



Верховний
Суд

III Міжнародна науково-практична конференція
«Соціальні права та їх захист адміністративним судом»

4 вересня 2020 року

Берназюк Ян

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду

Тема доповіді: «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).

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 даної дискусії.

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.

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

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, зважаючи на особливий характер соціальних прав, необхідно вважати, що у справах, пов'язаних з їх захистом, застосуванню підлягають 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.

Такий висновок, зокрема, 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.

Пенсія за своєю правовою природою є основним джерелом існування пенсіонера, доходом та власністю (матеріальним інтересом, захищеним ст. 1 Першого протоколу до Конвенції).

Важливо, що станом на 2 вересня 2020 року згідно з Єдиним державним реєстром судових рішень така позиція застосована судами першої та апеляційної інстанції вже більше 3300 разів.

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 в 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?.

Виняткова складність цих проблем, серед іншого, підтверджується, тим, що станом на 02.09.2020 у Єдиному державному реєстрі судових рішень міститься інформацію про більше ніж 12.000 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 з 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.

Велика Палата Верховного Суду у постанові від 20.05.2020 у справі № 815/1226/18 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 непроведення 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 постановах 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).

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.

У свою чергу, 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).

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 оперативна 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».



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, в першу чергу, ст. 46, а право на судовий захист, зокрема, – ст. ст. 55 та 124.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Берназюк Ян. Законодавство у сфері соціального захисту потребує кодифікації <https://sud.ua/ru/news/blog/118729-zakonodavstvo-u-sferi-sotsialnogo-zakhistu-potrebuye-kodifikatsiyi>
2. Берназюк Ян. Конституційні гарантії судового захисту соціальних прав та можливість їх обмеження процесуальним строком <https://sud.ua/ru/news/blog/173256-konstitutsiyini-garantiyi-sudovogo-zakhistu-sotsialnikh-prav-ta-mozhlivist-yikh-obmezhennya-protseualnim-strokom>
3. Берназюк Ян. Нові підходи Верховного Суду до захисту права на пенсію громадян України, які проживають за її межами (між принципами законності та справедливості) <https://sud.ua/ru/news/blog/175514-novi-pidkhodi-verkhovnogo-sudu-do-zakhistu-prava-na-pensiyu-gromadyan-ukrayini-yaki-prozhivayut-za-yiyi-mezhami-mizh-printsipami-zakonnosti-ta-spravedlivosti>
4. Берназюк Ян. Право на доступ до судового захисту в контексті дотримання строків звернення до суду, практика ЄСПЛ <https://sud.ua/ru/news/blog/123832-pravo-na-dostup-do-sudovogo-zakhistu-v-konteksti-dotrimannya-strokov-zvernennya-do-sudu-praktika-yespl>
5. Берназюк Ян. Строк звернення до суду як елемент принципу правової визначеності, практика ЄСПЛ <https://sud.ua/ru/news/blog/124382-strok-zvernennya-do-sudu-yak-element-printsipu-pravovoyi-viznachenosti-praktika-yespl>
6. Берназюк Ян. Пропуск процесуального строку не повинен слугувати засобом легалізації триваючого правопорушення <https://sud.ua/ru/news/blog/125633-propusk-protseualnogo-stroku-ne-povinen-sluguvati-zasobom-legalizatsiyi-trivayuchogo-pravoporushennya>
7. Берназюк Ян. Види процесуальних строків у адміністративному судочинстві <https://sud.ua/ru/news/blog/128894-vidi-protseualnikh-strokov-u-administrativnomu-sudochinstvi>
8. Берназюк Ян. Строки в адміністративному судочинстві як фундаментальна правова категорія <https://sud.ua/ru/news/blog/130166-stroki-v-administrativnomu-sudochinstvi-yak-fundamentalna-pravova-kategoriya>
9. Берназюк Ян. Як зберегти баланс забезпечення справедливого публічного розгляду справи та дотримання розумного строку <https://sud.ua/ru/news/blog/129577-yak-zberegti-balans-zabezpechennya-spravedlivogo-publichnogo-rozglyadu-spravi-ta-dotrimannya-rozumnogo-stroku>
10. Берназюк Ян. Особливості обчислення строків звернення до адміністративного суду для захисту соціальних прав // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2018. – Серія Право. – Випуск 50. – Т. 2. – С. 7-11 <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/index.php/archiv?id=163>
11. Берназюк Ян. Види строків в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики // Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет». – 2018. – № 4. – С. 231-234. http://pap.in.ua/4_2018/66.pdf
12. Берназюк Ян. Строки звернення до адміністративного суду: проблеми теорії та практики // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2018. – № 3 – С. 135-142. [http://lduvs.edu.ua/wp-content/uploads/Docs/vysnik/vlduvs-2018-3\(povn_text\).pdf](http://lduvs.edu.ua/wp-content/uploads/Docs/vysnik/vlduvs-2018-3(povn_text).pdf)
13. Берназюк Ян. Онтологічні питання строків в адміністративному судочинстві // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2018. – Серія Право. – Випуск 53. – Т. 2 – С. 11-15. http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.53/part_2/4.pdf
14. Берназюк Ян. Поняття «розумні строки» в адміністративному судочинстві // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2018. – № 4 – С. 149-157. [lduvs.edu.ua/wp-content/uploads/Docs/vysnik/vlduvs-2018-3\(povn_text\).pdf](http://lduvs.edu.ua/wp-content/uploads/Docs/vysnik/vlduvs-2018-3(povn_text).pdf)