Верховний Суд

КОЛІЗІЇ У ЗАКОНОДАВСТВІ ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО КОДИФІКАЦІЇ: ВИКЛИКИ ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Ян БЕРНАЗЮК,
суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ
ВІДДІЛ ПІДГОТОВКИ СУДДІВ

Програма підготовки для підтримання кваліфікації суддів апеляційних адміністративних судів

16 жовтня 2026 року

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Конституційні гарантії та природа соціальних прав.
2. Причини законодавчих колізій і способи їх подолання.
3. Практика Верховного Суду: бюджет, дія закону в часі, процедури.
4. Межі судового захисту та роль законодавця.
5. Кодифікація: зміст, переваги, ризики та практичні кроки.

ТРИ ЗАПИТАННЯ ДО ПОЧАТКУ ДИСКУСІЇ

1. Чи може закон про Державний бюджет фактично змінити соціальну гарантію, не змінюючи спеціального закону?
2. Як має діяти суд, якщо після рішення Конституційного Суду законодавець не визначив механізму виплати?
3. Чи зменшиться кількість соціальних спорів після ухвалення Соціального кодексу - і що для цього необхідно?

Конституція України: статті 1, 3, 22, 46, 92, 95

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

Україна є соціальною та правовою державою, у якій людина, її життя і гідність визнаються найвищою соціальною цінністю. Право на соціальний захист гарантується Конституцією; основи соціального захисту, форми й види пенсійного забезпечення визначаються виключно законами.

Бюджетна система будується на засадах справедливого розподілу суспільного багатства; держава прагне до збалансованості бюджету (ст. 95). Зміст та обсяг наявних прав не можуть бути звужені під час прийняття нових законів (ст. 22).

Берназюк Я. О. Конституційні гарантії реалізації в Україні права на соціальний захист. 2022

https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijni-harantii-realizatsii-v-ukraini-prava-na-sotsialnyj-zakhyst/

Конституційні гарантії охоплюють зобов’язання держави, захист окремих категорій осіб, мінімальні соціальні стандарти, механізми фінансування та систему уповноважених суб’єктів.

Належна реалізація права потребує узгоджених дій законодавця, виконавчої влади й місцевого самоврядування. Неузгоджене нормативне регулювання створює ризики порушення прав людини.

Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12#Text

Соціальний захист здійснюється з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави; механізми соціальних виплат можуть змінюватися за умови дотримання Конституції України.

Такі зміни мають відповідати принципам справедливості й пропорційності та не ставити під сумнів саму сутність права на соціальний захист.

Берназюк Я. О. Поняття, причини виникнення та види колізій у законодавстві. 2022

https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.5.20

Колізії виникають через множинність нормативних актів, непослідовне внесення змін, суперечності між законами й підзаконними актами та неузгодженість загального і спеціального регулювання.

У соціальній сфері такі недоліки особливо відчутні: вони впливають на регулярні виплати, матеріальне становище вразливих осіб і довіру людини до держави.

Берназюк Я. О. Вирішення колізій між актами законодавства різної юридичної сили. 2022

https://doi.org/10.33766/2524-0323.99.13-26

Ієрархічна колізія: суперечність актів різної юридичної сили — lex superior derogat legi inferiori.

Змістовна колізія: співвідношення загальної і спеціальної норм — lex specialis derogat legi generali.

Темпоральна колізія: конкуренція норм у часі - lex posterior derogat legi priori з урахуванням правил чинності та незворотності дії нормативних актів.

Берназюк Я. О. Застосування принципу lex specialis: аналіз судової практики. 2022

https://doi.org/10.37566/2707-6849-2022-1-2(38-39)-7

Перевага спеціальної норми можлива, коли загальна й спеціальна норми регулюють ті самі правовідносини та між ними існує реальна суперечність.

Спеціальний характер закону не означає автоматичного пріоритету над будь-яким іншим законом.

Суд повинен встановити предмет регулювання, юридичну силу, час дії актів та врахувати конституційні гарантії.

Берназюк Я. О. Tempus regit actum: дія закону в часі у судовій практиці. 2026

https://strapi.supreme.court.gov.ua/uploads/173_tempus_regit_actum_bernaziuk_5c795ecd51.pdf

Право на соціальну виплату, порядок його реалізації та адміністративна процедура можуть визначатися різними редакціями законодавства.

Потрібно встановити юридичний факт виникнення права, дату набрання чинності новим регулюванням і характер правовідносин. Пізніша зміна законодавства сама по собі не завжди змінює вже набуте право.

Постанова Верховного Суду від 30.09.2026, справа № 240/13020/25 (К/990/22519/26)

https://reyestr.court.gov.ua/Review/140207847

Спір стосувався співвідношення статті 39 Закону № 796-XII, статті 45 Закону про Державний бюджет на 2025 рік та постанови КМУ № 1524, яка змінила умови доплат непрацюючим пенсіонерам на радіоактивно забруднених територіях.

Верховний Суд захистив право на підвищення пенсії відповідно до спеціального закону. Справа показує ризики зміни соціальних гарантій через щорічне бюджетне регулювання.

Постанова Верховного Суду від 30.09.2026, справа № 560/811/25 (К/990/18161/26)

https://reyestr.court.gov.ua/Review/140207848

Спір виник через застосування спеціальної бюджетної розрахункової величини замість прожиткового мінімуму для працездатних осіб при визначенні суддівської винагороди.

Верховний Суд застосував гарантії статті 135 Закону № 1402-VIII та захистив право на довідку для перерахунку довічного грошового утримання судді у відставці із застосуванням прожиткового мінімуму для працездатних осіб у розмірі 3028 грн станом на 1 січня 2024 року.

Постанова Верховного Суду від 31.08.2026, справа № 640/8070/22 (К/990/22399/26)

https://reyestr.court.gov.ua/Review/139348730

Право на одноразову грошову допомогу у зв’язку зі смертю військовослужбовця визначається за законодавством, чинним на момент юридичного факту, з яким пов’язане виникнення права.

Пізніше звернення із заявою не усуває встановлених законом умов. У справі вирішальне значення мала умова відповідної редакції Закону № 2011-XII щодо настання смерті протягом року після звільнення з військової служби.

Постанова Верховного Суду від 29.09.2026, справа № 520/31660/25 (К/990/26698/26)

https://reyestr.court.gov.ua/Review/140207855

Спір стосувався нової редакції Закону № 2011-XII щодо кола отримувачів одноразової допомоги сім'ї загиблого військовослужбовця.

Верховний Суд виходив із необхідності враховувати законодавство на момент виникнення права. Принцип соціальної справедливості сам по собі не дозволяє поширювати нові гарантії на правовідносини, яких вони не охоплюють.

Постанова Верховного Суду від 17.09.2025, справа № 560/5257/22 (К/990/48570/24)

https://reyestr.court.gov.ua/Review/130290835

Визнання Конституційним Судом України окремих положень соціального законодавства неконституційними не завжди утворює готовий механізм перерахунку соціальних виплат.

За відсутності необхідного законодавчого регулювання суд не вправі самостійно створювати формулу перерахунку пенсії замість законодавця. Це підкреслює значення своєчасного виконання рішень КСУ.

Конституція України, статті 6, 8, 19, 46, 92; КАС України, стаття 7

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

Адміністративний суд покликаний захищати порушені права, застосовувати Конституцію України й вирішувати колізії нормативно-правових актів.

Водночас тлумачення права не повинно перетворюватися на самостійне запровадження нових соціальних виплат, умов їх призначення або бюджетних зобов'язань держави. Ефективність захисту має поєднуватися з принципом розподілу влади.

Окрема ухвала Верховного Суду від 19.03.2026, справа № 200/8094/24 (К/990/26589/25)

https://reyestr.court.gov.ua/Review/134979644

Верховний Суд виявив неузгодженість між Законами № 1058-IV та № 2262-XII щодо пільгового обчислення періодів служби в умовах бойових дій для різних видів пенсій.

Окремою ухвалою Суд довів цю проблему до відома Кабінету Міністрів України для законодавчого врегулювання. Це приклад реагування на системну причину спорів, а не лише на індивідуальне порушення права.

Постанова Верховного Суду від 09.04.2026, справа № 380/9003/25 (К/990/51030/25)

https://reyestr.court.gov.ua/Review/135566892

Спір виник через неоднозначне регулювання виплат членам сім'ї загиблого Героя України за Законом № 2454-IX.

Верховний Суд здійснив системне тлумачення соціальних гарантій з урахуванням верховенства права й положень Закону «Про адміністративну процедуру». Неоднозначність регулювання не може довільно використовуватися органом влади для зменшення законних гарантій.

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

Закон закріплює засади законності, обґрунтованості, пропорційності, добросовісності та презумпцію правомірності дій і вимог особи.

Його застосування в соціальній сфері вимагає врахування спеціальних законів. Для адміністративного суду ключове значення мають мотивованість рішень соціальних органів і дотримання процедурних гарантій особи.

Постанова Верховного Суду від 15.10.2025, справа № 300/5459/24 (К/990/12139/25)

https://reyestr.court.gov.ua/Review/131019129

Справа стосувалася можливості одночасного отримання суддею у відставці щомісячного довічного грошового утримання та пенсії по інвалідності внаслідок війни.

Верховний Суд застосував спеціальне регулювання співвідношення цих видів забезпечення. Наявність кількох соціальних статусів не означає автоматичного права на одночасне одержання всіх відповідних виплат.

Постанова Верховного Суду від 28.07.2026, справа № 240/16540/24 (К/990/4810/26)

https://reyestr.court.gov.ua/Review/138594475

Соціальний характер спору не скасовує процесуальних строків звернення до адміністративного суду. Необхідно правильно визначити початок строку та перевірити підстави його поновлення.

Верховний Суд направив частину вимог щодо допомоги за 2022 рік на новий розгляд для оцінки відповідних обставин.

Постанова Верховного Суду від 30.04.2026, справа № 340/7985/25 (К/990/6643/26)

https://reyestr.court.gov.ua/Review/136179155

Застосування Пенсійним фондом нового нормативного регулювання після перерахунку пенсії на виконання судового рішення може утворювати самостійний публічно-правовий спір.

Необхідно розмежовувати неналежне виконання попереднього рішення та нове порушення, яке має самостійні юридичні підстави. Їх ототожнення може необґрунтовано обмежити доступ до суду.

Берназюк Я. О. Конституційні гарантії судового захисту соціальних прав та можливість їх обмеження процесуальним строком. 2020

https://sud.ua/ru/news/blog/173256-konstitutsiyni-garantiyi-sudovogo-zakhistu-sotsialnikh-prav-ta-mozhlivist-yikh-obmezhennya-protsesualnim-strokom

Процесуальні строки забезпечують юридичну визначеність, але їх застосування не повинно створювати непропорційних перешкод захисту соціальних прав.

Особливо важливе співвідношення статей 122–123 КАС України зі спеціальними пенсійними нормами про виплату невиплачених сум: строк судового звернення і матеріально-правові межі отримання виплат не є тотожними.

Берназюк Я. О. Законодавство у сфері соціального захисту потребує кодифікації. 2018

https://sud.ua/ru/news/blog/118729-zakonodavstvo-u-sferi-sotsialnogo-zakhistu-potrebuye-kodifikatsiyi

Соціальні відносини в Україні регулюються численними законами та підзаконними актами, положення яких не завжди узгоджуються між собою. Фрагментарність спричиняє правову невизначеність і численні судові спори.

Кодифікація має усунути прогалини, суперечності й застарілі норми, а також зробити правове регулювання доступнішим для людини.

Конституція України, статті 46, 92; Закон України «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text

Майбутній Соціальний кодекс міг би визначати засади соціального захисту, систему гарантій, принципи фінансування, призначення й перегляду виплат, адміністративні процедури та гарантії захисту отримувачів.

Кодифікація повинна забезпечити узгодженість загального і спеціального регулювання, а не механічно об’єднати чинні закони.

Берназюк Я. О. Законодавство у сфері соціального захисту потребує кодифікації. 2018

https://sud.ua/ru/news/blog/118729-zakonodavstvo-u-sferi-sotsialnogo-zakhistu-potrebuye-kodifikatsiyi

Кодифікація нестабільної сфери може спричинити постійні масштабні зміни нового кодексу. Ризиками є неузгодженість спеціальних гарантій, недостатнє фінансове обґрунтування та потенційне звуження наявних прав, заборонене ч. 3 ст. 22 Конституції України.

Їй мають передувати інвентаризація законодавства, аналіз судової практики, оцінка фінансових наслідків та публічне обговорення.

КОДИФІКАЦІЯ ЧИ ТОЧКОВІ ПОПРАВКИ?

https://sud.ua/ru/news/blog/118729-zakonodavstvo-u-sferi-sotsialnogo-zakhistu-potrebuye-kodifikatsiyi

Кодифікація потрібна там, де множинність норм створює повторювані конфлікти: визначення статусу, стажу, підстав виплат, індексації та перехідних режимів. Проте об’єднання законів без зміни неузгоджених правил лише переносить суперечності в новий акт.

Практичний критерій успіху — чи стане людині простіше передбачити своє право, адміністративному органу — застосувати норму, а суду - перевірити законність рішення.

ВІД СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ДО ЗАКОНОДАВЧОГО РІШЕННЯ

https://reyestr.court.gov.ua/Review/134979644

Перший крок — виявити повторювану колізію через аналіз судових справ. Другий — встановити її нормативну причину, оцінити коло осіб, яких вона стосується, і бюджетні наслідки. Третій - запропонувати чітку поправку з перехідними положеннями.

Окрема ухвала Верховного Суду щодо пільгового обчислення стажу учасників бойових дій показує можливість такого зв'язку між судовим захистом та вдосконаленням правового регулювання.

ВИСНОВКИ: ВИКЛИКИ ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1. Колізія може бути наслідком як неузгодженості актів, так і нечітких перехідних норм чи відсутності процедури.
2. Суд застосовує Конституцію, встановлює належну редакцію закону та мотивує вибір норми; одного посилання на lex specialis недостатньо.
3. Ефективний судовий захист має межі: суд не підміняє законодавця у встановленні нових соціальних зобов’язань.
4. Повторювані спори й окремі ухвали - джерело інформації для правового моніторингу.

ВИСНОВКИ: УМОВИ УСПІШНОЇ КОДИФІКАЦІЇ

1. Чітко визначити предмет і структуру майбутнього Соціального кодексу, співвідношення загальних та спеціальних норм.
2. Забезпечити зрозумілі правила щодо виникнення права, перерахунку виплат, дії норм у часі та процедур їх реалізації.
3. Оцінити фінансову здійсненність гарантій, але не допускати прихованого звуження конституційних прав.
4. Використати судову практику, дані адміністративних органів і консультації з отримувачами виплат до прийняття кодексу.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ СУДДІ ПЕРЕД ВИРІШЕННЯМ «СОЦІАЛЬНОЇ» КОЛІЗІЇ

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

1. Який юридичний факт породжує право, і яка редакція закону діяла на цей момент? Чи є суперечність реальною, чи норми регулюють різні правовідносини?
2. Який акт має вищу юридичну силу? Чи існує спеціальна норма? Які конституційні межі її застосування?
3. Чи обраний спосіб захисту відновлює право без підміни законодавця? Чи виявлена проблема потребує системного реагування?

ДОДАТКОВІ ДЖЕРЕЛА

1. Законодавство у сфері соціального захисту потребує кодифікації https://sud.ua/ru/news/blog/118729-zakonodavstvo-u-sferi-sotsialnogo-zakhistu-potrebuye-kodifikatsiyi
2. Застосування принципу lex specialis при вирішенні колізій у законодавстві: аналіз судової практики. https://slovo.nsj.gov.ua/index.php/ua/arkhiv-nomeriv/2022/1-2-38-39-2022/30-arh-2022/737-zastosuvannya-printsipu-lex-specialis-pri-virishenni-kolizij-u-zakonodavstvi-analiz-sudovoji-praktiki
3. Застосування принципу верховенства права (правовладдя) для вирішення колізій у законодавстві https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2022/10/116.pdf
4. Захист прав у сфері соціального забезпечення: процесуальний аспект https://strapi.supreme.court.gov.ua/uploads/131_Social_Security_Rights_Procedural_Dimension_d24fe74e7e.pdf
5. Конституційні гарантії реалізації в Україні права на соціальний захист. https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijni-harantii-realizatsii-v-ukraini-prava-na-sotsialnyj-zakhyst
6. Конституційні гарантії реалізації права на соціальний захист https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_prezent/Prezent_Konst_garantii_soc_zahust.pdf
7. Конституційні гарантії судового захисту соціальних прав та можливість їх обмеження процесуальним строком https://sud.ua/ru/news/blog/173256-konstitutsiyni-garantiyi-sudovogo-zakhistu-sotsialnikh-prav-ta-mozhlivist-yikh-obmezhennya-protsesualnim-strokom
8. Конституційні засади тимчасового обмеження соціальних прав у період дії воєнного стану: між приватним інтересом і правом нації на існування https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijni-zasady-tymchasovoho-obmezhennia-sotsialnykh-prav-u-period-dii-voiennoho-stanu-mizh-pryvatnym-interesom-i-pravom-natsii-na-isnuvannia/
9. Незастосування судом закону: між верховенством права та принципом розподілу державної влади (на прикладі захисту соціальних прав). https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/kas_rish/Zbirnik_tez_6_konferen_6_07_2023.pdf
10. Поняття, причини виникнення та види колізій у законодавстві https://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/5_2022/20.pdf
11. Право на справедливий суд та принцип правової визначеності: строки у справах про соціальний захист https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/4_presentation_bernaziuk_social_terms_deaedlines.pdf
12. Принцип законності як один із елементів верховенства права: особливості застосування під час вирішення соціальних спорів https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist%20%281%29.pdf
13. Спори в соціальній сфері: процесуальні аспекти https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/social_litigation_procedural_aspect_prezent.pdf
14. Суддівський активізм і правовий моніторинг: як Верховний Суд впливає на якість законодавства https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/129_judicial_monitoring_bernaziuk.pdf
15. Темпоральний підхід до вирішення колізії між актами законодавства https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/267327
16. Темпоральні межі судового захисту соціальних прав. Соціальні права та їх захист адміністративним судом https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8
17. Tempus regit actum: дія закону в часі у судовій практиці https://strapi.supreme.court.gov.ua/uploads/173_tempus_regit_actum_bernaziuk_5c795ecd51.pdf

Верховний
Суд

Дякую за увагу!