

## Узагальнення

### **практики розгляду Київським окружним адміністративним судом впродовж 2016 року та I півріччя 2017 року справ зі спорів щодо реалізації публічної політики у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи**

На виконання плану роботи на друге півріччя 2017 року Київського окружного адміністративного суду (далі – КОАС) здійснено вивчення та узагальнення судової практики щодо реалізації публічної політики у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

**Об'єктом** дослідження судової практики є судові рішення, прийняті КОАС за результатами судового розгляду адміністративних справ зі спорів щодо реалізації публічної політики у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

**Метою** дослідження є вивчення причин виникнення спорів щодо реалізації публічної політики у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, аналіз судової практики і проблем, що виникають при вирішенні зазначених спорів, причини скасування судових рішень судами вищих інстанцій, формування єдиного підходу до вирішення спорів зазначеної категорії та забезпечення однакового застосування законодавства, що регулює дані правовідносини.

*Правове регулювання спорів щодо реалізації публічної політики у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.*

При вирішенні цієї категорії справ ключовими та вихідними є положення Конституції України, якими закріплено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, для якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Забезпечення конституційного права громадян на їх соціальний захист, зокрема від наслідків Чорнобильської катастрофи, здійснюється шляхом закріплення положеннями ст. 19 Конституції України обов'язку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Чорнобильська катастрофа торкнулася долі мільйонів людей. У багатьох регіонах, на величезних територіях виникли нові соціальні та економічні умови. Україну оголошено зоною екологічного лиха. Створення системи надійного захисту людей від наслідків Чорнобильської катастрофи є одним із пріоритетних завдань держави.

Державна політика в галузі соціального захисту потерпілих від Чорнобильської катастрофи та створення умов проживання і праці на забруднених територіях базується на принципах, передбачених спеціальним законодавством, що регулюють відносини громадян та держави у зв'язку з настанням зазначеної катастрофи.

При розгляді справ щодо реалізації публічної політики у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи КОАС керується Кодексом адміністративного судочинства України, Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 року №796-ХІІ, (далі – ЗУ №796-ХІІ), Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 року №791а-ХІІ, (далі ЗУ №791а-ХІІ), Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність деяких законодавчих актів України від 28.12.2014 року № 76-VIII (далі ЗУ №76-VIII).

ЗУ №796-ХІІ визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та створює єдиний порядок визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення.

У даному Законі визначено статус осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, осіб, які належать до учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та осіб, які належать до потерпілих від Чорнобильської катастрофи. Як передумову на реалізацію права щодо соціального захисту передбачено встановлення причинного зв'язку між захворюванням, пов'язаним з Чорнобильською катастрофою, частковою або повною втратою працездатності громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, і Чорнобильською катастрофою. А також, визначено категорії осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, для встановлення пільг і компенсацій.

Усунення наслідків цієї катастрофи залежить від законодавчого визначення правового режиму різних за ступенем радіоактивного забруднення територій і заходів щодо його забезпечення. ЗУ №791а-ХІІ регулює питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність в цих зонах. Відповідного до зазначеного Закону територія, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, поділяється на зони. Такими зонами є:

- зона відчуження;
- зона безумовного (обов'язкового) відселення;
- зона гарантованого добровільного відселення;

Межі цих зон встановлюються та переглядаються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища за погодженням відповідними органами державної влади. Перелік населених пунктів віднесених до зон радіоактивного забруднення оприлюднюються Кабінетом Міністрів України один раз на три роки, починаючи з 2009 року, а також надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Судову практику досліджуваної категорії справ характеризують такі **статистичні показники**.

Згідно з даними комп'ютерної програми «Діловодство спеціалізованого суду» протягом 2016 року – I півріччя 2017 року у провадженні КОАС перебувало **113** позовних заяв та справ зі спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. З них надійшло впродовж 2016 року – 53 справи і матеріали, впродовж I півріччя 2017 року – 54.

Загалом *розглянуто* 107 адміністративних справ та матеріалів позовних заяв зазначеної категорії, з них протягом 2016 року – 47, I півріччя 2017 року – 60.

За результатами розгляду *на стадії відкриття провадження у справі*:

- повернуто позовну заяву – 37 (у 2016 році – 12, I півріччя 2017 року – 25);
- відмовлено у відкритті провадження – 1 (у I півріччі 2017 році);
- залишено без розгляду на підставі ст. 100 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАСУ) – 1 (у I півріччі 2017 року);

У 68 справах *після відкриття провадження у справі*:

- залишено позов без розгляду на підставі статті 155 КАСУ – 4 (у 2016 році – 2, I півріччя 2017 року – 2);
- передано до іншого суду за підсудністю – 1 (у 2016 році);
- закрито провадження у справі – 1 (у 2016 році);
- ухвалено 62 постанови (у 2016 році – 31, I півріччі 2017 року – 31). Із задоволенням позовних вимог – 50 (у 2016 році – 26, I півріччі 2017 року – 24).

### **Причини, що сприяли виникненню спорів у справах.**

Аналіз практики розгляду КОАС справ зі спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи впродовж 2016 року – I півріччя 2017 року дає можливість зробити висновок, що підставою виникнення таких спорів були порушення органами державної влади законодавчо визначеної процедури щодо надання відповідного статусу особи, визначеного ЗУ №796-ХІІ та видачі відповідних посвідчень.

**Предметом спору у більшості таких справ** стали неправомірні рішення суб'єкта владних повноважень щодо:

- відмови у наданні статусу особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- відмови у наданні статусу учасника ліквідації наслідків на Чорнобильській АЕС;
- відмови у видачі посвідчення на підтвердження відповідного статусу особи;
- відмови у видачі дублікату втраченого посвідчення особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи.

До суду апеляційної інстанції всього **оскаржено 63** судових рішення КОАС у справах зі спорів зазначеної категорії.

Впродовж 2016 року – I півріччя 2017 року до КОАС **надійшло 41 апеляційна скарга** у справах зі спорів щодо реалізації публічної політики у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (у 2016 році – 18, I півріччя 2017 року – 23).

За результатами розгляду апеляційних скарг, поданих на рішення КОАС у справах зі спорів зазначеної категорії, КААС *переглянуто* рішення по суті у 34 справах (за 2017 рік – 15, за I півріччя 2017 року – 19).

#### ***Внаслідок перегляду судових рішень КОАС судом апеляційної інстанції:***

**скасовано – 13** (26,8% від загальної кількості оскаржених судових рішень), з них: постанов – 11 (за 2016 рік – 2: 810/2014/16, 810/3603/16; I півріччя 2017 року – 9: 810/3390/16, 810/4081/16, 810/4205/16, 810/37/17, 810/216/17, 810/389/17, 810/1198/17, 810/1386/17, 810/1698/17); ухвал – 2 (за 2016 рік – 1: 810/1736/16; I півріччя 2017 року – 1: 810/3716/16;

**змінено – 4** (9,8%) постанови, (за 2016 рік – 3: 810/5692/15, 810/5577/15, 810/1939/16; I півріччя 2017 року – 1: 810/614/17;

**залишено без змін – 19** (46,3% постанов, (за 2016 рік – 10: 810/3456/15, 810/939/16, 810/992/16, 810/2118/16, 810/2339/16, 810/2919/16, 810/2868/16, 810/3431/16, 810/3258/16, 810/3959/16; I півріччя 2017 року – 9: 810/3686/16, 810/3936/16, 810/4181/16, 810/398/17, 810/712/17, 810/1077/17, 810/1351/17, 810/1405/17, 810/1886/17).

Щодо касаційного оскарження до Вищого адміністративного суду (далі – ВАСУ) судових рішень у адміністративних справах вищезазначеної категорії, то впродовж 2016 року – I півріччя 2017 року ВАСУ витребувано з КОАС для перегляду в касаційній інстанції лише одну адміністративну справу (№810/3390/16) та станом на 01.09.2017 до КОАС дана справа з переглянутими судовими рішеннями у порядку касаційного провадження не поверталась.

Як показало вивчення судової практики, судьями КОАС при розгляді справ даної категорії спорів, в основному правильно застосовувались норми матеріального та процесуального права. Частина судових рішень КОАС, залишених без змін судом апеляційної інстанції, складає 46,3% від загальної кількості оскаржених в апеляційному порядку судових рішень у справах даної категорії. Велика кількість залишених без змін судом апеляційної інстанції рішень показує, що в КОАС здебільшого сформовано єдині підходи до вирішення справ зазначеної категорії.

Так, наприклад, у справі **№810/3686/16** за позовом Янченко Ніни Олексіївни до Департаменту соціального захисту населення Київської обласної державної адміністрації про визнання протиправною відмову у встановленні їй статусу особи, постраждалої внаслідок Чорнобильської катастрофи I категорії та зобов'язання визначити їй статус особи, постраждалої внаслідок Чорнобильської катастрофи I категорії з видачею

відповідного посвідчення, відповідно до постанови КОАС, яку було залишено без змін КААС, позов задоволено.

Задовольняючи адміністративний позов, суд першої інстанції виходив з того, що у зв'язку з встановленням групи інвалідності у позивача виникло право на отримання посвідчення вказаної категорії з визначенням статусу особи учасника ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС.

Зважаючи на те, що позивач постійно проживала та працювала на території зони посиленого радіоекологічного контролю, і станом на 1 січня 1993 року прожила та відпрацювала у цій зоні не менше чотирьох років, Янченко Н.О. в розумінні ЗУ №796-XII, безумовно є потерпілою від Чорнобильської катастрофи.

Відмовляючи у встановленні позивачу статусу особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи категорії 1, відповідач посилаються на Закон України від 28.12.2014 № 76-VIII "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України", яким внесено зміни до Закону України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 27.02.1991 № 791а-XII та, зокрема, зону посиленого радіоекологічного контролю, в тому числі і населений пункт в якому проживала позивач, виключено з числа зон, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Згідно із Законом України від 28.12.2014 № 76-VIII "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України" абзац п'ятий частини другої статті 2 Закону №791а-XII виключено, відтак із зон, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, виключено зону посиленого радіоекологічного контролю.

Законом України від 28.12.2014 №76-VIII, виключено також статтю 23 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", яка встановлювала компенсації та пільги громадянам, віднесеним до категорії 4.

Вказані норми, згідно Прикінцевих положень Закону України від 28.12.2014 №76-VIII набрали чинності з 1 січня 2015 року.

Спираючись саме на вищевикладені зміни у законодавстві, відповідач обґрунтовує свою відмову у встановленні позивачу статусу особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи категорії 1, зокрема, зазначаючи, що оскільки з 01.01.2015 зону посиленого радіоекологічного контролю виключено з переліку зон, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, не може бути й осіб зі статусом потерпілого внаслідок Чорнобильської катастрофи, які мали такий статус до 01.01.2015.

Із висновком КОАС, що виключення із правового регулювання такої зони, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, як зона посиленого радіоекологічного контролю, мало наслідком лише скасування компенсацій та пільг особам, віднесеним до категорії 4, які були гарантовані державою до 01.01.2015, погодилася також колегія суддів КААС.

В той же час висновки, до яких дійшов відповідач, пов'язуючи виключення такої зони як зона посиленого радіоекологічного контролю із наявністю у особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідного статусу потерпілого від Чорнобильської катастрофи категорії 4, - є безумовно помилковим, адже жодних змін у правовому регулюванні статусу потерпілих від Чорнобильської катастрофи в Законі України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" не відбулось.

Водночас, в ході проведення цього узагальнення з'ясовані і незначні характерні помилки КОАС. Частина скасованих судом апеляційної інстанції постанов КОАС у справах даної категорії становить 26,8% від загальної кількості оскаржених судових

рішень в апеляційному порядку впродовж 2016 року – I півріччя 2017 року (скасовано КААС 11 постанов КОАС з прийняттям нового рішення).

**Причинами скасування постанов КОАС судом апеляційної інстанції у справах досліджуваної категорії були:** неповне з'ясування обставин у справі, неправильне застосування норм матеріального та процесуального права.

Так, постанову КОАС у справі № 810/3603/16 за адміністративним позовом Особа 1 до Богуславської районної державної адміністрації Київської області про зобов'язання вчинити дії, якою у задоволенні позову відмовлено, було скасовано судом апеляційної інстанції, оскільки суд першої інстанції невірно встановив фактичні обставини справи, надав неналежну оцінку дослідженим доказам та прийняв рішення, яке не відповідає вимогами матеріального права.

Приймаючи рішення про відмову у задоволенні позовних вимог Особа 1 суд першої інстанції виходив з того, що позивач не має права на отримання посвідчення особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи I категорії, оскільки на час встановлення їй III групи інвалідності вона не належала до осіб, які потерпіли від Чорнобильської катастрофи.

КААС було встановлено, що особа набуває статусу потерпілого внаслідок Чорнобильської катастрофи I категорії у разі, якщо вона вже має статус потерпілого внаслідок Чорнобильської катастрофи іншої категорії та їй встановлено інвалідність, щодо якої наявний причинний зв'язок із Чорнобильською катастрофою.

З 13 березня 2015 року позивачу була встановлена III група інвалідності внаслідок захворювання, пов'язаного із впливом аварії на Чорнобильській АЕС, що підтверджується довідкою до акту огляду медико-соціальною експертною комісією серії АВ № 0206612.

За таких обставин колегія суддів дійшла висновку, що позивач має право на встановлення статусу потерпілого внаслідок Чорнобильської катастрофи I категорії та отримання відповідного посвідчення. Тому постанову КОАС від 16.12.2016 скасовано та прийнято нове рішення про задоволення адміністративного позову.

Станом на 01.09.2017 Вищим адміністративним судом України витребувано одну справу для перегляду судових рішень у справах досліджуваної категорії в касаційній інстанції, однак дана справа до КОАС не поверталась, тому проаналізувати результати розгляду витребуваної справи немає можливості.

### **Висновки**

За результатами проведеного узагальнення слід зазначити, що судді КОАС при розгляді справ зі спорів щодо реалізації публічної політики у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи впродовж 2016 року – I півріччя 2017 року, правильно застосовують норми чинного законодавства.

Особливих проблем при вирішенні даної категорії справ не встановлено, водночас мали місце деякі випадки неправильного застосування норм матеріального та процесуального права, які вивчено та проаналізовано.

З метою формування єдиної та правильної судової практики застосування норм законодавства при вирішенні цієї категорії спорів доцільним є видання вищими судовими інстанціями відповідних рекомендацій та роз'яснень, проведення семінару для обговорення проблем судової практики вирішення названої категорії справ.

Суддя



**В.О. Журавель**