснити перехід зі спрощеного провадження у позовне провадження з викликом сторін та свідків, у цій частині необхідні зміни до ст.ст. 12, 262, 263 КАС України.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України: текст прийнятий Верховною Радою України 6 липня 2005 року: (із змінами та доповненнями станом). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі 160/4319/19 від 24 липня 2019 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83264525> (дата звернення 08.05.2020).
3. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі 160/10531/19 від 26 листопада 2019 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85995451> (дата звернення 08.05.2020).
4. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 196/1004/14-а від 18 вересня 2018 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76625419> (дата звернення 08.05.2020).

Олег ІЛЬНИЦЬКИЙ

*доцент, кафедра адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
кандидат юридичних наук, доцент*

МЕЖИ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ: ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проголошення принципу верховенства права, що визначає існування Української держави як правової та соціальної, встановлює домінування прав особи у відносинах із державою, залишаючи за останньою сервісну функцію щодо забезпечення досягнення інтересів приватної особи. Еволюція теорії прав людини сформувала основні групи та визначила базові у них можливості особи, які повинні бути забезпечені для нормального людського фізичного та соціального існування, закріплюючи стандарти-каталоги прав людини. Водночас, справжньою метою діяльності держави є не лише закріплення прав особи, але реальне забезпечення їхньої реалізації, що потребує відлагодженого організаційно-інституційного механізму, для утримання якого потрібно прогресивно зростаюче фінансування.

На думку О. В. Музики-Стефанчук, положення про дотримання у фінансовому праві ст. 3 Конституції України слід відносити до групи «нереальних положень у фінансовому праві України», оскільки чим більше держава витрачає на свого громадянина, тим більше цей громадянин (чи його нащадки) віддаватиме державі у майбутньому. За все треба платити, навіть за декларативні норми Конституції України [1, с. 30].

Основним джерелом фінансування видатків на забезпечення виконання державою її завдань і функцій є доходи її бюджету. І якщо у економічній теорії, взаємозв'язок між дохідною та видатковою частиною є прямим, чітким та послідовним, у основі якого можна простежити закон руху вартості за фізичним законом збереження та перетворення енергії у замкнутих системах, то з точки зору об'єктивного права їхнє співвідношення є одним з елементів диференціації фінансово-правового режиму – у публічних фінансах визначається пріоритет публічних видатків над публічними доходами.

Принцип пріоритетності у публічних фінансах видатків над доходами зовсім не означає абсолютної переваги однієї категорії та означеного нею явища над

іншим чи їхню структурну відокремленість в межах єдиної та цілісної фінансової діяльності. Радше, його слід тлумачити як пріоритетний вектор діяльності держави, яка в силу власної специфічної публічної природи юридичної фікційності свого існування не може послуговуватися звичним фінансовим інтересом – накопичення, а впроваджує макрофінансовий загальнодержавний перерозподільчий механізм – з виробничої сфери (за рахунок економічно активних платників податків) для утримання невиробничої (споживачів бюджетних послуг). Натомість рівень запланованих видатків фінансового періоду для того, щоб реалізувати завдання і функції, які стоять перед державою чи іншим публічним суб'єктом на користь їхніх споживачів, визначає необхідний обсяг акумулювання доходів у майбутньому із визначених джерел (які, у кінцевому підсумку, знаходяться у фондах коштів приватних домогосподарств).

Більше того, станом на сьогодні доводиться констатувати об'єктивну реальність – виконання державою своїх зобов'язань перед громадянами перебуває у прямопропорційній залежності від її фінансових можливостей. Нормативний принцип збалансованості (ч. 3 ст. 95 Конституції України та ст. 7 БК України), як один із «золотих всесвітніх стандартів» функціонування бюджетних систем передбачає, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період і є одним із ключових критеріїв державної фінансової політики.

Практика діяльності Конституційного Суду України останніх років утверджує правореалізаційну позицію, яка піддається жорсткій критиці з точки зору забезпечення прав людини у державі (особливо, соціально-економічних), але при цьому має логічне емпіричне економічне обґрунтування – забезпечення загальносуспільних потреб за рахунок коштів публічних фондів (бюджетів, фондів соціального страхування) (фактично, здійснення видатків) залежить від фінансових можливостей держави (спроможності дохідної частини її бюджету), яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. З огляду на це, формально визнано, що передбачені законом соціально-економічні права не є абсолютними (абз. 5 п. 2.3 мотивувальної частини Рішення КС України від 22.05.2018 № 5-рп/2018, п. 1 резолютивної частини Рішення КС України від 25.01.2012 № 3-рп/2012, п. 2.1. мотивувальної частини Рішення КС України від 26.12.2011 № 20-рп/2011, п. 5 мотивувальної частини Рішення КС України від 08.10.2008 № 20-рп/2008).

Вказана концепція сприйнята українським органом конституційної юрисдикції із положень міжнародних стандартів у сфері прав людини (зокрема, ст. 22 Загальної

декларації прав людини передбачає врахування при визначенні розміру соціальних виплат і допомоги фінансових можливостей держави). Отже, вказана практика визначає відсутність абсолютного характеру у групі соціально-економічних прав, а зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат та допомоги вважається конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність змісту права на соціальний захист, а саме – додержуються вимоги ч. 3 ст. 22 Конституції України, яку необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їхньої сутності (абз. 10 п. 2.2 мотивувальної частини Рішення КС України від 22.05.2018 № 5-рп/2018).

Крайньою формою розвитку такої загрозованої тенденції є досвід конституційних змін в Угорщині, що відбулися у 2011 році (набули чинності з 01.01.2012). Проблема збалансованості бюджету «червоною ниткою» проходить по всьому тексту Основного закону Угорщини, ставлячи Конституційний суд та загальні суди у залежність не лише від принципу верховенства права, але й збалансованого, прозорого та сталого управління бюджетом та, створюючи нормативне протистояння права (прав людини) та економічної доцільності. Ця ідея подається як антикризова технологія влади. Правові засоби захисту прав людини у контексті реформи є прямою перешкодою реалізації цілей економічних реформ, що зумовило істотне обмеження повноважень Конституційного суду – «Доти, доки державний борг перевищує половину валового внутрішнього продукту, Конституційний суд може, в межах своєї компетенції, перевірити закони про державний бюджет та його реалізацію, види центральних податків, зобов'язань, пенсійних і медичних внесків, митних та центральних умов для місцевих податків на відповідність Основному закону або скасовувати попередні акти лише у зв'язку з порушенням права на життя та людську гідність, права на захист персональних даних, свободи думки, совісті, релігії, права, пов'язаного з угорським громадянством». Така реформа винесла за межі захисту усі соціально-економічні права [2].

Практика Європейського Суду з прав людини аналізує вказану проблему з позицій забезпечення майнового інтересу особи, який реалізується через додержання Державами-учасницями Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини ст. 1 Першого протоколу. Суд неодноразово звертав увагу на те, що стаття 1 Першого протоколу по факту не захищає соціальні права, а тому не гарантує як таке право на будь-які соціальні виплати у певному розмірі. «Вимога» може становити «майно» у розумінні цієї норми лише якщо достатньою мірою встановлено, що вона підлягає виконанню. А для цього Договірна Держава повинна мати чинне

законодавство, яким виплату коштів передбачено як право на соціальні виплати (обумовлені чи не обумовлені попередньою сплатою внесків), яке у цьому випадку вважатиметься таким, що передбачає майнове право, що підпадає під дію статті 1 Першого протоколу.

У цьому випадку, зменшення або припинення достатньою мірою встановлених пільг може становити втручання у мирне володіння майном. Таке, за неодноразовими нагадуваннями Суду, може відбуватися лише законно та має переслідувати легітимну мету «в інтересах суспільства». Будь-яке втручання має також бути обґрунтовано пропорційним переслідуваній меті. Іншими словами, має зберігатися «справедливий баланс» між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами щодо захисту основоположних прав особи. Необхідного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідну особу або осіб буде накладений особистий та надмірний тягар (п.п. 23, 25-26 ухвали щодо прийнятності від 03.06.2014 у справі «Великода проти України» («Velikoda v. Ukraine»), заява № 43331/12).

Отже, оцінюючи факти по справі про зменшення розміру пенсійних виплат категорії осіб, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, Європейський Суд з прав людини звернув увагу, що зменшення пенсії було обумовлено міркуваннями економічної політики та фінансових труднощів, з якими стикнулася держава. За відсутності будь-яких доказів щодо протилежного та, визнаючи, що держава-відповідач має широке поле свободи розсуду щодо досягнення балансу між правами, що є предметом спору, та економічною політикою, Суд не вважає, що таке зменшення було непропорційним переслідуваній легітимній меті або що воно поклато надмірний тягар на завницю (див. ухвалу щодо прийнятності від 08.10.2013 у справі «Да Консейсау Матеуш та Сантуш Жануаріо проти Португалії» («Da Conceição Mateus and Santos Januario v. Portugal»), заяви № 62235/12 та № 57725/12) (п. 28 ухвали щодо прийнятності від 03.06.2014 у справі «Великода проти України» («Velikoda v. Ukraine»), заява № 43331/12)).

Вирішуючи питання про межі судового контролю за дотриманням соціально-економічних права, судам слід пам'ятати вислів одного із апологетів концепції судового розсуду Аарона Барака – «Суддя повинен думати про законодавця, але він не повинен думати як законодавець». Водночас, законодавча чи виконавча влада мають можливість творчого вирішення завдань, які стоять перед ними, коли вони створюють при реалізації своїх правомочностей нові норми права чи нові управлінські дії або ж рішення. Судова влада лише покликана впливати на поведінку суб'єктів уже існуючого спірного правовідношення, припиняючи своїм рішенням спір, відновлюючи порушене право, перетворювати поведінку суб'єктів із протиправної на правомірну [3, с. 81].

Це не зумовлює обов'язок судів щодо повної «мовчазної» підтримки рішень чи дій суб'єктів владних повноважень у частині визначення порядку реалізації соціально-економічних прав, якщо такі порушують визначені критерії ч. 2 ст. 2 КАС України, що деталізують універсальний «трьохскладовий тест» обмеження задекларованих прав. Однак, конституційність (з позицій забезпечення верховенства права через аналіз на предмет правової визначеності, недискримінаційності норм, забезпечення сутності права тощо) та законність оцінки у питаннях соціально-економічних прав є критеріями, які виключають судову дискрецію у питаннях можливостей самостійного визначення механізму реалізації таких прав згідно з судовим рішенням поза межами чинного нормативно-правового регулювання, у якому закладено актуальний напрямок формування та реалізації державної політики у відповідній сфері. Зрештою, зміст соціально-економічних прав невід'ємно пов'язаний із визначенням державою, у встановленому Конституцією та законами України, порядком їхньої реалізації.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Музика-Стефанчук О. Нереальні положення у фінансовому праві України. *Право України*. 2013. № 1—2. С. 29—37.
2. Лемак В. Конституційне «перезавантаження» в умовах кризи: угорський рецепт для України. *Дзеркало тижня*. 2012, 6 квітня. URL: www.gazeta.dt.ua/POLITICS/konstitutsiyne_perezavantazhennya_v_umovah_krizi_ugorskiy_retsept_dlya_ukrayini.html (дата звернення: 02.05.2020 р.)
3. Судебная власть : монография / под ред. И.Л. Петрухина. Москва: Изд-во «Проспект», 2003. 720 с.

Юрій ІРХА

*старший науковий співробітник,
Державний науково-дослідний інститут
Міністерства внутрішніх справ України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

У світі жодна людина не застрахована від необхідності залишення постійного місця проживання з метою уникнення різних негативних наслідків, зумовлених надзвичайними ситуаціями воєнного, соціального, природнього чи техногенного характеру. В історії людства найбільш масштабні переселення відбувалися через внутрішні або міждержавні збройні протистояння, які часто могли тривати роками і поступово розширювати свою географію.

У XXI ст. на міжнародному рівні хоч і визнано пріоритет прав і свобод людини, примат міжнародного права над національним, необхідність вирішення міждержавних суперечок виключно мирним шляхом та утримання від посягання на суверенітет держави, втручання у її внутрішні, однак на практиці ці основоположні принципи співіснування держав і народів не стримали збройну агресію Російської Федерації проти України. Внаслідок загарбницьких дій російської сторони відбулася анексія Автономної Республіки Крим, окупація та подальший збройний конфлікт на території Донецької і Луганської областей.

Багато людей, побоюючись за свою безпеку, покинули свої домівки на Кримському півострові та Сході України і переїхали до різних регіонів держави. За даними Міністерства соціальної політики України станом на 12 травня 2020 року в Україні було зареєстровано 1 446 651 внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) [1], однак за твердженнями експертів реальні цифри значно більші – десь на 30–40% [2]. Такі дані зумовлені тим, що отримання статусу ВПО є не обов'язком, а правом особи, яка у визначеному законом порядку бажає скористатися додатковими гарантіями захисту та реалізації її конституційних прав і свобод.

Очевидно, що така кількість громадян потребує посиленого захисту з боку держави, адже поряд з пошуком нового житла у них виникають проблеми з працевлаштуванням, здобуттям освіти, отриманням соціального захисту, належної медич-

ної, правової та психологічної допомоги тощо. Крім того, чимало ВПО перебувають у скрутному або уразливому становищі. Без ефективних державних механізмів захисту та поновлення прав і свобод більшість ВПО не зможуть повноцінно пристосуватися до реалій життя та інтегруватися у нове соціальне середовище.

Професор М. Савчин аргументовано стверджує, що державне втручання має бути насамперед щодо поновлення правового становища ВПО, оскільки той факт, що ці особи були вимушені покинути свої місця проживання у силу військового конфлікту і реальної та невідвортної загрози їх переслідування та потенційного вбивства з боку окупаційних структур управління, не звільняє Україну від відповідальності за те, чого таке становище стало можливим взагалі. Це впливає із сучасного розуміння нації-держави, легітимність якої ґрунтується на політичній інтеграції та забезпеченні балансу інтересів в багатуокладному суспільстві [3, с. 25].

Одним із напрямів державної політики щодо дотримання і захисту прав і свобод ВПО є необхідність забезпечення їм ефективного доступу до правосуддя з огляду на те, що на новому місці проживання у них постійно виникають питання та проблеми правового характеру, які унеможливають або суттєво ускладнюють реалізацію їхніх конституційних прав і свобод.

Комітет Організації Об'єднаних Націй з ліквідації дискримінації у відношенні жінок зазначає, що доступ до правосуддя є правом, яке має багатовимірний характер і охоплює такі аспекти, як можливість відстоювання своїх прав у суді; наявність, доступність, якісність та підзвітність системи правосуддя; надання засобів правового захисту для потерпілих. Реалізація права на доступ до правосуддя є однією з основних умов забезпечення верховенства права та ефективного управління [4].

Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) у своїй доповіді «Про верховенство права» вказала, що однією з обов'язкових складових принципу верховенства права є доступ до правосуддя, який охоплює такі елементи як: незалежний та безсторонній суд; право кожного на оскарження рішень, дій та бездіяльності влади; відкрите та справедливе вирішення справи у розумний строк; можливість отримання професійної правової допомоги, у тому числі безкоштовно; незалежний інститут обвинувачення; ефективне виконання судового рішення; можливість альтернативного (позасудового) вирішення спорів (пункти 41, 53–58) [5].

Доступ до правосуддя, на переконання І. Жаровської, є складним правовим механізмом, що є системою правових заходів та засобів, які забезпечують можливість особі або іншому суб'єкту безперешкодно звернутися до органів правосуддя та отримати захист свого права. Автор визначає доступ до правосуддя не тільки як можливість подання звернення до органу правосуддя, але і як право на отримання справедливого рішення у справі [6, с.185].

Доступність правосуддя, як зазначає Н. Сакара, є певним стандартом, який відбиває вимоги справедливого й ефективного судового захисту, що конкретизується в необмеженій судовій юрисдикції, належних судових процедурах, розумних строках і безперешкодного звернення будь-якої зацікавленої особи до суду. Науковець вважає, що доступність правосуддя складається з певних інститутів, функціонування яких забезпечує: реальну можливість особи звернутися до суду за захистом своїх прав; механізми захисту всіх прав людини, у тому числі й тих, які належать до так званих прав третього покоління; справедливий розгляд справи та ефективне відновлення порушених прав; усунення фінансових перешкод за рахунок звільнення певних категорій осіб повністю або частково від сплати судових витрат, надання відстрочки чи розстрочки у їх сплаті; можливість скористатися послугами представника або отримати правову допомогу іншим способом [7, с. 47].

Аналіз законодавства України дає підстави стверджувати, що однією з вагомих перешкод доступу ВПО до правосуддя є необхідність сплати ними судового збору при зверненні до суду за судовим захистом. Очевидно, що для багатьох ВПО, які крім соціальних виплат та/або допомоги не мають інших постійних джерел доходів, сплата судового збору може вплинути на рівень їхнього добробуту, а в окремих випадках це може стати непосильним бар'єром між ними і судом. Опрацювання практики адміністративних судів свідчить про відмінні підходи судді до вирішення питання про звільнення ВПО від сплати судового збору. В одних випадках судді, на підставі статті 8 Закону України «Про судовий збір», статті 133 Кодексу адміністративного України, звільняють позивача від такої сплати або відстрочують платіж, а в інших – зобов'язують зробити таку оплату з огляду на відсутність у статті 5 цього закону положень про пільги для ВПО. На моє переконання, законодавцю доцільно передбачити випадки звільнення ВПО від сплати судового збору та/або зменшення його розміру у певних категоріях справ, зокрема щодо захисту прав, передбачених статтями 6–91 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Згідно з сучасними міжнародними підходами до розуміння сутності поняття «доступ до правосуддя», одним із складових його елементів є юридична грамотність, тобто реальна обізнаність населення з їхніми правами, свободами і обов'язками, які визначені у нормативно-правових актах різного рівня. Лише знаючи про належні їм права і свободи, особи можуть їх ефективно реалізувати у повсякденному житті та, у разі необхідності, здійснити їх охорону і захист не тільки у судах, але й в інших інституціях. Крім того, знання своїх обов'язків може оберігати ВПО від притягнення до юридичної відповідальності у разі їх невиконання або сприяти реалізації прав і свобод інших осіб.

Оскільки правове регулювання статусу ВПО в Україні ґрунтовно почалося тільки після збройної агресії Російської Федерації і постійно вдосконалюється, то ця категорія осіб не в повній мірі може відслідковувати динаміку законодавчої політики. У зв'язку із цим важливо, щоб на державному та місцевому рівнях розроблялися та підтримувалися ініціативи щодо правового просвітництва як ВПО, так й інших категорій громадян, що суттєво допоможе підвищити доступність правосуддя в Україні.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Обліковано 1 446 651 внутрішньо переміщену особу. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/18640.html> (дата звернення: 13.05.2020).
2. Кількість зареєстрованих переселенців на 40% менша за реальну. Тука. URL: https://zmina.info/news/kilkist_zarejestrovanih_pereselenciv_na_40_mensha_z_realnu_tuka/ (дата звернення: 13.05.2020).
3. Савчин М. В. Зміст та структура обов'язку держави захищати права внутрішньо переміщених осіб. *Здійснення та захист прав внутрішньо переміщених осіб: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції* (20 квітня 2018 р., м. Ужгород) / Ужгородський національний університет; за заг. ред. О. Я. Рогача, Я. В. Лазура, М. В. Менджул. Ужгород, 2018. С. 25–29.
4. Загальна рекомендація № 32 щодо ґендерних аспектів статусу біженця, притулку, громадянства та безгромадянства жінок : 14 лист. 2014 р. / Комітетом Організації Об'єднаних Націй з ліквідації дискримінації щодо жінок. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2019/01/Загальні-рекомендації-Комітету-ООН.pdf> (дата звернення: 13.05.2020).
5. «Верховенство права». Доповідь № 512/2009 (CDL-AD (2011) 003rev), схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) / переклад на українську мову С. Головатого.

Володимир КРАВЧУК

суддя, Верховний Суд,

доктор юридичних наук, професор

ВІДШКОДУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ДЕРЖАВОЮ, ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ ЗАХИСТУ ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України).

Незважаючи на цю конституційну норму, тривалий час вона майже не використовувалася. Позивачі іноді заявляли такі вимоги, але суди часто відмовляли через недоведеність шкоди.

Проте у 2019 – 2020 роках практика Верховного Суду суттєво змінилася. Зазначена вище конституційна норма дедалі частіше використовується для захисту прав людини.

Загальні підходи до моральної шкоди було сформульовано у постанові КАС ВС від 10 квітня 2019 року у справі № 464/3789/17. У постанові КАС ВС від 27 листопада 2019 року у справі № 750/6330/17 із застосуванням практики ЄСПЛ підходи до відшкодування моральної шкоди були розвинуті. У постанові КАС ВС від 22 січня 2020 року у справі № 560/798/16-а Суд приділив увагу презумпції заподіяння моральної шкоди.

(а) підстава моральної шкоди – страждання та приниження

У цій справі Верховний Суд розглядав відшкодування моральної шкоди у контексті вимоги ефективності судового захисту, що є міжнародним зобов'язанням України (ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Адекватне відшкодування шкоди, зокрема й моральної, за порушення прав людини є одним із ефективних засобів юридичного захисту.

У постанові від 15 серпня 2019 року у справі № 823/782/16 КАС ВС зазначив, що відшкодування моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, має

на меті, як компенсацію потерпілому завданих збитків, так і запобігання вчинення суб'єктом владних повноважень такого у майбутньому, зокрема, шляхом здійснення превентивних заходів для удосконалення виконання своїх функцій, спрямованих на інтереси людини.

Аналізуючи ст. 23 ЦК України, Суд дійшов висновку, що моральна шкода полягає у стражданні або приниженні, яких людина зазнала внаслідок протиправних дій. Страждання і приниження – емоції людини, змістом яких є біль, мука, тривога, страх, занепокоєння, стрес, розчарування, відчуття несправедливості, тривала невизначеність, інші негативні переживання.

Виходячи із загальних засад доказування, у справах про відшкодування моральної шкоди, завданої органами державної влади та органами місцевого самоврядування, позивач повинен довести, які саме дії (рішення, бездіяльність) спричинили страждання чи приниження, в чому вони полягали, та яку саме шкоду вони заподіяли і який її розмір.

Слід виходити з презумпції, що порушення прав людини з боку суб'єктів владних повноважень прямо суперечить їх головним конституційним обов'язкам (ст. 3. 19 Конституції України) і завжди викликає у людини негативні емоції. Проте не всі негативні емоції досягають рівня страждання або приниження, які заподіюють моральну шкоду. Оцінка цього рівня залежить від усіх обставин справи, які свідчать про мотиви протиправних дій, їхню інтенсивність, тривалість, повторюваність, фізичні або психологічні наслідки та, у деяких випадках, стать, вік та стан здоров'я потерпілого.

У справах про відшкодування моральної шкоди, завданої органом державної влади або органом місцевого самоврядування, суд, оцінивши обставини справи, повинен встановити, чи мали дії (рішення, бездіяльність) відповідача негативний вплив, чи досягли негативні емоції позивача рівня страждання або приниження, встановити причинно-наслідковий зв'язок та визначити співмірність розміру відшкодування спричиненим негативним наслідкам.

Отже, лише негативні емоції та незручності, що не досягли рівня страждання або приниження, не свідчать заподіяння моральної шкоди та, відповідно, не дають підстав для її відшкодування.

(б) що є стражданням та приниженням

У практиці ЄСПЛ є різні стресові фактори, що призводять до заподіяння моральної шкоди. Серед них:

- невизначеність ситуації з результатом кримінального провадження та його фінансових наслідків;
- стурбованість і тривога через те, що ситуація триває довго;
- негативний вплив на членів сім'ї;

- психічне напруження;
- глибоке відчуття несправедливості, викликане тривалим невиконанням судового рішення;
- порушення державою прав людини, що завдають психологічних страждань, розчарувань та незручностей зокрема через порушення принципу належного врядування.

Отже, психологічне напруження, розчарування та незручності, що виникли внаслідок порушення органом держави чи місцевого самоврядування прав людини, навіть якщо вони не потягли вагомих наслідків у вигляді погіршення здоров'я, можуть призводити до страждання та приниження, а отже й свідчать про заподіяння їй моральної шкоди.

(в) презумпція заподіяння моральної шкоди

З огляду на характер правовідносин між людиною і державою (в особі органу державної влади чи органу місцевого самоврядування), з метою забезпечення реального та ефективного захисту прав людини, у справах адміністративного судочинства саме на суб'єкта владних повноважень-відповідача покладається тягар спростування факту заподіяння моральної шкоди та доведення неадекватності (нерозумності, несправедливості) її розміру, визначеного позивачем.

Тобто позивач повинен довести, що рішення, дії чи бездіяльність призвело до негативних наслідків у вигляді приниження чи страждання. А відповідач зі свого боку повинен довести (спростувати), що негативні наслідки не досягли рівня страждань, тобто не завдали моральної шкоди. А якщо і завдали, то не в тому розмірі, що визначив позивач.

Такий підхід робить відшкодування моральної шкоди ефективним інструментом захисту особи.

У певних справах вже напрацьовано презумпцію наявності моральної шкоди.

Так, у рішенні від 15 січня 2009 року у справі «Бурдов проти Російської Федерації» (скарга № 33509/04, п. 100, наводиться без посилань на інші рішення) Європейський суд з прав людини звернув увагу, що коли йдеться про моральну шкоду, існує обґрунтована і водночас спростовна презумпція, що надмірно тривале провадження даватиме підстави для відшкодування моральної шкоди. Суд вважає таку презумпцію особливо незаперечною у випадку надмірної затримки у виконанні державою ухваленого проти неї судового рішення, враховуючи те, що недотримання державою свого зобов'язання з повернення боргу після того, як заявник, пройшовши через судовий процес, домогся успіху, неминуче викликатиме у нього почуття розпачу.

У згаданому рішенні йдеться про надмірну затримку у виконанні державою судового рішення, ухваленого проти неї. Проте, цей підхід може застосовуватися до

будь-яких адміністративних процедур, що затримуються на тривалий час внаслідок протиправних дій (бездіяльності) держави.

Для прикладу, у постанові від 15 серпня 2019 року у справі № 823/782/16 Верховний Суд дійшов висновку, що тривалий не розгляд заяви позивача, ненадання по ній чіткої та зрозумілої, обґрунтованої та вичерпаної відповіді, що зумовило необхідність неодноразового звернення до судів, виконавчої служби, та призвело до порушення прав та інтересів позивача, у тому числі права на інформацію, завдало моральної шкоди.

Наслідуючи цей підхід, Суд сформулював висновок, що, коли йдеться про моральну шкоду, існує обґрунтована і водночас спростовна презумпція, що надмірно тривале адміністративне провадження є підставою для відшкодування моральної шкоди.

(г) щодо розміру відшкодування

Відповідно до ч. 3 ст. 23 ЦК України моральна шкода відшкодовується грошми, іншим майном або в інший спосіб. Розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вигоди розумності і справедливості.

З огляду на те, що «розумність» і «справедливість» є оціночними поняттями, суди, насамперед першої та апеляційної інстанції, які заслуховують сторін та встановлюють фактичні обставини справи, мають широкую свободу розсуду під час визначення розумного та справедливого (співмірного) розміру відшкодування моральної шкоди.

Суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами норм матеріального та процесуального права, а отже, за загальним правилом не може переоцінювати ці факти. Якщо суди першої та апеляційної інстанцій встановили факт заподіяння моральної шкоди та визначили її розмір з урахуванням вимог ч. 3 ст. 23 ЦК України, суд касаційної інстанції не може змінювати цей розмір лише з мотивів незгоди скаргника з розміром відшкодування.

При цьому суд не має підстав переоцінювати розмір відшкодування, якщо у касаційній скарзі не оскаржується розмір відшкодування або присуджена сума не є очевидно не співмірною.

У постанові від 15 серпня 2019 року у справі № 823/782/16 КАС ВС зазначив, що моральну шкоду, зважаючи на її сутність, не можна відшкодувати у повному

обсязі, оскільки не має (і не може бути) точних критеріїв майнового виразу душевного болю. Зважаючи на це, будь-яка компенсація моральної шкоди не є (і не може бути) адекватною дійсним стражданням, тому будь-який її розмір може мати суто умовний вираз.

У постанові від 05 грудня 2018 року у справі № 210/5258/16-ц Велика Палата Верховного Суду дійшла до висновку, що сума відшкодування моральної шкоди має бути аргументованою судом з урахуванням, зокрема, визначених у ч. 3 ст. 23 ЦК України критеріїв і тоді, коли таке відшкодування присуджується у сумі суттєво меншій, аніж та, яку просив позивач.

Велика Палата Верховного Суду не погодилася із судами першої й апеляційної інстанцій, які задовольнили позовну вимогу у розмірі майже вчетверо меншому порівняно з тим, який просив стягнути позивач. Проте, не відкинувши жодні аргументи позивача про обставини, які свідчать про глибину його фізичного болю та страждань, не навели мотивів для такого визначення розміру відшкодування моральної шкоди (п. 68, 70).

Отже, зменшуючи визначений позивачем розмір відшкодування моральної шкоди, суди повинні наводити відповідні мотиви.

Напрацьовані правові позиції Верховного Суду дають підстави вважати, що інститут відшкодування моральної шкоди стає ефективним засобом правового захисту. Його перспективи залежать насамперед від того, чи будуть користуватися ним позивачі.

Наталія КОВАЛЕНКО

*суддя, Верховний Суд,
доктор юридичних наук, професор*

ОКРЕМІ УХВАЛИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЯК РЕАКЦІЯ НА ПРАВОПОРУШЕННЯ

Повноваження суду постановляти окремі ухвали зазвичай розглядається як складова судового контролю. Процесуальний закон передбачає можливість встановлення судового контролю за виконанням судових рішень. Адже людина звертається до суду не за судовим рішенням і не за теоретичною відповіддю, хто є правим у юридичному спорі, а за вирішенням проблеми та ефективним захистом свого порушеного права.

Відповідно до статті 382 Кодексу адміністративного судочинства, суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Такий вид контролю виявився дієвим при зобов'язанні суб'єктів владних повноважень вчинити дії або утриматись від таких (видати дозвіл, закрити поземельні книги, поновити на роботі та ін.). Однак і продемонстрував наявність системних проблем при контролі за виконанням рішень, пов'язаних із соціальними виплатами. Наприклад, при встановленні судового контролю у справах за позовами про перерахунок та виплату пенсій, суди отримують звіти виконавців про формування пакету документів та включення до спеціального реєстру виконання органами пенсійного фонду рішень судів.

Судова гілка влади не має ефективних важелів впливу при формуванні видатків бюджету на виконання рішень суду. При цьому має завдання – захист прав і свобод людини. А також має місце і норма Закону України «Про судоустрій та статус судів», яка встановлює, що у разі, якщо рішенням Європейського суду з прав людини встановлені факти, які можуть бути підставою для застосування дисциплінарного стягнення до судді, зазначений строк обраховується з дня набуття таким рішенням Європейського суду з прав людини статусу остаточного.

Проблему невиконання судових рішень немає необхідності виносити на рівень Європейського суду з прав людини, тим більше, що він уже неодноразово висловився із цього питання і справу «Бурмич та інші проти України» вже завершено.

Накладення штрафу на керівника пенсійного органу автоматично не вирішує проблему виплати пенсії за судовим рішенням конкретному позивачеві (хоча і половина суми штрафу стягується на користь позивача), однак може примусити виконавчу владу тримати на посиленому контролі питання планування та розподілу бюджетних видатків. Адже відсутність фінансування не може бути підставою для невиконання рішень суду, в іншому випадку судовий захист буде ілюзією. Відповідно до законодавчих норм, які, до речі, тільки виконуються судами, а приймаються законодавчим органом, за невиконання рішень суду накладаються штрафи, які, у буквальному розумінні та виконанні судами норм права, будуть тільки збільшувати навантаження на видатки держави.

Однак предметом цієї публікації є окремі ухвали, які не мають на меті спонукання і контроль за виконанням судових рішень. Йдеться про статтю 249 Кодексу адміністративного судочинства, яка передбачає, що суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними. Суд може постановити окрему ухвалу у випадку зловживання процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (в тому числі якщо підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки) або іншого порушення законодавства адвокатом або прокурором.

Вказана процесуальна можливість розуміється як ефективний елемент взаємодії адміністративних судів з органами виконавчої влади. Наприклад, існує низка справ, у яких суди скасовують рішення суб'єктів владних повноважень через явні процедурні порушення їх прийняття. Під час дослідження матеріалів справи суддя може припустити, що такі процедурні порушення, що допущені конкретним виконавцем (особою, що здійснювала перевірку) не могли бути вчинені незумисно. Уже висловлювалась думка про те, що існує, наприклад, «специфічна категорія спорів в адміністративному судочинстві, яка іноді має таке суб'єктивне сприйняття: порушення при проведенні заходів контролю є надто очевидними. Буває, що немає складних схем, все достатньо просто. Порушений порядок призначення, проведення чи продовження перевірки – і в результаті складається акт перевірки, припис, постанова про притягнення до відповідальності, що не витримують критичного аналізу, не відповідають вимогам законодавства та скасовуються судами. Норми законодавства про порядок проведення перевірки достатньо чіткі, судова практика

стала. Усім, хто володіє відповідними знаннями, очевидно, що, наприклад, при неповідомленні про проведення перевірки (направленні випадково іншому адресату, з порушенням строків, підстав) результати перевірки будуть скасовані. Але маніпуляції з суспільною думкою іноді приводять людей до невірної розуміння ситуації і припущень того, що це саме суди заінтересовані у продовженні незаконного будівництва та скасовують «правильні» постанови органів державного будівельного контролю, наприклад, про зупинення будівництва» [1].

Цікавим прикладом реалізації повноваження суду на постановлення окремої ухвали є рішення у справі № 826/15785/17. Верховний Суд розглядав у відкритому судовому засіданні касаційну скаргу Державної служби геології та надр України на рішення Окружного адміністративного суду міста Києва та постанову Київського апеляційного адміністративного суду. У цій справі судами попередніх інстанцій було задоволено позов, визнано протиправними та скасовано припис відповідача і наказ «Щодо анулювання, зупинення та поновлення дії спеціальних дозволів на користування надрами та встановлення термінів для усунення порушень» у частині, що стосується зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами, власником якого є позивач.

Суд першої інстанції, з висновками якого погодився суд апеляційної інстанції, задовольняючи позов у повному обсязі виходив з того, що відповідач, видаючи оскаржуваний припис, в основу якого покладено висновки акта, діяв не у спосіб, визначений чинним законодавством, необґрунтовано, без урахування усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії), недобросовісно, без урахування права позивача на участь у процесі ухвалення рішення, унаслідок чого зазначений припис є протиправним та підлягає скасуванню.

Під час судового розгляду цієї справи у судах попередніх інстанцій встановлено, що листом відповідача про призначення планової перевірки дотримання вимог законодавства у сфері надрокористування позивач повідомлявся про проведення перевірки шляхом направлення такого за неправильною адресою. Зазначений лист відповідно до наявного у справі зворотного поштового повідомлення повернувся без вручення позивачу у зв'язку з неправильним зазначенням адреси.

Згідно з витягом з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, адреса місцезнаходження є іншою ніж встановлено у повідомленні (не збігається ні місто населеного пункту, ні область, ні вулиця, ні будинок).

При цьому у спеціальному дозволі на користування надрами вказана дійсна адреса місцезнаходження позивача.

Доказів того, що позивач повідомлявся про призначення планової перевірки дотримання вимог законодавства у сфері надкористування відповідачами не надано.

Інших доказів того, що позивач повідомлявся про призначення планової перевірки дотримання вимог законодавства у сфері надкористування, до матеріалів справи відповідачами також не додано.

Колегія суддів Верховного суду звернула увагу, що згідно з пунктом 8 Порядку здійснення державного геологічного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.12.2011 № 1294 в редакції, чинній станом на момент виникнення спірних правовідносин, інформування надкористувача про планову перевірку здійснюється не пізніше ніж за 10 днів до дати її проведення шляхом надсилання в установленому порядку повідомлення за формою, затвердженою Держгеонадрами. Повідомлення підписується керівником або заступником керівника Держгеонадр.

З установлених судами попередніх інстанцій обставин цієї справи вбачається, що Держгеонадра України, зважаючи на зміст повернутого на її адресу поштового відправлення з відповідною відміткою відділення поштового зв'язку, були обізнані про направлення повідомлення про проведення перевірки за помилковою адресою, яка жодного відношення до позивача не має.

Незважаючи на це, Держгеонадра України не вчинили жодних дій з метою належного виконання законодавчо закріпленого обов'язку інформування надкористувача про планову перевірку й, у супереч вимог законодавства, а також з порушенням права позивача на участь у процесі прийняття рішення (пункт 9 частини другої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України; далі – КАС України), здійснили стосовно нього державний контроль.

Такі протиправні дії відповідача призвели до суттєвих і грубих порушень порядку проведення перевірки, що, як наслідок, позбавило позивача закріплених законодавством процедурних гарантій при здійсненні стосовно нього державного геологічного контролю, а також зумовило настання негативних для нього наслідків у виді незаконного зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами № 5075 від 22.12.2009, тобто спричинило порушення прав позивача як надкористувача.

Вищенаведене також свідчить про порушення Держгеонадра України й одного із загальних принципів господарювання в Україні, закріплених у статті 6 Господарського кодексу України, щодо заборони незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини.

Аналіз установлених у ході судового розгляду цієї справи обставин свідчить, що вищезгадані порушення законодавства і прав позивача сталися через недбале ставлення до своїх обов'язків Держгеонадр України в особі її керівника, який, у відповідності до підпунктів 1, 4 пункту 10 Положення про Державну службу геології та надр України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 № 391/2011, здійснює керівництво її діяльністю й зобов'язаний забезпечити виконання Держгеонадрами України Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства та доручень Міністра.

Зважаючи на виявлені під час розгляду цієї справи порушення закону, допущені Держгеонадрами України, а також з огляду на характер причин та умов, які їм сприяли, спричинених цими порушеннями наслідків, Верховний Суд дійшов висновку про наявність підстав для постановлення у цьому випадку окремої ухвали.

Подібні окремі ухвали можуть мати позитивний вплив на організацію роботи суб'єктів владних повноважень, що своєю чергою зменшить кількість порушень прав і свобод фізичних, юридичних осіб.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Коваленко Н. Аналіз практики Верховного Суду при вирішенні спорів про оскарження рішень, дій, бездіяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/170879-analiz-praktiki-verkhovnogog-sudu-pri-virishenni-sporiv-pro-oskarzhennya-rishen-diy-bezdiylnosti-organiv-derzhavnogo-arkhitekturno-budivelnogo-kontrolyu>

Олександр МАКАРЕНКО

*професор, кафедра адміністративно-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України,
доктор юридичних наук, доцент*

ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ В СОЦІАЛЬНИХ СПОРАХ З УРАХУВАННЯМ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Питання доступу до правосуддя завжди було та залишається надзвичайно актуальним. Саме тому відповідні гарантії зазначені в статті 55 Конституції України, а важливість права доступу за захистом порушених прав є одним з найважливіших як в теорії права, так і на практиці, враховуючи керівні засади розбудови правової та незалежної України [1].

Водночас неможливо не зазначити, що сумніви в можливості реалізації гарантій, передбачених статтею 55 Конституції України, неодноразово спонукали відповідних суб'єктів звертатись до Конституційного суду України з проханнями розтлумачити як зміст зазначеної статті в цілому, так і її окремих частин [2, с. 3].

У рішенні Конституційного суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) зазначено, що частину першу статті 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їхньої реалізації, або мають місце інші утиски прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене. Частину другу статті 124 Конституції України необхідно розуміти так, що юрисдикція судів, тобто їхні повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [2].

Конституційний суд України в рішенні у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення статті другої статті 55 Конституції України, вирішив, що частину другу статті 55 Конституції Укра-

їни необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхнє рішення, дія чи бездіяльність порушують або утискають права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їхньому здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді [3].

Чи доцільно розглядати проблематику доступу до правосуддя в соціальних спорах як окрему проблему, питання можливо і дискусійне, але на думку автора, організатори науково-практичної конференції цілком обґрунтовано виділили зазначене питання в окрему підсекцію. Важливість та значущість соціальних спорів передбачена чинним законодавством, тому на нашу думку не просто може, а й має бути на окремому рахунку, як при вивченні та здійсненні відповідного аналізу як з практичної, так і суто теоретичної (наукової) точки зору. Невиконання державою покладених на неї обов'язків щодо соціального забезпечення та захисту громадян в свою чергу породжує масові звернення до суду з позовами про визнання неправомірними дій державних органів, які мають забезпечувати реалізацію нормативно-правових актів. І саме інститут адміністративного судочинства покликаний поставити суб'єкта владних повноважень на один рівень із громадянином, та зобов'язати його довести в суді правомірність своїх рішень, дій та бездіяльності.

Але, враховуючи аналіз практики розгляду різних соціальних спорів, правовий захист соціально незахищених верств населення, залишається актуальною проблемою для судової системи України. У багатьох випадках, саме соціально незахищені верстви не можуть реалізувати право на доступ до правосуддя не в останнє через віддаленість адміністративних судів, брак коштів та часу для безпосередньої участі в судових засіданнях.

Також не зайвим буде зазначити, що право на справедливий суд знайшло своє відображення в контексті статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, що в черговий раз підтверджує фундаментальну важливість зазначеного права як в національному праві, так і міжнародному, та є окремою темою як для наукового дослідження, так і практичного аналізу реалізації зазначеного права як в Україні, так і інших країнах [4].

Але на сьогоднішній день, у зв'язку із запровадженням карантинних заходів, життя світу та України змінилось, розповсюдження COVID-19 не зворотно вплинуло абсолютно на всі галузі та сфери життєдіяльності, і рівень цього впливу, в повному обсязі ми цілком ймовірно відчуємо в майбутньому.

Неможливо не зазначити, що працівники суду, а це і самі судді, працівники апарату суду, сторони (в тому числі адвокати) знаходяться в зоні ризику, як особи, що здійснюючи свої обов'язки ризикують власним життям, життям оточуючих, ризикують стати особами, що не бажаючи цього, могли б сприяти розповсюдженню небезпечної хвороби. Саме тому, держава в особі законодавчого органу вимушена була максимально швидко мінімізувати загрозу порушення конституційних прав та прав, передбаченими процесуальним законодавством в різних галузях права, у тому числі Кодексі адміністративного судочинства України [4]. Звісно, окремі автори та юристи-практики продовжують стверджувати, що революційних змін не відбулось, адже участь в режимі відеоконференції передбачалась і до останніх змін, а подовження строків є передбачуваним. Проте на нашу думку, якщо останні зміни і не називати революційними, вони дійсно надважливі, як в аспекті подовження відповідних строків, так і реального спрощення участі сторін в судових засіданнях. І такі зміни сторони відчули на собі, як в аспекті заощадження часу, пов'язаного з участю в судових засіданнях, так і вартості витрат, і звісно мінімізації ризиків для життя та здоров'я. Звісно, формат підготовки тез доповіді не дає змогу в повному обсязі розкрити всі зміни в процесуальному законодавстві, проте це логічно зробити в межах самої конференції.

Як висновки до запропонованих тез доповіді, просимо звернути увагу на той факт, що карантинні обмеження, викликані COVID-19, зі свого боку спонукали внести швидкі і достатньо ефективні зміни до чинного законодавства, які в свою чергу вже сьогодні спростили реальний а не декларативний (теоретичний) доступ до правосуддя, що в свою чергу дає змогу сторонам суттєво заощаджувати відповідні витрати фінансового характеру (витрати пов'язані з участю в розгляді справ в судах адміністративної юрисдикції), витрати часу, як наслідок, збільшення продуктивності роботи суддів, юристів і системи судових органів в цілому, з мінімізацією ризиків (як розповсюдження хвороби, так і фізичної безпеки взагалі).

Тому ми вважаємо, що за доцільне продовжити практику спрощення саме реального доступу до правосуддя, що буде надзвичайно важливо у всіх категоріях справ, але особливо при вирішенні соціальних спорів, зберігши та посиливши покращення реального доступу (спрощення доступу) до правосуддя після завершення карантинних заходів.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України. 2512. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97#n54>.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України. 2511. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97>.
4. Право на справедливий суд в контексті статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. 1007. URL: <https://www.zakjust.gov.ua/yurydychni-konsultatsii/1437-pravo-na-spravedl%20yvvi-sud-v-konteksti-statti-6-konventsii-pro-zakhyst-prav-liudyny-i-osnoopolzhnyk%20h-svobod-1950-roku-10072018>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України. 3003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>.

Надія ПИСАРЕНКО

доцент, кафедра адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, доцент

ДО ПИТАННЯ ПРО МЕЖІ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЩОДО ДИСКРЕЦІЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

1. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ, Суд) у справах за заявами про порушення права на справедливий суд констатує, що «судом» може вважатися лише орган, уповноважений на перевірку всіх питань факту і права, які мають відношення до розглядуваного ним спору [1]. Однак, як відомо, суб'єкти публічного адміністрування вправі застосовувати адміністративний розсуд, діяти в межах дискреційних повноважень; іншими словами, їм дозволено з урахуванням фактичних обставин справи ухвалювати рішення на свій розсуд, обираючи, приміром, одну із передбачених законом альтернатив. При цьому зі змісту ст. 124 Конституції України випливає, що суд в змозі перевіряти лише дотримання правових вимог. Отже, що певні, фактичні аспекти рішення, ухваленого «на свій розсуд», не можуть контролюватися судом, а тому останній, будучи часткою звичайного судового механізму, не виглядатиме як інституція, що має «повний рівень юрисдикції»¹.

У зв'язку із цим цікавим видається з'ясування такого: чи можна вважати перегляд рішення «на свій розсуд» достатнім, якщо суд обмежується лише вирішенням питань права, та, як наслідок, чи буде судовий розгляд із таким обмеженням відповідати вимогам пункту 1 статті 6 *Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*?

2. Про вимоги, дотримання яких свідчить про достатність судового перегляду, йдеться у рішенні Суду в справі «Сігма Радіо Телевіжн Лтд проти Кіпру». У цьому рішенні ЄСПЛ вирізнив три вимоги, що мають бути дотримані одночасно. Перша зводиться до того, що суд, який оцінює адміністративне рішення, ухва-

¹ До речі, ЄСПЛ у деяких своїх рішеннях дійшов висновку, що інституції, інтегровані у національні судові системи, не мали «повного рівня юрисдикції», а тому не сприймалися судами у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції. Так, у рішенні в справі «Обермейер проти Австрії» (The European Court's of Human Rights judgment, June 28, 1990, on the case of Obermeier v. Austria. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57631>) адміністративний суд був визнаний таким, що не мав «повного рівня юрисдикції», оскільки був уповноважений лише на встановлення відповідності адміністративних актів об'єкту та меті закону.

лене «на свій розсуд», повинен якнайглибше досліджувати так звані «прості» факти, тобто ті, що не потребують спеціальних знань. Друга – полягає в тому, що суду слід враховувати процедурні гарантії, які мали місце при ухваленні рішення суб'єктом адміністрування: якщо заявник впродовж адміністративної процедури використовував гарантії, які відповідають правилам статті 6, то це може обґрунтувати «полегшену» форму судового контролю. І, нарешті, третя полягає в тому, що суд зобов'язаний (а) вислухати всі доводи заявника, а також (б) переглянути всі факти, що посідають центральне місце у його (заявника) справі [2].

Гарною ілюстрацією дотримання подібних вимог є рішення у справі *«Поточка та інші проти Польщі»*, яке, до речі, постановлене на 10 років раніше, ніж згадане вище рішення у справі проти Кіпру. Заявники від Польщі скаржилися на недотримання права на справедливий суд під час вирішення спору про правомірність управлінських актів. Згідно із польським процесуальним законом сфера юрисдикції Верховного адміністративного суду, який розглядав цей конфлікт, була обмежена дослідженням питань права. Тим не менш цей суд був уповноважений скасовувати рішення нижчих судів повністю або в частині, якщо було встановлено, що процесуальні вимоги безсторонності не були виконані впродовж розгляду, результатом якого стало ухвалення рішень. Аргументація Верховного адміністративного суду свідчила, що фактично він вивчив обґрунтованість справи. Навіть при тому, що суд міг обмежити досліджування справи встановленням того, що оспорювані рішення мають бути залишені у силі у зв'язку із процесуальними та матеріальними недоліками скарги заявників, він розглянув останню по суті, детально, не відмовляючись від встановлення фактів. Він ухвалив рішення, що було ретельно аргументовано, а доводи заявників повністю вивчені. Враховуюче викладене, ЄСПЛ констатував, що обсяг перегляду справи Верховним адміністративним судом був достатнім, щоб відповідати пункту 1 статті 6 Конвенції [3].

Отже, аналіз практики ЄСПЛ дає змогу стверджувати, що право на справедливий суд може бути реалізовано, якщо судом досліджено всі питання – і факту, і права. За іншого підходу може скластися ситуація, коли фактичні обставини, які були визначальними для вирішення конфлікту, не зазнають належної перевірки. І це, за твердженням ЄСПЛ, вже саме по собі є порушенням пункту 1 статті 6 Конвенції [1]. Іншими словами, навіть, якщо закон не уповноважує суд на вирішення питань факту, останні мають розглядатися задля того, щоб забезпечити достатній обсяг судового перегляду акта, прийнятого суб'єктом управління «на свій розсуд».

3. Другим питанням, що тривалий час не втрачає актуальності, обговорюється і суддями, і науковцями, є питання відносно формулювань, які може собі

дозволити суд у резолютивній частині рішення, постановленого у справі про протиправність дискреційного адміністративного акта. Але, очевидним для нас є те, що характер таких формулювань залежить від того, чи дійде суд до вивчення, що акт, підданий перевірці, ухвалений внаслідок реалізації саме дискреційних повноважень.

Для прикладу звернімося до двох ухвал, постановлених за результатами розгляду касаційних скарг. В обох справах ішлося про оцінку правомірності актів щодо реєстрації певних фактів.

Перша справа була порушена у зв'язку зі зверненням фізичної особи із позовом до реєстраційної служби про визнання протиправними дій та зобов'язання вчинити дії. Рішенням суду першої інстанції, яке було залишено без змін апеляційним судом, позов задоволено. Касаційним судом рішення нижчих судів скасовано, а справу направлено на новий розгляд. Таку позицію обґрунтовано тим, що судами не було досліджено всі докази, а відтак не з'ясовано всі фактичні обставини, що мали суттєве значення для вирішення спору. Крім цього касаційний суд відзначив, що адміністративний суд не вправі перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесено до компетенції іншого державного органу; він не може втручатися у дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних повноважень. За позицією Вищого адміністративного суду України, зобов'язання реєстраційної служби здійснити державну реєстрацію є втручанням суду у дискреційні функції відповідача; суд мав би у своєму рішенні вказати на необхідність повторного розгляду службою заяви про реєстрацію [4]. Отже, у цій справі касаційний суд, не наводячи належних аргументів, визнав дискреційними повноваження щодо реєстрації певного факту і внаслідок цього вказав на неможливість розміщення у резолютивній частині судового рішення приписів, що зобов'язують позивача вчиняти відповідні дії.

Іншу справу порушено за позовом, у якому висунуто вимоги визнати протиправним рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку і зобов'язати комісію здійснити реєстрацію випуску акцій. Рішенням суду першої інстанції, залишеним без змін апеляційним судом, позовні вимоги задоволено повністю. Не погоджуючись із рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій, відповідач подав касаційну скаргу, в якій просив їх скасувати й прийняти нове – про відмову у задоволенні позовних вимог. Крім іншого, у скарзі було зазначено, що своїм рішенням суд першої інстанції втрутився у дискреційні повноваження суб'єкта влади, що є порушенням закону.

Вищий адміністративний суд України відхилив зазначену скаргу. У своїй ухвалі він відреагував і на твердження відповідача щодо втручання у дискреційні повноваження. Зокрема, суд відзначив, що останніми є повноваження обирати у конкретній

ситуації між альтернативами, кожна з яких є законною. Прикладом таких повноважень, за твердженням суду, є такі, які закріплені у законодавстві із застосуванням слова «може». У такому випадку суд не вправі зобов'язати суб'єкта владних повноважень обрати один із правомірних варіантів поведінки, оскільки який би варіант реалізації повноважень не обрав відповідач, кожен буде законним. Але, за позицією суду, у цій справі відповідач помилково вважає свої повноваження дискреційними, бо у разі настання визначених законодавством вимог, він (відповідач) зобов'язаний вчинити конкретні дії – прийняти рішення про реєстрацію випуску акцій. Підставою для відмови у прийнятті такого рішення можуть бути лише визначені законом обставини [5].

Аргументи, наведені Вищим адміністративним судом України в останньому із процитованих рішень, виглядають надзвичайно переконливими. Дійсно, у такій ситуації відповідач не може діяти на власний розсуд. Він обмежений двома варіантами: прийняти рішення про реєстрацію або про відмову у реєстрації. Ці рішення протилежні за своєю суттю; ними категорично вирішується порушене позивачем питання. Прийнятним для позивача може бути тільки позитивне рішення. Відмова у реєстрації обов'язково призведе до незадоволення з його боку. У такому випадку має сенс просити суд зобов'язати відповідача здійснити реєстрацію. Отже, у цій справі касаційний суд не визнав, що повноваження з реєстрації є дискреційними, а тому допустив використання у резолютивній частині судового рішення положень, якими відповідача зобов'язано вчинити конкретні дії.

4. На підсумок згадаємо надзвичайно цікаву, ґрунтовну роботу Ебергарда Шмідта-Ассманна *«Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права»*, в якій автор зазначив таке: «Розсуд не означає «свободи вибору». Органи публічної адміністрації роблять вибір не вільно; як органи влади, що в усьому диригуються правом, вони повинні керуватись критеріями, закладеними в законі та дорученому завданні, та самостійно зважувати ці масштаби у рамках своїх повноважень. У першу чергу критерії являють собою цільові установки, які впливають із програми відповідних законів < > Сюди слід додати масштаби конституції, особливо основоположні права, принцип пропорційності та вимоги рівності, а також дедалі щільніші вимоги європейського права». Далі науковець зауважує, що і за межами цих юридичних критеріїв не починається сфера вільної доцільності, оскільки, за твердженням професора, розсуд – це адміністративна зважена оцінка (обґрунтування) правильності дій публічної адміністрації, завжди скерована метою закону [6, с. 239].

Таке розуміння сутності розсуду дозволило професору Шмідту-Ассманну дійти висновку, що уповноваження адміністративних органів на прийняття остаточних рішень не виключають судовий контроль, однак звужують його інтенсивність [6, с. 253]. Вбачаємо, що цей висновок лише підтверджує відображену у рішеннях Європейського суду з прав людини позицію стосовно необхідності здійснення судом повноцінної перевірки будь-якого адміністративного акта, у тому числі дискреційного. Очевидно, що про ступінь інтенсивності подібної перевірки свідчать формулювання резолютивної частини судового рішення: суд може скерувати суб'єкта влади на дію, яка за законом не є наслідком реалізації дискреційного повноваження; і навпаки – суд не вправі зобов'язувати суб'єкта влади вчиняти дію, яку, за законом, останній здійснює «на свій розсуд».

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. The European Court's of Human Rights judgment, September 17, 1996, on the case of Terra Woninggen B. V. v. the Netherlands. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58082>.
2. The European Court's of Human Rights judgment, July 21, 2011, on the case of Sigma Radio Television Ltd v. Cyprus. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105766>.
3. The European Court's of Human Rights judgment, October 4, 2001, on the case of Potocka and others v. Poland. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59703>.
4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11 лютого 2016 р., судова справа № 805/2124/15-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55870533>.
5. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17 грудня 2015 р., судова справа № 826/6550/15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54597702>.
6. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероблене та доповнене. Київ : «К. І. С.», 2009. 552 с.

Олег ПРУДИВУС

*член Вищої ради правосуддя,
суддя Запорізького окружного
адміністративного суду,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ДИСКРЕЦІЇ СУДУ І СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПРОЦЕСІ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ОСОБИ

У статті 1 Основного Закону закріплено 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. Відповідний висновок підтверджується також положеннями статті 46 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Поряд із цим, доводиться констатувати, що сучасний стан розвитку України певною мірою характеризується посиленням проблем соціально-економічного характеру, які проявляються у погіршенні якості та рівня життя населення, невідповідності доходів громадян умовам сьогодення, послабленням рівня соціального забезпечення громадян тощо.

Аналізуючи причини такої ситуації, вимушені зауважити, що окрім об'єктивних чинників, неефективність соціальної політики обумовлюється, серед іншого, абсолютністю (відсутністю меж) адміністративного розсуду та дискреції суб'єктів владних повноважень у сфері соціального захисту особи. Ця проблематика має характер загальнонаціонального явища, однак, в цьому випадку вважаємо за доцільне зосередитись на питанні співвідношення дискреції суду і суб'єкта владних повноважень у процесі захисту соціальних прав особи.

Слід зазначити, що дослідженню сутності та меж дискреційних повноважень на теоретичному та правозастосовному рівнях присвятили свої наукові та практичні здобутки такі фахівці в галузі адміністративного права, як В. Б. Авер'янов,

В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. М. Венгер, А. Г. Гулик, О. В. Ільницький, Т. О. Коломоєць, О. В. Константи́й, М. І. Козюбра, О. Г. Крижова, М. П. Кучерявенко, С. О. Магда, М. І. Смокович, Т. М. Фуфалько та інші. У свою чергу, дослідженнями права громадян на соціальний захист опікувались В. С. Андреев, Н. Б. Болотіна, Т. З. Гарасимів, В. В. Жернаков, Є. В. Краснов, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, С. Г. Приходько, Б. І. Сташків, І. Д. Чиркіна, І. С. Ярошенко та інші.

Однак, попередньо порушене нами питання (співвідношення дискреції суду і суб'єкта владних повноважень у процесі захисту соціальних прав особи) залишається вкрай актуальним та таким, що потребує подальшого науково-практичного опрацювання.

Визначення терміну «дискреційні повноваження» міститься в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, ухвалених Комітетом Міністрів 11.03.1980 на 316-й нараді. Отже, під дискреційним повноваженням слід розуміти повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за цих обставин [2]. Саме це визначення використовують суди під час вирішення публічно-правових спорів.

Також, термін «дискреційні повноваження» аналізувався в науковій площині. Зокрема, М. І. Смокович, досліджуючи дискреційні повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в аспекті обрання способу захисту порушеного права особи, запропонував під дискреційними повноваженнями розглядати встановлені законами права і обов'язки суб'єктів владних повноважень, які визначають ступінь самостійності їх реалізації з урахуванням принципу верховенства права та полягають у застосуванні ними адміністративного розсуду при вчиненні дій і прийнятті рішень [3, с. 5]. Таке визначення, на наш погляд, є цілком влучним.

У свою чергу, поняття «судова дискреція» або «дискреційні повноваження суду» взагалі не є нормативно визначеними. На науковому рівні, як зауважує О. Г. Крижова, судову дискрецію, переважно розглядають як передбачену юридичними нормами, здійснювану в процесуальній формі мотивовану правозастосовну діяльність суду, що полягає у виборі варіанта рішення правового питання, яка має загальні та соціальні межі [4, с. 160].

Опрацьовуючи питання співвідношення дискреції суду і суб'єкта владних повноважень у захисті соціальних прав особи, вважаємо за доцільне звернутись до завдання адміністративного судочинства. Так, за змістом статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публіч-

но-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 [5].

Необхідно зазначити, що у правозастосовній практиці домінуючим є підхід, за яким адміністративні суди під час перевірки рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень на відповідність завданням та основним засадам адміністративного судочинства не втручаються у дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за названими критеріями. Завдання адміністративного судочинства полягає не у забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше було б порушено принцип розподілу влади.

Відповідна позиція відображена у низці рішень Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (наприклад, постанова від 15.01.2020 по справі № 826/14327/16 [6], постанова від 17.10.2019 по справі № 826/5859/16 [7], постанова від 15.05.2018 по справі № 820/4436/17 [8] та інші).

Поряд із цим, в теорії адміністративного судочинства та судовій практиці існують і інші погляди на досліджувану проблематику.

Зокрема, А. Г. Гулик, посилаючись на рішення Європейського суду з прав людини у справі *Олсон проти Швеції* від 24 березня 1988 року, обстоює позицію щодо можливості суду обмежено втручатись у дискрецію суб'єкта владних повноважень. Зокрема, на думку науковця, суд вправі зобов'язувати відповідача до виконання покладених на нього законом і підзаконними актами обов'язків, проте не може вказувати, яке конкретно рішення (дії) необхідно приймати (вчиняти) відповідачу [9, с. 150].

Дотична позиція міститься у постанові Великої палати Верховного Суду від 30.04.2020 по адміністративній справі № 9901/238/19 (предмет спору – оскарження рішення Вищої ради правосуддя від 04 квітня 2019 року № 1044/0/15-19 «Про відмову у внесенні Президентом України подання про призначення ОСОБА_1 на посаду судді Галицького районного суду міста Львова», № в Єдиному державному реєстрі судових рішень 89397027), в якій останній зауважив, що суд вправі перевіряти аргументованість, підставність висновків органу суддівського врядування, однак не може підняти його та на власний розсуд їх переоцінювати [10]. Як правозастосовний орієнтир, Велика Палата Верховного Суду послалась на Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), який допускає обмежений судовий контроль у справах щодо правомірності актів та дій органів державної влади під час виконання ними дискреційних повноважень.

На думку ЄСПЛ, національні суди за загальним правилом повинні утримуватися від перевірки обґрунтованості таких актів, однак суди повинні проконтролювати, чи не є викладені в них висновки адміністративних органів щодо обставин у справі довірливими та нерациональними, не підтвердженими доказами або ж помилковими щодо фактів [10].

Безумовно, предмет правового регулювання у досліджуваних Великою Палатою правовідносинах жодним чином не пов'язаний із соціальними спорами, проте розуміння сутності дискреційних повноважень та визначення абсолютності їх меж заслуговує на увагу.

Наступним у питанні співвідношення дискреції суду та суб'єкта владних повноважень є підхід, згідно з яким суд вимушено може втрутитись у дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень. Однак, таке втручання має обумовлюватись необхідністю ефективного способу захисту порушеного права особи. Нормативно така позиція ґрунтується на положеннях Конституції України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Зокрема, статтею 3 Конституції України регламентовано, що 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. У статті 8 Основного Закону законодавець закріпив, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Поряд із цим, відповідно до статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення [1].

Далі, за приписами статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, були порушені, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [11].

На наш погляд, наведені вище положення Основного Закону України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод необхідно розглядати у нерозривному зв'язку та з позиції пріоритетності прав і свобод людини над повноваженнями суб'єкта владних повноважень.

Подібний підхід висловив Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду під час розгляду справи щодо зобов'язання пенсійного органу призначити особі пенсію згідно частини першої статті 14 Закону України «Про пенсійне забезпечення» (постанова від 08.11.2019 по справі № 227/3208/16-а, номер в Єдиному державному реєстрі судових рішень 85493072) [12].

Зокрема, суд указав, що під ефективним засобом (способом) судового захисту слід розуміти такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект. Отже, ефективний спосіб захисту повинен забезпечити поновлення порушеного права, бути адекватним наявним обставинам та виключати подальше звернення особи до суду за захистом порушених прав. На цій підставі, суд касаційної інстанції зобов'язав пенсійний орган призначити позивачу пенсію згідно з частиною першою статті 14 Закону України «Про пенсійне забезпечення».

На наш погляд, подібний приклад вимушеного втручання суду у дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень відповідає ідеологічному призначенню і конституційному статусу суду як державної інституції та узгоджується з завданням адміністративного судочинства. Відтак, вважаємо, що він може бути екстрапольований на інші публічно-правові спори, що стосуються захисту соціальних прав особи.

З огляду на вищевикладене, жодним чином не ставлячи під сумнів інститут дискреції суб'єкта владних повноважень в адміністративному праві, вважаємо, що з метою ефективного захисту порушеного соціального права особи та задля унеможливлення подальшого порушення прав особи з боку суб'єкта владних повноважень, вважаємо, що суд може допустити втручання в межі адміністративного розсуду такого суб'єкта. Поряд із цим, таке втручання має бути виправданим пріоритетністю прав і свобод людини в контексті верховенства права над адміністративними процедурами.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. 141 с.
2. Про здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасницям від 11.03.1980 № (80)2. URL: http://sc.gov.ua/ua/rekomendaciji_komitetu_ministriv_radi_jevropi.html.
3. Смокович М. І. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в аспекті обрання способу захисту порушеного права особи / М. І. Смокович. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2015. № 4. С. 3–14.
4. Крижова О. Г. Дискреційні повноваження суду в контексті дотримання принципу верховенства права / О. Г. Крижова. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 827. С. 159–162.

5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. с. 446 (в 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. с. 436).
6. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.01.2020 по адміністративній справі № 826/14327/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86929199>.
7. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.10.2019 по адміністративній справі № 826/5859/16. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/84987367>.
8. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.05.2018 по адміністративній справі № 820/4436/17. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/74007849>.
9. Гулик А. Г. Межі втручання суду в дискрецію суб'єкта владних повноважень / А. Г. Гулик. *Закарпатські правові читання. Матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції*. (20-22 квітня 2017 року, м. Ужгород). Том 1. С. 149–152.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.04.2020 по адміністративній справі № 9901/238/19. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/89397027>.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 215.
12. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08.11.2019 по адміністративній справі № 227/3208/16-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85493072>.

Сергій РАБІНОВИЧ

*професор, кафедра конституційного
права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка,
доктор юридичних наук, професор*

Михайло РАБІНОВИЧ

*керуючий партнер,
адвокатське Об'єднання
«Innovation Legal Group» (м. Львів)*

ПИТАННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРИ ПРИПИНЕННІ КОМУНАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

1. Складовою триваючої в Україні медичної реформи є передання низки повноважень із прийняття рішень у сфері охорони здоров'я із загальнодержавного рівня на муніципальний. Зокрема, 20.12.2019 ВРУ було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів у сфері охорони здоров'я» (Закон № 421-IX) [1]. Відповідно до пункту 2 частини 2 Закону № 421-IX, статтю 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я [2] доповнено новою частиною, згідно з якою органи місцевого самоврядування (ОМС) здійснюють планування розвитку мережі закладів охорони здоров'я комунальної форми власності, приймають рішення про створення, припинення, реорганізацію чи перепрофілювання закладів охорони здоров'я (ЗОЗ) самостійно з урахуванням плану розвитку госпітального округу.

Однак нині застосування цієї норми в практиці ОМС нерідко може призводити, зокрема, до необґрунтованого припинення діяльності закладів охорони здоров'я, які надають членам територіальних громад медичну допомогу й необхідні медичні послуги. В результаті на муніципальному рівні забезпечення конституційного права членів територіальних громад на охорону здоров'я опиняється під реальною загрозою.

Це актуалізує проблему судового контролю за здійсненням ОМС дискреційних повноважень [див. 3-б] з прийняття рішень у сфері охорони здоров'я, інакше кажучи, за додержанням меж муніципального розсуду [7] у зазначеній сфері. Вищевказано-

му питанню і буде присвячено подальший виклад. Дискусійне питання про відповідність Основному Закону України законодавчого поділу єдиної мережі державних і комунальних ЗОЗ на дві самостійні мережі тут не розглядатиметься.

2. Юридичними межами муніципального розсуду у сфері охорони здоров'я, зокрема при ухваленні ОМС рішень про створення, припинення, реорганізацію чи перепрофілювання ЗОЗ комунальної форми власності є три групи вимог: а) складові принципу верховенства права, зокрема законність, правова визначеність, пропорційність; б) належне врядування (ч. 2 ст. 2 КАС України) [9]; в) поєднання державних і місцевих інтересів (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10].

Систематизований перелік критеріїв правомірності, а відтак і меж здійснення суб'єктом владних повноважень (СВП) такого розсуду, містять норми ч. 2 ст. 2 КАС України, які стосуються нормативних (п. 1) і фактичних (п. 3) підстав прийняття рішення, його цілей (пп. 2, 4, 5), способу ухвалення рішення (пп. 1, 9, 10) та його змісту (пп. 6, 7, 8).

3. Таким чином, здійснюваний адміністративним судом контроль за додержанням СВП меж їхніх повноважень передбачає перевірку не тільки формальної законності їхніх актів, а й оцінку фактів [4]. Це впливає, зокрема, з вимог оцінювання судом: а) обґрунтованості як врахування всіх обставин, що мають значення для справи; б) розсудливості, що стосується, зокрема, оцінки наявних фактичних альтернатив і вибору найбільш оптимальної з них; в) своєчасності та г) пропорційності, яка також вимагає оцінки відповідності меті рішення конкретних адміністративних заходів та їхніх фактичних наслідків. При цьому розмежування компетенції між СВП і судом ґрунтується на тому, що СВП уповноважений ухвалювати рішення в межах наданих законом повноважень, тоді як суд, натомість, не втручаючись у питання управлінської ефективності, наділений правом та обов'язком контролювати, чи не вийшов СВП за ці межі. Інакше кажучи, якщо СВП «відає», рішення якого управлінського змісту слід ухвалити, то, натомість, суд «відає», яким чином СВП в жодному разі не слід ухвалювати рішення та якого ступеня втручання в права, свободи та інтереси особи не слід припускатись [6, с. 73].

4. Окремо наголосимо, що в питанні додержання вимог законності та обґрунтованості рішення СВП немає підстав посилаючись на дискреційний характер своїх повноважень у тому випадку, коли спеціальна норма закону прямо передбачає обов'язок СВП ураховувати при ухваленні рішення ті чи інші юридичні або фактичні чинники, а натомість у процесі судового розгляду буде встановлено їхнє неврахування.

Зокрема, у сфері захисту адміністративним судом прав членів територіальних громад у сфері охорони здоров'я, ілюстрацією щойно наведеної тези можуть слугувати норма ч. 5 ст. 16 Основ. Вона містить своєрідну формулу поєднання місцевих і державних інтересів, оскільки план розвитку госпітального округу затверджується головою РМ АРК, головами облдержадміністрацій за погодженням з МОЗ. Відтак, передбачаючи вільний розсуд ОМС у сфері організації охорони здоров'я на відповідній території, ч. 5 ст. 16 Основ встановлює межі здійснення такого розсуду: обов'язок врахування ОМС плану розвитку госпітального округу, що є умовою водночас як законності, так і обґрунтованості рішення ОМС. Саме план розвитку госпітального округу містить перелік тих фактичних обставин (п. 3 ч.2 ст. 2 КАС), які мають значення для ухвалення обґрунтованого рішення. Згідно з п. 9-10 Порядку створення госпітальних округів [11], такий план включає, зокрема, пропонувані підходи та заходи щодо реорганізації (приєднання, злиття), перепрофілювання закладів охорони здоров'я, переобладнання, програми забезпечення кадровими ресурсами, а також оцінку фінансових потреб на проведення відповідних заходів; та низку інших складових, винятково важливих в розрізі забезпечення членам територіальних громад гарантій ст. 49 Конституції України.

З огляду на це неврахування ОМС плану розвитку госпітального округу, зокрема з огляду на його незатвердження уповноваженими органами державної влади, має розглядатися як безумовна підстава для визнання протиправним рішення ОМС з питань припинення, реорганізації чи перепрофілювання закладів охорони здоров'я.

5. Викладене, як видається, підтверджує значущість правильного застосування адміністративними судами вимог, закріплених у ст. 2 КАС, значна частина яких (зокрема законність, використання повноваження з метою, з якою воно надане, рівність, безсторонність, пропорційність, добросовісність) збігаються з елементами принципу верховенства права. Отже, сьогодні на адміністративний суд покладено обов'язок застосовувати конституційні норми-принципи як норми прямої дії не тільки у випадку, прямо зазначеному в ч. 4 ст. 7 КАС. Суд також має застосовувати їх у формі закріплених ч. 2 ст. 2 КАС критеріїв правомірності рішень, дій чи бездіяльності СВП. Щодо актів ОМС у сфері охорони здоров'я перевірка адміністративним судом додержання згаданих засад одночасно слугує формою контролю як законності, так і конституційності рішень, дій та бездіяльності ОМС у зазначеній сфері.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів у сфері охорони здоров'я» від 20.12.2019 № 421-ІХ. *Голос України*, 15.01.2020. № 7.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*, 1993, № 4, 19 с.
3. Рісний М. Б. Правозастосувальний розсуд у юридичній практиці (загальнотеоретичне дослідження) / за ред. П. М. Рабіновича. Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина. Львів, Край, 2007. 192 с.
4. Давыдов К. В. Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт. *Актуальные вопросы публичного права*. 2014. № 5. С. 9–27.
5. Писаренко Н. Б. Межі судового контролю щодо дискреційних адміністративних актів: практика Європейського суду з прав людини та українські реалії. *Вісн. НА-ПрН України*. 2017. № 1 (88). С. 109–119.
6. Соловей Ю. П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности. *Право. Ж-л ВШЭ*. 2019. № 4. С. 72–99.
7. Рабінович С. П. Муніципальний розсуд та його юридичні межі. Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики: матеріали круглого столу (18 травня 2018 р., м. Львів). Львів, ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 69–73.
8. Рабінович С. П. Вимоги good administration у відносинах особи з органами публічної влади: питання судового контролю. *Проблеми модернізації приватного права в умовах євроінтеграції*: зб. наук. праць / за заг. ред. Ю. В. Білоусова. Хмельницький, ФОП Мельник А. А., 2015. С. 414–421.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-ІV. *Відомості Верховної Ради України*, 2005, № 35-36, № 37, 446 с.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1997, № 24, 170 с.
11. Порядок створення госпітальних округів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 1074. *Урядовий кур'єр*, 27.12.2019. № 249.

Андрій РИБАЧУК

*суддя, секретар судової палати з розгляду справ
щодо захисту соціальних прав
Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду*

ЗАСТОСУВАННЯ СТРОКІВ У ІНСТИТУТІ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ

Інститут судового контролю на сьогодні не є новим правовим явищем для адміністративного судочинства, адже вперше його було закріплено у Кодексі адміністративного судочинства України (надалі – КАС України) від 06 липня 2005 року. У сучасній редакції кодекс містить дві статті, присвячені цьому правовому явищу: статтею 382 КАС України закріплено зобов'язання подати звіт про виконання судового рішення та регламентовано процедуру накладання штрафу за невиконання вказаного обов'язку; а в статті 383 КАС України – визначено порядок визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду.

Проблемним залишається питання застосування строків у його реалізації, оскільки останній термін є наскрізною правовою категорією, що пов'язаний з більшістю правових інститутів (галузевих, міжгалузевих). Водночас, незважаючи на роль і значення механізму застосування строків при реалізації судового контролю в адміністративному судочинстві, усе ж необхідно зауважити на недостатній його визначеності в КАС України, що зумовлює застосування судами на практиці більшості строків у механізмі судового контролю, керуючись переважно власним розсудом.

Аналіз положень КАС України дає змогу виділити декілька основних випадків, коли виникає потреба застосувати конкретні строки для реалізації судової контрольної функції, зокрема такі:

1. При поданні заяви особою-позивачем, на користь якої ухвалено рішення суду про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду (ч. 4 ст. 383 КАС України);
2. При розгляді заяви (про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень, або порушення прав позивача, під-

- тверджених таким рішенням суду) та вирішенні її в порядку письмового провадження або в судовому засіданні на розсуд суду (ч. 5 ст. 383 КАС України);
3. При покладенні зобов'язань на суб'єктів владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення (ч. 1 ст. 382 КАС України);
 4. При покладенні зобов'язань на суб'єктів владних повноважень подати новий звіт про виконання судового рішення, у разі невиконання рішення суду або в разі неподання такого звіту (ч. 2 ст. 382 КАС України);
 5. При поданні та розгляді клопотання позивача про накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідально за виконання рішення (чч. 2, 4 ст. 382 КАС України).

Проте докладний аналіз положень КАС України та досвід судової практики засвідчують, що лише два випадки з наведених п'яти мають нормативне закріплення застосування строків.

У першому випадку ч. 4 ст. 383 КАС України встановлено, що заяву, зазначену в ч. 1 першої цієї статті, може бути подано протягом десяти днів з дня, коли позивач дізнався або повинен був дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, але не пізніше дня завершення строку пред'явлення до виконання виконавчого листа, виданого за відповідним рішенням суду.

За такої регламентації у судів на практиці не виникають складнощі щодо розгляду такої заяви та вирішення питання про її задоволення чи повернення. Як приклад позитивного застосування строків при здійсненні судового контролю слід навести рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (далі – КАС/ВС) від 13 лютого 2020 року у справі № 816/1346/18, у якому суд дійшов до висновку, що початок перебігу строку звернення до суду із відповідною заявою починається з часу, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Тобто позивач про обізнаність щодо порушених прав з приводу невиплати компенсації втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням строків виплати пенсії, міг дізнатися після спливу 10 робочих днів, встановлених державним виконавцем боржнику для виконання рішення суду (постанова про відкриття виконавчого провадження від 31 липня 2018 року), а також з листа територіального органу Пенсійного фонду України від 28 серпня 2018 року про неможливість виконання рішення суду. Проте звернувся до суду 6 листопада 2018 року з порушенням строку, передбаченого ч. 4 ст. 383 КАС України.

Другим позитивним прикладом нормативної регламентації строку, в межах якого повинен бути здійснений судовий контроль, є ч. 5 статті 383 КАС України, у якій визначено, що у разі відповідності заяви вимогам, зазначеним у цій статті, вона підлягає розгляду та вирішенню в порядку письмового провадження або в судовому

засіданні на розсуд суду протягом десяти днів з дня її отримання. Цей припис передбачає застосування чітко встановлених у законодавстві норм щодо строків розгляду заяви про невиконання судового рішення суб'єктом владних повноважень, тому на практиці не викликає жодних труднощів.

Зокрема, у справі № 405/4485/16-а (6-а/405/4/19) позивач 18 березня 2019 року звернувся до суду першої інстанції з заявою, в порядку статті 383 КАС України, про визнання протиправними рішень, дій та бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – Головним управлінням Пенсійного фонду України в Кіровоградській області як відповідачем, щодо невиконання у повному обсязі судового рішення, яку ухвалою Ленінського районного суду м. Кіровограда від 28 березня 2019 року було задоволено; у справі № 120/2964/19-а позивач 03 квітня 2020 року подав до суду першої інстанції заяву в порядку статті 383 КАС України, яку ухвалою Вінницького окружного адміністративного суду від 08 квітня 2020 року було повернуто заявнику. Тобто і в першому, і другому випадках було дотримано десятиденний строк її розгляду судами.

Неоднозначним й дискусійним є строк у випадках застосування ч. 1 ст. 382 КАС України, яка регламентує повноваження суду, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. І хоча з одного боку законодавча норма використовує термін «строк», проте далі в цій правовій нормі він не конкретизується щодо подання відповідного звіту.

Яскравим прикладом застосування одного із способів судового контролю – зобов'язання подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення є зразкова справа № 805/402/18 (рішення КАС/ВС від 03 травня 2018 року) щодо припинення виплати пенсії за віком внутрішньо переміщеної особі. Зокрема в резолютивній частині рішення було зазначено: «... приймаючи до уваги що виконання рішення в даній справі становить значний суспільний інтерес та вимагає від відповідача вчинення певних дій, а саме відновлення виплати пенсії позивачу, Суд з метою захисту прав позивача та належного виконання судового рішення вважає за необхідне зобов'язати відповідача подати звіт про виконання рішення суду у місячний строк з дня набрання рішенням законної сили ...».

Аналіз судової практики свідчить, що при покладенні зобов'язань на суб'єкті владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення суди встановлюють такі строки:

- протягом 5 днів з дати прийняття судового рішення;
- протягом 10 днів з дати прийняття судового рішення;

- у 15-денний строк з дати отримання судового рішення;
- упродовж місяця (30 днів) з дати прийняття судового рішення або з дня набрання рішенням законної сили;
- у двомісячний строк із дня проголошення судового рішення;
- протягом трьох місяців (у 90-денний строк) з дати прийняття судового рішення або з дня набрання рішенням законної сили;
- до конкретної дати;
- до конкретного часу та дати тощо.

Вважаємо, що судова практика при застосуванні строків повинна керуватися підходом, сформульованим КАС/ВС в постанові від 27 лютого 2020 року у справі № 0640/3719/18: «...правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль. При цьому суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати.

У разі неподання звіту суб'єктом владних повноважень про виконання рішення» суду або, якщо в поданому звіті причини невиконання чи неповного виконання судового рішення є неповажними суд може встановити новий строк для подачі звіту, який у механізмі забезпечення виконання судового рішення повинен виступати гарантом забезпечення впевненості осіб, які звертаються до суду за захистом своїх прав, в дієвому, а не декларативному судовому захисті.

Тому нерідко суди першої і апеляційної інстанцій встановлюють новий строк для подачі звітів суб'єктами владних повноважень у порядку реалізації інституту судового контролю, зокрема: протягом 10 днів з дати прийняття судового рішення/з дня набрання судовим рішенням законної сили; у 15-денний строк з дня проголошення судового рішення; у 30-денний (місячний) строк після набрання чинності судовим рішенням; упродовж двох місяців з дня набрання судовим рішенням законної сили.

У наведеному вище прикладі щодо подання звіту про виконання рішення суду у зразковій справі Управління ПФУ надіслало звіт у встановлений строк. Проте рішення суду не було виконане у повному обсязі. Отже, Верховним Судом у складі колегії суддів КАС/ВС на підставі ч. 1, 2 ст. 382 КАС України та за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду було ухвалено рішення про встановлення нового строку подання звіту в частині виплати заборгованості з виплати пенсії у 15-денний строк з дати отримання копії цієї ухвали (ухвала КАС/ВС від 6 жовтня 2018 року у справі № 805/402/18).

Отже, узагальнення судової практики дає можливість резюмувати, що «відправною точкою» перебігу строків щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт/новий звіт про виконання судового рішення в одних випадках виступає дата прийняття (проголошення) судового рішення (в більшості випадків встановлюється судами апеляційної та касаційної інстанцій), в інших – день набрання судовим рішенням законної сили, дата отримання судового рішення.

Ще одна норма, що регламентує механізм реалізації інституту судового контролю, не конкретизує строки звернення позивача до суду з відповідним клопотанням, його розгляду та вирішення цього питання судом, що може призводити до неоднакової судової практики та зловживання процесуальними правами. Так, ч. 4 ст. 382 КАС України передбачає, що питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді у судовому засіданні з повідомленням сторін.

Як приклад наведемо постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 30 березня 2020 року у справі № 810/1395/18. Так, у справі про визнання неправною відмови особі у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для особистого селянського господарства та зобов'язання відповідно надати такий дозвіл у 17-денний строк після спливу строку подання звіту про виконання судового рішення було подано клопотання про накладення на голову сільської ради штрафу. Судом це звернення було розглянуто у понад трьохмісячній строк.

Ухвалою Сьомого апеляційного адміністративного суду від 3 березня 2020 року у справі № 560/940/19 про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для ведення індивідуального садівництва із земель комунальної власності було накладено на міського голову м. Хмельницького штраф в мінімальному розмірі, встановленому ч. 3 ст. 382 КАС України за неналежне виконанням судового рішення та неприйняття нового звіту, який надійшов до суду 17 лютого 2020 року від Хмельницької міської ради. Водночас заява від позивача про накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень в порядку ст. 382 КАС України була подана до суду ще 10 січня 2020 року, тобто до рішення суду про зобов'язання подати новий звіт, та розглянута у понад двотижневий строк після його надходження.

Отже, у наведених прикладах можемо констатувати різний підхід судів щодо застосування строків подання клопотання позивачем у порядку ч. 4 ст. 382 КАС України та відповідно його розгляду.

Наведений аналіз в межах цього дослідження дає підстави констатувати розрізненість судової практики застосування судами строків у процесі реалізації функцій

судового контролю у випадках нормативної невизначеності відповідних строків, зокрема у випадках покладення судами зобов'язань на суб'єктів владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення, а також при встановленні нового строку (у разі неподання звіту суб'єктом владних повноважень про виконання рішення суду або якщо в поданому звіті причини невиконання чи виконання судового рішення не в повному обсязі є неповажними), встановлення початку перебігу таких строків, а також застосування строків при поданні та розгляді судом клопотання позивача про накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення. Відповідно до вищезазначеного, видається необхідним дослідити в найближчій перспективі причини й обставини встановлення судами різних строків, початок їх перебігу в механізмі судового контролю, та розробити на отриманих результатах методичні рекомендації суддям різних інстанцій з метою формування єдиної судової практики в різних категоріях справ, з урахуванням типовості їхніх ознак.

Лариса ТРОФІМОВА

*суддя, Черкаський окружний
адміністративний суд,
кандидат юридичних наук, доцент*

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ У СПРАВАХ ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Ефективним управлінням сферою соціального забезпечення опікуються науковці, політичні лідери, практики, громадські активісти, проводячи дискусії та здійснюючи правове регулювання з метою досягнення добробуту суспільства, знаходження компромісу у збалансованості різних інтересів щодо гідного життя кожної людини. Парадигма відносин між державою та людиною характеризується зміною у часі різних концепцій публічного управління: від бюрократичної моделі та нового публічного менеджменту до належного врядування, яке спроможне якісно і справедливо задовольняти суспільні потреби розвитку. Концепція «належного врядування» розвиває багатоаспектну взаємодію влади і громадянського суспільства у формуванні та реалізації публічної політики, наданні послуг, захисті прав і свобод людини, удосконаленні соціальної сфери.

Актуальність дослідження обумовлена незавершеністю судової реформи і проблемами виконання рішень суду у справах про соціальний захист, що мають суттєвий вплив на реалізацію засад внутрішньої політики держави (правової, фінансової, соціальної), забезпечення балансу інтересів у суспільстві, відправлення справедливого правосуддя та здійснення судового контролю задля ефективного захисту і відновлення порушених прав у соціальній сфері.

Усі права людини універсальні, неподільні, взаємозалежні і взаємопов'язані [1]. Ефективна демократія та належне врядування на всіх рівнях є важливими для запобігання конфліктам, сприяння стабільності, економічному і соціальному прогресу [2, с. 40]. Особливості європейської цивілізації виявляються у системі цінностей, що створені європейськими націями і домінують сьогодні в цивілізованому світі [3, с. 3]. Регуляторами людської діяльності є базові цінності, які для людини є «об'єктами її інтересів, а для її свідомості – виконують роль орієнтирів у предметній і соціальній дійсності» [4]. Вирішенням проблеми ефективного механізму реалізації правозахисної функції держави опікується Комітет Міністрів Ради Європи: «неви-

конання судових рішень державою ставить під сумнів силу державного примусу і доступ до правосуддя» [5]. У пояснювальній записці до законопроекту № 2154 від 18.09.2019 про внесення змін до статті 249 КАС України щодо окремих ухвал суду: «суд зобов'язаний реагувати на випадки очевидних, умисних або системних порушень закону» [6].

Д. Валадес виділяє контроль за владою: внутрішній («контроль влади за владою») і зовнішній («контроль громадськості за владою»). Внутрішній контроль поділяється на політичний і юридичний, що здійснюється судами [7, с. 13], вирішує завдання: в інтересах народу як джерела державної влади – захист свобод, в інтересах влади – забезпечення її легітимності [7, с. 30]. Судовий контроль, забезпечуючи законність державного управління, спрямований на: а) підтримання відповідності державно-управлінських рішень Конституції та іншим законодавчим актам України; б) забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів управлінських правовідносин; в) ліквідацію випадків зловживання службовим становищем і перевищення владних повноважень; г) поновлення режиму законності у випадках його порушення незаконними діями чи бездіяльністю органів державного управління та посадових осіб [8, с. 133]. Сасевич О. М. зазначає, що судовий контроль встановлюється як на етапі судового розгляду, так і під час виконання судового рішення, за наявності для цього обґрунтованих підстав [9]. Судовий контроль за виконанням судового рішення полягає у перевірці судом належного, точного та своєчасного виконання судового рішення у спосіб отримання звіту про виконання або спонукання до виконання судового рішення [10]. Єврокомісією ухвалено 25.07.2001 COM(2001) 428 Білу книгу «Європейське врядування», де акцентується увага на відповідальності національних адміністрацій та судів за впровадження норм законодавства ЄС та активну роль національних судів у контролі за дотриманням норм права [11]. В аналітичній доповіді в межах проекту РЕ «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» (2018 рік) щодо захисту права на розгляд справи та виконання судового рішення в розумний строк узагальнено критерії ефективності: 1) якщо можна використати для прискорення ухвалення рішення судом; 2) засоби, спрямовані на попередження, а не на компенсацію за затримку розгляду справи чи виконання судового рішення; 3) поєднання пришвидшувального та компенсаторного засобів захисту є найкращим варіантом.

Суд як гарант справедливості в державі покликаний у розумні строки відновити порушене право, свободу, інтерес особи, забезпечивши контроль за діяльністю органів влади і місцевого самоврядування у правовідносинах з людиною. Окремі ухвали суду є дієвим і важливим засобом у своєчасному забезпеченні захисту прав та свобод людини. Відповідно до ст. 249 КАС України суд, виявивши під час роз-

гляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. У ЄДРСР знаходимо окремі ухвали: 86493864 – орган соцстрахування керується нормативно-правовими актами, що втратили чинність; 24383803 – окрема ухвала суду не була розглянута Мінсоцполітики України, проте за судовим запитом заступник Міністра висловлює неповагу до судового рішення; 88859322 – рішення суду виконано формально, заяви розглянуто з підстав, не передбачених Законом; 88329304 – виконавцем не було вжито жодних заходів передбачених законом; 88172196 – про необхідність роз'яснення відповідальним працівникам ДФС спеціального законодавства про сплату боргу (недоїмки); 87645400 – встановити та притягнути до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які допустили невиконання рішення суду; 85747258 – про невиплату пенсії.

Система соціального захисту є не просто актом гуманності суспільства, а незаперечним мотивом, стимулом діяльності працюючих, де чільне місце посідають напрями соціальної політики, що пов'язані із забезпеченням подальшого розвитку існуючої економічної та господарської систем [12]. Генеральною Асамблеєю ООН було затверджено 17 цілей сталого розвитку, де ціль 1: «подолання бідності», ціль 3: «міцне здоров'я і благополуччя», ціль 16: «сприяння побудові миролюбного й відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя», а доступ до соціальних послуг визначено нагальним завданням для забезпечення сталого розвитку [13]. Верховний Суд (№ 460/762/16-ц) зазначив: дотримання принципу належного врядування оцінюється одночасно з додержанням принципу пропорційності. ЄСПЛ у справі Рисовський проти України підкреслив особливу важливість принципу «належного врядування».

Помилки під час впровадження європейських принципів «належного врядування» на практиці можуть призвести до дестабілізаційних процесів [14]. ВАСУ у довідці від 01.05.2009 про узагальнення практики щодо соціального захисту дітей війни зазначив: «основною причиною виникнення спорів є недосконалість законодавчого регулювання соціального захисту осіб, зокрема складнощі у визначенні пріоритетності закону, що належить застосуванню до спірних правовідносин». Верховний Суд у справах № 295/13613/16-а, № 819/1430/17, № 806/3099/17, № 802/1933/18-а зазначив, що судовий контроль за виконанням рішення здійснюється у порядку КАС України, що не передбачає можливості подання окремого позову, предметом якого є спонукання відповідача до виконання судового рішення. В ЄДРСР знаходимо окремі ухвали щодо виконання функції відправлення правосуддя: 41301553 – суду першої інстанції необхідно було роз'єднати позовні вимоги у самостійні

провадження щодо статусу учасників війни та перебування на обліку; 86387570 – головою суду не проводиться контроль за дотриманням строків розгляду справи про виключення позивача із всіх видів забезпечення, а, відтак, і організація роботи суду знаходиться на неналежному рівні. Якісний судовий контроль у захисті прав і свобод людини у справах про соціальний захист впливає на забезпечення ефективної діяльності суб'єктів, що формують і реалізують соціальну і фінансову публічну політику, сприяє поінформованості та активізації участі громадськості у публічному управлінні. У ЄДРСР під час аналізу окремих ухвал у справах про соціальний захист було встановлено, що у графі «форма судового рішення» помилково значаться «особливі думки» як окремі ухвали: 86774282, 86654744 – «окремі думки суддів ВПВС» та 86774282, 86718233, 86566588 – «спільні окремі думки суддів Великої Палати Верховного Суду», що потребує технічного виправлення для покращення аналізу правозастосування з огляду на прозорість прийняття рішень та результати належного врядування [15]. Заслугове на увагу і підтримку версія Проекту Конституційної комісії II Розділу Конституції України з пропозиціями, де пропонується закріпити статтю 33-1 «право на належне врядування» в Основному Законі [16]. У справах про соціальний захист нагальним є запровадженням аналізу стану виконання рішень суду та оцінки реагування на окремі ухвали судів усіх інстанцій. Перспективними подальшими дослідженнями можна розглядати обґрунтування напрямів соціальної і фінансової політики в Україні у контексті макроекономічного регулювання розвитку суспільства, підвищення ефективності адміністративного судочинства у захисті соціально-економічних прав людини.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Віденська декларація та Програма дій Всесвітньої конференції з прав людини 25.06.1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_504/print.
2. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.
3. Попович М. Європа як система цінностей. Вимір раціональності як чинник європейської інтеграції України. Київ : Наукова думка, 2014. С. 3–35.
4. Лопушняк Г. С. Теоретико-методологічні засади державної соціальної політики України. URL: <https://mydisser.com/ua/catalog/view/45/371/11231.html>; <https://nbuv.gov.ua>
5. Реформа правосуддя та виконання рішень Європейського суду з прав людини: сучасний стан та довгострокові перспективи. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/165492-reforma-pravosuddya-ta-vikonannya-rishen-yevropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-suchasniy-stand-ta-dovgostrokovi-perspektivi>

6. Про внесення змін до статті 249 КАС України включений 04.02.2020 485-IX до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання: Законпроект № 2154 від 18.09.2019 (надано 20.09.2019). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66885
7. Валадес Д. Контроль над властью. М.: Идея-Пресс, 2006. 248 с.
8. Пронський Е., Колеснікова М. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_2_2/22.pdf
9. Сасевич О. Судовий контроль як механізм підвищення ефективності судових рішень. URL: https://protocol.ua/ua/sudoviy_kontrol_yak_mehanizm_pidvishchennya_efektivnosti_sudovih_rishen/
10. Берназюк Я. Процесуальні засоби забезпечення реалізації конституційної гарантії обов'язковості судового рішення в адміністративному судочинстві. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/166108-protsesualni-zasobi-zabezpechennya-realizatsiyi-konstitutsiyanoi-garantiyi-obovyazkovosti-sudovogo-rishennya-v-administrativnomu-sudochinstvi>
11. Біла книга «Європейське врядування» прийнята Єврокомісією 25.07.2001 COM(2001) 428. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf>; <http://upi.org.ua>
12. Давидюк О.О. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні; Центр перспект. соц. дослід. URL: <http://www.cpsr.org.ua/index.php?option>
13. Документ Саміту 2015 року в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року». URL: http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf
14. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf
15. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1>.
16. Проект Конституційної комісії II Розділу Конституції України з пропозиціями В. Речицького. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/versiya-projektu-konstytutsijnij-komisiji-ii-rozdilu-konstytutsiji-z-propozytsiyamy-vsevoloda-rechytyskoho-stanom-na-17-lypnya-2015/>

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*

В'ячеслав ХОХУЛЯК

*суддя, Верховний Суд,
доктор юридичних наук, доцент*

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОГО ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

Формулювання наукових висновків та побудова відповідних теоретичних конструкцій про закономірності здійснення судового захисту соціальних прав, як і розробка на їх основі практичних рекомендацій щодо можливих шляхів вдосконалення цього процесу, нерозривно пов'язані з аналізом ефективності судового захисту соціальних прав як правового явища. У зв'язку із цим, актуальною є проблема конкретизації змісту категорії «ефективність судового захисту», уніфікації її застосування у юридичній науці, законодавстві та судовій практиці.

Аналіз наукових джерел дає змогу дійти узагальненого висновку, що у юридичній літературі ефективність як загальнотеоретична категорія переважно трактується через призму співвідношення цілі існування певного правового явища до результату його функціонування [1, с. 148; 2, с. 222]. Однак слід визнати, що такий підхід до розуміння категорії ефективності у вітчизняній науці не є загальноприйнятим. Зокрема, як резонно зауважує Л. М. Москвич, розкриваючи зміст поняття «ефективність судової системи», ціль, і результат об'єктивно є суттю явища. Тому, вони ніколи не можуть стати його внутрішньою властивістю. Уже з цієї причини ефективність не можна розглядати одночасно і як властивість судової системи, і як відношення її цілі та результату. У зв'язку з цим жодна внутрішня властивість, в тому числі і ефективність, не може розглядатися як її співвідношення з іншими зовнішніми явищами, а лише має вираз в такому відношенні [3, с. 151].

Існують й інші підходи до розуміння ефективності як правового явища. Зокрема ефективність трактується як певний кількісний показник, який віддзеркалює ступінь відповідності реальних відносин, що склалися в певній сфері, якійсь типовій формі, ідеальному уявленню [4, с. 96]. Під ефективністю розуміється також спро-

можність впливати на суспільні відносини у певному, корисному для суспільства напрямі [3, с. 151].

Водночас саме через призму співвідношення цілі та результату у правовій науці традиційно визначають і критерії ефективності судового захисту, якими є постійні величини, що уособлюють оптимальні умови, за яких досягається мета діяльності адміністративних судів, певні стандарти якості функціонування системи цих органів [4, с. 97].

Загалом у юридичній літературі науковці досліджували критерії оцінювання ефективності різних аспектів діяльності судів. Одні автори визначали критерії ефективності правосуддя, інші – судової діяльності, деякі – судочинства або всієї судової системи чи судової влади. Існує також позиція визначати критерії оцінювання ефективності суду виключно в кількісних показниках, які вимірюються кількістю судових помилок. Щоправда, вона зазнала справедливої критики, оскільки застосування лише кількісних показників може зумовити погіршення якості правосуддя та призвести до втрати довіри конкретних осіб, що звертаються до адміністративного суду за захистом своїх прав. Тому в науковій літературі обґрунтовується доцільність використання як кількісних, так і якісних показників у своїй сукупності [2, с. 223]. Саме на такому використанні наполягає й міжнародна практика оцінювання діяльності судових органів. За допомогою кількісних показників можливо встановити результативність досягнення цілей діяльності адміністративних судів і витрати на її забезпечення, а якісні показники допоможуть сформулювати положення щодо ефективності такої діяльності [2, с. 223].

У галузевих юридичних науках також традиційно визначають критерії ефективності судового розгляду на основі співвідношення цілі та результату. Так, наприклад, ефективність правосуддя в цивільних справах характеризується як здатність (властивість) правосуддя як виду здійснення судом у встановленій законом цивільній процесуальній формі державної діяльності щодо розгляду та вирішення конкретних судових справ із ухваленням у них законних, обґрунтованих і справедливих постанов, забезпечуючи за певних умов досягнення соціально значущих цілей. Аналогічні підходи до розуміння даного поняття мають місце і в науці господарського права. Зокрема, ефективність господарського судочинства вимірюється за доступністю, справедливістю, неупередженістю, об'єктивністю й законністю правосуддя, оптимальністю строків прийняття остаточного (в конкретній судовій інстанції) судового рішення у справі [5, с. 22].

Розкриваючи зміст критеріїв ефективності судового захисту соціальних прав у адміністративному процесі, слід виходити з того, що вони вибудовуються на основі завдань і цілей адміністративного судочинства. Як визначено положенням

ч. 1 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, 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.

Як зазначено у рішенні Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003, правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах. Загальною декларацією прав людини 1948 року передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (стаття 8). Право на ефективний засіб захисту закріплено також у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (стаття 2) і в Конвенції про захист прав людини та основних свобод (стаття 13).

При цьому зазначимо, що згідно з Додатком до Рекомендації Rec (2004) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту» від 12 травня 2004 року, «ефективність» «засобу правового захисту» в значенні статті 13 не залежить від визначеності позитивного для заявника результату; проте вона містить певну мінімальну вимогу щодо швидкості розгляду [6]. Цей критерій ефективності судового розгляду пов'язується з категорією розумного строку судочинства. Так, міжнародні стандарти з ефективного судочинства визначають неправомірним продовження державою строків розгляду понад ті, які можна припустити як розумні.

Однак сьогодні відповідність такому критерію ефективності судового розгляду соціальних спорів часто продовжує залишатись проблемною через наявність на розгляді у адміністративних судах значно більшої кількості справ, ніж вони фізично здатні розглянути у визначені законом строки. У зв'язку з цим, однозначно позитивно можна характеризувати такі сучасні напрямки удосконалення адміністративного процесуального законодавства, як процесуальне закріплення скороченої судової процедури, створення в законодавчому порядку процесуальних фільтрів для справ незначної складності тощо.

Необхідність ефективного судового захисту прав у своїх рішеннях неодноразово підкреслював Європейський суд з прав людини. Наприклад, у п. 75 рішення від 05.04.2005 у справі «Афанасьєв проти України» (заява № 38722/02) ЄСПЛ зазначає, що засіб захисту, який вимагається згаданою статтею, повинен бути «ефективним», як у законі, так і на практиці, зокрема у тому сенсі, щоб його використання не було ускладнене діями або недоглядом органів влади відповідної держави. Як відзначив

у своєму рішенні від 07 травня 2002 року Конституційний Суд України, судовий захист соціальних прав необхідно розглядати як вид державного захисту прав і свобод людини і громадянина. Саме держава бере на себе такий обов'язок відповідно до частини другої статті 55 Конституції України. Право на судовий захист передбачає і конкретні гарантії ефективного поновлення в правах шляхом здійснення правосуддя, а відсутність такої можливості обмежує це право.

Не менш важливим критерієм ефективності судового захисту соціальних прав, на якому слід зупинитись окремо, є незалежність і безсторонність (неупередженість) суду, що встановлені законом, як елемент побудови та функціонування ефективної судової системи загалом. При цьому, критерій незалежності суду включає в себе низку окремих складових, серед яких спосіб призначення суддів, строк їх перебування на посаді, існування гарантій від зовнішнього впливу та наявність у суду зовнішніх ознак незалежності тощо.

Отже, можна стверджувати, що критерії ефективності судового захисту соціальних прав у адміністративному процесі відображають відповідні стандарти якості судового розгляду, що встановлені нормами міжнародного та національного права та втілені у завданнях і цілях адміністративного судочинства.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Джавадов Х. А. Понятие эффективности гражданского судопроизводства: основные подходы и проблемы. *Право. ua*. 2016. № 1. С. 147–150.
2. Демченко С. Складники ефективності господарського судочинства. *Вісник Академії управління МВС України*. 2010. № 2(14). С. 21–27.
3. Іванченко О. Система критеріїв оцінювання ефективності діяльності судів під час надання судових послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 222–225.
4. Мартянова С. М. Чинники ефективності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 96–101.
5. Москвич Л. М. Міжнародні стандарти ефективності судової системи та їх значення під час проведення судової реформи в Україні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. № 2. С. 151–157.
6. Рекомендація Rec (2004) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту». Ухвалено на 114-й сесії Комітету міністрів Ради Європи від 12 травня 2004 року.

Ганна ШЕРСТЮК

керуюча, адвокатське бюро «Ганни Шерстюк», адвокат

НЕОБХІДНІСТЬ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ РІШЕНЬ У СОЦІАЛЬНИХ СПОРАХ

Виходячи з того, що проблеми із виконанням рішень суду як майнового, так і немайнового характеру, зокрема щодо належного захисту або відновлення порушених соціальних прав, в українському адміністративному процесі стали системними, законодавець передбачив спеціальні засоби судового контролю за процесом виконання. Загалом судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних справах є особливим видом процесуального захисту приватних прав фізичних та юридичних осіб. Авжеж, судовий контроль безпосередньо не забезпечує виконання судового рішення втім істотно сприяє його вчасній та ефективній реалізації [1].

У своєму дисертаційному дослідженні М. І. Труш доцільно наголошує на тому, що чинне адміністративно-процесуальне законодавство передбачає такі спеціальні засоби контролю за виконанням судового рішення: надання звіту про виконання судового рішення; накладання штрафу за невиконання судового рішення та визнання протиправності рішень, дій чи бездіяльності, здійснених владним суб'єктом – відповідачем на виконання рішення суду [2].

Подання звіту та накладання штрафу є досить дієвими засобами судового контролю за виконанням рішення на сьогоднішній день, хоча так було не завжди. Адміністративно-процесуальне законодавство України не встановлює чітких обмежень стосовно того, коли саме повинно бути вирішено питання щодо встановлення судового контролю. Теоретично зазначене питання може вирішуватися як безпосередньо в судовому рішенні, так і в окремій ухвалі після ухвалення рішення по справі [3]. Втім довгий час існувала чітка позиція адміністративних судів, яка зводилася до того, що всі питання, пов'язані із застосуванням судового контролю повинні вирішуватися до або під час прийняття судового рішення. Зазначений підхід істотно обмежував права заінтересованої особи, адже фактично застосування заходів із судового контролю було монополюючі поміщено в руки саме суду. Останні декілька років поспіль судова практика змінила вектор. Наразі питання встановлення судового контролю може вирішуватися й після прийняття рішення за відповідною заявою заінтересованої сторони (приклад – Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 20

червня 2018 року по справі № 800/592/17) [4]. Проте варто пам'ятати, що встановлення судового контролю є правом суду, а не його обов'язком, хоча встановлення такого обов'язку на законодавчому рівні сприятиме належному і швидкому відновленню порушених соціальних прав фізичних осіб після тривалого судового розгляду, що викликано значною завантаженістю адміністративних судів.

Накладання штрафу за наслідками розгляду звіту або його неподання виглядає ефективним способом судового контролю, виходячи із суттєвої суми, яку належить сплатити, але не завжди логічним. За чинним законодавством штраф накладається на керівника того органу, який повинен був виконати судові рішення. При цьому далеко не в усіх випадках керівник вправі самостійно виконати рішення суду. Колегіальні органи влади, зазвичай, виконують судові рішення шляхом спільного головування на засіданні відповідного органу (наприклад, Верховна Рада України, місцеві ради тощо). Отже, невиконання судового рішення може бути провиною великої кількості уповноважених осіб відповідного державного органу, а штрафні санкції за це накладаються лише на керівника такого органу. У цьому контексті все більшої популярності набувають міркування вчених стосовно того, що необхідно більш конкретизувати норму про штраф за наслідками розгляду звіту або його неподання. Необхідно, аби санкція знайшла ту особу, яка дійсно винна у невиконанні судового рішення.

За умови добросовісного здійснення своїх обов'язків щодо виконання судового рішення, колегіальний орган (його керівник) можуть й не бути піддані санкції у вигляді штрафу, адже саме по собі невиконання судового рішення не містить ознак складу правопорушення. Також не слід ігнорувати ту обставину, що сплата штрафу не позбавляє обов'язку виконати судові рішення та подати відповідний звіт.

Значна кількість науковців зауважує й на тому, що в українських реаліях непогано було б наділити суд можливістю приймати управлінське рішення замість органу публічної адміністрації у чітко передбачених випадках. За основу пропонується взяти досвід країн із розвинутою адміністративною юстицією. Так, в своєму рішенні суд чітко визначає термін, в який суб'єкт владних повноважень повинен виконати судові приписи. Якщо після закінчення визначеного строку суб'єкт владних повноважень не видав відповідного адміністративного акту, замість нього це може зробити суд, керуючись адміністративним розсудом належним органу публічної адміністрації, який не спромігся виконати судові рішення. Такий механізм вже не один рік успішно функціонує в Австрії.

Отже, підсумовуючи все вищевикладене, слід зазначити, що в контексті адміністративного судочинства одним з ключових питань завжди постає питання щодо виконання судового рішення. Часто на момент, коли рішення набрало законної

сили, виконати його вже неможливо. Подібні випадки, на жаль, є непоодинокими й, аби змінити ситуацію на краще, треба дещо змінити загальний підхід до виконання судових рішень в адміністративних справах на загальнодержавному, доктринально-правовому рівнях. Варто прискіпливо вивчати поради Європейського суду з прав людини та ретельно підходити до складання повного тексту рішення в кожній, окремо взятій справі. Саме якість судового рішення виступає головною запорукою ефективності його подальшого виконання. Досить докладним здається й механізм судового контролю за виконанням рішень. Проте в структурі судового контролю за виконанням рішення доцільно було б змінити норми, які пов'язані із накладанням штрафів за наслідком розгляду звіту або його неподання. Виключна відповідальність керівника не завжди логічна, а відтак повинна бути змінена на конкретизовану відповідальність тієї особи, яка винна у невиконанні судового рішення.

Україні очевидно треба боротися із проблемою невиконання судових рішень не тільки в адміністративному процесі, а й в усіх інших. В іншому випадку Україна так й залишиться в очах європейської спільноти як країна, де неможливо реально захистити приватні права фізичних або юридичних осіб від свавілля органів публічної адміністрації. Існують обґрунтовані сподівання стосовно того, що принцип обов'язковості судових рішень для всіх та кожного не буде надалі залишатися «мертвою нормою», а поступово дійсно втілиться в життя. Не викликає сумнівів, що без реального виконання судових рішень не може йти мова ані про правову державу, ані про правове суспільство.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччина, Україна): Наук.-практ. посібник/ Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа / за заг. ред. Бевзенка Володимира. К.: Алерта, 2013. 289 с.
2. Труш М. І. Судове рішення в адміністративному процесі: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ Марта Ігорівна Труш //; Міністерство освіти і науки України, Львівський національний університет ім. Івана Франка. Львів, 2017. 167 с.
3. Івасин О. Р. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві: спеціальні способи / О. Р. Івасин// Науково-інформаційний віс-

- ник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право. 2017. № 4. С. 84–85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2017_4_16
4. Ухвала Великої Палати Верховного Суду по справі № 800/592/17 від 20.06.2018 р. (Єдиний державний реєстр судових рішень). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74927343>
 5. Кодекс адміністративного судочинства України: зі змінами та доповненнями станом на 8 лютого 2020 року.: (офіц. текст). К.: Паливода А. В., 2020. 260 с. (Кодекси України).

Ігор ШМАРІН

*помічник голови, Запорізький
окружний адміністративний суд,
кандидат юридичних наук*

СУДОВИЙ ЗБІР ЯК ПЕРЕПОНА НА ШЛЯХУ ДО ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ В СОЦІАЛЬНИХ СПОРАХ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ З ПОЗИЦІЇ СУДУ ЯК УЧАСНИКА СПРАВИ (У СТАТУСІ ВІДПОВІДАЧА)

З огляду на соціальну та конституційно-правову цінність правосуддя, а також його особливе місце в системі гарантій захисту прав, свобод і законних інтересів, право на доступ до правосуддя переважно розглядається як невід'ємна складова права на звернення до суду та передумова його реалізації [1, с. 41].

Одразу зауважимо, що в науковій площині тема доступу до правосуддя взагалі та інститут судового збору як його інструмент зокрема не є новими, адже ця проблематика достатньо активно досліджувалась науковцями у галузях конституційного права та адміністративного судочинства, зокрема М. Г. Александровим, В. М. Бевзенком, С. П. Головатим, О. Ф. Скакун, В. В. Копейчиковим, А. А. Павлишиним, Н. І. Севостьяною, Ю. С. Шемчушенком та іншими. Також, правові аспекти застосування пільг щодо сплати судового збору є достатньо опрацьованими на правозастосовному рівні.

Поряд із цим, питання співвідношення обов'язку сплати судового збору та конституційного принципу доступу до правосуддя досліджувались, як правило, з позиції громадян та/або юридичних осіб як учасників судових процесів. У свою чергу, недостатньо проаналізованими залишаються проблемні аспекти, що мають місце при реалізації судами саме як учасниками справи (відповідачами) конституційного права на апеляційне та касаційне оскарження рішень, ухвалених не на їхню користь.

Необхідно зазначити, що протягом останніх років судді (ті, які відправляють правосуддя, та судді у відставці), працівники апаратів судів активно звертаються до адміністративних судів за захистом своїх соціальних прав, зокрема з позовами про стягнення заробітної плати, зобов'язання нарахувати та виплатити у більшому

розмірі суддівську винагороду за попередні періоди, здійснення перерахунку додаткової оплачуваної відпустки та щомісячної надбавки за вислугу років тощо. Мотиви звернення до суду істотно різняться, однак вони не є предметом дослідження.

При поданні відповідних позовів позивачі не обмежені строками звернення до суду та не обтяжені необхідністю сплати судового збору. Такий стан справ обумовлений приписами Кодексу законів про працю України та Закону України від 08.07.2011 № 3674-VI «Про судовий збір», а саме:

- статтею 233 Кодексу законів про працю України, згідно з якою у разі порушення законодавства про оплату праці працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати без обмеження будь-яким строком [2];
- пунктом 1 частини першої статті 5 Закону України від 08.07.2011 № 3674-VI «Про судовий збір», згідно з якою від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях звільняються позивачі – у справах про стягнення заробітної плати та поновлення на роботі [3].

Практика застосування зазначених вище правових норм також є усталеною та не викликає зауважень.

Поряд із цим, на стадії реалізації права на апеляційне чи касаційне оскарження у випадку ухвалення судового рішення не на користь суду як учасника публічно-правового спору виникають об'єктивні складнощі.

Суд як орган державної влади у разі, якщо вважає ухвалене не на його користь судове рішення протиправним, при поданні апеляційної чи касаційної скарги має сплачувати судовий збір у розмірі, визначеному законодавцем у Законі України від 08.07.2011 № 3674-VI «Про судовий збір». Відповідний підхід закріплений законодавцем у статтях 1-3 вказаного вище нормативно-правового акту.

У свою чергу, як вбачається зі змісту статті 5 цього нормативно-правового акту, законодавець у справах про стягнення заробітної плати та поновлення на роботі відніс позивачів до кола суб'єктів, звільнених від сплати судового збору в усіх судових інстанціях під час розгляду відповідних справ [3].

Тлумачення наведених вище положень Закону України від 08.07.2011 № 3674-VI «Про судовий збір» з позиції наявності у відповідача обов'язку сплачувати судовий збір за подачу апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення у справах про стягнення заробітної плати та поновлення на роботі є передбачуваним та тривіальним.

Натомість пропонуємо подивитись на цю проблему крізь призму статті 4 Закону України від 08.07.2011 № 3674-VI «Про судовий збір», предмет регулювання якої стосується розмірів ставок судового збору. Вбачається, що законодавець сконструю-

вав її так, що ставка судового збору за подання апеляційної чи касаційної скарги в усіх видах судочинства складає відсоток від суми, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, іншої заяви і скарги.

Отже, постає дивне, але, на наш погляд, доволі логічне питання: якщо позивач за подачу позову про захист своїх соціальних прав не повинен був сплачувати суму судового збору в силу встановленої законом пільги, то чи справедливим у такому випадку є обов'язок суду як учасника справи (відповідача) сплачувати судовий збір за подачу апеляційної, касаційної чи іншої скарги?

На наш погляд, абсолютно ні. По-перше, подібна ситуація не узгоджується з конституційним та адміністративно-процесуальним принципом рівності учасників судового процесу перед законом і судом. Так, відповідно до статті 129 Конституції України однією з основних засад судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом [4]. Ця конституційна норма кореспондується з положеннями частини третьої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якою одним з основних засад (принципів) адміністративного судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом [5]. Отже, у разі відсутності в кошторисі суду як органу державної влади видатків на сплату судового збору (а такий стан справ доволі часто має місце) останній може подавати власні доводи та заперечення по суті справи лише в суді першої інстанції.

Вважаємо, що в такому випадку однозначно вбачається дисбаланс у сфері захищеності права на доступ до правосуддя у соціальних спорах між позивачем та відповідачем.

По-друге, усі судові установи за своєю організаційно-правовою формою є органами державної влади – тобто органами, які беруть активну участь у реалізації функцій держави, використовуючи для цього відповідні форми і методи. Відтак, суди за своїм ідеологічним призначенням покликані реалізовувати інтереси держави.

Конституційний Суд України, розглядаючи справу за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді), у рішенні від 8 квітня 1991 року № 1-1/99 зазначив, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів.

Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування

її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо [6].

Незважаючи на об'єктивні потреби у здійсненні судами як органами державної влади загальнодержавної політики, законодавець у статті четвертій Закону України від 08.07.2011 № 3674-VI «Про судовий збір» закріпив принцип домінування захисту інтересів фізичної або юридичної особи у взаєминах із державою, що також, на наш погляд, є неприйнятним.

З огляду на вищевикладені обставини, вважаємо, що в умовах сьогодення для судів як учасників справи (відповідачів) в соціальних спорах створені перепони на шляху доступу до правосуддя у вигляді судового збору. Такий стан справ потребує від законодавця пошуку ефективних шляхів вирішення висвітленої проблеми. На наш погляд, позитивного результату у цьому питанні можна досягти шляхом зміни підходу до розповсюдження пільг на сплату судового збору. Зокрема, доцільним видається запровадження розповсюдження пільг на сплату судового збору у соціальних спорах не виключно на позивачів, а повністю на категорію відповідних соціальних справ.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Лужанський А.В. Доступ до правосуддя як суб'єктивне конституційне право / А.В. Лужанський. *Вісник Верховного Суду України*. 2011. № 1. С. 41–44.
2. Кодекс законів про працю України: закон України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII // *Відомості Верховної ради УРСР*. 1971. дод. до № 50. 375 с.
3. Про судовий збір : Закон України № 3674–VI від 8 липня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 9. 112 с.
4. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. 141 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (в редакції Закону України № 2147-VIII від 03.10.2017). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. 446 с..
6. Справа № 1-1/99 за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді): рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.

СЕКЦІЯ IV. СУДОВА ПРАКТИКА В СОЦІАЛЬНИХ СПОРАХ

Jautrite BRIEDE

judge of the Administrative

Department, the Supreme Court of Latvia

THE STATUS OF A LOW-INCOME PERSON AND RELATED PROCEEDINGS IN THE ADMINISTRATIVE COURTS OF LATVIA

In my report, I will not talk about the complicated interpretation of the rules by the Latvian administrative courts, as they are most likely related to the specific situation in Latvia. I will only outline the general rules on the status of the low-income person and share experience of administrative courts on some issues that may be of interest and relevance to Ukrainian colleagues.

In this report, the term *low-income person* will be used to refer to a person who is temporarily in material difficulty. The term *low-income person* will be used as a synonym for a needy person.

Similar to Article 1 of the Constitution of Ukraine, the preamble of the Constitution of Latvia [1] states that Latvia is a socially responsible state. Article 109 of the Constitution provides that everyone has the right to social security in old age, for work disability, for unemployment and in other cases as provided by law.

One of the laws governing legal relations in the field of social law is the Law on Social Services and Social Assistance [2]. According to Article 32 of the law the purpose of social assistance is to provide material support to low-income families (persons) and persons in a crisis situation in order to satisfy their basic needs and to promote the participation of persons of working age in the improvement of their situation. This law does not apply to cases regulated by Law on State Social Allowances [3] determining the types of state social benefits received by persons belonging to certain groups in certain situations (childbirth, childcare, adoption, disability, funeral, etc.).

The state has introduced a number of benefits for low-income families and individuals in various areas. For example, they receive free legal aid, reduced electricity bills, a 90 percent real estate tax rebate, an exemption from a patient's contribution to a health care facility, full reimbursement of medicines or medical devices, and reduced fees for visits to several cultural institutions [4].

Article 33 of the Law on Social Services and Social Assistance obligates the Cabinet of Ministers to determine the level of income and material conditions below which a family or a person living separately is recognised as needy, and the procedures by which a family (person) shall be recognised as needy. The Cabinet adopted Regulation No. 299 on 30 March 2010 «Regulations Regarding the Recognition of a Family or Person Living Separately as Needy» [5]. The family (person) shall be recognised as needy if its average monthly income during the last three months per each member of the family does not exceed EUR 128.06 and if 1) it does not own savings of monetary funds or property (there are several exceptions); 2) it has not entered into a maintenance contract; 3) it does not receive services of a long-term social care and social rehabilitation institution or is not imprisoned; 4) the person has been registered with the State Employment Agency as an unemployed person.

It must be noticed that the Constitutional Court of Republic of Latvia held on 16 July 2020 to recognise the words «if its average monthly income during the last three months per each member of the family does not exceed EUR 128.06» as being incompatible with Article 1 and Article 109 of the Constitution (Satversme) of the Republic of Latvia and void as of 1 January 2021. The Constitutional Court found that the measures, which the State had introduced to ensure to persons the possibility to exercise their social rights, had not been introduced properly. They do not ensure to every person the possibility to exercise their rights to social assistance at least in the minimum scope [6].

At the same time, it should be noted that this particular provision has not been challenged in administrative courts so far.

There have been disputes in the courts over what should be taken into account when assessing monthly income of the person. For example, there was a case, in which the legal question was resolved as to whether a loan received from another natural person for the purpose of making mortgage payments for a person's home should be indicated in the declaration of means as a person's income. The Supreme Court concluded that the funds from the loan received could be considered as income. Even if, in the formal sense of accounting, a person's balance sheet of assets and liabilities does not change and a person has a counter-obligation to repay it, it is relevant in the context of providing social assistance whether the person is able to cope with life's difficulties. If a person uses the received loan to cover his / her basic daily needs and if these funds help the person to

overcome life difficulties, then not to include these funds in the person's income would be contrary to the purpose of social assistance.

Most disputes in administrative courts have been considered as to whether the circumstances provided for in the above-mentioned regulations of the Cabinet of Ministers have been correctly assessed. For example, is real estate owned by a person to be considered as such that is an exclusionary circumstance for granting the status of a low-income person.

There was a case when a person owned a house, she lived in one apartment of this house, but three apartments were rented to other people. She was refused the status of a deprived person because she owns real estate. The person applied to the administrative court complaining that it is not possible to make a profit from the real estate, because the building is in poor technical condition, therefore the apartments can be rented only for a small amount, as well as the tenants often do not pay rent, thus the applicant has to pay for tenants' utilities. The court rejected this argument, saying that whether and to what extent the applicant actually made a profit from renting the property depended on the applicant's conduct with his property [7]. In reformulating the court's findings, the court actually found that the person could improve her financial situation on her own, but did not do so.

It should be noted that the Supreme Court decided the case by a judgment, not by a simple refusal to initiate cassation proceedings, as is usually the case where there are no significant issues of interpretation of the law in the case. Thus, the court has had doubts as to whether or not the technical condition of the building should be taken into account. In fact, the court could have come to the opposite decision, saying that although the prerequisite of technical condition is not explicitly provided by law, it should be there, there is a gap in the law [8]. Namely, it is possible that the legislator has not imagined such a situation when, despite the fact that a person owns property, it would be fair, however, to provide assistance to a person who owns a house in poor technical condition and in which he or she lives. In such cases, the court may apply the methods of further development of law and interpret the legal norm by extending its verbal scope. Besides the Supreme Court has recognised in another case that the conditions for granting the status of a low-income person should be such that they do not force a person to lose his or her only home [9]. However, the Supreme Court in the above-mentioned case adhered to the verbal text of the norm without extending it.

Administrative courts have also considered disputes arising from the unjustified granting of low-income person status. These cases usually involve not only status issues but also the obligation to repay the benefit received illegally. Article 39 of the Law on Social Services and Social Assistance provides [1] that the competent administrative

body shall take a decision on recovery of a social assistance benefit paid, if it detects that the relevant benefit has been paid out unjustifiably due to the fault of a client, if the client has provided false or incomplete information or failed to notify regarding changes that may affect the right to such benefit or the amount thereof.

For example, there was a case, in which the mother has stated in a declaration to receive the benefit that she maintains three children and all children live with her. The competent administrative body later learned that one of the applicant's daughters did not actually live in the applicant's home in Riga for most of the period for which social assistance was granted and that she did not share the applicant's family's basic expenses at that time, as her basic needs, including housing and food, were provided by grandmother living in Luxembourg. The competent administrative institution annulled its decision to grant the benefit and ordered the repayment of the money paid to the applicant. In court, the applicant argued that the benefits received had been used for her daughter's needs. However, the court concluded that this was irrelevant in the present case. Family law and social rights have different views on family members. From the point of view of social rights, the fact of living together is important [10].

Although this report only dealt with uncomplicated cases, it should be noted that, in general, disputes over the interpretation of law in this area are relatively rare. In cases before the Supreme Court, the Court has agreed with the lower courts and the competent administrative body that a person should primarily take care of his or her own subsistence. The state should provide assistance and grant the status of a low-income only if a person is unable to do so for justified reason. The mistakes of the competent administrative bodies, which lead to the annulment of administrative acts which they have issued, are relatively rare in this area of social law.

REFERENCES

1. The Constitution of the Latvia. Adopted on 07.11.1922. <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980-the-constitution-of-the-republic-of-latvia>
2. Law on Social Services and Social Assistance of the Republic of Latvia. Adopted on 31.10.2002. <https://likumi.lv/ta/en/en/id/68488-law-on-social-services-and-social-assistance>
3. Law on State Social Allowances of the Republic of Latvia. Adopted on 31.10.2002. <https://likumi.lv/ta/en/en/id/68483-law-on-state-social-allowances>
4. Atvieglojumi un palīdzība trūcīgam un maznodrošinātam ģimenēm (personām). <https://www.google.com/search?q=sk.%3A+Atvieglojumi+un+pal%C4%ABdz%C4%ABba+tr%C5%ABc%C4%ABg%C4%81m+un+maznodro%C5%A1in%C4%81t%C4%81>

- m+%C4%A3imen%C4%93m+(person%C4%81m).&rlz=1C1GCEU_enLV870LV870&oq=sk.%3A+Atvieglojumi+un+pal%C4%ABdz%C4%ABba+tr%C5%ABc%C4%ABg%C4%81m+un+maznodro%C5%A1in%C4%81t%C4%81m+%C4%A3imen%C4%93m+(person%C4%81m).&aqs=chrome..69i57j69i60.4964j0j1&sourceid=chrome&ie=UTF-8
5. Regulations Regarding the Recognition of a Family or Person Living Separately as Needy <https://likumi.lv/ta/en/en/id/207462-regulations-regarding-the-recognition-of-a-family-or-person-living-separately-as-needy>
 6. Case No. 2019-25-03, judgement of the, the Constitutional Court of the Republic of Latvia on 16.07.2020. <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/press-release/the-norm-which-envisages-the-average-income-level-at-not-exceeding-which-a-person-or-a-family-is-to-be-recognised-as-being-needy-is-incompatible-with-article-1-and-article-109-of-the-satversme/>
 7. Case No. A420225215, SKA-74/2019, judgement of the Department of Administrative Cases, the Supreme Court of Latvia on 12.06.2019.
 8. On filling the gaps in the law: J.Neimanis. Ievads tiesibas [Introduction to Law]. Riga, 2004, 174.-175.lpp.
 9. Case No. A420225314, SKA-167/2018, judgement of the Department of Administrative Cases, the Supreme Court of Latvia on 22.06.2018.
 10. Case No. A420151915, SKA-273/2018, judgement of the Department of Administrative Cases, the Supreme Court of Latvia on 12.07.2018.

Яутріте БРІЄДЕ

суддя Адміністративного департаменту
Верховного Суду Латвії

СТАТУС МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНОЇ ОСОБИ ТА ВІДПОВІДНІ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ ЛАТВІЇ

У своїй доповіді я не говоритиму про складне тлумачення норм адміністративними судами Латвії, оскільки вони, перш за все, пов'язані з конкретною ситуацією в Латвії. Я лише окреслю загальні правила стосовно статусу *малозабезпеченої особи* та поділюсь досвідом адміністративних судів з деяких питань, які можуть зацікавити та мати значення для українських колег.

У цій доповіді термін *малозабезпечена особа* буде використовуватися для позначення особи, яка тимчасово зазнає матеріальних труднощів. Термін *малозабезпечена особа* вживатиметься як синонім *нужденної особи*.

Подібно до статті 1 Конституції України, в преамбулі Конституції Латвії [1] зазначено, що Латвія є соціально відповідальною державою. Стаття 109 Конституції передбачає, що кожен має право на соціальне забезпечення в похилому віці, у випадку непрацездатності, безробіття та в інших випадках, передбачених законом.

Одним із законів, що регулюють правовідносини у сфері соціального права, є Закон «Про соціальне обслуговування та соціальну допомогу» [2]. Відповідно до статті 32 цього Закону метою соціальної допомоги є надання матеріальної підтримки малозабезпеченим родинам (особам) та особам, які перебувають у кризовій ситуації, для задоволення їхніх основних потреб, а також сприяння участі осіб працездатного віку в поліпшенні їхнього економічного становища. Цей Закон не застосовується до випадків, які регулюються Законом «Про державну соціальну допомогу» [3], який визначає види державної соціальної допомоги, що одержують особи, які належать до певних груп в певних ситуаціях (народження, догляд за дитиною, усиновлення, інвалідність, похорон тощо).

Держава запровадила пільги для малозабезпечених родин та окремих осіб в різних сферах. Наприклад, вони отримують безкоштовну правову допомогу, зменшені рахунки за постачання електроенергії, 90-відсоткову знижку на податок на нерухомість, звільнення від сплати пацієнтом внеску до медичного закладу, повне відшкодування витрат на медикаменти або медичне обслуговування, а також знижку на оплату за відвідування декількох культурних установ [4].

Стаття 33 Закону «Про соціальні послуги та соціальну допомогу» зобов'язує Кабінет Міністрів визначити рівень доходів і матеріальний стан, нижче яких родина або особа, яка проживає окремо, визнається нужденною, а також процедуру, відповідно до якої родина (особа) визнається нужденною. 30 березня 2010 року Кабінет Міністрів затвердив Постанову № 299 «Положення про визнання родини або особи, яка проживає окремо, нужденною» [5]. Родина (особа) визнається такою, що потребує матеріальної допомоги, якщо її середньомісячний дохід протягом останніх трьох місяців на кожного члена сім'ї не перевищує 128,06 євро і якщо 1) у неї немає заощаджень грошових коштів або майна (є кілька винятків); 2) вона не уклала договір про утримання; 3) вона не отримує послуги від установи довгострокового соціального догляду та соціальної реабілітації або не перебуває у в'язниці; 4) особа зареєстрована в Державному агентстві зайнятості як безробітна.

Слід зазначити, що Конституційний суд Латвійської Республіки 16 липня 2020 року визнав висловлювання «якщо середньомісячний дохід на кожного члена сім'ї протягом останніх трьох місяців не перевищує 128,06 євро» несумісним зі статтею 1 і статтею 109 Конституції («Satversme») Латвійської Республіки та недійсним з 1 січня 2021 року. Конституційний Суд встановив, що заходи, впроваджені державою для забезпечення особам можливості здійснювати їхні соціальні права, не були впроваджені належним чином. Вони не надають кожній людині можливість здійснювати свої права на соціальну допомогу принаймні в мінімальному обсязі [6].

Однак варто зазначити, що це конкретне положення досі не було оскаржено в адміністративних судах.

У судах виникла розбіжність у поглядах на те, що саме слід враховувати при оцінці щомісячного доходу особи. Наприклад, був випадок, коли вирішувалося правове питання про те, чи слід вказувати в декларації коштів як дохід особи кредит, отриманий нею від іншої фізичної особи, необхідний для здійснення іпотечних платежів за її житло. Верховний Суд прийшов до висновку, що кошти, отримані від кредиту, можна розглядати як дохід. Навіть якщо в офіційному бухгалтерському обліку баланс активів та пасивів людини не змінюється, і у нього є зустрічне зобов'язання з його погашення, то в контексті надання соціальної допомоги важливо, чи здатна людина впоратися з життєвими труднощами. Якщо особа використовує отриманий кредит для покриття своїх основних повсякденних потреб, і якщо ці кошти допомагають їй долати життєві труднощі, то невключення цих коштів в дохід особи буде суперечити меті соціальної допомоги.

Більшість справ в адміністративних судах розглядалося на предмет правильної оцінки обставин, передбачених вищезгаданими постановами Кабінету Міністрів. Наприклад, чи має нерухомість, що належить особі, розглядатись як виключна обставина для отримання статусу малозабезпеченої особи.

Був випадок з однією особою, яка мала у володінні будинок, вона жила в одній квартирі цього будинку, але три квартири були здані в оренду іншим особам. Їй відмовили в статусі нужденної, тому що вона володіє нерухомістю. Особа звернулась до адміністративного суду зі скаргою, аргументуючи своє право тим, що від нерухомості неможливо отримати прибуток, тому що будівля знаходиться у поганому технічному стані, через що квартири можна здавати тільки за невелику суму, а квартиронаймачі часто не платять орендну плату, тому заявниці доводиться платити за їхні комунальні послуги. Суд відхилив цей довід, заявивши, що питання про те, чи отримує заявниця прибуток від здачі майна в оренду і в якій мірі, залежить від дій заявниці стосовно свого майна [7]. Переформулюючи висновки суду, суд фактично встановив, що особа могла б реально поліпшити своє матеріальне становище самостійно, але не зробила цього.

Слід зазначити, що Верховний Суд ухвалив рішення у справі, а не просто відмовив у порушенні касаційної процедури, як це зазвичай буває в разі відсутності суттєвих проблем у тлумаченні закону в цій справі. Отже, у суду виникли сумніви щодо того, чи слід враховувати технічний стан будівлі. Насправді суд міг би дійти до протилежного рішення, зазначивши, що хоча передумова технічного стану законодавством прямо не передбачена, вона повинна там бути, в законі є прогалина [8]. Зокрема, можливо, законодавець не уявляв такої ситуації, коли, попри те, що особа володіє майном, справедливо було б надати допомогу цій особі, яка володіє будинком у поганому технічному стані та в якому він або вона живе. У таких випадках суд може застосовувати методи подальшого розвитку права та тлумачити правову норму, розширюючи її вербальну сферу охоплення. Крім того, в іншій справі Верховний Суд визнав, що умови для надання статусу малозабезпеченої особи повинні бути такими, щоб вони не змушували людину втратити єдине житло [9]. Однак Верховний Суд у вищезазначеній справі дотримувався словесного тексту норми, не розширюючи його.

Адміністративні суди також розглядали спори, що виникають внаслідок необґрунтованого надання статусу малозабезпеченої особи. Ці випадки, як правило, стосуються не лише питання статусу, але й зобов'язання повернути вигоду, отриману незаконно. Стаття 39 Закону «Про соціальні послуги та соціальну допомогу» [1] передбачає, що компетентний адміністративний орган приймає рішення про стягнення виплаченої соціальної допомоги, якщо виявить, що відповідна допомога була виплачена безпідставно з вини клієнта, якщо клієнт надав неправдиву або неповну інформацію або не повідомив про зміни, які можуть вплинути на право отримати таку допомогу або на її розмір.

Наприклад, був випадок, коли мати заявила у декларації про отримання допомоги, що вона утримує трьох дітей, і всі діти живуть з нею. Пізніше компетентний

адміністративний орган дізнався, що одна з дочок заявниці фактично не проживала в її домі у Ризі протягом більшої частини періоду, коли надавалась соціальна допомога, і що вона на той час не розподіляла основні витрати родини заявниці, оскільки основні потреби, включаючи житло та харчування, забезпечувала бабуся, яка мешкала в Люксембурзі. Повноважна адміністративна установа скасувала своє рішення про надання допомоги та зобов'язала повернути гроші, виплачені заявниці. У суді заявниця стверджувала, що отримані виплати використовувались для потреб її дочки. Однак суд дійшов висновку, що це не має значення у цій справі. Сімейне право і соціальні права дотримуються різних поглядів на членів сім'ї. З точки зору соціальних прав важливим є факт спільного життя [10].

Хоча у цій доповіді йшлося лише про неускладнені справи, слід зазначити, що загалом суперечки щодо тлумачення права в цій галузі відносно рідкісні. У справах, що перебувають на розгляді Верховного Суду, Суд погоджувався з нижчими судами та компетентним адміністративним органом про те, що особа повинна передусім піклуватися про власні засоби для існування. Держава повинна надавати допомогу та статус малозабезпеченого лише в тому випадку, якщо особа не може зробити це з обґрунтованих причин. Помилки компетентних адміністративних органів, що призводять до скасування виданих ними адміністративних актів, відносно рідкісні в цій галузі соціального права.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція Латвії, прийнята 07.11.1922. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980-the-constitution-of-the-republic-of-latvia>
2. Закон «Про соціальне обслуговування та соціальну допомогу» Латвійської Республіки від 31.10.2002. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/68488-law-on-social-services-and-social-assistance>
3. Закон «Про державну соціальну допомогу» Латвійської Республіки від 31.10.2002. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/68483-law-on-state-social-allowances>
4. Atvieglājumi un palīdzība trūcīgām un maznodrošinātām ģimenēm (personām). URL: [https://www.google.com/search?q=sk.%3A+Atvieglājumi+un+pal%C4%ABdz%C4%ABba+tr%C5%ABc%C4%ABg%C4%81m+un+maznodro%C5%A1in%C4%81t%C4%81m+%C4%A3imen%C4%93m+\(person%C4%81m\).&rlz=1C1GCEU_enLV870LV870&aq=sk.%3A+Atvieglājumi+un+pal%C4%ABdz%C4%ABba+tr%C5%ABc%C4%ABg%C4%81m+un+maznodro%C5%A1in%C4%81t%C4%81m+%C4%A3imen%C4%93m+\(person%C4%81m\).&aq=chrome..69i57j69i60.4964j0j1&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=sk.%3A+Atvieglājumi+un+pal%C4%ABdz%C4%ABba+tr%C5%ABc%C4%ABg%C4%81m+un+maznodro%C5%A1in%C4%81t%C4%81m+%C4%A3imen%C4%93m+(person%C4%81m).&rlz=1C1GCEU_enLV870LV870&aq=sk.%3A+Atvieglājumi+un+pal%C4%ABdz%C4%ABba+tr%C5%ABc%C4%ABg%C4%81m+un+maznodro%C5%A1in%C4%81t%C4%81m+%C4%A3imen%C4%93m+(person%C4%81m).&aq=chrome..69i57j69i60.4964j0j1&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

5. Положення про визнання родини або особи, яка проживає окремо, нужденною. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/207462-regulations-regarding-the-recognition-of-a-family-or-person-living-separately-as-needy>
6. Справа № 2019-25-03, рішення Конституційного суду Латвійської Республіки від 16.07.2020. URL: <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/press-release/the-norm-which-envisages-the-average-income-level-at-not-exceeding-which-a-person-or-a-family-is-to-be-recognised-as-being-needy-is-incompatible-with-article-1-and-article-109-of-the-satversme/>
7. Справа № A420225215, SKA-74/2019, рішення Департаменту адміністративних справ, Верховний Суд Латвії від 12.06.2019.
8. Про заповнення прогалін в законі: J.Neimanis. *Ievads tiesibas [Introduction to Law]*. Riga, 2004, 174–175.lpp.
9. Справа № A420225314, SKA-167/2018, рішення Департаменту адміністративних справ, Верховний Суд Латвії від 22.06.2018.
10. Справа № A420151915, SKA-273/2018, рішення Департаменту адміністративних справ, Верховний Суд Латвії від 12.07.2018.

Любов КНЯЗЬКОВА

*доцент, кафедра загально-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат юридичних наук, доцент*

Валерій Лізогуб

правозахисник

**КОЛІЗІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПЕРЕРАХУНКУ ПЕНСІЙ
КОЛИШНІМ ПРАЦІВНИКАМ МІЛІЦІЇ**

Актуальність теми обумовлена тим, що у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення поліцейським злободенням є питання про розмір грошового забезпечення, яке враховується при перерахунку пенсій колишнім працівникам органів внутрішніх справ.

Слід відзначити, що важливим аспектом при перерахунку пенсій є те, до якої посади поліцейського прирівняна посада осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції). Таке прирівнювання здійснено Міністерством внутрішніх справ України у наказі від 17.02.2017 № 138 «Про затвердження Переліку посад осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», що прирівнюються посадам поліцейських» [1].

Аналіз положень вищезазначеного наказу дає нам підстави стверджувати, що згідно із зазначеним Переліком, посади осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ (міліції), які проходили службу в навчальних закладах системи МВС, прирівняні до посад поліцейських в залежності від рівня навчального закладу. Зокрема, посади осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ (міліції), які проходили службу в Національній академії внутрішніх справ та Національних університетах внутрішніх справ (юридичному ліцеї) прирівняні до посад поліцейських апарату Національної поліції; посади – в державних університетах внутрішніх справ – до посад поліцейських апарату Головного управління Національної поліції в місті Києві; а посади осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ (міліції) в юридичних інститутах – до посад поліцейських апарату Головних управлінь Національної поліції.

Отже, посади осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ (міліції), які проходили службу в Національній академії внутрішніх справ, Національних університетах внутрішніх справ, державних університетах внутрішніх справ та юридичних інститутах прирівняні до посад поліцейських в органах Національної поліції різного рівня – від апарату Національної поліції до апарату Головних управлінь Національної поліції, стройових підрозділів поліції.

Ми б хотіли відзначити, що **прирівнювання посад працівників міліції до посад поліцейських** має важливе значення та потребує вивчення, оскільки нормативно-правові акти, які регулюють такий порядок мають суттєві **розбіжності**.

Так, зокрема, відповідно до Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 № 45 [2], особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ (міліції) перерахунок пенсії з 1 січня 2016 р. проводиться з розміру грошового забезпечення за прирівняною посадою поліцейського, враховуючи оклади за посадою, спеціальним званням, відсоткову надбавку за вислугу років, щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії у розмірах, установлених законодавством, з якого було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, за січень 2016 р. відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» [3]. Отже, розмір премії визначається у середніх розмірах, що фактично виплачені за відповідною посадою (посадами) поліцейського за січень 2016 року.

Водночас наказом МВС України від 13.07.2018 № 601 затверджено Перелік посад поліцейських і військовослужбовців Національної гвардії України, які рівнозначні (аналогічні) посадам, що можуть бути заміщені поліцейськими і військовослужбовцями в державних органах, установах та організаціях (зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 03.08.2018 за № 902/32354) [4]. Відповідно до зазначеного Переліку, посади у вищих навчальних закладах системи МВС України незалежно від рівня навчального закладу (академія, університети, інститути) є рівнозначними (аналогічними) посадам апарату Національної поліції.

Отже, підсумовуючи зазначене у наказі МВС від 17.02.2017 № 138, констатуємо, що посади працівників міліції, які проходили службу у вищих навчальних закладах системи МВС прирівняні до посад поліцейських в підрозділах Національної поліції різного рівня від апарату Національної поліції до апарату Головних управлінь Національної поліції, стройових підрозділів поліції. Крім того, Перелік посад поліцейських і військовослужбовців Національної гвардії України, які рівнозначні (анало-

гічні) посадам, що можуть бути заміщені поліцейськими і військовослужбовцями в державних органах, установах та організаціях, затверджений наказом МВС України від 13.07.2018 № 601, передбачає прирівнювання посад працівників міліції, які проходили службу в навчальних закладах системи МВС України незалежно від рівня навчального закладу до апарату Національної поліції України.

Виходячи із зробленого нами висновку, вважаємо, що зміст вищезазначеного Переліку дає підстави вважати необґрунтованим прирівнювання посад осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ (міліції), які проходили службу в навчальних закладах системи МВС до посад поліцейських в залежності від рівня навчального закладу при перерахунку пенсій з 01 січня 2016 р. колишнім працівникам міліції. Проведений нами аналіз нормативно-правових актів, які регламентують порядок перерахунку пенсій, свідчить про те, що розміри пенсій після перерахунку у пенсіонерів, які мають однакову вислугу, звання і посаду, але проходили службу в різних підрозділах міліції відрізняються настільки, що така різниця складає половину пенсії, а в деяких випадках – і набагато більше.

Листом від 12.03.2018 3261/05/22-2018 «Про окремі питання підготовки та подання до органів Пенсійного фонду України довідок про грошове забезпечення для перерахунку пенсій» [5] Міністерство внутрішніх справ України направило головам ліквідаційних комісій ГУВС, УМВС України в областях інформацію про середні розміри премій, що фактично виплачені за відповідними посадами поліцейських за січень 2016 року. Але на підставі того, що середній розмір премій за відповідними посадами поліцейських, відповідно до вищезазначеної інформації складає від 0 до 166% за різними посадами поліцейських, незрозумілим є те, які чинники вплинули на такі розбіжності у розмірах премій.

Відзначимо, що розмір премій, які враховуються при обчисленні пенсії потребує детального правового врегулювання, адже ст.43 Закону України від 09.04.1992 «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» встановлює, що «пенсії особам офіцерського складу, прапорщикам і мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам, які мають право на пенсію за цим Законом, та членам їх сімей обчислюються з розміру грошового забезпечення, враховуючи відповідні оклади за посадою, військовим (спеціальним) званням, процентну надбавку за вислугу років, щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премій в розмірах, встановлених законодавством...» [6].

Також постановою Кабінету Міністрів від 11.11.2015 № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» передбачено право керівників органів, закладів та установ Національної поліції в межах затверджених для них асигнувань

на грошове забезпечення здійснювати преміювання працівників. Але таке, на наш погляд, право при відсутності чітких критеріїв оцінювання результатів служби, призводить до необ'єктивності оцінювання служби конкретних працівників, а в деяких випадках – до зловживання владою або службовим становищем.

Підсумовуючи викладене нами, можна зробити такі **ВИСНОВКИ**:

1. Питання про прирівнювання посад колишніх працівників міліції до посад поліцейських та перерахунку їм пенсії потребує більш детального вивчення, адже мова йде не тільки про справедливість при розподіленні соціальних благ, але й про законність і обґрунтованість виплат з Пенсійного Фонду України, який формується як із обов'язкових внесків суб'єктів господарювання і громадян, так і коштів Державного бюджету України, призначених для виплати пенсій військовослужбовцям та деяким іншим категоріям осіб. Ми пропонуємо посади колишніх працівників міліції, які проходили службу у вищих навчальних закладах системи МВС (академії, університету, інституту), прирівняти до посад апарату Національної поліції України.
2. На підставі того, що натепер більшу частину грошового забезпечення поліцейських складають доплати, підвищення та премії, вважаємо за доцільне збільшити посадові оклади, оклади за спеціальним званням, відсоткову надбавку за вислугу років.

Що ж стосується премій та доплат, то вони повинні бути виплачені в залежності від внеску кожного співробітника за результати роботи органу, а їх розмір не повинен складати більшу частину грошового забезпечення.

Порядок нарахування премій та їх виплата потребує детального правового регулювання – необхідно прийняти нормативний акт, який би встановлював конкретні підстави виплат та критерії розміру премій.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Перелік посад осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», що прирівнюються посадам поліцейських, затверджений Наказом МВС України від 17.02.2017 № 138. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0348-17>. (Дата звернення 11.04.2020).
2. Порядок проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від

- 13 лютого 2008 р. № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45-2008-%D0%BF>. (Дата звернення 11.04.2020).
3. Про грошове забезпечення Поліцейських Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів № 988 від 11.11.2015. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248668490>. (Дата звернення 11.04.2020).
 4. Про затвердження Переліку посад поліцейських і військовослужбовців Національної гвардії України, які рівнозначні (аналогічні) посадам, що можуть бути заміщені поліцейськими і військовослужбовцями в державних органах, установах та організаціях: Наказ МВС України від 13.07.2018 року № 601. URL: http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/RE32354.html. (Дата звернення 11.04.2020).
 5. Лист МВС України від 12 березня 2018 року № 3261/05/22-2018. Додаток 6: Інформація про середні розміри премій, виплачених поліцейським за січень 2016. URL: <http://veteran.mvs.gov.ua/news/79-schodo-dovidok-pro-groshove-zabezpechennya-dlya-pererahunku-pensiy/>. (Дата звернення 11.04.2020).
 6. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 9 квітня 1992 року № 2262-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. С. 399.

Руслан КОЛОСОВ

*доцент, кафедра юридичних дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ ПЕНСІЙНИХ СПРАВ У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Актуальність дослідження. Згідно зі ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Дотримання прав громадянина на соціальний захист є однією з складових напрямів соціальної держави, якою намагається бути Україна, у зв'язку з чим питання забезпечення та захисту соціальних прав людини й соціального захисту населення є вкрай актуальними. За даними Пенсійного фонду України, станом на 2018 р. в Україні понад 11,725 млн пенсіонерів, це без врахування людей похилого віку, що проживають на тимчасово окупованій території [1]. За іншими даними майже 11,5 млн [2]. За великим рахунком, третина населення України може бути зацікавлена у захисті своїх пенсійних прав.

Визначення принципів, засад і механізмів функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання послуг з коштів з Пенсійного Фонду, регулюється ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» У п. 3.1 Рішення Конституційного Суду України № 25-рп/2009 від 07 жовтня 2009 року щодо неконституційності положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» вказано: «Кон-

ституційне право на соціальний захист включає і право громадян на забезпечення їх у старості. Пенсія за віком, за вислугу років та інші її види, що призначаються у зв'язку з трудовою діяльністю, заслужені попередньою працею і є однією з форм соціального захисту» [3].

Метою роботи є розгляд теоретичних та практичних основ визначення належного відповідача при вирішенні пенсійних справ у порядку адміністративного судочинства, що має сприяти однаковому застосуванню судами положень законів України при вирішенні справ щодо загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Визначення належного відповідача у пенсійних справах викликає деякі складнощі і пов'язане, це не тільки з розгалуженою системою органів Пенсійного фонду України. П. 9 ч. 1 ст. 4 КАС України встановлює, що відповідач – суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача. За загальним правилом, Пенсійний фонд України є суб'єктом владних повноважень у сфері правовідносин щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій, а спори, що виникають між учасниками цих відносин, є публічно-правовими, тому згідно з вимогами частини 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України їх вирішення належить до юрисдикції адміністративних судів. Проте це в жодному разі не означає, що Пенсійний фонд України має притягатися як відповідач по усіх пенсійних справах.

Відповідно до п. 1 Положення про головні управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого Постановою правління Пенсійного фонду України від 22.12.2014 № 28-2, Головні управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (далі – головне управління Фонду) є територіальними органами Пенсійного фонду України [4]. Головні управління Пенсійного фонду України разом з управліннями Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також об'єднані управління утворюють систему територіальних органів Пенсійного фонду України, який є центральним органом виконавчої влади. Усі управління підпорядковані Пенсійному фонду України.

Відповідачем у справі, як правило є територіальний орган (управління), що здійснював дії (бездіяльність), що оскаржуються. Предметом оскарження може бути призначення пенсії за віком, пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства); пенсія у зв'язку з втратою годувальника, переведення з одного виду пенсійних виплат на інший або призначення пенсії за вислугою років для військовослужбовців, а також пенсії по інвалідності та пенсія в разі втрати годувальника, з особливостями, вста-

новленими для військовослужбовців. Це також може бути бездіяльність органів Пенсійного фонду України в частині проведення перерахунку пенсій як звичайним громадянам, так і військовослужбовцям у зв'язку зі зміною розміру хоча б одного із видів грошового забезпечення; порушення прав позивачів в частині проведення перерахунку раніше призначеної пенсії у відповідності з статтями 37,37-1 Закону України «Про державну службу» в зв'язку з підвищенням заробітної плати працюючим державним службовцям; порушення прав позивачів щодо призначення пенсії за віком на пільгових умовах відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; порушення прав позивача щодо визначення розміру пенсії з урахуванням розмірів отриманої матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань і матеріальної допомоги на оздоровлення тощо.

При розгляді таких справ дуже часто виникає потреба витребувати пенсійну справу громадянина, яка знаходиться у вищому органі або у Пенсійному фонді України. Це, як правило, означає притягнення другого відповідача по справі. В принципі, нічого страшного, але це часто призводить до затягнення у часі та складнощам при виконанні судових рішень, коли різні органи Пенсійного фонду, посилаючись на внутрішні локальні акти, заявляють про неможливість виконання судового рішення.

Визначення належного відповідача у справі, — безперечно, виключне право позивача, саме він визначає, хто буде відповідати за його позовом і який буде предмет судового розгляду. Однак, як зазначив Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного в рамках справи № 826/1460/16, адміністративне провадження № К/9901/1815/17 (ЄДРСРУ № 72289138) позивач не завжди спроможний правильно визначити відповідача. Звертаючись до суду з адміністративним позовом, позивач зазначає відповідачем особу, яка, на його думку, повинна відповідати за позовом, проте під час розгляду справи він може заявити клопотання про заміну неналежного відповідача належним. Заміна відповідача може відбуватися за клопотанням не лише позивача, а й будь-якої іншої особи, яка бере участь у справі, у тому числі й за клопотанням самого відповідача, або навіть за ініціативою суду.

Така точка зору Верховного Суду ґрунтується на положеннях ч. 4. ст. 9 КАСУ, відповідно до якої суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Ця засада в адміністративному судочинстві є унікальною, оскільки ні цивільний, ні господарський процес подібних положень не містять. Більше того, 06 лютого 2019 року Верховний суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду висловив правову позицію у справі № 814/1793/17, щодо обов'язку суду дотримуватись принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи.

Це означає, що будь-який суд, який розглядає справу у порядку адміністративного судочинства, повинен ретельно перевірити, чи належний відповідач по справі. В окремих випадках, це дозволить виявити та залучити інші державні органи, які можуть виступати як треті особи або співвідповідачі. В інших випадках може виникнути необхідність заміни неналежного відповідача, такий інститут передбачений ч. 3 ст. 43 КАСУ, відповідно до якої, якщо позов подано не до тієї особи, яка повинна відповідати за позовом, суд до ухвалення рішення у справі за згодою позивача замінює первісного відповідача належним відповідачем, не закриваючи провадження у справі, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи.

Отже, визначення належного відповідача у адміністративному судочинстві слід вважати не тільки правом позивача, а і обов'язком суду. Особливо, це важливо саме в адміністративному судочинстві, де держава часто змушена виконувати судові рішення, ухвалені не на користь суб'єкта владних повноважень. Такий крок, має сприяти не тільки більш ґрунтовному та повному встановленню всіх обставин справи, а і полегшити виконання судових рішень у соціальних справах.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Середній розмір місячної пенсії та кількість пенсіонерів (за даними Пенсійного фонду). URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/sz/sz_u/srp_07rik_u.html (дата звернення: 05.05.2020).
2. Розподіл пенсіонерів по видах та розмірах призначених пенсій станом на 01.07.2018 року. URL: <https://www.pfu.gov.ua/38544-stanom-na-01-07-2018-roku/> (дата звернення: 05.05.2020).
3. Рішення Конституційного Суду України № 25-рп/2009 від 07 жовтня 2009 року. Вісник Конституційного Суду України. 2009. № 6, С. 47
4. Положення про головні управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затверджені Постановою правління Пенсійного фонду України від 22.12.2014 № 28-2. Дата оновлення: 15.02.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0040-15#n16> (дата звернення: 05.05.2020).

Руслан МЕЛЬНИЧЕНКО

*старший викладач, кафедра загальноправових дисциплін
Київського національного торговельно-економічного
університету, адвокат,
кандидат юридичних наук*

ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ КРЕДИТОРІВ ПІДПРИЄМСТВ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ

Окреслення проблеми. Станом на сьогодні в Україні відсутній правовий механізм захисту соціальних прав кредиторів підприємств державної форми власності, які перебувають у процедурі банкрутства, про що неодноразово констатував ЄСПЛ у своїх рішеннях. Проблема обумовлена законодавчою заборонаю ліквідації або санації таких підприємств, а також тим, що кредитори не мають більше жодних інструментів захисту своїх соціальних прав. В кінцевому результаті реальність в Україні сьогодні така, що на практиці соціальні права таких кредиторів не гарантуються та не захищаються національними судами десятками років, а поодинокі звернення до ЄСПЛ не вирішують цієї проблеми в цілому. Похідною проблемою є те, що соціальні права не входять до спадкової маси, оскільки тісно пов'язані із особою спадкодавця.

Ключові тези

21.10.2019 був введений в дію Кодекс України з процедур банкрутства від 18.10.2018 № 2597-VIII, який раніше набрав чинності 21.04.2019. Основною метою прийняття цього Кодексу стала оптимізація існуючого до цього Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Відповідно до п. 4 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу України з процедур банкрутства встановлено, що з дня введення в дію цього Кодексу подальший розгляд справ про банкрутство здійснюється відповідно до положень цього Кодексу незалежно від дати відкриття провадження у справі про банкрутство, крім справ про банкрутство, які на день введення в дію цього Кодексу перебувають на стадії санації, провадження в яких продовжується відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Перехід до наступної судової процедури та подальше провадження у таких справах здійснюється відповідно до цього Кодексу.

З огляду на це, починаючи з 21.10.2019 розгляд існуючих та майбутніх судових проваджень про банкрутство державних підприємств повинен здійснюватись виключно на підставі Кодексу України з процедур банкрутства. Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» застосовується виключно до тих судових справ, які станом на день введення в дію цього Кодексу перебувають на стадії санації.

Аналіз положень частини 1 статті 6 Кодексу України з процедур банкрутства дає змогу дійти висновку про те, що за загальним правилом до суб'єкта господарювання-боржника будь-якої форми власності, щодо якого здійснюється провадження у справі про банкрутство, може застосовуватись одна з таких судових процедур банкрутства:

- розпорядження майном боржника;
- санація боржника;
- ліквідація банкрута.

Водночас станом на сьогодні законодавство України побудоване так, що до державних підприємств може бути застосована виключно судова процедура розпорядження майном боржника без будь-яких обмежень. До введення в дію Кодексу України з процедур банкрутства 21.10.2019 до державних підприємств також могла застосовуватись судова процедура банкрутства, яка називалась мирова угода. Після реформи законодавства України про банкрутство і прийняття зазначеного Кодексу законодавець виключив мирову угоду з переліку можливих судових процедур і сьогодні її можна розглядати виключно як складову частину процедури санації.

Слід звернути увагу, що лише до окремих державних підприємств і лише за певних умов можуть бути застосовані судова процедура санації або ліквідації. Із цього приводу законодавство України містить низку обмежень щодо санації або ліквідації державних підприємств. В кожному випадку потрібно проводити аналіз конкретного державного підприємства на предмет того, чи можна до нього застосувати судову процедуру санації або ліквідації. До абсолютної більшості державних підприємств станом на сьогодні не можливо застосувати судову процедуру санації або ліквідації.

Позиція ЄСПЛ

Пункт 1 статті 6 Конвенції покладає на Договірні Держави обов'язок організувати свої судові системи таким чином, щоб їхні суди могли відповідати вимогам цього положення. Він хоче підтвердити важливість здійснення правосуддя без затримок, що може поставити під загрозу його ефективність та надійність. Крім того,

він вказує, що надмірна затримка у здійсненні правосуддя становить важливу небезпеку, зокрема, щодо дотримання верховенства закону (див. «Боттацці проти Італії»).

Саме на державу покладено обов'язок дбати про те, щоб остаточні рішення, ухвалені проти її органів, установ чи підприємств, які перебувають у державній власності або контролюються державою, виконувалися відповідно до зазначених вище вимог Конвенції. Держава не може виправдовувати нестачею коштів невиконання судових рішень, ухвалених проти неї або проти установ чи підприємств, які перебувають в державній власності або контролюються державою (див. «Іванов проти України»).

У справі «Бурмич та інші проти України» Суд чітко зазначає, що ситуація у справах типу Іванов, коли заходи загального характеру не були вжиті протягом розумного часу, створює серйозну загрозу для конвенційної системи. У цій справі невиконання державою-відповідачем пілотного рішення протягом багатьох років призвело до постійного та зростаючого потоку заяв, при цьому роль Суду полягала виключно у постійному повторенні свого висновку про порушення Конвенції, викладеного у справі Іванов і присудженні справедливої сатисфакції чи прийнятті до уваги факту визнання Урядом порушення та його зобов'язання сплатити грошову компенсацію. Утім, таке повторюване ухвалення рішень не приносило користі і не призводило до будь-яких задовільних змін у процесі виконання рішень. Процес виконання, який стимулювався низкою рішень Суду, залишається неефективним, незважаючи на здійснення Комітетом міністрів нагляду в межах посиленої процедури – інструменту, призначеного для вирішення найбільш серйозних та системних порушень Конвенції.

Ситуація, з якою зіштовхнувся Суд у «справах типу Іванов», по суті виникає внаслідок неефективного виконання остаточного рішення Суду, яким вимагається вжиття заходів загального характеру під наглядом Комітету міністрів з метою усунення першопричини системної проблеми, що призвела до подання великої кількості заяв до Суду. Відповідні проблеми мають виключно фінансовий та політичний характер, і, як вбачається з наслідків ухвалення пілотного рішення у справі Іванов, їхнє вирішення виходить за межі компетенції Суду, визначеної статтею 19 Конвенції. Ці проблеми можуть бути належним чином вирішені лише державою-відповідачем з одного боку, та Комітетом міністрів з іншого боку, який відповідно до пункту 2 статті 46 Конвенції має повноваження здійснювати нагляд за виконанням рішень Суду.

Ефективність засобу захисту за змістом статті 13 Конвенції не залежить від визначеності сприятливого для заявника результату. Крім того, навіть якщо окремих

засіб захисту сам по собі не повністю відповідає вимогам статті 13, сукупність засобів захисту, передбачених національним законодавством, може це зробити. Тому необхідно у кожному конкретному випадку визначити, чи є засоби, доступні для судових спорів у внутрішньому законодавстві, «ефективними» в сенсі або запобігання передбачуваного порушення, або його продовження, або надання належної компенсації за будь-яке порушення, яке вже відбулося (див. «Сюрмелі проти Німеччини»).

Висновок

Станом на сьогодні в абсолютній більшості випадків юридично неможливо суду та арбітражному керуючому перейти із судової процедури розпорядження майном до судової процедури санації або ліквідації державного підприємства та підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків. Проблема полягає в тому, що до таких підприємств державної форми власності положеннями ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України напряду заборонено застосовувати судову процедуру санації або ліквідації.

Окрім загальних прямих заборон ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, існує додатковий мораторій застосовувати до державних підприємств судову процедуру санації та ліквідації протягом трьох років з дня набрання чинності Кодексу з процедур банкрутства (набрання чинності відбулось 20.10.2019). Тобто, для того, щоб санація та ліквідація державного підприємства була можливою потрібно, щоб конкретне державне підприємство не тільки не підпадало під дію прямої заборони ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, але також щоб на таке державне підприємство не поширювався додатковий мораторій в три роки.

Цей мораторій не стосується тільки тих державних підприємств, що задіяні у виконанні державного оборонного замовлення, виробництві, розробленні, модернізації, ремонті, обслуговуванні озброєння та військової техніки. Проблема полягає в тому, що в судовій правозастосовчій практиці дуже неоднозначним та спірним є питання належності та достатності доказування віднесення конкретного державно-підприємство до зазначених критеріїв.

Як наслідок, навіть у випадку, якщо до таких державних підприємств буде порушено провадження про банкрутство і застосовано судову процедуру розпорядження майном, суд не зможе за заявою арбітражного керуючого перейти до санації або ліквідації і змушений буде закрити судові провадження про банкрутство. З огляду на це можемо констатувати, що в Україні відсутній ефективний правовий механізм захисту соціальних прав кредиторів підприємств державної форми власності. Останнє означає, що соціальні права кредиторів державних підприємств не будуть захищені судом і це є серйозною практичною проблемою сьогодення.

Антон МОНАЄНКО

*керівник, Центр дослідження проблем
адміністративної юстиції
Київського регіонального центру НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України*

ВИРІШЕННЯ ДЕЯКИХ КАТЕГОРІЙ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що на практиці дедалі частіше військовослужбовці звертаються до суду за захистом своїх порушених права, свобод та інтересів з боку військових частин, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерство оборони України з різних підстав. Так, одна особа звернулася з позовом до військової частини (далі – в/ч) про визнання дій протиправними, зобов'язання вчинити певні дії, провадження в якій відкрито за заявою особи про перегляд Верховним Судом України ухвали Вищого адміністративного суду України від 12 січня 2017 року.

У своїй заяві позивач посилається на наявність підстав, установлених пунктом 1 частини першої статті 237 КАС України, а саме неоднакове застосування судом касаційної інстанції частини дев'ятої статті 23 Закону України від 25 березня 1992 року № 2232-XII «Про військовий обов'язок та військову службу» (далі – Закон № 2232-XII).

Позов особи обґрунтований тим, що у відповідача не було правових підстав для продовження строку дії його контракту про проходження військової служби у Внутрішніх військах МВС України, укладеного 11 вересня 2013 року між позивачем та в/ч строком на три роки, оскільки на момент закінчення строку контракту рішення про мобілізацію не приймалося та мобілізація не тривала, а тому й особливий період в Україні не починався та не діяв. Указане, на думку позивача, вказує на відсутність правових підстав для відмови йому у звільненні та продовженні строку дії контракту понад встановлений строк на період до оголошення демобілізації.

Відмовляючи в задоволенні позовних вимог, суди дійшли висновку, що відповідач, продовжуючи строк дії контракту позивача, діяв на підставі, в межах повно-

важень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, оскільки особливий період настав під час дії контракту позивача, а тому такий контракт продовжується понад встановлений строк на період до оголошення демобілізації.

Відповідно до пункту 2 частини дев'ятої статті 23 Закону № 2232-XII (у редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин), яка визначає строки військової служби, у разі настання особливого періоду для військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом, дія контракту продовжується понад встановлені строки на період до оголошення демобілізації, крім випадків, визначених абзацом другим частини третьої цієї статті та частиною восьмою статті 26 цього Закону.

Позивач на обґрунтування своєї позиції посилався на те, що відповідно до указів Президента України в Україні часткова мобілізація вводилася протягом 45 діб з 18 березня 2014 року до 02 травня 2014 року (Указ Президента України від 17 березня 2014 року № 303/2014 «Про часткову мобілізацію»), протягом 45 діб з 07 травня 2014 року до 21 червня 2014 року (Указ Президента України від 06 травня 2014 року № 454/2014 «Про часткову мобілізацію»), протягом 45 діб з 24 липня 2014 року до 07 вересня 2014 року (Указ Президента України від 22 липня 2014 року № 607/2014 «Про часткову мобілізацію»), протягом 210 діб з 20 січня 2015 року до 22 серпня 2015 року (Указ Президента України від 14 січня 2015 року № 15 «Про часткову мобілізацію»).

Тобто, на думку позивача, станом на час закінчення строку дії контракту особливий період в Україні не діяв, оскільки станом на 11 вересня 2016 року рішення про мобілізацію не приймалося та мобілізація не тривала, що вказує на відсутність підстави для продовження укладеного з ним контракту понад установлені строки.

Аналізуючи чинне законодавство України, відповідно до п. 2 ч. 9 ст. 23 Закону України № 2232-XII (у редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин), яка визначає строки військової служби, у разі настання особливого періоду для військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом, дія контракту продовжується понад встановлені строки на період до оголошення демобілізації, крім випадків, визначених абз. 2 ч. 3 цієї статті та ч. 8 ст. 26 цього Закону.

Відповідно до ч. 3 ст. 23 вищенаведеного Закону для громадян, які приймаються на військову службу за контрактом у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, оголошення рішення про проведення мобілізації та (або) введення правового режиму воєнного стану та призначаються на посади, строк військової служби в календарному обчисленні встановлюється до закінчення особливого періоду або до оголошення рішення про демобілізацію.

Для військовослужбовців строкової військової служби та військовослужбовців військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, які під час

дії особливого періоду виступили не менше 11 місяців, осіб, звільнених з військової служби під час дії особливого періоду, які приймаються на військову службу за контрактом у період з моменту оголошення мобілізації до часу введення воєнного стану (настання воєнного часу) або оголошення рішення про демобілізацію, строк військової служби в календарному обчисленні встановлюється шість місяців. Строк проходження військової служби для таких військовослужбовців може бути продовжено за новими контрактами на строк шість місяців.

У разі закінчення особливого періоду або оголошення рішення про демобілізацію дія таких контрактів припиняється достроково.

Тобто за чинним на момент виникнення спірних правовідносин вище наведеним Законом строк дії контракту військовослужбовців міг продовжуватися за умови настання особливого періоду до оголошення рішення про демобілізацію або до закінчення цього особливого періоду.

Стаття 2 Закону України № 2232-XII визначає такі види військової служби: строкова військова служба; військова служба за призовом під час мобілізації, на особливий період; військова служба за контрактом осіб рядового складу; військова служба за контрактом осіб сержантського і старшинського складу; військова служба (навчання) курсантів вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки, відділення військової підготовки (далі – вищі військові навчальні заклади та військові навчальні підрозділи вищих навчальних закладів); військова служба за контрактом осіб офіцерського складу; військова служба за призовом осіб офіцерського складу.

Тобто особливий період починає діяти з моменту оголошення Президентом України мобілізації. Так, у постанові Верховного Суду від 25.04.2018 у справі № 205/1993/17-ц установлено, що особливий період діє в Україні від 17.03.2014 після оприлюднення Указу Президента України від 17.03.2014 № 303/2014 «Про часткову мобілізацію».

Окрім наведеної постанови, таку саму правову позицію сформульовано і в інших постановках Верховного Суду від 14.02.2018 у справі № 131/1449/16-ц; від 14.02.2018 у справі № 727/2187/16-ц; від 20.02.2018 у справі № 640/4439/16-ц; від 21.02.2018 у справі № 211/1546/16-ц.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-XII мобілізація – це комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ й організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних

Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-XII, особливий період – це період функціонування національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ й організацій, а також виконання громадянами України свого конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців щодо прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій.

З моменту оголошення мобілізації (крім цільової) чи введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях настає особливий період функціонування національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ та організацій.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року № 1932-XII особливий період – період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-XII демобілізація – комплекс заходів, рішення про порядок і терміни проведення яких приймає Президент України, спрямованих на планомірне переведення національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на роботу і функціонування в умовах мирного часу, а Збройних Сил України, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту – на організацію і штати мирного часу.

Тому, на нашу думку, тривалість особливого періоду розпочинається з моменту оголошення Президентом України мобілізації і триває до оголошення ним рішення про демобілізацію або до закінчення строку цього особливого періоду. Наголосимо, що в особливий період входить час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій.

Враховуючи дію вище наведених указів Президента України, станом на 11 вересня 2016 року (час закінчення строку дії контракту) рішення про мобілізацію Президентом України не приймалося, мобілізація не тривала, а значить особливий період не діяв.

Отже, наведена інформація свідчить про обґрунтованість позиції позивача стосовно відсутності підстав для продовження відповідною в/ч укладеного з ним контракту понад установлені строки в силу відсутності дії особливого періоду, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію і закінчується з моменту оголошення рішення про демобілізацію або закінченням цього особливого періоду.

Закінчення періоду мобілізації не є самостійною підставою для припинення особливого періоду, оскільки цей період та його складові визначені у ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-XII. Для припинення особливого періоду не є необхідним прийняття окремого рішення про демобілізацію (ч. 3 ст. 23 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу»). Достатньою підставою для припинення особливого періоду може бути й момент його закінчення. Або ж іншою підставою для припинення особливого періоду може бути рішення про оголошення демобілізації.

Стан особливого періоду може не припинятися в проміжках між періодами проведення мобілізації, оскільки особливий період охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій (ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»).

Анатолій ОСАДЧИЙ

*доцент, кафедра адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук, доцент*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИМАТУ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ПРИ ВИРІШЕННІ СПРАВ ЩОДО НЕДООТРИМАННЯ ЩОРІЧНОЇ РАЗОВОЇ ДОПОМОГИ ДО 5 ТРАВНЯ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ, ГАРАНТІЇ ЇХ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ»

Актуальність теми дослідження обумовлена відсутністю єдності судової практики щодо вирішення справ щодо недоотримання щорічної разової допомоги до 5 травня за Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

Відповідно до ч. 5 ст. 12, ч. 5 ст. 13, ч. 5 ст. 14, ч. 5 ст. 15, п. 1 ст. 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [1] право на разову допомогу до 5 травня у відповідних розмірах має широке коло осіб: учасники бойових дій; інваліди війни; учасники війни, нагороджені орденами і медалями колишнього Союзу РСР за самовіддану працю та бездоганну військову службу в тилу в роки Другої світової війни, та інші учасники війни; члени сімей, зазначених у п. 1 ст. 10 зазначеного Закону, а також дружини (чоловіки) померлих інвалідів війни, які не одружились вдруге; особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною.

При цьому, до недавня існувала колізія щодо визначення розмірів зазначеної разової допомоги переліченим категоріям осіб. У Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» розмір такої разової допомоги для певних категорій осіб визначався у розмірах, кратних розміру мінімальної пенсії за віком. Проте, відповідно до п. 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України [2] було передбачено, що окремі положення низки законів України, в тому числі й Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», застосовуються у порядку та розмірах, установлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального

страхування. Вказаними положеннями Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» передбачено, зокрема й виплати щорічної разової допомоги до 5 травня переліченим вище категоріям осіб.

Рішенням Конституційного Суду України від 27 лютого 2020 р. 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 [3] визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення п. 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Після ухвалення зазначеного рішення Конституційного Суду України, яким усунуто зазначену законодавчу колізію, навряд чи слід очікувати значної кількості адміністративних позовів щодо недоотримання щорічної разової допомоги до 5 травня у поточному та наступних роках. Проте, неоднозначною залишається судова практика щодо виплати такої допомоги за минулі роки. Більш того, аналіз практики, прикладом П'ятого апеляційного адміністративного суду у таких справах, вказує на те, що судом послідовно відстоюється позиція щодо виплати зазначеної допомоги лише у розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України. Так, у постанові П'ятого апеляційного адміністративного суду від 30 березня 2020 р. у справі № 500/3871/17 [4] суд апеляційної інстанції, залишаючи без змін рішення суду першої інстанції про відмову у задоволенні позовних вимог щодо зобов'язання відповідача здійснити перерахунок, нарахувати і виплатити йому разову грошову допомогу до 5 травня за 2015-2017 роки як учаснику бойових дій, послався на чинність Постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 № 223 «Деякі питання виплати у 2017 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та «Про жертви нацистських переслідувань», та не визнання її положень неконституційними.

Водночас, відповідно до ч. 1 ст. 7 КАС України [5], суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Відповідно до ч. 4 ст. 7 КАС України якщо суд доходить до 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 ухвален-

ня 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.

Враховуючи наведене, при вирішенні адміністративними судами справ щодо виплати щорічної разової допомоги до 5 травня за 2019 та попередні роки, адміністративні суди повинні спиратися безпосередньо на положення Конституції України (ст. 46) [6] щодо права громадян на соціальний захист, які відносно до встановлення пільг ветеранам війни, 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.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закону України від 22 жовтня 1993 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>
2. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. 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 лютого 2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-20#n30>
4. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 30 березня 2020 р. у справі № 500/3871/17. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88500769>
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Олександр СТАРОДУБ

суддя, Верховний Суд

ОДНОРАЗОВА ГРОШОВА ДОПОМОГА ЯК СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Відповідно до Конституції України «громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом» (стаття 46).

У сучасному суспільстві відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням та реалізацією вказаного права, є одними з найбільш динамічних, адже проявляються через доволі широкий спектр форм подолання соціально-ризикових ситуацій, зокрема це: хвороби, старість, втрата годувальника, тимчасова втрата працездатності, безробіття, нещасні випадки на виробництві тощо. Крім того, цим відносинам характерно і поглиблення процесів диференціації правового регулювання на основі суб'єктного критерію з урахуванням соціальних ризиків, до яких схильні ті чи інші категорії громадян. Це дає змогу виділити окремі групи населення, яким передбачені особливі види соціальної грошової допомоги, а саме: особи похилого віку; громадяни, які мають дітей; люди з інвалідністю; ветерани та інші.

До однієї з таких категорій громадян, яким держава гарантує соціальний захист, належать і військовослужбовці.

Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (стаття 17 Конституції України).

Відповідно до Конституції України основні засади державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей визначає Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року № 2011-XII (далі – Закон № 2011-XII).

Виходячи з положень статті 1 цього Закону соціальний захист військовослужбовців – діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців, відповідно

до особливого виду їхньої службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі.

До загальних заходів соціального захисту військовослужбовців Законом № 2011-XII віднесено: грошове забезпечення, пільги військовослужбовцям, забезпечення жилими приміщеннями, пенсійне забезпечення.

Одночасно серед заходів соціального захисту військовослужбовців можна виділити спеціальні види, до яких, зокрема, належить одноразова грошова допомога у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві.

Відповідно до статті 16 Закону № 2011-XII одноразова грошова допомога – це гарантована державою виплата, що здійснюється особам, які згідно з цим Законом мають право на її отримання.

Природа одноразової грошової допомоги як складової соціального захисту військовослужбовців передбачає наявність різних підстав та умов, за яких така допомога надається.

Зокрема одноразова грошова допомога надається у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві

Узагальнення підстав та умов надання одноразової грошової допомоги дає змогу згрупувати їх за суб'єктами (військовослужбовці, військовозобов'язані резервісти та члени їх сім'ї, батьки та утриманці загиблого (померлого) військовослужбовця, військовозобов'язаного або резервіста) та важкістю наслідків для їх життя та здоров'я (загибель (смерть) військовослужбовця, інвалідність або часткова втрата працездатності без встановлення інвалідності).

Упродовж дії Закон № 2011-XII та безпосередньо норми, які регулюють правовідносини щодо виплати військовослужбовцям одноразової грошової допомоги зазнавали неодноразових змін та доповнень.

Такі часті зміни законодавства, подекуди його суперечність та неузгодженість мають наслідком неоднакове розуміння та тлумачення учасниками спірних правовідносин та судами одних і тих же норм права, що водночас зумовлює різну практику застосування цих норм.

Одним із процесуальних механізмів усунення таких недоліків судової практики та забезпечення її єдності є розгляд справи Верховним Судом в складі судової палати.

Неодноразовий розгляд Верховним судом в складі судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав спорів щодо виплати одноразової грошової допомоги є яскравим свідченням складності правозастосування у цій категорії соціальних спорів.

За наслідками касаційного перегляду Верховним Судом в складі Касаційного адміністративного суду справ щодо спорів про виплату одноразової грошової допомоги військовослужбовців сформовано правові позиції щодо застосування норм законодавства, а саме:

про право на отримання одноразової грошової допомоги військовослужбовцю, який проходив службу в Збройних силах СРСР (постанова від 19.12.2019 у справі № 825/948/16);

про повноваження Міністерства оборони України при ухваленні рішення щодо одноразової грошової допомоги військовослужбовцям (постанова від 30.01.2018 у справі № 806/986/16);

про взаємозв'язок права на отримання одноразової грошової допомоги з датою встановлення інвалідності та положенням законодавства, яке було чинним саме на той момент та про окремий порядок та умови виплати одноразової грошової допомоги військовослужбовцям строкової військової служби (постанова від 26.06.2018 у справі № 750/5074/17);

про право військовослужбовців строкової служби на виплату одноразової грошової допомоги (Постанова від 20.11.2018 у справі № 820/1670/18);

про право на одноразову грошову допомогу у разі смерті військовослужбовця внаслідок захворювання, пов'язаного з виконанням обов'язків військової служби, після звільнення такої особи з військової служби (постанова від 06.02.2018 у справі № 761/18099/15-а);

про документи, що свідчать про причини та обставини поранення (контузії, травми, каліцтва) (постанова від 15.05.2019 у справі № 822/21/18; постанова від 10.04.2019 у справі № 822/220/18);

про обчислення дворічного строку під час призначення одноразової грошової допомоги військовослужбовцям у зв'язку з підвищення групи інвалідності (Постанова від 15.07.2020 у справі № 240/10153/19) тощо.

Крім того, для забезпечення єдності судової практики щодо застосування пункту 4 статті 163 Закону № 2011 (щодо виплати одноразової грошової допомоги з урахуванням раніше виплаченої суми та обмеження такої виплати дворічним строком)

на розгляд Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав передано справу № 1.380.2019.006957, яка на цей час не розглянута.

Узагальнюючи висновки, до яких дійшов Верховний Суд під час касаційного перегляду справ цієї категорії, для правильного застосування норм матеріального права можна виділити такі істотні фактичні обставини, які необхідно встановлювати судам під час вирішення таких справ:

1. підстави для виплати одноразової грошової допомоги (загибель (смерть) військовослужбовця, інвалідність або часткова втрата працездатності без встановлення інвалідності);
2. категорію військовослужбовців за видом військової служби (строкова, надстрокова, служба за контрактом, військовозобов'язаний, військовий резерв);
3. час встановлення інвалідності (або встановлення ступеня втрати працездатності);
4. час повторного огляду;
5. час звернення за виплатою одноразової грошової допомоги (реалізація права на допомогу).

Остап ТИМОЩУК

*заступник голови, Івано-Франківський
окружний адміністративний суд*

Володимир ГОРБЛЯНСЬКИЙ

*помічник заступника голови,
Івано-Франківський окружний
адміністративний суд,
кандидат юридичних наук*

ПРОБЛЕМИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПИТАННЯ ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ВИПЛАТИ ПЕНСІЇ ГРОМАДЯНАМ УКРАЇНИ, ЯКІ ПРОЖИВАЮТЬ ЗА КОРДОНОМ

Віднесення України до соціальної, правової держави закріплене в статті 1 Конституції України [1]. Задекларовані принципи покладають на державу обов'язок спрямовувати усі гілки влади на реалізацію цих положень. Проте, не усі громадяни України отримують належне соціальне забезпечення з боку держави, до яких належать і особи пенсійного віку, які проживають за кордоном, не дивлячись на передбачену абзацом 3 статті 25 Конституції України гарантію піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами. Тому, гарантоване статтею 46 Основного Закону, право на соціальний захист у старості для такої категорії осіб потребує судового захисту і сьогодні.

Питання правового регулювання соціального забезпечення досліджували українські науковці М. М. Біль, Н. Б. Болотіна, І. М. Сирота, Б. І. Сташків, О. В. Тищенко, Г. І. Чанишева. Д. А. Чижов, І. Б. Факас, проте проблема вдосконалення правового регулювання пенсійних виплат громадянам України, які проживають за кордоном є актуальною.

Громадяни України, які виїхали за кордон, проте, на території України набули достатній страховий (трудоий) стаж, що дає право на пенсію стикаються з проблемою відмови органів Пенсійного фонду України у призначенні пенсії. Причиною проблеми одні науковці бачать неефективність добровільного соціального страхування в поєднанні зі значною кількістю законодавчих та практичних суперечностей [2, с. 97], інші посиляються на відсутність правового регулювання [3, с. 95]. Погоджу-

ючись із думками вчених необхідно відзначити, що обмеження прав громадян, які проживають за кордоном, на отримання пенсії носить комплексний та системний характер, а тому потребує негайного вирішення з метою усунення надмірного навантаження на судову систему.

Переважно підставами відмови згаданій категорії осіб у призначенні та виплаті пенсії є: 1.) відсутність місця реєстрації на території України, що породжує відсутність територіального органу Пенсійного фонду, який повинен розглянути заяву про призначення пенсії; 2.) відсутність укладення між державною, в якій проживає особа, та Україною відповідної міжнародної угоди щодо пенсійних виплат; 3.) не подання, особисто пенсіонером, заяви про призначення пенсії до уповноваженого органу Пенсійного фонду.

Адміністративні суди на чолі з Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду (надалі, також – КАС ВС) на цей час сформували єдину правозастосовну практику щодо даної категорії спорів. В основі правової позиції судів стало Рішення Конституційного Суду України від 07.10.2009 № 25-рп/2009 [4] в поєднанні із рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Пічкур проти України» [5].

Як зазначено в Рішенні № 25-рп/2009 пунктом 2 частини першої статті 49, другим реченням статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», держава, всупереч конституційним гарантіям соціального захисту для всіх осіб, право на соціальний захист поставила в залежність від факту укладення Україною з відповідною державою міжнародного договору з питань пенсійного забезпечення. Держава всупереч конституційним гарантіям соціального захисту для всіх осіб, що мають право на отримання пенсії у старості, на законодавчому рівні позбавила цього права пенсіонерів у тих випадках, коли вони обрали постійним місцем проживання країну, з якою не укладено відповідного договору. Тому цим рішенням наведені положення закону визнані неконституційними.

У рішеннях Європейського суду з прав людини у справі «Пічкур проти України», яке набрало статусу остаточного 7 лютого 2014 року, право на отримання пенсії, як таке, стало залежним від місця проживання заявника. Це призвело до ситуації, в якій заявник, пропрацювавши багато років у своїй країні та сплативши внески до системи пенсійного забезпечення, був зовсім позбавлений права на пенсію лише на тій підставі, що він більше не проживає на території України (пункт 51 цього рішення).

Застосовуючи такий підхід КАС ВС у 2020 році ухвалоно 6 постанов: від 05 лютого 2020 року в адміністративній справі № 501/28/17; від 30 січня 2020 року в адміністративній справі № 484/4004/17; від 31 березня 2020 року в адміністра-

тивній справі № 826/14837/16; від 09 січня 2020 року в адміністративній справі № 351/2066/16-а; від 30 січня 2020 року в адміністративній справі № 89/5194/16-а; від 23 січня 2020 року в адміністративній справі № 636/3448/16-а, у яких констатовано порушення закону щодо громадян України, які постійно проживають за кордоном та яким відмовлено в призначенні чи припинено виплату пенсії.

Проте, законодавчого закріплення визначення територіального органу Пенсійного фонду України відповідального за прийняття рішення щодо призначення та виплати пенсії особами, які виїхали за кордон на постійне проживання, немає. З цього приводу висловився КАС ВС у постанові від 31 березня 2020 року в адміністративній справі № 826/14837/16 [6] про те, що таким територіальним органом слід вважати орган за місцем останньої реєстрації на території України та зняття її з обліку. *Отже, на практиці проблема визначення територіального органу видається вирішеною, проте, в силу абзацу 2 статті 19 Конституції України, для того, щоб органи Пенсійного фонду застосовували таку позицію, необхідним є прийняття відповідного нормативно-правового акту.*

Інші доводи Пенсійного фонду, які слугують причиною відмови у виплаті пенсії, є формальними і спростовуються нормами чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Тому, відкидаючи усі формальні підстави, необхідно встановити, які саме умови для призначення та виплати пенсії повинні дотримуватися пенсіонером. *Так, не беручи до уваги дискримінаційну умову стосовно місця проживання на території України, залишаються загальні умови, які вимагаються від усіх громадян України, а саме: особа повинна бути громадянином України, який застрахований згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», досягти встановленого цим Законом пенсійного віку, а також мати необхідний для призначення відповідного виду пенсії страховий стаж.*

Встановивши ці умови, орган Пенсійного фонду повинен вирішити питання про призначення і виплату пенсії. Такі умови перевірялися судом у рішенні Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 17 липня 2019 року [7], адміністративна справа № 300/1278/19, яке залишене без змін постановою Восьмого апеляційного адміністративного суду від 05 листопада 2019 року [8]. Причиною того, що суд, переймаючи функції пенсійного органу, здійснив перевірку усіх умов та зобов'язав призначити пенсію, слугувала повторна, після відповідного рішення суду, із формальних підстав, відмова пенсійного органу у призначенні пенсії.

Зазначене дає підстави дійти до висновку, що спосіб захисту порушеного права особи в цих правовідносинах шляхом повторного розгляду заяви із висновками,

викладеними у рішенні суду не завжди є ефективним, а тому для повного захисту пенсіонера, який постійно проживає за кордоном, застосуванню підлягає частина 4 статті 245 Кодексу адміністративного судочинства України [9], а саме зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. В іншому випадку існує значний ризик допущення повторного звернення вказаної категорії осіб до суду з метою захисту свого так і не захищеного права на отримання пенсії.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон 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: 23.04.2020).
2. Біль М. М. Соціальний захист громадян України за кордоном: практика забезпечення і пріоритети вдосконалення. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 3. С. 95–100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/serpsu_2018_3_19 (дата звернення: 23.04.2020).
3. Факас І.Б. Конституційне право осіб, які проживають за кордоном, на пенсійне забезпечення Україною. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Вип. 2. С. 89–96. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo_2015_2_11 (дата звернення: 23.04.2020). Рішення Конституційного Суду України від 07.10.2009 № 25-рп/2009, справа N 1-32/2009 за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v025p710-09?lang=uk> (дата звернення: 23.04.2020).
4. Справа «Пічкур проти України» (Заява № 10441/06): Європейський суд з прав людини, Міжнародні суди; Рішення, Справа, Заява від 07.11.2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_984 (дата звернення: 23.04.2020).
5. Постанова Верховного Суду від 31 березня 2020 року, судова справа № 826/14837/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88534464> (дата звернення: 23.04.2020).

6. Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 17 липня 2019 року, судова справа № 300/1278/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83100846> (дата звернення: 23.04.2020).
7. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 05 листопада 2019 року, судова справа № 300/1278/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85521398> (дата звернення: 23.04.2020)
8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 23.04.2020).

Юлія ТРАЛО

*координаторка з надання безоплатної
правової допомоги, БФ «Право на захист»*

ПРАКТИКА СУДІВ У СПРАВАХ СТОСОВНО СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ПОЗИТИВНІ НАДБАННЯ ТА ПРОБЛЕМАТИКА

Питання соціального забезпечення населення на сьогодні залишаються одними із найбільш актуальних в суспільстві, що зумовлено головним протиріччям: встановленням законодавчими та підзаконними актами соціальних гарантій для досить значної кількості населення та об'єктивною фінансовою неспроможністю держави їх забезпечувати. У зв'язку із чим, відповідно, саме ця категорія справ становить значну частину судової практики в цілому по Україні.

Однак, напевно, найбільшої гостроти окреслена проблематика набула для численної групи осіб – внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) та осіб, які залишились проживати на тимчасово окупованій території, тих, які постраждали від конфлікту. Адже збройний конфлікт та падіння рівня економіки поглибили проблему неможливості держави виконувати соціальні зобов'язання перед громадянами, в той час як самі обставини збройного конфлікту поставили перед законодавцем виклики щодо правового урегулювання низки правовідносин, практики та розуміння яких до того часу не існувало.

З огляду на вищезазначене, на сьогодні можна констатувати, що з одного боку, незважаючи на сплив більш ніж шести років від початку конфлікту, правове врегулювання щодо соціальних прав ВПО та осіб, які постраждали від конфлікту, характеризується відсутністю державної позиції та, відповідно, прогалинами в законодавстві, а існуючі норми є суперечливими та неоднозначними у застосуванні; при цьому, як наслідок, з іншої сторони – наявністю надзвичайно великого масиву судової практики, адже окрім наведених причин саме для цих категорій населення соціальне забезпечення є питанням виживання.

Більшість спорів щодо соціального захисту населення зумовлені у значній мірі тим, що норми загального законодавства, як то законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про пенсійне забезпечення», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», а також інших, котрими

врегульовані різні види соціальної допомоги, є неможливими до прямої реалізації стосовно осіб, котрі проживають на тимчасово окупованій території, та утрудненими – щодо переселенців, що поєднано із намаганням встановити особливі умови їх реалізації актами Кабінету Міністрів та іншими підзаконними нормативно-правовими актами, положення яких суперечать законодавчо встановленим гарантіям.

Додатково необхідно зазначити, що посиленню можливостей переселенців та постраждалих від конфлікту осіб щодо захисту порушених прав у суді значною мірою посприяли такі чинники, як включення ВПО до переліку осіб, яким гарантоване надання безоплатної вторинної правової допомоги, а також потужна міжнародна підтримка діяльності правозахисних організацій, які надають правову допомогу.

Таким чином, упродовж кількох років (а особливо 2018-2020) сформовано стау судову практику у абсолютній більшості категорій справ; провідну роль у цьому процесі відіграє Верховний Суд.

Так, найбільш актуальну проблематику стабільно складають справи щодо пенсійного забезпечення, серед яких можна виокремити кілька груп, що характеризуються аналогічними обставинами та однотайним підходом до їхнього вирішення.

Найперше необхідно зазначити рішення Верховного Суду у зразковій справі про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеної особі (справа № 805/402/18, провадження № Пз/9901/20/18), з висновками якого погодилась Велика Палата Верховного Суду.

Верховним Судом у зазначеній справі визначено ознаки типових справ, серед яких: позивачем є пенсіонер, якому/якій призначено пенсію згідно із Законом № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та який/яка є внутрішньо переміщеною особою; відповідачем є територіальний орган Пенсійного фонду України, на пенсійному обліку якого перебуває позивач; спір виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права (у зв'язку з припиненням територіальними органами Пенсійного фонду України виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам з підстав, які не передбачені Законом); позивачі заявили аналогічні позовні вимоги визнати неправомірними дії щодо припинення виплати пенсії та зобов'язати відповідача відновити виплату пенсії.

Серед основних висновків Верховного Суду вказуються, зокрема такі: спеціальний «статус» внутрішньо переміщеної особи надає особі спеціальні, додаткові права, не звужуючи, обсяг конституційних прав та свобод особи та створюючи додаткові гарантії їхньої реалізації; умови, норми та порядок пенсійного забезпечення визначаються виключно законами про пенсійне забезпечення, питання щодо припинення пенсійних виплат не можуть регулюватися підзаконними актами, а відповідно, за змістом конституційних норм, Кабінет Міністрів України не наділений

правом вирішувати питання, які належать до виключної компетенції Верховної Ради України, так само як і приймати правові акти, які підмінюють або суперечать законам України; вчинення дій не у спосіб, визначений законом, є порушенням права на мирне володіння своїм майном з точки зору ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Варто зауважити, що ключовою ознакою, визначеною рішенням у зразковій справі, є саме наявність у позивача спеціального «статусу» внутрішньо переміщеної особи. Натомість Верховним Судом у великій кількості справ сформовано однотайну практику і щодо подібних справ, у яких позивач такий статус втратив. Починаючи від 2014 року Кабінет Міністрів України прийнятими постановами № 637, 595, 365 фактично «прив'язав» отримання пенсійних виплат особам, які до початку збройного конфлікту були зареєстровані одержувачами пенсійних виплат на нині окупованих територіях, до довідки переселенця. Проте, враховуючи низьку підтримку переселенців, насамперед щодо вирішення житлових питань, більшість пенсіонерів-переселенців мають цей статус формально, фактично отримуючи довідку внутрішньо переміщеної особи як необхідну умову доступу до їхніх пенсійних виплат. А отже у висновках у категорії справ, що стосуються припинення пенсійних виплат особам, яким скасовано довідку ВПО (у зв'язку із недотриманням ними формальних вимог, визначених підзаконними нормативними актами) також акцентовано увагу на тому, що припинення пенсійних виплат не можуть регулюватися підзаконними актами, а таке припинення, вчинене не у спосіб, визначений законом, є порушенням права на мирне володіння своїм майном.

І врешті, остаточно крапку у питанні застосування неоднозначного правового регулювання пенсійного забезпечення отримувачів пенсійних виплат, які були зареєстровані на нині тимчасово окупованих територіях, Верховним Судом було поставлено у 2020 році у справах щодо виплат особам, які не мали змоги (у зв'язку із критичним станом здоров'я, поважним віком) скористатись запропонованим Урядом механізмом доступу до пенсії через отримання довідки ВПО. Так, у справі № 227/2158/17 Верховним Судом констатовано, що відсутність у позивача статусу внутрішньо переміщеної особи не може впливати на реалізацію права на пенсійне забезпечення, так само як і не отримання особою такого статусу не може бути підставою для припинення нарахування та виплати пенсії.

Тісно пов'язаними із зазначеним питанням є також висновки, наведені у рішенні Великої Палати Верховного Суду (2018 року) у справі № 243/3505/16 щодо стягнення невиключеної одноразової допомоги та щомісячних страхових виплат, а також рішення Верховного Суду (2020) у справі № 642/6946/18, обставини якої стосувались спадкування недоотриманих страхових виплат, які здійснює Фонд соціального

страхування, правова позиція у якій стала керівництвом для формування практики стосовно спадкування інших видів виплат, зокрема пенсійних.

Базуючись на аналогічних підходах сформовано і судову практику щодо низки соціальних гарантій, передбачених, зокрема, законами України: «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають право на пенсію, та особам з інвалідністю», «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», «Про державну соціальну допомогу сім'ям з дітьми».

Окремо варто вказати на формування Верховним Судом практики стосовно спорів щодо відмови у призначенні допомоги при народженні дитини у зв'язку із пропуском 12-місячного строку звернення за допомогою з дня народження дитини, передбаченого нормами Закону України «Про державну соціальну допомогу сім'ям з дітьми» у контексті збройного конфлікту. Зокрема, у постановах Верховного Суду (2018 року) у справах № 591/610/16, № 495/3711/17 Судом зроблено висновок про те, що допомога при народженні дитини за своєю природою є допомогою самій дитині, а не її батькам, а тому неможливість своєчасного звернення одним з батьків до органу, який здійснює призначення допомоги при народженні дитини, призводить до порушення інтересів дитини.

Не можна обійти увагою і той факт, що питання законності самих постанов Кабінету Міністрів України, які спричинили масові звернення до суду із наведених вище питань, неодноразово були предметом судового розгляду. Зокрема, окремі положення Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року № 595, норми якого, зокрема, передбачали припинення виплат на непідконтрольних Уряду територіях, відновлення таких виплат після фактично деокупації та встановлювали можливість отримання пенсійних і соціальних виплат у разі переміщення, були визнані незаконними і нечинними з моменту прийняття рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва, що залишене без змін Київським апеляційним адміністративним судом; низка норм, установлених постановою Кабінету Міністрів «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 8 червня 2016 року № 365 та постановою Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 року № 637 (стосовно встановлення додаткового, не передбаченого Законом порядку призначення (відновлення) та здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміще-

ним особам) також було визнано нечинними Окружним адміністративним судом міста Києва, вказане рішення залишене без змін Київським апеляційним адміністративним судом, Верховним Судом касаційна скарга Кабінету Міністрів України також залишена без задоволення.

Проте, на жаль, необхідно констатувати, що Урядом фактично проігноровано висновки судів щодо законності змісту та суті підходів у правовому регулюванні. Про що досить красномовно свідчить той факт, що, наприклад, рішення суду, яким визнано незаконною норму, затверджену постановою Кабміну № 595 (щодо припинення виплат на невідконтрольних Уряду територіях та встановлення можливості отримання пенсійних і соціальних виплат тільки у разі переміщення) було виконане Кабінетом Міністрів суто технічно – затверджено нову редакцію оспорюваного положення без зміни суті та майже без зміни змісту норми в цілому.

Більше того, практично упродовж тижня з дня прийняття Верховним Судом рішення у зразковій справі про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеної особі 12 травня 2018 року Кабміном було внесено зміни до постанови № 365 та включено норму про те, що суми соціальних виплат, які не виплачені за минулий період, обліковуються в органі, що здійснює соціальні виплати, та виплачуються на умовах окремого порядку, визначеного Кабінетом Міністрів. Передбачений «окремий порядок» упродовж більш ніж року так і не було затверджено, а сама норма була визнана Окружним адміністративним судом міста Києва протиправною та нечинною. Однак, Кабінетом Міністрів в черговий раз здійснено формальне виконання рішення суду і упродовж короткого проміжку часу оспорювану норму було вилучено із тексту постанови № 365 та внесено доповнення аналогічного змісту до постанови № 637.

Таким чином, упродовж останніх двох років, незважаючи на розгляд судами тисяч справ переселенців щодо припинення пенсійних та соціальних виплат, вироблення правових позицій та сталої практики, що характеризується здебільшого задоволенням позовних вимог позивачів – пенсіонерів та одержувачів соціальних виплат, склалась ситуація невиконання рішень судів. Це спричиняє зневіру людей в ефективних заходах національного захисту всупереч позитивним досягненням та напрацюванням судової гілки влади. Забезпечення соціальних гарантій переселенцям та жителям тимчасово окупованих територій вимагає спільних узгоджених дій всіх гілок влади України, адже, незважаючи на прогресивні підходи, суди не здатні самотужки забезпечити ефективний захист прав цих громадян. Про що зауважують в своїй роботі Христова Г., Трало Ю., Буряковська К. [1].

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Христова Г., Трало Ю., Буряковська К. Національна судова практика з питань внутрішнього переміщення: застосування стандартів Ради Європи. Х.: Право, 2019. 292 с. URL: <https://rm.coe.int/national-court-practice-on-idps/168094fd77>

Наукове видання

III МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

«СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ТА ЇХ ЗАХИСТ
АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДОМ»

м. Київ, 4 вересня 2020 року

ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ

Підписано до друку 20.01.2021. Гарнітура Muller. Формат 60×84 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Наклад 200 прим.



Стежте за нами онлайн:

 fb.com/supremecourt.ua

 t.me/supremecourtua