



Верховний
Суд



МІНІСТЕРСТВО
ПРАВОСУДДЯ
УКРАЇНИ
FBA



ЗАХИСТ ПРАВ ВЕТЕРАНІВ АТО / ООС, ІНШИХ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ

Посібник

**ЗАХИСТ ПРАВ ВЕТЕРАНІВ АТО / ООС,
ІНШИХ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ
АДМІНІСТРАТИВНИМИ
СУДАМИ УКРАЇНИ**

Посібник

Посібник підготовлений та розроблений у межах проекту «Місцеве самоврядування та верховенство права в Україні», що реалізується Академією Фольке Бернадотта (АФБ) за фінансової підтримки Швеції. Підготовка посібника здійснювалась Громадською організацією «Громадянський центр правових ініціатив» спільно з Національною школою суддів України. Збірник розрахований на суддів та помічників суддів адміністративних судів, з метою підвищення рівня обізнаності щодо способів ефективного захисту прав та законних інтересів ветеранів АТО/ООС та інших військовослужбовців.

Під час підготовки та розроблення посібника здійснено аналіз законодавства, судової практики адміністративних судів та Верховного Суду, проаналізовано юридичну доктрину з питань захисту прав ветеранів.

Загальна редакція: А.А. Єзеров, к.ю.н., доцент

Упорядкування: М.Ю. Рудковська, к.ю.н.

Ця публікація була підготовлена у межах діяльності Академії Фольке Бернадотта - шведського агентства з питань миру, безпеки та розвитку.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають думки уряду Швеції. Відповідальність за зміст публікації несуть виключно автори та упорядники видання.



Верховний
Суд



FBA



© Верховний Суд, 2022

© ГО «Громадянський центр правових ініціатив», 2022

© Академія Фольке Бернадотта, 2022

© Національна школа суддів України, 2022

АВТОРИ

БЕРНАЗІЮК Ян,

суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, д.ю.н. – пункт 1.1.

БУЧИК Анна,

суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, к.ю.н. – пункти 1.2, 2.6.

ВЕРБА Ірина,

суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду, к.ю.н. – пункт 2.4.

ГНАП Діана,

суддя Хмельницького окружного адміністративного суду, к.ю.н. – пункт 1.6.

ГОНЧАР Любов,

начальник відділу спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді Національної школи суддів України, суддя Вищого адміністративного суду України у відставці, к.ю.н. – пункт 2.1.

ГУБСЬКА Олена,

суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, д.ю.н. – пункт 2.7.

ІЛЬКОВ Василь,

суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду, д.ю.н. – пункт 3.1.

ЄЗЕРОВ Альберт,

суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, к.ю.н. – загальна редакція, пункт 3.2.

КАЧУР Роксолана,

суддя Львівського окружного адміністративного суду, к.ю.н. – пункт 1.5.

МАТЛАЙ Йосип,

заступник начальника управління юридичного супроводження фінансово-господарської діяльності – начальника відділу юридичного супроводження управління активами Департаменту юридичного забезпечення Міністерства оборони України, полковник юстиції – пункт 1.3.

РУДКОВСЬКА Марія,

помічник судді Верховного Суду, к.ю.н. – упорядкування, пункт 2.2.

СЕМЕНЕНКО Марина,

суддя Запорізького окружного адміністративного суду – пункт 1.4.

СТАРОДУБ Олександр,

суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді – пункт 2.5.

ТРОФІМОВА Лариса,

суддя Черкаського окружного адміністративного суду, к.ю.н. – пункт 3.3.

ШУМИЛО Михайло,

заступник керівника департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду – начальник правового управління Касаційного цивільного суду, д.ю.н. – пункт 2.3.

ЗМІСТ

РОЗДІЛ І. СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ: ЗА- ГАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ 6

1.1. КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ.	6
1.2. УЧАСНИК БОЙОВИХ ДІЙ, ВЕТЕРАН ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ, ІНВАЛІД ВІЙНИ, ЧЛЕН СІМ'Ї ЗАГИБЛОГО: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА СУДОВА ПРАКТИКА	22
1.3. ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ І ПРАКТИКА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ	28
1.4. СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ТА ПРИРІВНЯНИХ ДО НИХ ОСІБ	36
1.5. ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ	42
1.6. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ В ПЕРІОД ОСОБЛИВОГО ТА ВОЄННОГО СТАНУ	57

РОЗДІЛ ІІ. ЗЕМЕЛЬНІ ТА ЖИТЛОВІ ПІЛЬГИ, ГРОШОВЕ ЗАБЕЗПЕ- ЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ. ПИТАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ТРУДОВИХ ПРАВ ТА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕТЕРАНІВ 62

2.1. ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ ТА ЧЛЕНІВ СІМЕЙ ЗАГИБЛИХ (ПОМЕРЛИХ) ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ, ЧЛЕНІВ СІМЕЙ ЗАГИБЛИХ (ПОМЕРЛИХ) ЗАХИСНИКІВ ТА ЗАХИСНИЦЬ УКРАЇНИ, А ТАКОЖ НАДАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ОСОБАМ, ЯКІ МАЮТЬ СТАТУС УЧАСНИКІВ АТО	62
2.2. НОВЕЛИ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ ТА СУДОВА ПРАКТИКА З ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ.	76
2.3. ТРУДО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ПРАЦІВНИКІВ, ЯКІ ПРОХОДЯТЬ ВІЙСЬКОВУ СЛУЖБУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.	83
2.4. ГРОШОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ	97

2.5. АКТУАЛЬНА ПРАКТИКА ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ЩОДО ВИПЛАТИ ОДНОРАЗОВОЇ ГРОШОВОЇ ДОПОМОГИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМ	107
2.6. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВETERANІВ	121
2.7. ЕФЕКТИВНІ СПОСОБИ ПОНОВЛЕННЯ ПОРУШЕНИХ ПРАВ ВІЙ- СЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ	136

**РОЗДІЛ ІІІ. ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ ПІД ЧАС ЗАХИСТУ АДМІНІ-
СТРАТИВНИМИ СУДАМИ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖ-
БОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ. 142**

3.1. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ У СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.	142
3.2. НЕКОНСТИТУЦІЙНІСТЬ ПРАВОВОГО АКТА ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ПЕРЕГЛЯДУ ОСТАТОЧНИХ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЗА ВИКЛЮЧНИМИ ОБ- СТАВИНАМИ НА ПРИКЛАДІ ОДНОРАЗОВОЇ ГРОШОВОЇ ДОПОМОГИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМ	149
3.3. ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГАРАНТІЙ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.	160

РОЗДІЛ І.

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВІЙСЬКОВСЛУЖБОВЦІВ: ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

1.1. КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Досліджуючи право на соціальних захист, що протягом життя, фактично, від моменту народження, стосується кожного, насамперед варто максимально детально проаналізувати відповідні положення Конституції України та рішення Конституційного Суду України, які стосуються їх застосування та є продовженням духу Основного Закону України.

Феномен Конституції, головним чином, полягає у тому, що вона становить систему базових цінностей, покликаних обмежувати будь-які прояви свавілля публічної влади задля гарантій людських прав¹.

Саме однакове розуміння положень Конституції фізичною особою, що, як правило, розраховує на допомогу у сфері соціального захисту, та суб'єктом владних повноважень, що зобов'язаний забезпечувати в межах своєї компетенції реалізацію цього захисту, дозволяє уникати непорозумінь та, відповідно, судових спорів, а також сприяє справедливому розподілу суспільних благ та довірі до держави, як одній з найважливіших засад її існування та розвитку.

Згідно з інформацією, що міститься у Щорічній допо віді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2019 «Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина», яка 03 березня 2020 року була направлена до Парламенту, протягом року до Уповноваженого надійшло понад 3200 повідомлень про порушення прав людини у сфері соціального захисту. У більшості цих повідомлень йшлося про порушення прав громадян на пенсійне забезпечення. Решта стосувалась права на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, отримання пільг та відповідного статусу, що дає право на пільги, реалізації права на житлову субсидію; порушених прав осіб з інвалідністю, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, реабілітованих або потерпілих від репресій, громадян інших пільгових категорій щодо захисту їхніх прав; захисту прав недієздатних осіб, які позбавлені опіки, гарантованої законодавством².

1 Альберт Єзеров. Застосування Конституції України під час здійснення адміністративного судочинства. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Zastosyiv_Konstitycii.pdf (дата звернення: 03.03.2021).

2 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2019. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/zvit%20za%202019.pdf> (дата звернення: 03.03.2021).

Європейським судом з прав людини проти України постановлено низку рішень, які безпосередньо стосуються незабезпечення права на соціальний захист, зокрема, рішення у справах «Суханов та Ільченко проти України» (заяви № 68385/10 та № 71378/10)³ та «Дмитренко та Бездорожній проти України» (заяви № 59552/11 та № 7096/12)⁴.

Усе це підтверджує існування в Україні системних проблем у сфері реалізації права на соціальний захист та, відповідно, гостру необхідність у пошуку ефективних шляхів їх мінімізації та вирішення.

Автором вже були проведені деякі дослідження, пов'язані з питаннями сфери соціального захисту, зокрема необхідності проведення кодифікації законодавства у відповідній сфері⁵, вироблення єдиних підходів до питання строків звернення до адміністративного суду для захисту соціальних прав^{6 7 8 9}, а також ефективності конституційних гарантій в окресленій сфері для громадян України, що проживають за її межами^{10 11}.

- 3 Справа «Суханов та Ільченко проти України» (заяви № 68385/10 та № 71378/10), Страсбург, 26 червня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a16#Text (дата звернення: 03.03.2021).
- 4 Справа «Дмитренко та Бездорожній проти України» (заяви № 59552/11 та № 7096/12), Страсбург, 02 липня 2020 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f23#Text (дата звернення: 03.03.2021).
- 5 Берназюк Ян. Законодавство у сфері соціального захисту потребує кодифікації. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/118729-zakonodavstvo-u-sferi-sotsialnogozakhistu-potrebuye-kodifikatsiyi> (дата звернення: 03.03.2021).
- 6 Берназюк Ян. Конституційні гарантії судового захисту соціальних прав та можливість їх обмеження процесуальним строком. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/173256-konstitutsiyini-garantiyi-sudovogo-zakhistu-sotsialnikh-prav-tamozhlivist-yikh-obmezhennya-protseualnim-strokom> (дата звернення: 03.03.2021).
- 7 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. URL: <http://www.visnykjuris.uzhnu.uz.ua/index.php/archiv?id=163> (дата звернення: 02.03.2021).
- 8 Берназюк Ян. Темпоральні межі судового захисту соціальних прав. Соціальні права та їх захист адміністративним судом. *Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції «М. Київ, 4 вересня 2020 року»*. Київ, 2020. 424 С. С. 150-157. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/3_MNPK_Int.pdf (дата звернення: 03.03.2021).
- 9 Берназюк Ян. Аналіз судової практики розгляду пенсійних та інших соціальних спорів в аспекті застосування строків звернення до суду. URL: <http://www.nsj.gov.ua/ua/news/osoblivosti-rozglyadusotsialnih-ta-pensiynih-sporiv/> (дата звернення: 03.03.2021).
- 10 Берназюк Ян. Нові підходи Верховного Суду до захисту права на пенсію громадян України, які проживають за її межами (між принципами законності та справедливості). URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/175514-novi-pidkhodiverkhovnogog-sudu-do-zakhistu-prava-na-pensiyu-gromadyan-ukrayini-yakiprozhivayut-za-yiji-mezhami-mizh-printsipami-zakonnosti-ta-spravedlivosti> (дата звернення: 03.03.2021).
- 11 Берназюк Ян. Конституційне право на соціальний захист в Україні у світлі положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Bernazuk_.pdf (дата звернення: 03.03.2021).

Основні положення Конституції України, що розкривають поняття «право на соціальний захист».

Текстуальний аналіз Конституції України показує, що у ній щонайменше 27 разів згадуються слова «соціальний», «пенсійний», «життєвий» або спільнокореневі в контексті досліджуваного питання.

Переважає більшість конституційних норм, які містять такі слова, спрямовані на встановлення гарантій реалізації статті 1 Основного Закону України, яка безпосередньо визначає, що Україна є соціальною державою (чотири інші характеристики нашої держави визначають її як суверенну, незалежну, демократичну та правову)¹². Також важливо, що, відповідно до частини першої 1 статті 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Водночас можна стверджувати, що п'ять конституційних норм містять прямі зобов'язання України гарантувати свій статус як соціальної держави (передбачають реальні механізми підтримки конкретних груп громадян):

- держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (частина п'ята статті 17);
- рівність прав жінки і чоловіка забезпечується встановленням для жінок пенсійних пільг (частина друга статті 24);
- 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 (частина перша статті 46);
- утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу (частина третя статті 52).

Додатково до цієї групи конституційних норм варто віднести статтю 16, згідно з якою подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, – збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

Аналіз цих положень дозволяє стверджувати, що Україна на конституційному рівні взяла спеціальні зобов'язання щодо соціального захисту окремих 10 (десяти) груп громадян:

- 1) жінки;
- 2) військовослужбовці;

12 Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.03.2021).

- 3) члени сімей військовослужбовців;
- 4) особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- 5) особи, які повністю, частково або тимчасово втратили працездатність;
- 6) особи, які, втратили годувальника;
- 7) особи, які мають статус безробітного;
- 8) особи, які досягли старості (пенсіонери);
- 9) діти-сироти;
- 10) діти, позбавлені батьківського піклування.

Водночас такі зобов'язання мають екстериторіальний статус, оскільки, відповідно до частини третьої статті 25 Основного Закону України, наша держава гарантує піклування та захист громадянам, які перебувають за її межами.

Важливо звернути увагу на те, що Конституція України визначила не тільки коло осіб, але і встановила мінімальні розміри соціального захисту, які гарантуються в нашій державі для таких осіб.

Так, в Україні пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя статті 46); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг та житло (частина перша статті 48).

Таким чином, мінімальними конституційними стандартами соціального захисту в Україні є право на отримання особою, що потребує допомоги, щомісяця від держави виплати у розмірі, не меншому від прожиткового мінімуму, але такому, що дозволяє отримати достатнє харчування, одяг та житло.

У Конституції України також унормовано механізми, які повинні гарантувати мінімальний соціальний захист і створювати реальні передумови реалізації взятих державою у цій сфері зобов'язань.

До таких положень Основного Закону України слід віднести гарантію, згідно з якою держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13), а також те, що право на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення (частина друга статті 46).

Якщо соціальна спрямованість економіки є загальним конституційним принципом, який передбачає солідарну відповідальність держави та бізнесу за увагу до людини в аспекті її захищеності від ситуації, за якої неможливо самостійно задовольнити потреби, що охоплені поняттям соціальної захищеності.

ності, то інститут загальнообов'язкового державного соціального страхування охоплює собою складну та конкретну (законодавчо визначену) систему акумулювання та витрачання коштів для гарантування конституційного права на соціальний захист.

У Конституції України додатково закріплено низку непрямих фінансових механізмів, які повинні гарантувати з боку держави соціальний захист її громадян:

- право на соціальний захист гарантується створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (частина друга статті 46);
- громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (частина друга статті 47);
- охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних програм (частина друга статті 49).

Таким чином, опосередковано право на соціальний захист в Україні також забезпечується за рахунок фінансування державою через відповідні програми закладів для догляду за непрацездатними, закладів охорони здоров'я, а також створення механізмів забезпечення громадян житлом.

Слід виділити також інші допоміжні конституційні механізми, спрямовані на створення гарантій реалізації в Україні права на соціальний захист:

- громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх ... соціально-економічних прав та інтересів (частина третя статті 36);
- ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (частина перша статті 44).

Крім того, Основний Закон України містить дві норми, які передбачають зобов'язання самих фізичних осіб гарантувати частину соціального захисту членів своїх сімей:

- батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття (частина друга статті 51);
- повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків (частина друга статті 51).

В аспекті досліджуваних норм також варто згадати положення частини п'ятої статті 131-2 Конституції України, в якій передбачено, що законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у справах щодо захисту соціальних прав. Так, відповідно до частини другої статті 57 Кодексу адміністративного судочинства України, у справах, зокрема, щодо захисту соціальних

права, представником може бути не адвокат, а будь-яка фізична особа, яка має адміністративно-процесуальну дієздатність¹³.

Важливо, що Конституція України спеціально виділяє шість видів суб'єктів, до компетенції (відання) яких безпосередньо належить забезпечення реалізації права на соціальний захист, а саме: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, обласні та районні ради, а також територіальні громади села, селища та міста, Автономна Республіка Крим.

Цей висновок підтверджується такими положеннями Основного Закону України:

- до повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальнодержавних програм соціального розвитку (пункт 6 частини першої статті 85); виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92); виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (частина друга статті 95);
- Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у сфері соціального захисту (пункт 3 частини першої статті 116) та розробляє і здійснює загальнодержавні програми соціального розвитку України (пункт 4 частини першої статті 116);
- місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку (пункт 3 частини першої статті 119);
- обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання (частина друга статті 143);
- до відання Автономної Республіки Крим належить розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного розвитку (пункт 5 частини першої статті 138);
- територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного розвитку і контролюють їх виконання (частина перша статті 143).

Таким чином, Конституція України у сфері соціального захисту «програмує» складну дворівневу систему на загальнодержавному (Кабінет Міністрів України основний розробник та виконавець (спільно з місцевими державними адміністраціями) відповідних законів у окресленій сфері, які приймає виключно

13 Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 03.03.2021).

Верховна Рада України) та місцевому (місцеві державні адміністрації основні розробники регіональних актів законодавства в окресленій сфері, які затверджуються відповідними територіальними громадами, як правило, через обрані колегіальні органи місцевого самоврядування) рівнях.

Інші положення Конституції України, які безпосередньо стосуються питання конституційного права на соціальний захист: бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, держава прагне до збалансованості бюджету України (частина перша та частина третя статті 95).

Таким чином, Конституція України безпосередньо закріплює низку концептуальних видів гарантій, спрямованих на реалізацію статусу України як соціальної держави та, відповідно, права кожного на соціальний захист, яке досить тісно пов'язане з правом на життя (стосується підтримки найбільш уразливих категорій громадян), материнства (стосується підтримки жінок), а також національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України (стосується підтримки військовослужбовців та членів їх сімей).

До таких видів гарантій належать:

- 1) унормування прямих зобов'язань держави щодо гарантування права на соціальний захист;
- 2) виділення окремих груп громадян, які мають безумовне право на соціальний захист;
- 3) встановлення мінімальних стандартів соціального захисту;
- 4) закріплення конкретних механізмів реалізації зобов'язань держави у сфері соціального захисту;
- 5) визначення непрямих фінансових механізмів, які повинні гарантувати з боку держави право на соціальний захист;
- 6) окреслення інших допоміжних конституційних механізмів, спрямованих на створення гарантій реалізації в Україні права на соціальний захист;
- 7) покладення на шість окремих суб'єктів повноважень щодо забезпечення реалізації особою права на соціальний захист та, відповідно, унормування дворівневої системи на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення положень Основного Закону України стосовно права на соціальний захист або застосування відповідних норм у справах про відповідність Конституції України (конституційність) актів законодавства.

За даними, які розміщені на офіційному вебпорталі Верховної Ради України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/tt79022>), станом на 02 березня 2021 року Конституційним Судом України ухвалено 385 рішень, з аналізу яких вбачається,

що з них щонайменше 45 рішень (додаток 1) стосуються питань соціального захисту (тлумачення та застосування положень Конституції України, що прямо або опосередковано розкривають гарантій реалізації статті 1 Основного Закону України, яка закріплює за Україною статус соціальної держави).

Аналіз усіх цих рішень дозволяє виділити основні принципи, які застосовує Конституційний Суд України у процесі вирішення складних питань, пов'язаних з реалізацією права на соціальний захист.

Так, Суд використав та деталізував власні підходи до таких принципів, усі з яких охоплені принципом верховенства права (правовладдя):

- 1) принцип прямої дії норм Конституції України;
- 2) принцип справедливості (гуманізму);
- 3) принцип соціальної держави (розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України);
- 4) принцип рівності (заборони дискримінації);
- 5) принцип довіри особи до держави (державної влади);
- 6) принцип пропорційності (між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів особи і усього суспільства);
- 7) принцип збалансованості (стан справедливого балансу між загальними інтересами суспільства й обов'язком захищати права людини, але не порушуючи сутності права на соціальний захист);
- 8) принцип правової (юридичної) визначеності (передбачності);
- 9) принцип правомірних (легітимних) очікувань;
- 10) принцип законності.

Серед цих рішень два стосуються безпосередньо тлумачення Конституції України:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008¹⁴;
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої

14 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-08/conv#Text> (дата звернення: 03.03.2021).

статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України № 3-рп/2012 від 25 січня 2012 року¹⁵.

Ці два рішення Конституційного Суду України суттєво «дисонують» з переважною більшістю інших рішень цього Суду, оскільки містять загальну позицію, яка полягає у тому що, за певних умов, право на соціальний захист може бути обмежене (звужене) з огляду на положення статті 95 Конституції України, яка, зокрема, передбачає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; держава прагне до збалансованості бюджету України.

Зокрема, у рішенні Конституційного Суду України від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 сформульовано такі позиції:

1. У частині третій статті 95 Конституції України словосполучення «збалансованість бюджету» використовується в контексті «держава прагне до збалансованості бюджету України». Аналіз термінів «баланс», «збалансувати», «бюджет збалансований» свідчить, що збалансованість бюджету (держави, регіону) передбачає рівномірне (паритетне) співвідношення між його видатковою і доходною частинами, дотримання відповідності видатків доходам, проте одночасно не виключає можливості прийняття бюджету з перевищенням видатків над доходами і навпаки (з дефіцитом або профіцитом).
2. Правова природа бюджету не може обмежуватися лише фінансово-економічною складовою. Бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Закон про Державний бюджет України як правовий акт, що має особливий предмет регулювання (визначення доходів та видатків на загальносуспільні потреби), створює належні умови для реалізації законів України, інших нормативно-правових актів, ухвалених до його прийняття, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед громадянами і територіальними громадами.

15 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України № 3-рп/2012 від 25 січня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12/conv#Text> (дата звернення: 03.03.2021).

Саме у виконанні цих зобов'язань утверджується сутність держави як соціальної і правової.

3. Загальносуспільні потреби, до яких належить і забезпечення права на соціальний захист громадян України, проголошений у статті 46 Конституції України, передбачаються у державних програмах, законах, інших нормативно-правових актах. Визначення відповідних бюджетних видатків у законі про Державний бюджет України не може призводити до обмеження загальносуспільних потреб, порушення прав людини і громадянина, встановлених Конституцією України, зокрема щодо забезпечення рівня життя для осіб, які отримують пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, не нижчого від прожиткового мінімуму, визначеного законом.
4. Положення частини третьої статті 95 Конституції України «держава прагне до збалансованості бюджету України» у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, статті 46 Конституції України треба розуміти як намагання держави під час визначення законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийняття законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя.

Висновки, що містяться у цьому рішенні Конституційного Суду України, були неодноразово застосовані Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду, зокрема, у постановах від 20 грудня 2018 року в справі №577/3713/16-а¹⁶ та від 07 лютого 2019 року в справі №750/6379/16-а¹⁷.

У свою чергу, в Рішенні Конституційного Суду України № 3-рп/2012 від 25 січня 2012 року зазначені вище правові позиції цього Суду були доповнені новими:

1. Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди у суспільстві.

16 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20 грудня 2018 року в справі № 577/3713/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78808088> (дата звернення: 03.03.2021).

17 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 07 лютого 2019 року в справі № 750/6379/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79698496> (дата звернення: 03.03.2021).

2. Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності й відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї.
3. Положення статей 13, 46 та 48 Основного Закону України конкретизують конституційне визначення України як соціальної держави, що передбачає участь суспільства в утриманні тих осіб, які через непрацездатність або з інших незалежних від них причин не мають достатніх засобів для існування.
4. Соціальний захист державою осіб, які мають 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, охоплює комплекс заходів, які здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей.
5. У частині першій статті 8 Конституції України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, одним із елементів якого є принцип пропорційності, який у сфері соціального захисту означає, зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею.
6. Конституційний Суд України виходить з того, що за рахунок бюджетних джерел забезпечується соціальний захист широких верств населення країни, серед яких особи, що отримують пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги. Це зобов'язує державу дотримуватися частин першої, третьої статті 95 Основного Закону України, згідно з якими бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; держава прагне до збалансованості бюджету України.
7. Зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги повинна відбуватися відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист.

Положення статті 1, частин першої, третьої статті 95 Конституції України в системному зв'язку з положеннями статті 3, частини першої статті 17, частини третьої статті 22 та статей 46, 48 Основного Закону України треба розуміти так, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між грома-

дьянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. Водночас рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності й справедливості.

Конституційний Суд України у цих двох рішеннях також використав уже напрацьовані раніше власні позиції:

- види й розміри соціальних послуг та виплат потерпілим, які здійснюються й відшкодовуються Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, встановлюються державою з урахуванням його фінансових можливостей¹⁸;
- розміри соціальних виплат залежать від соціальноекономічних можливостей держави; передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними; механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що, згідно з частиною першою статті 17 Конституції України, є найважливішою функцією держави¹⁹.

Висновки, що містяться у Рішенні Конституційного Суду України № 3-рп/2012 від 25 січня 2012 року, були неодноразово застосовані Великою Палатою Верховного Суду, зокрема у постановках від 11 грудня 2019 року у справі № 240/4946/18 (Пз/9901/56/18)²⁰, від 18 березня 2020 року у справі

18 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «б» підпункту 4 пункту 3 статті 7 Закону України «Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», пункту 1, абзацу третього пункту 5, пункту 9, абзаців другого, третього пункту 10, пункту 11 розділу I Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності»»(справа про страхові виплати) від 08.10.08 № 20-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-08/conv#Text> (дата звернення: 03.03.2021).

19 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26.12.11 № 20-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11/conv#Text> (дата звернення: 03.03.2021).

20 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2019 року у справі № 240/4946/18 (Пз/9901/56/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86877145> (дата звернення: 03.03.2021).

№ 240/4937/18²¹, від 20 травня 2020 року у справі № 815/1226/18²² та від 13 січня 2021 року у справі № 440/2722/20 (Пз/9901/14/20)²³, а також Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду, зокрема, у постановвах від 18 жовтня 2018 року у справі № 534/843/17²⁴, від 29 жовтня 2018 року у справі № 703/4523/16-а²⁵ та 21 жовтня 2020 року у справі № 810/4202/18²⁶. Крім того, висновки, що містяться у Рішенні Конституційного Суду України № 3-рп/2012 від 25 січня 2012 року, були неодноразово застосовані цим Судом у своїх наступних рішеннях^{27 28 29}.

Згадувана вище «резонансність», зокрема Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2012 від 25 січня 2012 року створило прецедент, згідно з яким його було оцінено Парламентом шляхом прийняття Постанови Верховної Ради

- 21 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18 березня 2020 року у справі № 240/4937/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88952401> (дата звернення: 03.03.2021).
- 22 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 травня 2020 року у справі № 815/1226/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89819907> (дата звернення: 03.03.2021).
- 23 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року у справі № 440/2722/20 (Пз/9901/14/20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94377739> (дата звернення: 03.03.2021).
- 24 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 жовтня 2018 року у справі № 534/843/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77248109> (дата звернення: 03.03.2021).
- 25 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29 жовтня 2018 року у справі № 703/4523/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77506621> (дата звернення: 03.03.2021).
- 26 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21 жовтня 2020 року у справі № 810/4202/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92334125> (дата звернення: 03.03.2021).
- 27 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII № 5-рп/2018 від 22 травня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18/conv#Text> (дата звернення: 03.03.2021).
- 28 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання в Україні» № 9-рп/2018 від 7 листопада 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18#Text> (дата звернення: 03.03.2021).
- 29 Рішення Конституційного Суду України Перший Сенат у справі за конституційною скаргою Зінченка Сергія Анатолійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» № 3-р(І)/2020 від 22 квітня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-20#Text> (дата звернення: 03.03.2021).

України «Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді» від 24 лютого 2014 року № 775-VII.

Так, у проголосованій Постанові містяться, зокрема, такі положення: Рішенням від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 Конституційний Суд України дозволив Кабінету Міністрів України «вручну» регулювати рівень соціальних виплат, притому що раніше Конституційний Суд України приймав з цього питання прямо протилежні рішення. Тим самим судді Конституційного Суду України фактично порушили право громадян на соціальний захист та достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, які передбачені статтями 46 та 48 Конституції України.

Крім того, констатує, що судді Конституційного Суду України, які приймали вищезазначені Рішення, порушили приписи статей 3, 19, 147-153 Конституції України, що є незабезпеченням верховенства Конституції України, порушенням обов'язку захищати конституційний лад держави, конституційні права та свободи людини і громадянина і протирічить змісту присяги судді Конституційного Суду України, чесному і сумлінному виконанню обов'язків судді Конституційного Суду України, Верховна Рада України постановляє: відповідно до пункту 5 частини п'ятої статті 126 Конституції України, достроково припинити повноваження та звільнити з посад 5 (п'ять) суддів Конституційного Суду України у зв'язку з порушенням ними присяги; запропонувати виконуючому обов'язки Президента України достроково припинити повноваження та звільнити з посад 2 (двох) суддів Конституційного Суду України, у зв'язку з порушенням ними присяги судді, які були призначені Президентом України; запропонувати Раді суддів України у триденний строк скликати позачерговий з'їзд суддів України, на якому розглянути питання дострокового припинення повноважень та звільнення з посад 5 (п'яти) суддів Конституційного Суду України у зв'язку з порушенням ними присяги судді, які були призначені з'їздом суддів України.

У цілому аналіз рішень Конституційного Суду України, які стосуються права на соціальний захист, дає підстави для висновку, що станом на сьогодні вироблено низку чітких та однозначних підходів до широкого розуміння цього права, в основі якого знаходиться людина як найвища соціальна цінність.

Такі підходи були застосовані Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду, зокрема, під час ініціювання перед Великою Палатою Верховного Суду питань відступу від правових позицій Верховного Суду України та вирішення виключних правових проблем в ухвалах від 02 квітня 2019 року у справі № 510/1286/16-а (щодо строків звернення до адміністративного суду у соціальних спорах)³⁰, від 25 жовтня 2019 року у справі № 520/15025/16-а (щодо атестації

30 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 02 квітня 2019 року у справі № 510/1286/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80894542> (дата звернення: 03.03.2021).

робочого місяця)³¹ та від 08 листопада 2019 року у справі № 815/1226/18 (щодо соціального захисту громадян, які перебувають за межами України)³².

Ті, на перший погляд, неоднакові підходи Конституційного Суду України до питання права на соціальний захист об'єктивно зумовлені діалектичною боротьбою між індивідуальним та загальним, в основі першого лежать положення статті 95 Конституції України (намагання держави під час визначення законів та інших нормативно-правових актів забезпечувати справедливий, неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя), а в основі другого – положення, зокрема, статей 1, 3, 13, 16, 17, 24, 25, 36, 44, 46, 47, 48, 49, 51, 52 Основного Закону, згідно з якими Україна є соціальною державою, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю.

1. Право на соціальний захист є комплексним гарантованим Конституцією України невідчужуваним основоположним правом, яке, за загальним правилом, має абсолютний характер (не залежить від внесення змін до законів або фінансових можливостей держави) та за жодних умов не може бути скасоване, а його обмеження не допускається, крім випадків, передбачених Конституцією України.
2. Конституція України безпосередньо закріплює низку концептуальних видів гарантій, спрямованих на реалізацію статусу України як соціальної держави та, відповідно, права кожного на соціальний захист, яке досить тісно пов'язане з правом на життя (стосується підтримки найбільш уразливих категорій громадян), материнства (стосується підтримки жінок), а також національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України (стосується підтримки військовослужбовців та членів їх сімей).
3. До таких видів гарантій відноситься: унормування прямих зобов'язань держави щодо гарантування права на соціальний захист; виділення окремих груп громадян, які мають безумовне право на соціальний захист; встановлення мінімальних стандартів соціального захисту; закріплення конкретних механізмів реалізації зобов'язань держави у сфері соціального захисту; визначення непрямих фінансових механізмів, які повинні гарантувати з боку держави право на соціальний захист; окреслення інших допоміжних кон-

31 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25 жовтня 2019 року у справі № 520/15025/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85206843> (дата звернення: 03.03.2021).

32 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08 листопада 2019 року у справі № 815/1226/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85492847> (дата звернення: 03.03.2021).

ституційних механізмів, спрямованих на забезпечення гарантій реалізації в Україні права на соціальний захист; покладення на шість окремих суб'єктів повноважень щодо забезпечення реалізації особою права на соціальний захист та, відповідно, унормування дворівневої системи на загальнодержавному та місцевому рівнях.

1.2. УЧАСНИК БОЙОВИХ ДІЙ, ВЕТЕРАН ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ, ІНВАЛІД ВІЙНИ, ЧЛЕН СІМ'Ї ЗАГИБЛОГО: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА СУДОВА ПРАКТИКА

Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» від 24.03.1998 № 203/98-ВР (далі – Закон № 203/98-ВР) **визначає статус ветеранів військової служби**, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також основні засади державної політики щодо соціального захисту громадян, звільнених з військової служби, служби в органах внутрішніх справ, Національній поліції України, Бюро економічної безпеки України, державній пожежній охороні, Державній кримінально-виконавчій службі України, органах і підрозділах цивільного захисту, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, та **членів їхніх сімей, визначає гарантії, які забезпечують їм гідне життя, активну діяльність, шану та повагу в суспільстві.**

Згідно зі статтею 5 вказаного Закону, ветеранами військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України визнаються громадяни України:

- 1) які бездоганно прослужили на військовій службі, в органах внутрішніх справ, Національній поліції, податковій міліції, Бюро економічної безпеки України, державній пожежній охороні, Державній кримінально-виконавчій службі України, органах і підрозділах цивільного захисту, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України 25 і більше років у календарному або 30 та більше років у пільговому обчисленні (з яких не менше 20 років становить вислуга у календарному обчисленні) і звільнені в запас або у відставку відповідно до законодавства України або колишнього Союзу РСР чи держав СНД;
- 2) особи з інвалідністю I та II групи, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, пов'язаних з виконанням обов'язків військової служби, служби у військовому резерві під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях, перебува-

ючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, чи під час виконання службових обов'язків з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- 3) особи з інвалідністю I та II групи, інвалідність яких настала внаслідок захворювання, одержаного в період проходження військової служби, служби в органах внутрішніх справ, Національній поліції України, податковій міліції, Бюро економічної безпеки України, державній пожежній охороні, Державній кримінально-виконавчій службі України, органах і підрозділах цивільного захисту, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, які мають вислугу військової служби і служби в органах внутрішніх справ, Національній поліції України, податковій міліції, Бюро економічної безпеки України, державній пожежній охороні, Державній кримінально-виконавчій службі України, органах і підрозділах цивільного захисту, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України 20 років і більше;
- 4) військові пенсіонери, нагороджені медаллю «Ветеран Збройних Сил СРСР» за законодавством колишнього Союзу РСР;
- 5) які бездоганно прослужили на військовій службі 20 і більше років у календарному або 25 та більше років у пільговому обчисленні і звільнені з військової служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України.

Стаття 3 Закону № 203/98-ВР встановлює гарантії прав та соціального захисту ветеранів військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та членів їхніх сімей.

Держава гарантує кожному ветерану військової служби, органів внутрішніх справ, Національної поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України *рівні з іншими громадянами України можливості в економічній, соціальній, політичній сферах щодо задоволення різноманітних життєвих потреб, а також надає різні види допомоги шляхом:*

- реалізації права на працю відповідно до рівня професійної підготовки та цільових програм соціальної адаптації;
- створення умов для підтримки та поліпшення здоров'я з метою забезпечення активного довголіття;
- надання пільг, компенсацій та соціальних гарантій у процесі трудової діяльності та заслуженого відпочинку;

- реалізації цільових програм поліпшення житлових умов;
- організації соціально-побутового обслуговування;
- **пенсійного забезпечення відповідно до законодавства.**

Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 № 3551-XII (далі – Закон № 3551-XII) **визначає правовий статус ветеранів війни**, забезпечує створення належних умов для їх життєзабезпечення, сприяє формуванню в суспільстві шанобливого ставлення до них.

У статті 4 Закону № 3551-XII визначено, що ветеранами війни є особи, які брали участь у захисті Батьківщини чи в бойових діях на території інших держав.

До ветеранів війни належать:

- учасники бойових дій,
- особи з інвалідністю внаслідок війни,
- учасники війни.

У постанові Верховного Суду від 24.06.2021 у справі № 240/9932/20³³ сформовано правовий висновок про те, що обов'язковою умовою надання статусу учасника бойових дій є встановлення факту участі особи у бойових діях чи забезпеченні бойової діяльності військ на території інших держав. Якщо законодавством України не передбачено отримання статусу учасника бойових дій за участь у миротворчій місії на території певної держави, в особи не виникає «законних очікувань» щодо отримання статусу учасника бойових дій відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

Перелік держав і періодів бойових дій на їх території, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про організаційні заходи щодо застосування Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 8 лютого 1994 року №63 з наступними змінами.

Дія вказаної Постанови поширюється тільки на:

- осіб миротворчого контингенту до 31 грудня 2005 року та військовослужбовців Служби безпеки і Служби зовнішньої розвідки, направлених у відрядження до Республіки Ірак з метою забезпечення в умовах посилення терористичних посягань безпеки дипломатичної установи України, її співробітників та членів їх сімей;
- осіб начальницького складу органів внутрішніх справ та військовослужбовців внутрішніх військ МВС, які перебували 17 березня 2008 року в складі миротворчого персоналу органів внутрішніх справ на території Автономно-

33 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.06.2021 у справі № 240/9932/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97881109>

го Краю Косово (Республіка Сербія, колишня Югославія) (постанова Верховного Суду від 28.10.2021 у справі № 826/19417/16³⁴).

Основні положення щодо надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб визначено Законом № 3551-XII, постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії російської федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення» від 20.08.2014 № 413; Питання надання статусу учасника війни деяким особам» від 23.09.2015 № 739, а також низкою Положень про комісії з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій у різних державних органах.

Згідно з правовим висновком, наведеним у постанові Верховного Суду від 24.12.2019 у справі № 442/7251/17³⁵, повноваження щодо встановлення статусу учасника бойових дій регламентовані Законом № 3551-XII, гарантії їх соціального захисту» та Положенням про Комісії Міністерства оборони України, які визначають умови, за яких орган відмовляє в установленні такого статусу.

Якщо зазначені умови відсутні, орган має установити такий статус заявнику та видати посвідчення учасника бойових дій у порядку, визначеному Інструкцією про порядок видачі в Міністерстві оборони України посвідчень учасника бойових дій, нагрудних знаків «Ветеран війни – учасник бойових дій» та листів – талонів на право одержання проїзних квитків із 50 % знижкою їх вартості, затвердженою наказом Міністерства оборони України від 07.05.2015 № 200.

Для надання статусу учасника війни працівникам підприємств, установ та організацій, які залучалися та брали безпосередню участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо в районах її проведення, обов'язковими є документи про безпосереднє залучення до виконання завдань антитерористичної операції в районах її проведення (витяги з наказів керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки або особи, яка його заміщує, першого заступника чи заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки про залучення до забезпечення проведення антитерористичної операції, витяги з наказів керівника оперативного штабу з управління антитерористичною операцією, його заступників або керівників секторів (командирів оперативно-тактич-

34 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28.10.2021 у справі № 826/19417/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100653569>

35 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.12.2019 у справі № 442/7251/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86595102>

них угруповань) про підпорядкування керівнику оперативного штабу з управління антитерористичною операцією в районах її проведення), а крім того, можуть бути додані й інші документи. Такий висновок сформував Верховний Суд у постанові від 12.10.2021 № 607/12643/17³⁶.

За висновком Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, викладеним у постанові від 23.06.2022 у справі № 803/1094/17³⁷, рішення про надання або відмову в наданні статусу учасника бойових дій особам рядового і начальницького складу Міністерства надзвичайних ситуацій України (Державна служба України з надзвичайних ситуацій) на підставі пункту 11 частини 1 статті 6 Закону № 3551-XII приймає Комісія з питань розгляду матеріалів про визначення статусу учасника бойових дій у ДСНС України незалежно від того, чи вказані особи звільнені зі служби. Водночас статус учасника бойових дій може бути наданий лише особам, які у складі груп піротехнічних робіт (груп розмінування) залучалися до безпосереднього виконання завдань щодо розмінування (виявлення, знешкодження та знищення) вибухонебезпечних предметів на території України.

Статтю 10 Закону № 3551-XII визначено перелік осіб, які належать до сімей загиблих (померлих) ветеранів війни.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення норм, що регулюють питання визначення категорій осіб, які визнаються ветеранами війни та членами сімей загиблих Захисників і Захисниць України, та надання їм соціальних гарантій» від 15.03.2022 № 2121-IX Закон № 3551-XII доповнено статтю 10-1, яка визначає осіб, які належать до сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України.

Законом № 2121-IX викладено у новій редакції статтю 15 Закону № 3551-XII, яка визначає які пільги мають сім'ї загиблих (померлих) ветеранів війни, Захисників і Захисниць України.

Під час касаційного перегляду справи № 818/62/17³⁸ Верховний Суд виснував, що законодавством не передбачено права іншої особи вимагати присвоєння статусу учасника бойових дій загиблій особі.

Право на реалізацію передбачених Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» можливостей, у зв'язку з наданням особі певного статусу, нерозривно пов'язане з такою особою. А тому, згідно із зако-

36 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12.10.2021 № 607/12643/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100285384>

37 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23.06.2022 у справі № 803/1094/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104904312>

38 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.03.2021 № 818/62/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95750075>

нодавством, не передбачено права іншої особи вимагати присвоєння статусу учасника бойових дій загиблій особі.

В абзаці 16 пункту 1 статті 10 Закону № 3551-XII визначено, що до членів сімей загиблих (тих, які пропали безвісти) військовослужбовців, партизанів та інших осіб, зазначених у цій статті, належать: утриманці загиблого або того, хто пропав безвісти, яким у зв'язку з цим виплачується пенсія; батьки; один з подружжя, який не одружився вдруге, незалежно від того, виплачується йому пенсія чи ні; діти, які не мають (і не мали) своїх сімей; діти, які мають свої сім'ї, але стали особами з інвалідністю до досягнення повноліття; діти, обоє з батьків яких загинули або пропали безвісти.

Таким чином, статус «Член сім'ї загиблого (померлого)» не може бути встановлений, «Посвідчення члена сім'ї загиблого» не може бути видано особі, яка, хоч і проживала спільно із загиблим військовослужбовцем, однак у зареєстрованому шлюбі з ним на час його загибелі не перебувала. Такий висновок сформував Верховний Суд у постанові від 06.07.2022 у справі № 809/1346/17³⁹.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду висловився щодо надання статусу інваліда війни, зазначивши у постановях від 06.09.2018 № 357/4304/17, від 11.12.2018 у справі № 279/5503/16-а, від 03.10.2019 у справі № 357/4323/17, від 10.10.2019 у справі № 357/2444/17, від 09.12.2021 у справі № 279/5800/16-а⁴⁰ про те, що незважаючи на те, що частина перша та пункт 1 частини другої статті 7 Закону № 3551-XII передбачають надання статусу інваліда війни особам, які стали інвалідами внаслідок захворювання, одержаного під час захисту Батьківщини, а у пункті 11 частини другої статті 7 цього Закону законодавець не передбачив такої підстави надання статусу інваліда війни, – права позивача мають бути захищені шляхом застосування до спірних правовідносин аналогії закону, а саме: частини першої та пункту 1 частини другої статті 7 Закону № 3551-XII, відповідно до положень яких до інвалідів війни належать особи з числа військовослужбовців діючої армії та флоту, партизанів, підпільників, працівників, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії, каліцтва, захворювання, одержаних під час захисту Батьківщини, виконання обов'язків військової служби (службових обов'язків) чи пов'язаних з перебуванням на фронті, у партизанських загонах і з'єднаннях, підпільних організаціях і групах та інших формуваннях, визнаних такими законодавством України, в районі воєнних дій, на прифронтових дільницях залізниць, на спорудженні оборонних рубежів, військово-морських баз та аеродромів у період громадянської та Великої Вітчизняної воєни або з участю в бойових діях у мирний час.

39 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.07.2022 у справі № 809/1346/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105110040>

40 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 09.12.2021 у справі № 279/5800/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101774295>

1.3. ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ І ПРАКТИКА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ

В умовах триваючої з 2014 року агресії російської федерації проти України важливим етапом державотворення стало прийняття Верховною Радою України в червні 2018 року Закону України «Про національну безпеку України», покликаною забезпечити більш цілісний, всеохоплюючий та системний підхід до визначення пріоритетів національних інтересів України, прогнозування загроз національній безпеці та національним інтересам та базованих на їх основі шляхів реформування й розвитку сектору безпеки і оборони.

Одним з інструментів досягнення відповідних цілей визначено планування у сферах національної безпеки і оборони, яке б покривало короткострокові, середньострокові та довгострокові горизонти.

У свою чергу, у парадигмі документів довгострокового планування чільне місце посіла Стратегія воєнної безпеки України, схвалена рішенням Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію воєнної безпеки України» від 25 березня 2021 року, затвердженим Указом Президента України від 25 березня 2021 р. №121/2021.

В умовах екзистенційної воєнної загрози національній безпеці, зростання дефіциту фінансових ресурсів та дисбалансу воєнних потенціалів України та російської федерації в Стратегії воєнної безпеки ключовою для захисту суверенітету і територіальної цілісності України стала **ідея всеохоплюючої оборони**, яка на законодавчому рівні реалізована в Законі України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року (далі – Закон № 1702-ІХ).

Згідно із Законом № 1702-ІХ метою національного спротиву є підвищення обороноздатності держави, сприяння забезпеченню готовності громадян України до національного спротиву та, власне, надання обороні України всеохоплюючого характеру.

Складовими національного спротиву визначено територіальну оборону, рух опору та підготовку громадян України до національного спротиву.

З трьох складових національного спротиву, правовідносини, пов'язані з організацією і веденням територіальної оборони та руху опору, очевидно, є вагомішими для цілей цього розділу, оскільки, об'єктивно, мають більший потенціал виникнення адміністративних спорів, з ними пов'язаних.

Оскільки правовідносини, пов'язані з територіальною обороною та рухом опору, окрім абсолютних новел законодавства, врегульовані і низкою чинних спеціальних законів, основною метою цього розділу є розкриття відповідних

взаємовідносин задля кращої навігації під час формування нових (синергії нових та існуючих) правозастосовних практик.

Територіальна оборона

Згідно із Законом № 1702-IX, територіальною обороною є система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

Територіальна оборона (ТрО) включає:

військову складову (командування Сил ТрО ЗСУ; регіональні органи військового управління; бригади (батальйони) Сил ТрО ЗСУ, (інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань ТрО);

цивільну складову (Державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до ТрО);

військово-цивільну складову (Штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад, які залучаються ТрО);

Військовослужбовці Сил ТрО проходять військову службу відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України, затвердженого Указом Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153/2008 (*наказом Міністра оборони України 10.04.2009 № 170 затверджено Інструкцію про організацію виконання Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України*).

На військовослужбовців органів військового управління та підрозділів Сил ТрО ЗСУ в повній мірі поширюється дія статутів Збройних Сил України.

Зокрема, Статут внутрішньої служби Збройних Сил України визначає загальні права та обов'язки військовослужбовців, їх взаємовідносини, обов'язки основних посадових осіб бригад, батальйонів, їх підрозділів, правила внутрішнього порядку у військових частинах та підрозділах.

Сутність військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування визначені Дисциплінарним статутом Збройних Сил України.

Підстави та порядок притягнення військовослужбовців Сил ТрО до матеріальної відповідальності за шкоду, завдану державному майну, у тому числі військовому майну під час виконання ними службових обов'язків врегульова-

но Законом України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі».

Окремої уваги заслуговують добровольчі формування територіальних громад, які, за Законом № 1702-ІХ, є воєнізованими підрозділами, сформованими на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони.

Діяльність добровольчих формувань територіальних громад здійснюється під безпосереднім керівництвом і контролем командира військової частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України за територіальним принципом.

У разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану всі добровольчі формування територіальних громад переходять в оперативне підпорядкування командирів відповідних військових частин Сил ТрО та за рішенням Головнокомандувача Збройних Сил України можуть залучатися до виконання завдань територіальної оборони поза межами визначеної зони територіальної оборони, а також направлятися до районів ведення воєнних (бойових) дій.

На громадян, зарахованих до складу добровольчих формувань територіальних громад, згідно з приписами частини третьої статті 9 Закону № 1702-ІХ, під час участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони поширюється дія Статутів Збройних Сил України.

Попри такі зовнішні атрибути як підпорядкування єдиному військовому командуванню та обов'язок діяти відповідно до Статутів Збройних Сил України, члени добровольчих територіальних громад за Законом не є військовослужбовцями, тобто не є особами, які проходять військову службу.

Відтак норми статті 9 Закону № 1702-ІХ щодо поширення на членів таких формувань дії статутів Збройних Сил України видаються швидше декларативними, не наповненими практичним змістом або принаймні суперечливими.

Причиною цього є те, що сама ідея Статутів Збройних Сил України сформована навколо військовослужбовця, який (яка) займає певну військову посаду та має передбачене законом військове звання, що не є притаманним для члена добровольчого формування територіальної громади.

Відповідно, якщо норми, що стосуються загальних прав і обов'язків військовослужбовців, в силу приписів частини третьої статті 9 Закону № 1702-ІХ можна, певною мірою, спроектувати і на членів добровольчих формувань територіальних громад, то в питаннях відповідальності, субординації (підпорядкування), а також виконання обов'язків за посадою це не видається можливим в

силу безпосередньої пов'язаності таких правовідносин з військовою посадою або військовим званням особи.

Соціальний і правовий захист військовослужбовців Сил ТрО та членів добровольчих формувань територіальних громад

Соціальний і правовий захист військовослужбовців Сил ТрО здійснюється згідно із Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

Військовослужбовці Сил ТрО користуються всією повнотою соціальних прав і гарантій, що і військовослужбовці інших органів військового управління, військових частин, установ та організацій Збройних Сил України.

Щодо членів добровольчих формувань територіальних громад слід зазначити, що, згідно з частиною другою статті 24 Закону, на них під час участі у заходах підготовки добровольчих формувань територіальних громад, а також виконання ними завдань територіальної оборони поширюються гарантії соціального і правового захисту, передбачені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

Разом з тим, як і у випадку з поширенням на цю категорію норм Статутів Збройних Сил України, норма частини другої статті 24 Закону № 1702-IX теж швидше має декларативний характер, без закріплення в законодавстві механізмів, які б дозволяли членам добровольчих формувань територіальних громад реалізувати ті соціальні права і гарантії, які закріплені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (далі – Закон № 2011-XII).

Як приклад. Статтею 9 Закону № 2011-XII державою гарантоване військовослужбовцям достатнє матеріальне, грошове та інші види забезпечення в обсязі, що відповідає умовам військової служби. Грошове забезпечення визначається залежно від посади, військового звання, тривалості, інтенсивності та умов військової служби, кваліфікації, наукового ступеня і вченого звання військовослужбовця. Грошове забезпечення виплачується у розмірах, що встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 року № 704 затверджено тарифну сітку розрядів і коефіцієнтів посадових окладів військовослужбовців з числа осіб рядового, сержантського і старшинського складу, офіцерського складу, схему тарифних розрядів за основними типовими посадами осіб офіцерського складу, схему тарифних коефіцієнтів за військовим (спеціальним) званням військовослужбовців, розміри надбавки за вислугу років військовослужбовцям, а також додаткові види грошового забезпечення військовослужбовців.

Оскільки члени добровольчих формувань територіальних громад не проходять військову службу, не займають військових посад та не мають військових звань, вони не можуть претендувати на отримання грошового забезпечення, визначеного Законом.

Іншими подібними прикладом є відсутність законодавчо закріплених механізмів реалізації членами добровольчих формувань територіальних громад передбачених для військовослужбовців Законом № 2011-XII житлових прав, прав на продовольче, речове та інше забезпечення, права на оплачувані відпустки, права на пенсійне забезпечення і допомогу, на пільги чи права на виплату одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності.

Очевидно, іншим є баланс можливостей щодо реалізації як військовослужбовцями Сил ТрО, так і членами добровольчих формувань територіальних громад прав та гарантій, передбачених Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

Відповідний закон спрямований на захист ветеранів війни, якими є особи, що брали участь у захисті Батьківщини чи в бойових діях на території інших держав і до яких належать: учасники бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни та учасники війни.

Водночас, на відміну від логіки вищезгаданих законів, підхід законодавця до визначення того, хто за цим Законом є учасником бойових дій, базується не на певній «корпоративній належності» особи (військовослужбовець – не військовослужбовець), а, швидше, на участі особи в певній «воєнній кампанії» (пов'язаній із захистом Батьківщини чи бойовими діями на території інших держав) з визначеними часовими періодами, територією і навіть складом учасників.

Свідченням цього є історія редакцій відповідного документа, в якій кожні наступні зміни зумовлені або виникненням нових «кампаній» (*будь-то участь України в міжнародних миротворчих операціях ООН, і пов'язаною з цим політичною волею поширити норми закону на її учасників*), або зміною суспільного сприйняття історичних «кампаній» та запиту на поширення норм закону на її учасників (*яскравим прикладом є поширення норм Закону на осіб, які брали участь у всіх формах збройної боротьби за незалежність України у XX столітті згідно зі змінами, внесеними до пункту 16 частини першої статті 6 згідно із Законом від 13.03.2018 № 2325-VIII, в редакції Закону від 06.12.2018 № 2640-VIII*).

За подібною логікою, у зв'язку з початком 24 лютого 2022 року широкомасштабної збройної агресії російської федерації проти України до Закону були внесені зміни згідно із Законом від 15.03.2022 № 2121-IX, які дозволили поширити норми закону,

зокрема, на військовослужбовців (резервістів, військовозобов'язаних, добровольців Сил ТрО) Збройних Сил України та осіб, які входили до складу добровольчого формування територіальних громад, які брали участь у заходах, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України (абзац перший пункту 19 частини першої статті 6 Закону).

Варто зазначити, що порядок надання статусу учасника бойових дій і військовослужбовцям, і особам, які входили до складу добровольчого формування територіальної громади, є спільним для обох категорій та затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413 зі змінами.

РУХ ОПОРУ

Рух опору Законом № 1702-IX ведеться з настанням особливого періоду на тимчасово окупованій або захопленій агресором території України.

Керівництво рухом опору здійснює Головнокомандувач Збройних Сил України через Командувача Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, які відіграють провідну роль в організації, підготовці, підтримці та веденні руху опору.

Водночас інформація про форми, методи і засоби виконання завдань, про взаємодію з ССО ЗСУ, згідно із Законом № 1702-IX, належить до таємної інформації.

До заходів з організації, підготовки, підтримання та виконання завдань руху опору можуть залучатись військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та інші особи, які на час проведення таких заходів підпорядковуються Командувачу Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, рішення якого є обов'язковими до виконання.

Гарантії соціального і правового захисту осіб, які залучаються до виконання завдань руху опору

Важливою гарантією для осіб, які на добровільній та конфіденційній основі залучаються до виконання завдань руху опору, є закріплені в Законі гарантії нерозголошення факту їх участі в русі опору.

Зважаючи на те, що рух опору ведеться на тимчасово окупованій або захопленій агресором території України, де викриті в участі руху опору особи можуть бути піддані серйозному насильству або вбиті, такі гарантії мають надважливе значення.

Закон також надає право Командуванню ССО ЗСУ здійснювати спеціальні заходи для забезпечення безпеки і захисту осіб, які залучаються до виконання завдань руху опору та їх близьких родичів.

Також, за Законом № 1702-IX, у разі затримання, арешту або засудження учасників руху опору незаконними органами чи формуваннями, утвореними на тимчасово окупованих територіях України, або органами чи формуваннями країни, яка здійснює збройну агресію проти України, у зв'язку з виконанням ними завдань руху опору, держава вживає всіх можливих заходів для їх звільнення, а збитки, завдані таким особам у зв'язку з виконанням ними завдань руху опору, відшкодовуються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України⁴¹.

Важливою гарантією для учасників руху опору є право на виплату одноразової грошової допомоги у разі смерті (загибелі), встановлення інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності, що настали у зв'язку з виконанням завдань руху опору, а також медичне забезпечення в розмірах і порядку, визначених для співробітників кадрового складу ССО ЗСУ.

Варто зазначити, що розмір відповідних виплат для військовослужбовців ССО ЗСУ визначений Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», а чинний порядок призначення і виплати одноразової грошової допомоги затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 року № 975.

Залучені до конфіденційного співробітництва особи, які брали участь у виконанні завдань руху опору на тимчасово окупованій території України, у районі проведення антитерористичної операції, районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії, або на інших територіях, де в період виконання цих завдань велися воєнні (бойові) дії, також мають право на отримання статусу ветерана війни відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку, що унеможливує розкриття факту залучення таких осіб до конфіденційного співробітництва⁴².

Важливою новелою законодавства та проявом гідного ставлення держави до всіх її захисників є передбачена Законом № 1702-IX для іноземців та осіб без

41 Порядок відшкодування збитків у зв'язку із затриманням, арештом або засудженням незаконними органами чи формуваннями, утвореними на тимчасово окупованих територіях України, або органами чи формуваннями країни, яка здійснює збройну агресію проти України, особам, залученим до конфіденційного співробітництва із Силами спеціальних операцій Збройних Сил, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1451-2021-%D0%BF#Text>

42 Порядок надання статусу учасника бойових дій залученим до конфіденційного співробітництва особам, які брали участь у виконанні завдань руху опору на тимчасово окупованій території України, у районі проведення антитерористичної операції, районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії або на інших територіях, де в період виконання зазначених завдань велися воєнні (бойові) дії, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1452. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1452-2021-%D0%BF#Text>

громадянства, які беруть участь в русі опору, можливість прийняття до громадянства України або отримання статусу біженця в Україні чи притулку в Україні за спрощеною процедурою (за клопотанням Міністра оборони України).

Отже, прийняття Закону України «Про основи національного спротиву» створило необхідну правову базу для втілення на практиці ідеї всеохоплюючої оборони та наповнення її необхідним змістом.

Очевидно, що відсутність історичного досвіду розвитку таких інституцій, непроєктовальна недосконалість окремих норм закону, а також драматичний брак часу для його якісної імплементації на підзаконному рівні, мали наслідком виникнення значних правових неузгодженостей, які потребують усунення і які є потенційним і передбачуваним джерелом для виникнення спірних правовідносин, пов'язаних із застосуванням норм відповідного законодавства.

Зокрема, в частині, що стосується періоду збройної агресії російської федерації з 24 лютого 2022 року, вбачається (особиста думка), що основною категорією адміністративних спорів, пов'язаних з проходженням військової служби та соціальним захистом військовослужбовців (в тому числі підрозділів територіальної оборони), будуть спори, що стосуються виплати грошового забезпечення (зокрема додаткових виплат, передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану»).

Беручи до уваги той безпрецедентний масштаб відповідних спірних правовідносин, який може мати місце з огляду на передбачені розміри виплат військовослужбовцям на період воєнного стану та зумовлений війною гострий дефіцит необхідних ресурсів, надважливим, на мою думку, постає питання справедливого балансу між інтересами окремої особи (індивіда) та інтересами держави, як єдиного надійного гаранта (і воєнний стан це чітко підкреслив), який покликаний і єдино спроможний забезпечити найважливіші права та інтереси всього суспільства як спільноти десятків мільйонів інших таких окремих індивідів – співвітчизників.

1.4. СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ТА ПРИРІВНЯНИХ ДО НИХ ОСІБ

Законодавчою базою соціальних гарантій військовослужбовців та прирівняних до них осіб є:

- Конституція України;
- Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966, Генасамблея ООН (*ратифіковано 19.10.1973*), Європейська соціальна хартія від 03.05.1996 (*ратифіковано 14.09.2006*);
- Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII;
- Закон України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934-XII;
- Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.1992 № 2262-XII;
- Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 № 3551-XII;
- Закон України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист» від 24.03.1998 № 203/98-ВР;
- Закон України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 № 1702-IX.

Суб'єкти, на яких поширюються гарантії соціального захисту військовослужбовців:

- військовослужбовці, (та члени їх сімей):
- Збройних Сил України,
- інших утворених відповідно до законів України військових формувань,
- правоохоронних органів спеціального призначення,
- Державної спеціальної служби транспорту,
- Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- військовослужбовці зазначених у пункті 1 військових формувань та правоохоронних органів – громадяни України, які виконують військовий обов'язок за межами України, та члени їх сімей;
- військовослужбовці, які стали особами з інвалідністю внаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням військової служби, чи внаслідок захворювання після звільнення їх з військової служби, пов'язаного з проходженням військової служби, та члени їх сімей;
- члени сімей військовослужбовців, які загинули, померли чи пропали безвісти;
- військовозобов'язані та резервісти, призвані на навчальні (або перевірені) та спеціальні збори, і члени їх сімей;

- члени добровольчих формувань територіальних громад під час їх участі у заходах підготовки добровольчих формувань територіальних громад, а також виконання ними завдань територіальної оборони України.

Суб'єкти, на яких не поширюються гарантії соціального захисту військовослужбовців:

- члени сімей військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які загинули чи померли під час проходження військової служби (зборів), проходження служби у резерві внаслідок:
- вчинення ними кримінального чи адміністративного правопорушення,
- або якщо загибель (смерть) військовослужбовця, військовозобов'язаного чи резервіста сталася внаслідок вчинення ними дій у стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп'яніння,
- чи є наслідком навмисного заподіяння собі військовослужбовцем, військовозобов'язаним чи резервістом тілесного ушкодження,
- іноземці та особи без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України.

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 їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом.

Державні соціальні гарантії – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, встановлені законами пільги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму (Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 № 2017-III).

Соціальні гарантії – матеріальні та юридичні запоруки, які забезпечують реалізацію соціально-економічних і соціально-політичних прав членів суспільства (визначення з Вікіпедії).

За приписами статей 1-2 Закону № 2011-XII, військовослужбовці мають усі права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод, закріплені в Конституції України та законах України, з урахуванням особливостей, встановлених цим та іншими законами.

У зв'язку з особливим характером військової служби, яка пов'язана із захистом Вітчизни, військовослужбовцям надаються визначені законом пільги, гарантії та компенсації.

Основні гарантії, пов'язані з проходженням військової служби:

- час перебування на військовій службі зараховується до страхового стажу, стажу роботи, у тому числі за спеціальністю, стажу державної служби;
- за полоненими військовослужбовцями, заручниками, інтернованими в нейтральних державах, безвісно відсутніми зберігаються грошове та інші види забезпечення, а їх сім'ям щомісячно виплачується грошове забезпечення військовослужбовця;
- виплата вихідної допомоги за місцем роботи при припиненні трудового договору у разі призову або прийняття на військову службу у розмірі двох мінімальних заробітних плат;
- перевага в залишенні на роботі учасникам бойових дій, особам з інвалідністю внаслідок війни та членам сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, Захисників і Захисниць України, працівникам з числа колишніх військовослужбовців строкової служби, служби за призовом;
- продовольче, речове та інше матеріальне забезпечення за встановленими нормами;
- виплата добових, встановлених Кабінетом Міністрів України за кожний день перебування в дорозі на військовослужбовця та кожного члена сім'ї військовослужбовця, який переїжджає разом з ним;
- встановлення виключного переліку підстав звільнення з військової служби до набуття права на пенсію за вислугою років;
- забезпечення соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, за станом здоров'я, а також членів сімей військовослужбовців за їх зверненням;
- виплата грошової допомоги у разі звільнення з військової служби та в інших, передбачених законодавством випадках;
- виплата одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності.

Під час особливого періоду за працівниками, призваними на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період або прийнятими на військову службу за контрактом, у тому числі через укладення нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду на строк до його закінчення або

до дня фактичного звільнення зберігаються місце роботи і посада на підприємстві, в установі, організації, фермерському господарстві, сільськогосподарському виробничому кооперативі незалежно від підпорядкування та форми власності й у фізичних осіб-підприємців, у яких вони працювали на час призову. Таким працівникам здійснюється виплата грошового забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до Закону № 2011-XII.

Мораторій на врегулювання простроченої заборгованості у період дії воєнного стану в Україні. Перелік захищених категорій:

- а) військовослужбовці Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які проходять військову службу на території України;
- б) військовослужбовці, які стали особами з інвалідністю внаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням військової служби, чи внаслідок захворювання після звільнення їх з військової служби, пов'язаного з проходженням військової служби;
- в) члени сімей військовослужбовців, які загинули, померли чи зникли безвісти;
- г) особи, які перебувають у полоні;
- ґ) особи, з якими втрачено зв'язок;
- д) особи, зниклі безвісти.

Військовослужбовці строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу:

- зберігають, звільняючись з військової служби, право на працевлаштування за попереднім місцем роботи на посаду, не нижчу за ту, яку вони займали;
- отримують матеріальну допомогу в розмірі середньої місячної заробітної плати за останнім місцем роботи за рахунок коштів державного бюджету після звільнення із строкової військової служби;
- за інших рівних умов користуються переважним правом на залишення на роботі у разі скорочення чисельності або штату працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці;
- військовослужбовці строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу, сім'ї яких втратили годувальника і не мають інших працездатних членів та членів сім'ї з самостійним заробітком, звільняються з військової служби достроково;
- військовослужбовців строкової військової служби, які до призову на строкову військову службу не були працевлаштовані, мають право на проходження соціальної та професійної адаптації

Особливості забезпечення права на відпочинок:

- щорічна додаткова відпустка із збереженням грошового та матеріального забезпечення тривалістю до 15 календарних днів за службу в особливих умовах та умовах підвищеного ризику для життя і здоров'я, а також якщо виконання обов'язків військової служби яких пов'язане з підвищеним нервово-емоційним та інтелектуальним навантаженням;
- дружині (чоловіку) військовослужбовця щорічна основна відпустка за її бажанням надається у зручний час одночасно із щорічною основною відпусткою іншого з подружжя;
- виключний перелік підстав відкликання із щорічних основних відпусток.

Особливості охорони здоров'я у військовослужбовців та прирівняних до них осіб:

- безоплатна кваліфікована медична допомога у військово-медичних закладах охорони здоров'я, а за їх відсутності чи у невідкладних випадках – державних або комунальних закладах охорони здоров'я;
- військовослужбовці, учасники бойових дій та прирівняні до них особи, особи, звільнені з військової служби, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції чи виконували службово-бойові завдання в екстремальних (бойових) умовах, в обов'язковому порядку повинні пройти безоплатну психологічну, медико-психологічну реабілітацію;
- у зв'язку з хворобою військовослужбовця йому надається відпустка для лікування із збереженням грошового та матеріального забезпечення.

Пільги – це переваги та привілеї, які надаються військовослужбовцям на підставі чинного законодавства з метою компенсації певних обмежень їх прав і свобод, пов'язаних із перебуванням на військовій службі та стимулюванням зацікавленості в її проходженні.

Пільги розрізняються за категоріями осіб та військовослужбовців, які мають на них право, періодичністю їх надання (одноразові, щомісячні, щорічні) та ступенем персоніфікації (одноосібні та сімейні).

Загальні пільги, що надаються військовослужбовцям та членам їх сімей:

- на санаторно-курортне лікування та відпочинок військовослужбовців і членів їх сімей у санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах і на туристських базах Міністерства оборони України, з пільговою оплатою вартості путівок;
- безоплатний проїзд залізничним, повітряним, водним та автомобільним (за винятком таксі) транспортом у відрядження, відпустку у межах України, за умови переведення на нове місце проходження військової служби;
- допомога в проведенні похорону військовослужбовців, які загинули чи померли в період проходження військової служби;

- пільги на навчання для дітей військовослужбовців, які загинули чи визнані судом безвісно відсутніми під час виконання ними обов'язків військової служби;
- першочергове встановлення квартирного телефона та квартирної охоронної сигналізації;
- знижка на користування житлом та комунальні послуги;
- виплата дружині (чоловікові) військовослужбовця грошової допомоги плати у разі розірвання з ними трудового договору у зв'язку з переведенням чоловіка (дружини) на службу в іншу місцевість;
- 100-відсоткова оплата листків непрацездатності незалежно від страхового стажу;
- позачергове надання місця дітям військовослужбовців у дитячих закладах за місцем проживання;
- пільги зі сплати судового збору у справах пов'язаних з виконанням військового обов'язку, а також під час виконання службових обов'язків.

1.5. ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Відповідальність військовослужбовців регулюється такими нормативно-правовими актами:

- Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних сил України» від 24.03.1999 № 551-XIV;
- Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24.03.1999 № 551-XIV;
- Закон України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» від 03.09.2019 № 160-IX;
- Інструкція про проведення службових розслідувань Державної прикордонної служби України, затверджена наказом адміністрації Державної прикордонної служби України від 14.02.2005 № 111;
- Порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України, затверджений наказом Міністерства оборони України від 21.11.2017 № 608;
- Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, затверджено Указом Президента України від 27.12.2007 № 1262/2007.

Статутом внутрішньої служби Збройних сил України визначено, що військовослужбовці залежно від характеру вчиненого правопорушення та провини несуть з урахуванням бойового імунітету, визначеного Законом України «Про оборону України» дисциплінарну, адміністративну, матеріальну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність згідно із законом; військовослужбовці, на яких накладається дисциплінарне стягнення за вчинене правопорушення, не звільняються від матеріальної та цивільно-правової відповідальності за ці правопорушення. За вчинення кримінального правопорушення військовослужбовці притягаються до кримінальної відповідальності на загальних підставах.

Дисциплінарний статут Збройних сил України визначає сутність військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців, а також військовозобов'язаних та резервістів під час проходження навчальних (перевірочних) і спеціальних зборів щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання і розгляду заяв, пропозицій та скарг.

Дія цього Статуту поширюється на військовослужбовців Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Управління державної охорони України, інших утворених, відповідно до законів

України, військових формувань, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями.

Статтю 1 Статуту визначено, що військова дисципліна – це бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених статутами Збройних Сил України та іншим законодавством України.

Стаття 4 визначає, що військова дисципліна зобов'язує кожного військовослужбовця: додержуватися Конституції та законів України, Військової присяги, неухильно виконувати вимоги статутів Збройних Сил України, накази командирів; бути пильним, зберігати державну таємницю; додержуватися визначених статутами Збройних Сил України правил взаємовідносин між військовослужбовцями, зміцнювати військове товариство; виявляти повагу до командирів і один до одного, бути ввічливими і додержуватися військового етикету; поводитися з гідністю й честю, не допускати самому негідних вчинків і стримувати від них інших; не вживати під час проходження військової служби (крім медичного призначення) наркотичні засоби, психотропні речовини чи їх аналоги, а також не вживати спиртні напої під час виконання обов'язків військової служби.

Статтю 45 Дисциплінарного Статуту встановлено, що за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність за цим Статутом, за винятком випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. За вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, військовослужбовці несуть відповідальність згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення. У разі вчинення кримінального правопорушення військовослужбовець притягається до кримінальної відповідальності.

Згідно зі статтею 48 Статуту, на військовослужбовців можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення:

- а) зауваження;
- б) догана;
- в) суворогана;
- г) позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи з корабля на берег (стосовно військовослужбовців строкової військової служби та курсантів вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти);
- г) попередження про неповну службу відповідність (крім осіб рядового складу строкової військової служби);
- д) пониження в посаді;
- е) пониження у військовому званні на один ступінь (стосовно осіб сержантського (старшинського) та офіцерського складу);

- є) пониження у військовому званні з переведенням на нижчу посаду (стосовно військовослужбовців сержантського (старшинського) складу);
- ж) звільнення з військової служби через службову невідповідність (крім осіб, які проходять строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації на особливий період, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, а також військовозобов'язаних під час проходження навчальних (перевірочних) і спеціальних зборів та резервістів під час проходження підготовки та зборів).

Порядок накладення дисциплінарних стягнень визначено статтями 83-95 Статуту.

Відповідно до статті 83 Статуту, на військовослужбовця, який порушує військову дисципліну або громадський порядок, можуть бути накладені лише ті дисциплінарні стягнення, які визначені цим Статутом і відповідають військовому званню військовослужбовця та дисциплінарній владі командира, що вирішив накласти на винну особу дисциплінарне стягнення.

Згідно зі статтею 84 Статуту, прийняттю рішення командиром про накладення на підлеглого дисциплінарного стягнення може передувати службове розслідування. Воно проводиться з метою уточнення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення, та ступеня вини.

Статтею 85 Статуту визначено, що службове розслідування призначається письмовим наказом командира (начальника), який прийняв рішення притягти військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності. Воно може бути проведене особисто командиром (начальником), доручене військовослужбовцю офіцерського складу, а в разі вчинення правопорушення військовослужбовцем рядового, сержантського (старшинського) складу – також військовослужбовцю сержантського (старшинського) складу.

Порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України визначається наказом Міністерства оборони України, в інших військових формуваннях, правоохоронних органах спеціального призначення – наказами державних органів, які мають у своєму підпорядкуванні військові формування, утворені відповідно до законів України, правоохоронних органів спеціального призначення, Державної спеціальної служби транспорту, Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (Накази Міноборони України № 608, МВС України № 188).

Згідно зі статтею 86 Статуту, якщо вину військовослужбовця повністю доведено, командир, який призначив службове розслідування, приймає рішення про притягнення військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності та визначає вид дисциплінарного стягнення.

Під час накладення дисциплінарного стягнення та обрання його виду враховується: характер та обставини вчинення правопорушення, його наслідки, попередня поведінка військовослужбовця, а також тривалість військової служби та рівень знань про порядок служби.

Отже, дисциплінарна відповідальність військовослужбовців містить низку особливостей, а саме: вона відрізняється великим колом складів військових правопорушень через більшу кількість юридичних обмежень, які встановлюються щодо військовослужбовців у порівнянні з іншими суб'єктами дисциплінарної відповідальності; командир має спеціальні повноваження щодо притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності та передбачаються спеціальні умови її реалізації; регулюється тільки спеціальними нормами права, які діють у сфері військовослужбових відносин; за скоєння адміністративних порушень військовослужбовці можуть бути притягнені як до дисциплінарної, так і до адміністративної відповідальності; відсутній чіткий перелік підстав притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності та суб'єкти, які можуть накладати вказані стягнення.

Щодо юрисдикції спорів, пов'язаних з питаннями відповідальності військовослужбовців, то спочатку Велика Палата Верховного Суду висловлювалася у постанові від 20.06.2018 у справі № 815/5027/15: «завдання шкоди та процес її відшкодування не підпадають під визначення публічно-правового спору, оскільки є деліктним зобов'язанням з конкретно визначеним суб'єктним складом боржником, який завдав збитків, та кредитором, якому завдані збитки мають бути відшкодовані. З огляду на викладене, суд дійшов висновку про необхідність розгляду справи за позовом військової частини про стягнення з військовослужбовця завданої ним під час проходження служби матеріальної шкоди судом саме цивільної юрисдикції»⁴³.

Відступ від вказаної позиції зроблено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 05.12.2018 № 818/1688/16 (аналогічна позиція відображена у постанові Великої Палати Верховного Суду від 22.01.2020 у справі № 813/1045/18):

«У випадку зобов'язання особи, яка перебуває на посаді державної/публічної служби, відшкодувати шкоду або збитки, завдані внаслідок виконання нею службових/посадових обов'язків, перед судом обов'язково постане питання не лише встановлення обсягу завданої шкоди/збитків, а й оцінки правомірності дій такої особи.

Указані спори підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства як такі, що пов'язані з питаннями реалізації правового статусу особи,

43 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.06.2018 у справі № 815/5027/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74927357>

яка перебуває на посаді публічної служби, від моменту її прийняття на посаду і до звільнення з публічної служби, зокрема й питаннями відповідальності за рішення, дії чи бездіяльність на відповідній посаді, що призвели до завдання шкоди/збитків, навіть якщо притягнення її до відповідальності шляхом подання відповідного позову про стягнення такої шкоди/збитків відбувається після її звільнення з державної служби»⁴⁴.

Від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях звільняються військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, - у справах, пов'язаних з виконанням військового обов'язку, а також під час виконання службових обов'язків (пункт 12 частини 1 статті 5 Закону України «Про судовий збір»). Вказана позиція відображена, зокрема, в ухвалі Верховного Суду від 21.10.2022 у справі № 640/8082/22.

Відповідно до пункту 9 статті 1 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу», щодо військового обов'язку громадяни України поділяються на такі категорії:

- допризовники – особи, які підлягають приписці до призовних дільниць;
- призовники – особи, приписані до призовних дільниць;
- військовослужбовці – особи, які проходять військову службу;
- військовозобов'язані – особи, які перебувають у запасі для комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань на особливий період, а також для виконання робіт із забезпечення оборони держави;
- резервісти – особи, які проходять службу у військовому резерві Збройних Сил України, інших військових формувань і призначені для їх комплектування у мирний час та в особливий період.

Оскільки військовозобов'язані та резервісти не є військовослужбовцями, законодавець виділив їх в окрему категорію осіб, звільнених від сплати судового збору під час призову на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори.

Проте звільнення відбувається у справах, пов'язаних з виконанням військового обов'язку, а також під час виконання службових обов'язків.

Щодо Тероборони, то наразі особи, які уклали контракт не є військовослужбовцями відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» і не звільняються від сплати судового збору.

Водночас Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду відкрив касаційне провадження у справі №640/8082/22, в якій позивачу, який проходив службу у Добровольчому формуванні територіальної громади м. Києва,

44 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22.01.2020 у справі № 813/1045/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87393463>

повернуто позовну заяву, зокрема, через відсутність доказів сплати судового збору до закінчення строку для усунення недоліків скарги.

Верховний Суд зауважив, що зазначена справа стосується питання права, яке має значення для формування єдиної правозастосовчої практики щодо застосування положень статей частини третьої статті 39, частини восьмої статті 120 та статей 160, 245 КАС України щодо підстав повернення позовної заяви та залишення відводу без розгляду⁴⁵.

Службове розслідування – комплекс заходів, які проводяться з метою уточнення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення, а також встановлення ступеня вини особи (осіб), чії дії або бездіяльність стали причиною вчинення правопорушення.

Службова перевірка проводиться з метою перевірки інформації про вчинення дисциплінарного правопорушення, з'ясування наявності підстав для призначення службового розслідування, обставин порушення виконавської дисципліни.

Службове розслідування проводиться для встановлення:

- неправомірних дій військовослужбовця, яким вчинено правопорушення;
- причинового зв'язку між правопорушенням, з приводу якого було призначено службове розслідування, та виконанням військовослужбовцем обов'язків військової служби;
- ступеня вини військовослужбовця;
- порушень нормативно-правових актів, інших актів законодавства;
- причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушення;
- причин виникнення матеріальної шкоди, її розміру та винних осіб (у разі виявлення факту її заподіяння).

Про всі встановлені обставини комісія або відповідальна особа, яка проводила службове розслідування повинна зазначити в Акті службового розслідування.

Підстави призначення службового розслідування (Порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України):

- невиконання або неналежне виконання військовослужбовцем службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або загрожувало життю і здоров'ю особового складу, цивільного населення чи заподіяло матеріальну або моральну шкоду;
- невиконання або неналежне виконання вимог наказів та інших керівних документів, що могло негативно вплинути чи вплинуло на стан боєздатності, бойової готовності підрозділу чи військової частини або на стан виконання покладених на Збройні Сили завдань;

45 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 22.11.2022 у справі №640/8082/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107514482>

- неправомірне застосування військовослужбовцем фізичного впливу, зброї, спеціальних засобів або інших засобів ураження до інших військовослужбовців чи цивільних осіб, особливо, якщо це призвело до їх поранення, травмування або смерті;
- дії військовослужбовця, які призвели до спроби самогубства іншого військовослужбовця;
- втрати або викрадення зброї чи боєприпасів;
- порушення порядку та правил несення чергування (бойового чергування), вартової (вахтової) або внутрішньої служби, що могло спричинити або спричинило негативні наслідки;
- недозволене розголошення змісту або втрати службових документів;
- внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про скоєне військовослужбовцем кримінальне правопорушення;
- повідомлення військовослужбовцю про підозру у вчиненні ним кримінального правопорушення;
- скоєння військовослужбовцем під час виконання обов'язків військової служби дорожньо-транспортної пригоди, внаслідок якої загинули або отримали тілесні ушкодження інші особи.

Службове розслідування може проводитися і в інших випадках з метою уточнення причин та умов, що сприяли правопорушенню, та встановлення ступеня вини посадових (службових) осіб.

За рішенням відповідного командира (начальника) службове розслідування може призначатися за письмовим рапортом (доповідною або пояснювальною запискою) військовослужбовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Службове розслідування не призначається:

- у разі надходження анонімних повідомлень, заяв, скарг;
- якщо причини та умови, що сприяли вчиненню правопорушення, ступінь вини, розмір заподіяної матеріальної шкоди та інші обставини, які мають значення для прийняття рішення командиром (начальником) про накладення на підлеглого дисциплінарного стягнення, не потребують додаткового встановлення (уточнення) або їх встановлено під час проведення інспектування, інвентаризації, аудиту, за рішенням суду.

Верховний Суд розглядав справу № 817/1221/16⁴⁶ про притягнення до дисциплінарної відповідальності без проведення службового розслідування та зробив висновки про те, що призначення службового розслідування є правом

46 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 04.03.2020 у справі № 817/1221/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88027488>

командира, а не його обов'язком. Водночас притягнення особи до дисциплінарної відповідальності та накладення дисциплінарного стягнення без проведення службового розслідування можливе лише за наявності беззаперечних фактів, що підтверджують вчинення особою дисциплінарного правопорушення.

Рішення про призначення службового розслідування приймається командиром (начальником), який має право видавати письмові накази та накладати на підлеглого дисциплінарне стягнення.

Інші посадові (службові) особи, у разі необхідності, звертаються за підпорядкованістю з клопотанням про призначення службового розслідування.

Наказ про призначення службового розслідування повинен містити: підставу; обґрунтування або мету призначення службового розслідування; особу, стосовно якої воно проводиться; строк проведення службового розслідування; посадова (службова) особа, якій доручено його проведення, або голова та члени комісії з проведення службового розслідування.

Розслідування проводиться за участю безпосереднього начальника військовослужбовця, який вчинив дисциплінарне правопорушення.

Службове розслідування має бути завершене протягом одного місяця з дня його призначення командиром (начальником). В окремих випадках цей строк може бути продовжений командиром (начальником), який призначив службове розслідування, або старшим командиром (начальником), але не більше ніж на один місяць.

Загальний строк службового розслідування не може перевищувати двох місяців.

До строку службового розслідування не зараховується час перебування військовослужбовця, стосовно якого проводиться розслідування, у відпустці, на лікуванні або час відсутності з інших документально підтверджених поважних причин. Перенесення строків проведення службового розслідування здійснюється за відповідним наказом посадової особи, яка призначила службове розслідування.

Одночасне проведення декількох службових розслідувань за одним випадком вчинення правопорушення не допускається.

Права військовослужбовця, стосовно якого проводиться службове розслідування:

- знати підстави проведення службового розслідування;
- бути ознайомленим про свої права та обов'язки під час проведення службового розслідування;

- відмовитися давати будь-які пояснення щодо себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом;
- давати усні, письмові або за допомогою технічних засобів пояснення, подавати документи, які стосуються службового розслідування, вимагати опитування (додаткового опитування) осіб, які були присутні під час вчинення правопорушення або яким відомі обставини, що стосуються правопорушення;
- з дозволу командира (начальника) отримувати копії документів, які стосуються службового розслідування, та долучати їх до власних пояснень;
- порушувати клопотання про витребування та долучення нових документів, видань, інших матеріальних носіїв інформації;
- висловлювати письмові зауваження та пропозиції щодо проведення службового розслідування, дій або бездіяльності посадових (службових) осіб, які його проводять;
- ознайомлюватися з актом службового розслідування (у частині, що його стосується) після розгляду командиром (начальником);
- оскаржувати рішення, прийняте за результатами службового розслідування, у строки та у порядку, що визначені законодавством України.

За результатами службового розслідування складається акт службового розслідування, який містить вступну, описову та резолютивну частини.

За результатами розгляду акта та матеріалів службового розслідування, якщо вину військовослужбовця повністю доведено, командир (начальник) приймає рішення про притягнення військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності, визначає вид дисциплінарного стягнення та призначає особу, якій доручає підготувати проект відповідного наказу.

Вид дисциплінарного стягнення визначається особисто службовою особою, яка призначила службове розслідування, в аркуші резолюції або на вистовку за результатами службового розслідування або безпосередньо в наказі про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Якщо військовослужбовець вважає, що не вчинив правопорушення, він має право протягом місяця з дня накладення дисциплінарного стягнення подати скаргу старшому командирі (начальнику) або звернутися до суду у визначений законом строк.

Частиною 4 статті 122 КАС України визначено, що якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється **тримісячний строк**, який обчислюється **з дня вручення позивачу рішення за**

результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Особа, яку притягнули до дисциплінарної відповідальності може оскаржити це рішення в адміністративному порядку.

Таке оскарження не є досудовим порядком вирішення спору і не продовжує строку звернення до суду.

Позивач самостійно повинен обрати собі той порядок оскарження, який для нього є кращим. Оскарження до командира є більш швидким і безкоштовним, а оскарження до суду є більш тривалим.

Під час вирішення питання про застосування того чи іншого дисциплінарного стягнення, суд має виходити з характеру проступку, обставин, за яких його вчинено, яку завдано ним шкоду. Така позиція сформована у постанові Верховного Суду від 18.02.2021 у справі № 1.380.2019.000616.

На розгляді Верховного Суду була справа № 813/3020/16⁴⁷, в якій позивач оскаржив до суду, крім іншого, наказ «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення». Оскаржуваний наказ прийнято на підставі висновку службового розслідування за фактом порушень вимог керівних документів посадовими особами прикордонного загону, що призвели до порушення режиму державного кордону під час вирубки дерев вздовж державного кордону.

Позивач в обґрунтування зазначив, що йому не було відомо про факт вирубки дерев та порушення роботи державного кордону, і вказав на необґрунтованість застосування до нього найсуворішого дисциплінарного стягнення.

Судовими рішеннями першої та апеляційної інстанції визнано протиправним наказ про накладення дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення та поновлено особу на посаді.

Верховний Суд скасував рішення та відмовив позивачу у задоволенні позову, що мотивував тим, що особистий моніторинг стану державного кордону та збереження природних ресурсів у межах визначеної ділянки державного кордону передбачено законодавством та посадовими обов'язками позивача.

Таким чином для притягнення до дисциплінарної відповідальності достатньо, щоб був зафіксований сам факт порушення та невиконання військовослужбовцем своїх службових обов'язків.

Щодо необґрунтованості застосування до позивача найсуворішого дисциплінарного стягнення за вчинення проступку, Верховний Суд виходив з того, що Дисциплінарний Статут не визначає конкретної послідовності та черговості

47 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10.04.2019 у справі №813/3020/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81047135>

накладення дисциплінарних стягнень за ступенем їх суворості. Це у свою чергу наділяє уповноважену особу правом самостійно визначати вид стягнення за його суворістю залежно від конкретних обставин дисциплінарного проступку.

У вказаній справі, а також і в інших справах (зокрема у постанові Верховного Суду від 27.05.2020 у справі № 805/3127/17-а) зазначено, що під час накладення дисциплінарного стягнення та обрання його виду враховуються характер та обставини вчинення правопорушення, його наслідки, попередня поведінка військовослужбовця, а також тривалість військової служби та рівень знань про порядок служби.

У постанові Верховного Суду від 18.04.2018 у справі № 826/4225/15⁴⁸ викладено правовий висновок стосовно того, що звільнення особи від кримінальної відповідальності з nereабілітуючих підстав не означає, що таке діяння, від кримінальної відповідальності за яке особу звільнено з вказаних підстав, перестало бути протиправним та не заперечує наявності в діях цієї особи-військовослужбовця складу дисциплінарного правопорушення, за яке на підставі закону передбачено накладення дисциплінарного стягнення.

У постановах Верховного Суду від 28.11.2019 у справі № 815/3935/16, від 20.12.2019 у справі № 820/3914/17 наголошено на тому, що саме по собі порушення процедури прийняття акта не повинно породжувати правових наслідків для його дійсності, крім випадків, прямо передбачених законом.

Виходячи із міркувань розумності та доцільності, деякі вимоги до процедури прийняття акта необхідно розуміти не як вимоги до самого акта, а як вимоги до суб'єктів владних повноважень, уповноважених на їх прийняття.

Так, дефектні процедури прийняття адміністративного акта, як правило, тягнуть настання дефектних наслідків. Разом із тим, не кожен дефект акта робить його неправомірним.

За принципами, що сповідує ЄСПЛ, скасування акта адміністративного органу з одних лише формальних мотивів не буде забезпечувати дотримання балансу принципу правової стабільності та справедливості.

За фавулою справи № 802/392/17-а⁴⁹ позивач оскаржував три накази про оголошення догани. Станом на момент розгляду справи в суді позивача вже було звільнено зі служби.

Відповідач вказував, що, відповідно до частини першої статті 45 Статуту, усі дисциплінарні стягнення, крім позбавлення військового звання, накладені на

48 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.04.2018 у справі № 826/4225/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73531940>

49 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.03.2020 у справі № 802/392/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88277384>

військовослужбовців та не скасовані до дня звільнення їх у запас чи відставку, втрачають чинність з дня звільнення.

Верховний Суд за вказаних обставин зазначив, що визнаний у судовому порядку незаконним або неправомірним правовий акт індивідуальної дії втрачає свою силу з моменту його прийняття, тобто не породжує юридичних наслідків. У випадку скасування такого акта або втрати ним чинності виходить, що цей акт в період часу з моменту його прийняття і до моменту його скасування або втрати чинності суперечив законодавству, але одночасно діяв і породжував певні правові наслідки.

Таким чином, право позивача на оскарження, накладеного на нього дисциплінарного стягнення не залежить від того, скасував він свій наказ відповідач самостійно або цей наказ втратив чинність з інших підстав.

Така ж правова позиція викладена у постановках Верховного Суду від 25.09.2018 у справі № 821/142/17 та від 21.02.2020 у справі № 814/1491/16.

Про належність доказів, а саме показання свідків, під час вирішення спорів про притягнення до юридичної відповідальності військовослужбовців висловився Верховний Суд у постанові від 26.07.2018 у справі № 825/906/17⁵⁰.

У вказаній справі позивач оскаржував наказ про притягнення його до дисциплінарної та матеріальної відповідальності. Судами було встановлено, що позивачу передали бойову техніку Актом від 31.01.2017. Після проведення огляду технічного стану техніки встановлено її несправність.

Суди першої та апеляційної інстанції задовольнили позов повністю. Крім іншого, судами враховано, що виріб, гусенична машина ЗСУ-23-4 № 314 (за приведення до непридатного стану якого позивача притягнуто до повної матеріальної відповідальності) ще з листопада 2016 року був технічно несправним, відповідно, таким він був і на момент складення акта технічного стану, затвердженого командиром військової частини від 31 січня 2017 року. До такого висновку суди дійшли на підставі пояснень двох осіб, зазначених в спірному наказі. Водночас вказали, що відповідач не довів факту протиправної поведінки позивача, а також наявності причинового зв'язку між його протиправною поведінкою і настанням шкоди. Тобто, на думку судів, вина позивача у заподіянні шкоди, наявність якої, згідно з пунктом 3 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців, заподіяну державі є обов'язковою умовою для притягнення відповідача до повної матеріальної відповідальності, під час проведення службового розслідування і прийняття спірного наказу не вста-

50 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 26.07.2018 у справі №825/906/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75510866>

новлена, що унеможлиблює притягнення військовослужбовця до матеріальної відповідальності.

Верховний Суд скасував ці рішення і направив справу на новий розгляд, мотивуючи це тим, що для притягнення військовослужбовця до відповідальності з цієї підстави необхідно з'ясувати факт передачі йому військового майна під відповідальне зберігання, використання чи іншої мети.

Отож суди в такому аспекті повинні були з'ясувати: факт передачі техніки позивачу і з якої дати він вважається (матеріально) відповідальним за передане майно та чим це підтверджується; позивачу передали техніку як посадовій особі (керівника взводу) чи як військовослужбовцю під відповідальне зберігання (як матеріально-відповідальній особі); у якому технічному стані він отримав техніку і чим це підтверджується; які функціональні обов'язки на нього покладено щодо переданого під його відповідальність майна і чим це передбачено, відповідно, які заходи він як відповідальна за збереження військової техніки особа мав би вживати з метою її підтримання у придатному до використання стані, у тому числі на період своєї відсутності, враховуючи зокрема той факт, що виріб йому передали у зимовий період і тривалий час його не використовували за призначенням.

Суд звернув увагу, що суди не з'ясували обставини щодо того, як насправді відбулася передача виробу позивачеві, факт якої засвідчено 31.01.2017, в той час, коли позивач перебував на листку непрацездатності до 5 лютого.

Які функціональні обов'язки покладено на позивача у зв'язку з переданим майном і які документи це підтверджують.

Водночас зазначив, що показання свідків можуть братися до уваги під час вирішення спору, але вони не повинні замінювати тих доказів, на підставі яких лише і можуть встановлюватися фактичні обставини, з якими пов'язується юридична відповідальність військовослужбовця.

Матеріальна відповідальність – вид юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку військовослужбовців та деяких інших осіб покрити повністю або частково пряму дійсну шкоду, що була завдана з їх вини шляхом знищення, пошкодження, створення нестачі, розкрадання або незаконного використання військового та іншого майна під час виконання обов'язків військової служби або службових обов'язків, а також додаткове стягнення в дохід держави як санкція за протиправні дії у разі застосування підвищеної матеріальної відповідальності (пункт 4 частини першої статті 1 Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі»).

Підставою для притягнення до матеріальної відповідальності є шкода, завдана неправомірним рішенням, невиконанням чи неналежним виконанням особою обов'язків військової служби або службових обов'язків, крім обставин, визначених статтею 9 Закону, які виключають матеріальну відповідальність.

Умовами притягнення до матеріальної відповідальності є:

- 1) наявність шкоди;
- 2) протиправна поведінка особи у зв'язку з невиконанням чи неналежним виконанням нею обов'язків військової служби або службових обов'язків;
- 3) причиновий зв'язок між протиправною поведінкою особи і завданою шкодою;
- 4) вина особи в завданні шкоди.

Прийняття рішення про притягнення військовослужбовця до матеріальної відповідальності передую проведення службового розслідування з метою уточнення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення та ступеня вини.

Згідно зі статтею 9 Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі», завдана шкода не підлягає відшкодуванню, а особи звільняються від матеріальної відповідальності у разі, якщо шкоду завдано внаслідок:

- дії непереборної сили;
- необхідної оборони;
- крайньої необхідності;
- виконання наказу або розпорядження командира (начальника), крім випадків виконання явно злочинного наказу або розпорядження;
- виправданого службового ризику;
- затримання особи, що вчинила злочин, фізичний або психічний примус;
- виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації.

Шкода не підлягає відшкодуванню у випадку смерті винної особи.

Обставини, що виключають матеріальну відповідальність, підлягають встановленню під час проведення розслідування.

Закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення (у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності) не може слугувати підставою для звільнення військовослужбовця від матеріальної відповідальності. Такий висновок викладено у постанові Верховного Суду від 06.02.2020 у справі № 1340/4938/18⁵¹.

51 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.02.2020 у справі № 1340/4938/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87422061>

За висновком Верховного Суду, викладеним у постанові від 25.03.2020 у справі №825/1000/18, притягнення військовослужбовців до матеріальної відповідальності є можливим за умови заподіяння ним прямої дійсної шкоди. Водночас поведінка військовослужбовця має бути протиправною та перебувати у причиновому зв'язку з настанням шкоди. Також необхідно встановити вину особи у заподіянні шкоди, яка за формою може бути умисною або вчинення діяння з необережності⁵².

52 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.03.2020 у справі №825/1000/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88407326>

1.6. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ В ПЕРІОД ОСОБЛИВОГО ТА ВОЄННОГО СТАНУ

Нормативно-правовою базою для військової служби, зокрема, є Конституція України, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу», Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», Указ Президента України «Про загальну мобілізацію» від 24.04.2022 № 65, Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України, затверджене Указом Президента України від 10.12.2008 № 1153/2008. Також є й інші подібні положення по різних службах.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про оборону України», **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;

воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Верховний Суд у постанові від 25.04.2018 у справі № 205/1991/17-ц, зазначив, що особливий період діє в Україні від 17.03.2014, після оприлюднення Указу Президента України від 17.03.2014 № 303/2014 «Про часткову мобілізацію». Президент України відповідного рішення про переведення державних інституцій на функціонування в умовах мирного часу не приймав.

З 24.02.2022, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», в Україні введено режим воєнного стану.

Пунктом 8 Указу Президента України від 24.02.2022 № 65 «Про загальну мобілізацію» місцевим органам виконавчої влади у взаємодії з територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки, за участю органів місцевого самоврядування та із залученням підприємств, установ та організацій усіх форм власності, фізичних осіб-підприємців доручено, зокрема, організувати та забезпечити у встановленому порядку своєчасне оповіщення і прибуття громадян, які призиваються на військову службу.

Із введенням в Україні військового стану активізувалося питання призову на військову службу.

Верховний Суд розглянув справу № 300/1263/22⁵³, в якій предметом спору було визнання протиправним і недійсним наказу про зобов'язання прибути в територіальний центр комплектування та соціальної підтримки шляхом вручення повістки.

За наслідком касаційного перегляду Верховний Суд сформулював такі правові висновки:

«26. Відповідно до Положення про підготовку та проведення призову громадян України на строкову військову службу та прийняття призовників на військову службу за контрактом, затверджене постановою Кабінету Міністрів від 21 березня 2002 року № 352, в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20 січня 2021 року № 100 (далі – Положення № 352), оповіщення громадян про призов на строкову військову службу та їх прибуття на призовні дільниці здійснюється за розпорядженнями військових комісарів обласних та районних (міських) територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки.

27. За змістом пункту 56 Положення № 352, у триденний строк після набрання чинності Указом Президента України про проведення призову громадян України на строкову військову службу керівники районних (міських) територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки видають накази про проведення призову громадян України на строкову військову службу.

Оповіщення громадян про призов на строкову військову службу та їх прибуття на призовні дільниці здійснюється за розпорядженнями керівників районних (міських) територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки. Конкретні строки явки до призовних дільниць устанавлюються районними (міськими) територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки в повістках, вручення яких проводиться через відповідні органи місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ, організацій, у тому числі закладів освіти, незалежно від підпорядкування і форми власності. Повістки громадянам можуть також вручатися безпосередньо посадовими особами районного (міського) територіального центру комплектування та соціальної підтримки.

28. Отже, територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, виконуючи свої владні управлінські функції, здійснюють оповіщення громадян про виклик за розпорядженнями їх керівників.

53 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08 вересня 2022 року у справі № 300/1263/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106141195>

29. Саме по собі оповіщення громадян про виклик до територіального центру комплектування та соціальної підтримки оформлюється у вигляді повісток та по суті оскаржувана позивачем повістка, яка складена відповідачем на виконання законодавства з питань військового обов'язку та вручена позивачу, не є рішенням чи дією суб'єкта владних повноважень у розумінні КАС України.

...

32. Варто зауважити, що повістка є лише засобом оповіщення військово-зобов'язаної особи для її прибуття на вказану дату до територіального центру комплектування, форма якої визначена Порядком організації та ведення військового обліку призовників і військовозобов'язаних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 грудня 2016 року № 921, та не має обов'язкового наслідку укладення контракту для проходження військової служби.⁵⁴».

Отже, Верховний Суд виснував, що повістка є лише засобом оповіщення військово-зобов'язаної особи для її прибуття до територіального центру комплектування та не має обов'язкового наслідку укладення контракту для проходження.

Згідно з частиною 1 статті 26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» звільнення військовослужбовців з військової служби здійснюється:

- а) у запас, якщо військовослужбовці не досягли граничного віку перебування в запасі й за станом здоров'я придатні до військової служби;
- б) у відставку, якщо військовослужбовці досягли граничного віку перебування в запасі або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби з виключенням з військового обліку.

У постанові Верховного Суду від 13.04.2022 у справі № 0540/6069/18-а⁵⁵ викладено правовий висновок про те, що звільнення зі служби в запас і у відставку є різними формами звільнення та пов'язані з настанням різних обставин.

Звільнення у запас через хворобу здійснюється у випадку недосягнення особою віку, встановленого Законом «Про військовий обов'язок і військову службу» для перебування у запасі осіб, які мають військові звання і за станом здоров'я непридатні до військової служби в мирний час (у військовий час – обмежено придатні 2-го ступеня). Натомість звільнення у відставку через хворобу здійснюється щодо осіб, які визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби (із зняттям з військового обліку).

54 Там само.

55 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 13.04.2022 у справі № 0540/6069/18-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103946006>

Приписами статті 26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» визначено підстави для звільнення:

- військовослужбовців строкової служби;
- військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом осіб офіцерського складу,
- військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період;
- військовослужбовців, які проходять кадрову військову службу.

Також вказаною нормою передбачено підстави припинення (розірвання) контракту, водночас Закон розмежує підстави залежно від того, в який період він припиняється (мирний час, особливий період, воєнний стан).

Верховний Суд переглядав у касаційному порядку справу № 810/2374/16, предметом спору в якій було припинення контракту про проходження військової служби під час дії особливого періоду через невиконання умов контракту. У постанові від 10.02.2021 Верховний Суд сформулював висновки про те, що закінчення періоду мобілізації не є самостійною підставою для припинення особливого періоду. Законом не визначено чіткого порядку припинення особливого періоду⁵⁶.

Тобто під час дії особливого періоду (визначення немає, але він діє з 17.03.2014), а також під час воєнного стану військова служба продовжується понад встановлені строки. У свою чергу, контракт може бути припинено достроково з урахуванням вимог статті 26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Пунктом «б» частини 8 статті 26 Закону визначено, що під час дії особливого періоду з військової служби звільняються військовослужбовці за станом здоров'я – на підставі висновку (постанови) військово-лікарської комісії про непридатність до військової служби в мирний час, обмежену придатність у воєнний час, якщо вони не висловили бажання продовжувати військову службу.

Верховний Суд, розглядаючи справу № 814/1616/17, розмежував підстави звільнення за станом здоров'я у різні періоди – мирний час, особливий період, воєнний стан (стаття 26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»).

Касаційний адміністративний суд виснував, що висновок ВЛК про обмежену придатність до військової служби не дає підстав для звільнення військовослужбовця за станом здоров'я в мирний час і особливий період.

56 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10 лютого 2021 року у справі № 810/2374/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94770423>.

Суд також зазначив, що висновок про стан здоров'я військовослужбовця як умови, з якою пов'язується можливість подальшого проходження військової служби, дає ВЛК. Стосовно цього суди, вирішуючи справу, не можуть спиратися на пояснення сторін про незадовільний стан здоров'я, який перешкоджає належно виконувати військовий обов'язок. Вірогідність цих пояснень мусить мати належне документальне підтвердження, яке й може слугувати належним доказом в суді на підтвердження того, що військовослужбовець має право бути звільненим з військової служби «за станом здоров'я»⁵⁷.

У постанові Верховного Суду від 12.02.2021 у справі № 820/5570/16 наголошено на тому, що рішення про придатність, тимчасову або повну непридатність призовника до військової служби, необхідність направлення його на лікування або додаткове обстеження лікарями інших спеціальностей приймається ВЛК колегіально. До того ж комісія самостійно визначає необхідність проходження призовником додаткового обстеження, а також види обстежень (амбулаторне чи стаціонарне) та спеціальності лікарів, обстеження яких є необхідними для достовірного встановлення стану здоров'я призовника.

Натомість надання оцінки діагнозу позивача на предмет того, чи підпадає він під дію статей розкладу хвороб, станів та фізичних вад, що визначають ступінь придатності до військової, служби виходить за межі судового розгляду суду касаційної інстанції⁵⁸.

Аналогічний висновок викладений у постанові Верховного Суду від 12.06.2020 у справі № 810/5009/18.

У справі № 814/1841/17⁵⁹ Верховний Суд, переглядаючи у касаційному порядку позов про оскарження бездіяльності командира щодо неприйняття наказу про звільнення; зобов'язання виключити із списків особового складу, дослідив послідовність та повноту дій щодо звільнення, процедури звільнення.

Судом було констатовано, що виключення зі списків особового складу військової частини є можливим тільки після здачі військовослужбовцем посади. Виключення зі списків до проведення усіх необхідних розрахунків дозволяється лише зі згоди військовослужбовця.

57 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12 лютого 2020 року у справі № 814/1616/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87526734>.

58 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду 12 лютого 2021 року у справі №820/5570/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94840341>.

59 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду 25 березня 2020 року у справі №814/1841/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88409675>.

РОЗДІЛ II.

ЗЕМЕЛЬНІ ТА ЖИТЛОВІ ПІЛЬГИ, ГРОШОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ. ПИТАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ТРУДОВИХ ПРАВ ТА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕТЕРАНІВ

2.1. ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ ТА ЧЛЕНІВ СІМЕЙ ЗАГИБЛИХ (ПОМЕРЛИХ) ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ, ЧЛЕНІВ СІМЕЙ ЗАГИБЛИХ (ПОМЕРЛИХ) ЗАХИСНИКІВ ТА ЗАХИСНИЦЬ УКРАЇНИ, А ТАКОЖ НАДАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ОСОБАМ, ЯКІ МАЮТЬ СТАТУС УЧАСНИКІВ АТО

Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (стаття 47 Конституції України).

Держава забезпечує військовослужбовців житловими приміщеннями або за їх бажанням грошовою компенсацією за належне їм для отримання житлове приміщення на підставах, у межах норм і відповідно до вимог, встановлених Житловим Кодексом Української РСР, іншими законами, в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (абзац перший пункту 1 статті 12 Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»).

Військовослужбовці, які мають право на забезпечення житлом

Військовослужбовці (крім військовослужбовців строкової військової служби) та члени їх сімей, які проживають разом з ними, забезпечуються службовими житловими приміщеннями, що повинні відповідати вимогам житлового законодавства.

Військовослужбовцям, які **мають вислугу на військовій службі 20 років і більше**, та членам їх сімей надаються житлові приміщення для постійного проживання або за їх бажанням грошову компенсацію за належне їм для отримання житлове приміщення. Такі житлові приміщення або грошова компенсація надаються їм **один раз** протягом усього часу проходження військової служби за умови, що ними не було використано право на безоплатну приватизацію житла (Абзац четвертий пункту 1 статті 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»).

Забезпечення житловими приміщеннями, в разі потреби поліпшення житлових умов, сімей військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції або забезпеченні її проведення, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях або забезпеченні їх здійснення та загинули (померли) або пропали безвісти, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (пункт 3 статті 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»).

Особами з числа учасників АТО, які мають право на житло є:

1. учасники бойових дій;
2. особи з інвалідністю внаслідок війни;
3. члени сімей загиблих.

Цим особам надаються такі пільги:

- **першочергове** забезпечення житловою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов;
- **першочергове** відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва;
- **першочерговий** ремонт житлових будинків і квартир цих осіб та забезпечення їх паливом.
- одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт житлових будинків і підвірних будівель, приєднання їх до інженерних мереж, комунікацій, а також позики на будівництво або придбання дачних будинків і благоустрій садових ділянок з погашенням її протягом 10 років, починаючи з п'ятого року після закінчення будівництва. Зазначені позики надаються у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України.

Органи виконавчої влади, виконавчі комітети місцевих рад зобов'язані надавати допомогу особам з інвалідністю внаслідок війни і сім'ям загиблих військовослужбовців у будівництві індивідуальних житлових будинків.

Земельні ділянки для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва відводяться зазначеним особам у **першочерговому** порядку (пункти 14, 15 статті 12, пункти 18, 19 статті 13, пункти 15, 16 статті 15 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»).

Учасники бойових дій, які дістали **поранення, контузію або каліцтво** під час участі в бойових діях чи під час виконання обов'язків військової служби, забезпечуються житловою площею, у тому числі за рахунок житлової площі, що передається міністерствами, іншими центральними органами виконавчої

влади, підприємствами, установами та організаціями у розпорядження місцевих рад та державних адміністрацій, – **протягом двох років з дня взяття на квартирний облік, а особи з інвалідністю I групи з числа учасників бойових дій на території інших країн – протягом року.**

Розмір житлової площі, на яку мають право учасники АТО та члени їх сімей (дружина, неповнолітні діти, особи, які спільно проживають та пов'язані спільним побутом), складає 13,65 кв.м.

Порядок виплати грошової компенсації регламентується Постановою Кабінету Міністрів № 719 від 19.10.2016, де чітко визначено умови та механізм її отримання. Грошова компенсація **виплачується у повному обсязі в порядку черговості взяття на квартирний облік та з урахуванням категорії отримувача грошової компенсації для членів сімей загиблих** (наприклад, **до першої категорії** належить дружина (чоловік) і малолітні та неповнолітні діти особи, яка загинула або померла в АТО, зокрема усиновлені, які проживають разом із матір'ю (батьком) та **осіб з інвалідністю I–II групи.**

Одержувачі компенсації самостійно обирають житло, яке бажають придбати, і укладають договір із продавцем. **Житло може бути розташоване у будь-якому населеному пункті України, крім тимчасово окупованої території та лінії розмежування.** Придбати житло можна у прийнятих в експлуатацію житлових будинках на первинному або на вторинному ринку.

Право на отримання грошової компенсації мають **внутрішньо переміщені особи, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України** і брали безпосередню участь в АТО, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах АТО у період її проведення, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, та **визнані особами з інвалідністю внаслідок війни III групи або учасниками бойових дій, та які потребують поліпшення житлових умов.**

Порядок та особливості виплати компенсації для цієї категорії ветеранів визначено Постановою Кабінету Міністрів № 280 від 18.04.2018.

Грошову компенсацію на закупівлю житла мають **сім'ї учасників бойових дій на території інших держав, які загинули (пропали безвісти) або померли внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, пов'язаних із перебуванням у цих державах під час воєнних дій та конфліктів, а також особи з інвалідністю I–II групи з числа учасників бойових дій на території інших держав, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або**

захворювання, пов'язаних з перебуванням у цих державах, та **які потребують поліпшення житлових умов.**

Чинним законодавством України також передбачено, що право на виплату грошової компенсації мають **сім'ї осіб, які загинули або померли внаслідок поранень, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, зазнаних під час участі у Революції Гідності, сім'ї осіб, яким посмертно присвоєно звання Герой України** за громадянську мужність, патріотизм, героїчне відстоювання конституційних засад демократії, прав і свобод людини, самовіддане служіння Українському народові, виявлені під час Революції Гідності та **особи з інвалідністю I-II групи**, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, зазнаних під час участі у Революції Гідності, та **які потребують поліпшення житлових умов.**

До постанов Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 № 280, 19.10.2016 № 719, 28.03.2018 № 214 та 20.02.2019 № 206 щодо забезпечення житлом учасників бойових дій з числа осіб з інвалідністю внаслідок війни, внутрішньо переміщених осіб, осіб, які брали участь у бойових діях на території інших держав, учасників Революції Гідності та членів сімей таких осіб внесено зміни Постановами Кабінету Міністрів України від 29.07.2022 № 843, 844, 845, 851, що значно спрощують процес придбання житла для ветеранів, членів їхніх сімей і родин загиблих воїнів, які водночас є вимушеними переселенцями, та отримали грошову компенсацію на придбання житла у період з липня по грудень 2021 року, повідомляє Департамент соціального захисту населення облдержадміністрації.

Зокрема, зміни стосуються ветеранів війни, які отримали інвалідність I, II, III груп внаслідок війни з числа учасників антитерористичної операції (операції Об'єднаних сил), захисники-переселенці, воїни, які брали участь у бойових діях на території інших держав, учасники Революції Гідності та члени сімей вищевказаних осіб.

Більшість вказаних осіб у 2021 році отримали субвенцію з державного бюджету у вигляді грошової компенсації за належні для отримання житлові приміщення, але через військову агресію російської федерації, бойові дії чи тимчасову окупацію вимушено покинути рідні міста (місця реєстрації як ВПО, квартирного обліку) та переміститися в інші області України.

Складність ситуації для таких осіб полягала у тому, що згоду на придбання житла вони могли отримати тільки за місцем перебування на квартирному обліку (реєстрації місця проживання).

Відтепер, завдяки прийнятим змінам до постанов, ветерани, учасники Революції Гідності, їхні родини, сім'ї загиблих воїнів можуть придбати житло за новим місцем проживання у будь-якому регіоні України, де не ведуться бойові дії.

Водночас, якщо зазначені вище постанови передбачали обов'язкове використання грошової компенсації протягом одного року з моменту її отримання, то тепер кошти на придбання житла зберігатимуться на спеціальному рахунку ветерана довше, але не більше ніж шість місяців після припинення чи скасування воєнного стану.

Також застосовуватиметься єдиний коефіцієнт 1,5 збільшення опосередкованої вартості житла для всіх одержувачів грошової компенсації, яким її призначено.

За останні 5 років на будівництво нових квартир і забезпечення житлом військовослужбовців виділено понад 4 мільярди гривень. У квартирній черзі станом на 2021 рік перебувало 46 тисяч осіб. Навіть з урахуванням її скорочення на 1,1 тисячу позицій забезпечити квартирами всіх військовослужбовців вийде приблизно через 209 років.

Пришвидшити цей процес може зменшення корупційних ризиків, які закладені в недосконалому законодавстві, та контроль використання бюджетних коштів.

Експерти НАЗК та аналітики центру StateWatch за підтримки міжнародного фонду «Відродження» дослідили проблеми забезпечення житлом військовослужбовців ЗСУ та виявили найбільш поширені корупційні ризики.

«Ми запропонували Уряду та Міністерству оборони, як вирішити ці проблеми та використовувати кошти на будівництво житла ефективно для якомога більшої кількості сімей наших захисників і захисниць. Корупція не може існувати там, де стільки героїв. Наше завдання – зробити все, щоб наші оборонці отримали новий дім і вдячність від своєї держави», – зазначив голова НАЗК Олександр Новіков.

Дослідження проблем показало, що на сьогодні в Україні, зокрема, відсутні:

- концепція забезпечення житлом військовослужбовців;
- єдиний орган управління в Міноборони, відповідальний за політику у сфері будівництва житла для військовослужбовців;
- прозора система управління квартирним обліком;
- стратегічний план розпорядження об'єктами незавершеного будівництва.

Експерти НАЗК і StateWatch пропонують Міноборони:

- розробити та внести на розгляд Кабміну проєкт концепції забезпечення житлом військових, що включатиме цифровізацію процедур та автоматизацію систем;

- розробити та внести на розгляд КМУ новий проєкт порядку реалізації інвестиційних проєктів на так званих землях оборони (землях, наданих для розміщення військових частин, установ, підприємств та організацій ЗСУ);
- внести зміни до наказів, які регулюють питання закупівлі квартир на умовах пайової участі та на вторинному ринку, які мають унормувати діяльність робочих груп із питань перевірки технічного та якісного стану квартир.

Також Міноборони має підготувати необхідні зміни до нормативного регулювання в галузі забезпечення житлом військовослужбовців, аби мінімізувати корупційні ризики.

Про Державну цільову соціальну програму забезпечення реалізації права на житло захисників України

Президент Володимир Зеленський поставив завдання Кабінету Міністрів України затвердити Державну цільову соціальну програму забезпечення реалізації права на житло осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, на період до 2025 року.

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 466/2021

«Про деякі заходи щодо соціального захисту ветеранів війни, сімей загиблих, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України»



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Кабінет Міністрів України має затвердити Державну цільову соціальну програму забезпечення реалізації права на житло осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, на період до 2025 року.

УРЯД

Уряд повинен забезпечити з 2022 року функціонування Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

Слід підкреслити, що 9 червня цього року Уряд схвалив концепцію держпрограми забезпечення житлом захисників України до 2025 року. Цим рішенням Кабмін розпочав упровадження нових сучасних механізмів забезпечення житлом учасників бойових дій. Передбачається, що шляхами і способами розв'язання проблеми забезпечення житлом у межах цієї програми буде:

- залучення суб'єктів інвестиційної діяльності до будівництва (придбання) житла для захисників України та членів їхніх сімей;
- співфінансування будівництва житла на засадах державно-приватного партнерства;
- стимулювання територіальних громад до залучення захисників України та членів їхніх сімей до процесу соціально-економічного розвитку території;

- визначення потреб територіальних громад у людських ресурсах та формування соціальних програм з урахуванням пріоритетів державної міграційної політики й підтримки трудової мобільності;
- поетапне фінансування фактично виконаних будівельних робіт;
- удосконалення існуючих, розроблених нових законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань запровадження фінансово-інвестиційного механізму державної підтримки будівництва (придбання).

Фінансування цієї держпрограми передбачається за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, міжнародної фінансової і технічної допомоги та інших не заборонених законодавством джерел.

Також Кабмін має забезпечити з 2022 року функціонування **Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов**.

Президент Володимир Зеленський у відеозверненні 17.04.2022 заявив, що відновлення житла українців розділять на три етапи і житлом забезпечать усіх, хто постраждав, а також військовослужбовців і тих, хто роками був у черзі на власне житло.

Пряма мова: «Десятиліттями існували й ніколи не закінчувалися черги на житло. Це було ще з радянських часів. Мільйони людей знають, як це важко – отримати своє житло, заробити на свою власну квартиру, побудувати свій дім.

Особливо болісно це завжди було для військових, правоохоронців, працівників бюджетної сфери. Для тих, хто працює на суспільство й отримує за це від держави зовсім небагато.

Ще минулого року я ставив завдання уряду зробити все, щоб цього року було забезпечити житлом усіх ветеранів, які стояли в черзі. Далі ми планували перейти до забезпечення житлом усіх наших військових.

А зараз ми фактично розширюємо те минулорічне завдання на масштаб усієї держави й деталізуємо його так, щоб це було справжньою модернізацією українських міст і українських громад. А ще поєднуємо це з програмою енергомодернізації житла. Як результат – буде кілька етапів.

Я поставив завдання, щоб **на першому етапі** були забезпечені тимчасовим житлом усі наші переселенці. Ті, чий дім зруйнований війною. Тимчасовим, поки не відновимо їхнє житло. Або поки люди не отримають компенсацію квадратними метрами чи грошима.

На другому етапі відновлюємо те, що окупанти намагалися знищити.

А на третьому етапі забезпечуємо житлом усіх тих, хто захищав чи захищає зараз державу, хто працював чи працює в інтересах суспільства, а власного житла так і не має.

Не може більше бути такого, що людина віддає все життя військовій службі, але виходить на пенсію, не маючи власної квартири.

Не може більше бути такого, що син чи донька захищають Україну на війні, а батько й мати не мають власного житла та змушені жити на зйомній квартирі чи шукати інші варіанти.

Не може більше бути такого, що лікар чи медична сестричка, вчитель чи правоохоронець усе життя чесно віддають справі, а залишаються в гуртожитку на десятки років, якщо не на все життя».

Деталі: За словами президента, уряд, усі органи центральної влади разом із місцевою владою повинні це забезпечити.

Зеленський зазначив, що «кожен і кожна в Україні мають право на своє житло, на свій власний дім чи свою власну квартиру».

Пряма мова: «Всі, чиє житло зруйнували окупанти, і всі, хто довгі роки стояв у черзі. Увесь наш народ, який заслуговує на життя в сучасному середовищі.

Щоб реалізувати цей проект, ми вже залучаємо провідних архітекторів, увесь потенціал держави та міжнародну підтримку. Додамо участь компаній, держав-партнерів, міжнародних донорів».

Зеленський також додав, що наразі – історичний момент, коли українці можуть раз і назавжди вирішити проблеми застарілого середовища життя: «Можемо зробити якісне міське планування там, де його не було. Можемо врахувати реальні транспортні потоки. Гарантувати енергозбереження, екологічність матеріалів, інклюзивність».

Надання земельних ділянок особам, які мають статус учасників АТО.

Виділення земельних ділянок учасникам антитерористичної операції здійснюється на підставі ст. 118 Земельного кодексу України. Органи Держгеокадастру повинні максимально сприяти учасникам бойових дій та членам сімей загиблих воїнів в реалізації їх конституційного права на отримання землі. Відповідно до статті 12 (пункт 14) Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасникам бойових дій надаються, серед інших, такі пільги: першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва.

Земельні ділянки можуть бути надані військовослужбовцям у власність у межах норм безоплатної приватизації, визначених статтею 121 Земельного кодексу України, а саме у таких розмірах:

- для ведення садівництва – не більше 0,12 га; для ведення особистого селянського господарства – не більше 2,0 га;

- для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах – не більше 0,25 га, в селищах – не більше 0,15 га, в містах – не більше 0,10 га; для індивідуального дачного будівництва – не більше 0,10 гектара.

Кабінетом Міністрів України 19.08.2015 прийнято Розпорядження № 898-р «Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками».

З 24 лютого 2022 року, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», в Україні введено **режим воєнного стану!**

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24.03.2022 р. № 2145-IX визначено **особливості регулювання земельних відносин на час дії воєнного стану**, серед яких, зокрема:

Укладення, виконання, зміна, поновлення і припинення договорів оренди землі та набуття права оренди, суборенди земельних ділянок в Україні або окремих її місцевостях, у яких введено воєнний стан, здійснюється з урахуванням пунктів 27 і 28 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

Судова практика у цій категорії справ

У справі № 200/7774/19-а досліджувалося питання виплати грошової компенсації в порядку черговості взяття на квартирний облік за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації.

Верховний Суд у постанові від 02.03.2021⁶⁰ застосував правовий висновок, згідно з яким грошова компенсація внутрішньо переміщеним особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, виплачується в повному обсязі в порядку черговості взяття на квартирний облік за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання житлові приміщення для внутрішньо переміщених осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в АТО, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах АТО у період її проведення, та визнані інвалідами війни III групи відповідно до пунктів 11-14 частини 2 статті 7 або учасниками бойових дій відповідно до пунктів 19 і 20 частини 1 статті 6 Закону 3551-XII, та які потребують поліпшення житлових умов (пункт 3 Порядку виплати грошової компенсації Постанови № 280).

60 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 02.03.2021 у справі № 200/7774/19-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95277755>

Отже, нормами вищезазначеного порядку передбачена виплата грошової компенсації в порядку черговості взяття на квартирний облік за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації.

Позивач у вказаній справі перебував на обліку у Департаменті соціального захисту населення Маріупольської міської ради як громадянин, який потребує поліпшення житлових умов з правом першочергового отримання житла як учасник бойових дій у зв'язку з проведенням АТО.

З судового рішення вбачається, що у матеріалах справи містився лист звернення Департаменту до Міністерства соціальної політики України щодо збільшення фінансування субвенції на забезпечення житлом учасників бойових дій АТО/ООС, які є внутрішньо переміщеними особами.

Колегія суддів погодилася з висновками судів попередніх інстанцій про те, що Департаментом дотримано вимоги вищезазначеної Постанови № 280 щодо надання інформації щодо потреби в наданні грошової компенсації за формою згідно з додатком, яка подається до Мінсоцполітики станом на 01 березня поточного року.

Верховний Суд підсумував, що **компенсація виплачується в порядку черговості взяття на квартирний облік лише за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації, обсяг яких залежить від бюджетних коштів на відповідну бюджетну програму. Оскільки виплати грошової компенсації проводяться в порядку черговості взяття на квартирний облік, позивач отримає грошову компенсацію після отримання зазначеної компенсації особами, які взяті на облік раніше ніж позивач. Виплата грошових коштів не в порядку черговості, як правильно зазначили суди, може порушити права, свободи та інтереси інших осіб, які перебувають на обліку попереду позивача.**

Аналогічна правова позиція викладена в постанові Верховного Суду від 11.12.2020 у справі № 200/5680/19.

У справі № 826/5221/17 предметом розгляду було визнання незаконними та нечинними постанови КМУ від 19.10.2016 № 719 «Питання забезпечення житлом сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також інвалідів I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов» та постанови КМУ від 21.02.2017 № 119 «Питання забезпечення житлом деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей».

Верховний Суд, переглядаючи вказану справу у касаційному порядку, врахував положення Конституції, рішення Конституційного Суду України від

25.01.2012 № 3-рп/2012, Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», Порядку проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 61, а також те, що судами попередніх інстанцій встановлено та матеріалами справи підтверджено, що у пояснювальній записці до проектів оскаржуваних постанов № 119 та № 719 Мінсоцполітики зазначено, що за результатами проведення антидискримінаційної експертизи встановлено відсутність у проектах зазначених постанов положень, що містять ознаки дискримінації.

Зі змісту оскаржуваних постанов вбачалося, що ними надано пільги щодо отримання житла деяким пільговим категоріям громадян, зокрема: ВПО, особам з інвалідністю I-II груп, яка настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення та деяким іншим категоріям громадян.

Колегія суддів погодилася з висновком судів попередніх інстанцій про те, що оскаржувані постанови прийняті КМУ на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, запобігаючи несправедливій дискримінації, пропорційно та з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямована ця постанова.

Крім того, Верховний Суд врахував, що скасуванням оскаржуваних постанов будуть порушені права та інтереси осіб, на встановлення соціального захисту яких спрямована дія зазначених постанов⁶¹.

У справі № 461/2364/17 розглядалося питання щодо бездіяльності органу місцевого самоврядування, яка полягала в неприйнятті в місячний строк рішення за наслідком розгляду клопотання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність.

У постанові Верховного Суду від 02.04.2020 у вказаній справі зроблено висновок про те, що вирішення питання з приводу першочергового відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва УБД здійснюється в порядку та спосіб, що визначені статтею 118 Земельного кодексу України.

Органом, який, відповідно до вимог статті 122 Земельного кодексу України, уповноважений розглядати клопотання про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, є міська рада. Вирішення цього питання, згідно з положеннями статей 26, 43, 59 Закону України «Про місцеве

61 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27.11.2018 у справі № 826/5221/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78159547>

самоврядування в Україні», має відбуватися винятково на пленарних засіданнях цієї ради способом прийняття відповідного рішення.

Верховний Суд неодноразово висловлювався щодо підстав для відмови у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою.

У постанові від 28.05.2020 у справі № 826/17201/17⁶² наголошено, що Земельним кодексом України визначено вичерпний перелік підстав для відмови в наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

З судових рішень у вказаній справі вбачається, що відмова позивачу, викладена у листі, мотивована посиланням на розташування бажаної позивачем земельної ділянки в земельному масиві, який зарезервовано для потреб учасників АТО.

Відповідно до пунктів 1, 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 898-р «Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками» з метою забезпечення учасників АТО та сімей загиблих учасників АТО земельними ділянками Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру і обласним та Київській міській державним адміністраціям за участю органів місцевого самоврядування визначити протягом місяця на території відповідної області та м. Києва земельні ділянки для відведення учасникам АТО та сім'ям загиблих учасників АТО.

Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, обласні та Київська міська державні адміністрації повинні забезпечити, серед іншого, розгляд у першочерговому порядку звернення учасників АТО та сімей загиблих учасників АТО щодо відведення їм земельних ділянок.

На виконання цього розпорядження Головне управління Держгеокадастру у Київській області 02.06.2017 Головним управлінням Держгеокадастру у Київській області видано наказ № 144, яким внесено зміни до пункту 1 наказу Головного управління Держгеокадастру в Київській області від 10.02.2016 № 15 «Про затвердження переліку земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, підібраних (зарезервованих) на території області для задоволення потреб військовослужбовців-учасників антитерористичної операції та членів родин військовослужбовців, які загинули у ході її проведення, та альбому-атласу місць розташування цих земельних ділянок».

Суд виснував, що Розпорядженням Кабінету Міністрів України не передбачено заборону для надання дозволу на розроблення проектів землеустрою,

62 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28.05.2020 у справі № 826/17201/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89488781>

зокрема, для ведення особистого селянського господарства не учасниками АТО, з числа земельних ділянок, які включені до переліку зарезервованих земельних ділянок УБД. Йдеться лише про розгляд у першочерговому порядку звернення учасників АТО.

Водночас, частиною третьою статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено, що акти КМУ з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень КМУ.

Розпорядження КМУ є нормативно-правовим актом, однак Земельний кодекс України має вищу юридичну силу, який у свою чергу не передбачає підстав для відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою для відведення земельної ділянки у власність, у зв'язку із не резервуванням земельної ділянки у власність учасникам АТО та членам їхніх сімей.

З наведеного випливає, що порядок і умови набуття, припинення і здійснення права власності та користування землею охоплюються поняттям правового режиму власності, який визначається виключно законами України (частина друга статті 14, пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України). Тому КМУ, прийнявши зазначене розпорядження, врегулював на підзаконному рівні умови та порядок набуття права власності та користування землею, які мають визначатися виключно законами України.

Оскільки Земельний кодекс України не встановлює такої підстави відмови для отримання земельної ділянки у власність, як резервування земельної ділянки у власність учасникам АТО та членам їхніх сімей, суд дійшов висновку, що, встановивши особливі умови набуття права власності на земельні ділянки, КМУ, органи Держгеокадастру, врегулювали на підзаконному рівні умови та порядок набуття права власності та користування землею, які мають визначатися виключно законами України. Таким чином, відповідач вийшов за межі своїх повноважень, встановлених Конституцією України.

Відтак покликання відповідача на розпорядження КМУ від 19.08.2015 № 898-р, прийняті на його підставі власні накази, які суперечить закону, не може вважатися правомірною підставою для відмови у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо безоплатної передачі у власність земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства.

Аналогічна правова позиція була висловлена Верховним Судом у постанові від 18.10.2018 у справі № 805/2296/17-а, від 05.03.2019 у справі № 808/2200/18 та ін.

Цікава правова позиція висловлена Верховним Судом під час розгляду справи № 813/2655/18 щодо оскарження громадською організацією рішення органу місцевого самоврядування про затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) межі села.

Особливістю було те, що рішення про затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) межі села оскаржила Громадська організація.

Верховний Суд у постанові від 02.10.2019 зазначив, що громадяни України, які у цьому випадку є членами Громадської організації «Ветеранська спілка воїнів АТО», мають гарантоване Конституцією і законами України право на передачу їм безоплатно у власність земельних ділянок за рахунок земель державної власності, розпорядження якими здійснюють місцеві державні адміністрації, до яких, згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації», належить й Львівська обласна державна адміністрація.

Зміст положень законодавства і відповідних пунктів Статуту Громадської організації «Ветеранська спілка воїнів АТО» давав колегії суддів підстави вважати правильним висновок судів попередніх інстанцій про наявність у Громадської організації «Ветеранська спілка воїнів АТО» права на захист своїх членів у суді, а відтак і на звернення до суду з цим адміністративним позовом.

Колегія суддів відхилила доводи міської ради стосовно того, що спірне рішення вичерпало свою дію фактом затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж села Наварія, а тому не могло бути предметом оскарження у суді.

По суті заявлених вимог Верховний Суд зазначив, що **районна рада, приймаючи спірне рішення, не врахувала інтересів власника земельних ділянок, які перебувають у державній власності та стосовно яких розпочато процедуру передачі їх у власність громадянам для індивідуального дачного будівництва.**

Включення спірних земельних ділянок державної власності в межі села Наварія зумовлює їх передачу у комунальну власність й фактично унеможлиблює подальшу реалізацію громадянами України – членами Громадської організації «Ветеранська спілка воїнів АТО» наданого їм Конституцією і законами України права на землю, що, безумовно, може бути предметом судового захисту⁶³.

63 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 02.10.2019 у справі № 813/2655/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84788450>

2.2. НОВЕЛИ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ ТА СУДОВА ПРАКТИКА З ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

Законом України від 24.03.2022 № 2145-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» Розділ X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (ЗК України) доповнено пунктами 27 і 28. У пункті 27 передбачено особливості земельних відносин під час воєнного стану, пункт 28 визначає деякі питання припинення або скасування воєнного стану в Україні в аспекті регулювання земельних відносин.

У період дії воєнного стану законодавцем неодноразово оновлювався пункт 27 Розділу X «Перехідні положення» ЗК України на підставі Законів України:

- від 12.05.2022 № 2247-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану»;
- від 16.08.2022 № 2530-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення умов для відновлення та розвитку електронних комунікаційних мереж»;
- від 19.10.2022 № 2698-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель».

Також було прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини, зокрема:

- постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 480 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності нотаріусів та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 564 «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану» (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 06.12.2022 № 1364);
- постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2022 № 563 «Деякі питання регулювання земельних відносин».

Пункт Розділу X «Перехідні положення» ЗК України є значним за обсягом та вносить багато змін в орендні правовідносини, визначає особливості використання земельних ділянок для містобудівних потреб, запроваджує особливості використання земельних ділянок для розміщення і обслуговування критичної

інфраструктури тощо. Більш детально зупинимось на новелах, які застосовуються судами під час адміністративних справ.

Підпунктом 5 пункту 27 Розділу X ЗК України визначено, що безоплатна передача земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, розроблення такої документації забороняється. Водночас, згідно із змінами до вказаного пункту, внесеними Законом України від 19.10.2022 № 2698-IX, положення цього підпункту не поширюються на безоплатну передачу земельних ділянок у приватну власність власникам розташованих на таких земельних ділянках об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), а також на безоплатну передачу у приватну власність громадянам України земельних ділянок, переданих у користування до набрання чинності цим Кодексом.

Переважно вказану норму доводиться застосовувати в контексті таких прозовних вимог:

- 1) про визнання протиправною бездіяльності щодо нерозгляду у визначені ЗК України строки клопотань про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою або про затвердження проєкту землеустрою;
- 2) про оскарження відмов суб'єкта владних повноважень у наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою / затвердженні проєкту землеустрою.

У питанні визнання протиправною бездіяльності щодо нерозгляду вказаних клопотань у строки, визначені ЗК України, судова практика зводиться до того, що бездіяльність суб'єкта владних повноважень, яка полягає у неприйнятті рішення про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою для одержання безоплатно у власність земельної ділянки не відповідає критерію правомірності, передбаченому пунктом 1 частини 2 статті 2 КАС України. Вказана позиція висловлена, зокрема, у рішенні Львівського окружного адміністративного суду від 06.10.2022 у справі № 380/8644/22⁶⁴.

Подібна позиція під час розгляду бездіяльності щодо затвердження проєкту землеустрою висловлена Волинським окружним адміністративним судом під час розгляду справи № 140/5459/22⁶⁵.

Неодноманітність застосування підпункту 5 пункту 27 Розділу X ЗК України судами першої інстанції виникла у питанні ефективного захисту порушеного права особи, стосовно якої допущено наведену вище бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

64 Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 06.10.2022 у справі № 380/8644/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106664486>

65 Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 10.10.2022 у справі № 140/5459/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106686673>

Так, у рішенні Волинського окружного адміністративного суду від 10.10.2022 у справі № 140/5459/22 зобов'язано міську раду повторно розглянути заяву позивача про затвердження проєкту землеустрою. Водночас суд вказав, що, враховуючи, що законодавцем встановлені обмеження на розпорядження земельними ділянками та визначено особливості регулювання земельних відносин у період воєнного стану, і це позбавляє можливості прийняти рішення про затвердження проєкту землеустрою, зазначене може бути підставою для звернення до суду в порядку статті 378 КАС України щодо відстрочення виконання судового рішення у випадку набрання ним законної сили.

Натомість у справі № 400/3991/22 Миколаївський окружний адміністративний суд рішенням визнав протиправною бездіяльність щодо нерозгляду клопотання про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою та зобов'язав суб'єкта владних повноважень розглянути відповідне клопотання та прийняти рішення відповідно до частини 7 статті 118 ЗК України.

Позивач звернувся до Миколаївського окружного адміністративного суду із заявою про відстрочення виконання судового рішення в порядку статті 378 КАС України.

Ухвалою Миколаївського окружного адміністративного суду від 20.12.2022 залишено без задоволення вказану заяву, що мотивовано тим, що однією з підстав для задоволення судом позову була та підстава, що у період дії воєнного стану боржник не лише не позбавлений повноважень щодо розгляду відповідних клопотань, а навпаки він зобов'язаний розглядати їх у порядку, передбаченому частиною 7 статті 118 ЗК України. Таким чином, у разі надходження в період дії воєнного стану до сільської, селищної чи міської ради клопотання про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення у приватну власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, на думку суду, відповідна сільська, селищна чи міська рада зобов'язана розглянути таке клопотання у порядку, передбаченому частиною 7 статті 118 ЗК України, та прийняти на пленарному засіданні рішення про відмову в наданні такого дозволу на підставі підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» ЗК України та інших підстав (у разі їх наявності). Відтак представник стягувачки не надав, а суд не встановив конкретні існуючі, об'єктивні, виключні обставини, що ускладнюють виконання рішення у встановлений строк або фактично унеможливають таке⁶⁶.

Ще один варіант свого бачення застосування підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» ЗК України продемонстрував Львівський окружний адміністративний суд, вирішуючи справу № 380/9782/22⁶⁷.

66 Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 20.12.2022 у справі № 400/3991/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107951581>

67 Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 23.11.2022 у справі № 380/9782/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107486244>

У рішенні від 23.11.2022 у вказаній справі суд визнав протиправною бездіяльність міської ради щодо не розгляду клопотання про затвердження проєкту землеустрою та зобов'язав її розглянути у двотижневий строк після закінчення в Україні воєнного стану відповідне клопотання.

Варто зазначити, що у всіх наведених вище справах суди брали до уваги дату клопотання, а саме те, подано воно до введення військового стану або після його введення.

У постанові Сьомого апеляційного адміністративного суду від 12.12.2022 у справі № 120/18862/21-а надавалася оцінка правомірності відмови судом першої інстанції у задоволенні клопотання позивача про відстрочення виконання судового рішення через вищенаведену законодавчу заборону суб'єкту владних повноважень надавати дозволи, затверджувати проєкти землеустрою та надавати у власність земельні ділянки.

У вказаній справі суд апеляційної інстанції підтримав висновки окружного адміністративного суду та наголосив, що той факт, що позитивне для позивачки рішення про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення у власність земельної ділянки не може бути ухвалене радою з огляду на заборону, встановлену Законом № 2145-XI, на думку суду, не є перешкодою для повторного розгляду відповідачем клопотання позивачки на виконання покладеного судом рішенням обов'язку. Адже, враховуючи дискреційність повноважень відповідача, результати такого розгляду не виключають прийняття рішення про відмову в наданні відповідного дозволу із законних підстав. Водночас за відсутності законних підстав для відмови у наданні дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення у власність земельної ділянки відповідач не позбавлений можливості самостійно відтермінувати прийняття позитивного рішення до закінчення воєнного стану. Зрештою, навіть у випадку відмови у наданні дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення у власність земельної ділянки з мотивів існування заборони, встановленої Законом № 2145-XI, позивачка не буде позбавлена права повторно звернутися до органу місцевого самоврядування із клопотанням щодо надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення у власність земельної ділянки або ж, у разі незгоди, оскаржити таку відмову до суду⁶⁸.

З наведеної судової практики можна констатувати єдність судів у підходах щодо визначення бездіяльності суб'єкта владних повноважень, який не приймає рішень у порядку статей 118 або 186 ЗК України, водночас питання ефективного судового захисту у цих справах залишається відкритим. Також потребує формування єдиної судової практики у питанні вирішення клопотань про відстрочення виконання судових рішень у вказаній категорії справ.

68 Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 12.12.2022 у справі № 120/18862/21-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107844616>

Стосовно рішень суб'єкта владних повноважень про відмову у наданні дозволу / затвердженні проєкту землеустрою у період дії воєнного стану, судова практика є більш сталою.

У справі №380/15190/22 предметом позову було рішення селищної ради від 11.08.2022 «Про відмову у затвердженні проєкту із землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність», в якому підставою для відмови визначено те, що під час дії воєнного стану безоплатна передача земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, розроблення такої документації забороняється.

Львівський окружний адміністративний суд рішенням від 23.12.2022⁶⁹ відмовив у задоволенні позову про визнання протиправним та скасування вказаного рішення, мотивуючи це тим, що затвердження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її у власність є єдиною та нерозривною дією, яка викладається у відповідному рішенні органу місцевого самоврядування.

Суд звернув увагу, що підпунктом 5 пункту 27 Перехідних положень ЗК України чітко передбачено заборону для відповідача у передачі земель державної, комунальної власності у приватну власність на час дії воєнного стану і зробив висновок про правомірність відмови селищної ради у затвердженні проєкту землеустрою.

У справі № 440/6055/22, де оскаржувалося рішення про відмову у наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою, Полтавський окружний адміністративний суд відмовив у позові, посилаючись на те, що на час воєнного стану надання дозволів на розроблення проєктів документації з безоплатної приватизації прямо заборонено.

Норма підпункту 5 пункту 27 Перехідних положень ЗК України досить чітка, зрозуміла та категорична.

Таким чином, до припинення (скасування) воєнного стану в Україні діє встановлена законом заборона на безоплатну передачу у приватну власність земель державної та комунальної власності, на надання уповноваженим органом виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, а також на розроблення відповідної документації⁷⁰.

69 Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 23.12.2022 у справі № 380/15190/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108052027>

70 Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 21.11.2022 у справі № 440/6055/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107415330>

У постанові Восьмого апеляційного адміністративного суду від 26.12.2022 у справі № 260/2632/22 наголошено на тому, що Закон встановлює беззаперечну заборону під час дії воєнного стану на вчинення дій стосовно безоплатної передачі земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою безоплатної передачі та формування земельної ділянки.

Законодавцем не було встановлено у якій формі зазначена заборона повинна бути виражена під час розгляду спірного питання, тому відмова у затвердженні проєкту із землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність у формі рішення компетентного органу є матеріальним вираженням такої заборони⁷¹.

Отже, суди переважно стають на позицію того, що положення підпункту 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» ЗК України є додатковою законодавчою підставою для відмови у наданні дозволів на розробку проєктів землеустрою або затвердження проєктів землеустрою та надання земельних ділянок у власність.

Ще однією новелою земельного законодавства під час дії воєнного стану є те, що книга реєстрації землеволодінь і землекористувань в умовах воєнного стану ведеться районною військовою адміністрацією у паперовій та електронній формах (підпункт 10 пункту 27 Перехідних положень ЗК України).

Згідно з підпунктом 12 пункту 27 Розділу X «Перехідні положення» ЗК України, функціонування Державного земельного кадастру вважається призупиненим.

Водночас 14.05.2022 набрала чинності Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану» від 07.05.2022 № 564 (Постанова №564).

Постанова №564 визначила умови ведення Державного земельного кадастру (ДЗК) протягом дії воєнного стану в Україні та одного місяця з дня його припинення/скасування.

У межах адміністративно-територіальних одиниць, які не входять до територій бойових дій або які не перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), а також переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих збройними формуваннями російської федерації, ведення операцій із ДЗК забезпечується **з урахуванням таких особливостей:**

- внесення відомостей (змін до відомостей) до ДЗК здійснюється виключно державними кадастровими реєстраторами Держгеокадастру та його територіальних органів, включеними до переліку, що затверджується Дер-

71 Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 26.12.2022 у справі № 260/2632/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108084374>

жгеокадастром за погодженням із Мінагрополітики (Перелік кадастрових реєстраторів);

- надання доступу до ДЗК користувачам, які мали такий доступ до 24 лютого 2022 року, здійснюється за рішенням Держгеокадастру на підставі їх звернень. Надання доступу новим користувачам відбувається у встановленому законодавством загальному порядку;
- надання таких відомостей із ДЗК може здійснюватися також адміністраторами центрів надання адміністративних послуг або уповноваженими посадовими особами виконавчих органів місцевого самоврядування.
- користування відомостями ДЗК про координати поворотних точок меж об'єктів ДЗК дозволяється лише особам, визначеним у Переліку кадастрових реєстраторів, а також визначеним сертифікованим інженерам-землепорядникам та інженерам-геодезістам. Такі відомості не зазначаються у витягах із ДЗК, викопіюваннях з картографічної основи ДЗК, копіях документів ДЗК;
- Публічна кадастрова карта не функціонуватиме, оприлюднення відомостей ДЗК через Публічну кадастрову карту не здійснюється.

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання регулювання земельних відносин» від 10.05.2022 № 563 було призупинено реалізацію пілотного проекту, згідно з яким розробники документації із землеустрою мали б отримати можливість вносити відомості до ДЗК самостійно⁷².

Наразі Мінагрополітики затверджує усереднені показники нормативної грошової оцінки земель на одиницю площі, які застосовуються у випадках обов'язкового проведення нормативної грошової оцінки земель, передбачених статтею 13 Закону України «Про оцінку земель», у разі неможливості надання витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки. Це частково спростить ситуацію з відсутністю показників нормативної грошової оцінки в громадах та дасть можливість розраховувати та отримувати земельний податок⁷³.

Зміни земельного законодавства торкнулися багатьох сфер суспільного життя та вплинули на існуючі орендні відносини, сільськогосподарське товаровиробництво, фермерське господарство тощо. Водночас земельне законодавство є динамічним та постійно оновлюється з урахуванням реалій військових перемог України та інших суспільно-політичних процесів у державі.

72 Особливості регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analytics/211625_osoblivost-regulyuvannya-zemelnikh-vdnosin-v-umovakh-vonnogo-stanu

73 «Друга хвиля» земельного законодавства в умовах воєнного стану та як це впливає на ОМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15067>

2.3. ТРУДО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ПРАЦІВНИКІВ, ЯКІ ПРОХОДЯТЬ ВІЙСКОВУ СЛУЖБУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Вступні зауваги

Конституція України, з-поміж інших прав людини і громадянина, визначає право на працю та основні гарантії у сфері праці. Основним нормативно-правовим актом, який регулює трудові відносини є Кодекс законів про працю, поряд з цим, правовий статус та гарантії працівників, які призвані до лав ЗСУ також визначаються законами: «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934; «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 № 1702; «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011; «Про оборону України» від 06.12.1991 № 1932; «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» від 03.03.2022 № 2114; Статутом гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24.03.1999 №550; Статутом внутрішньої служби Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24.03.1999 № 548; Положенням про добровольчі формування територіальних громад, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1449; Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» від 12.04.2022 № 440 тощо.

Окремі питання захисту трудових прав осіб призваних, мобілізованих в умовах воєнного стану були предметом дослідження багатьох науковців, зокрема, про це йдеться в одній із публікацій автора⁷⁴.

Йдеться, зокрема, і про ст. 119 КЗпП, яка визначає гарантії для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків.

Особливої актуальності ця гарантійна норма трудового законодавства набуває в умовах війни. 20 лютого 2014 року росія здійснила і продовжує здійснювати сьогодні акт неспровокованої, повномасштабної агресії проти незалежної, суверенної та демократичної держави Україна. Починаючи з цієї дати росія порушила засади міжнародного права та світового правопорядку, а саме: ***jus ad bellum*** (право на ведення війни) та планомірно, системно продовжує порушувати ***jus in bello*** (закони та звичаї війни), що ще буде предметом розгляду міжнародного трибуналу. Наведене вище є не тільки доконаним фактом і дійсністю, але і зафіксовано на міжнародному рівні. В умовах війни, державу захищають професійні військовослужбовці (контрактники) та громадяни України, які придатні до військової служби. Окрім цього, захист Вітчизни, незалежності та те-

74 Шумило М. Гарантії трудових прав осіб, призваних до лав Збройних Сил України під час війни. // Право України : юридичний журнал. - 2022. № 6. С. 26-39.

риторіальної цілісності України є конституційним обов'язком громадян України (ст.65). Якщо правовий статус професійних військових, їх соціальний захист визначений спеціальними законами, то саме КЗпП є тим законом, який закріплює трудові гарантії працівників, які виконують свій конституційний обов'язок під час війни, проте їх професійна діяльність не пов'язана з військовою справою.

Стаття 119 КЗпП 16 разів зазнавала законодавчих змін, і якщо зміни 1995 та 2007 років мали термінологічний характер, то починаючи з 2014 року ця стаття Кодексу зазнала 13 сутнісних змін, останні із яких від 8 липня 2022 року.

Динаміка законодавчих змін призвела до різності правозастосування приписів статті 119 КЗпП, що згодом стало предметом розгляду Касаційним цивільним судом у складі Верховного Суду. Okремо варто наголосити, що про надважливість захисту Батьківщини говорить Конституція не тільки у контексті обов'язку, але і у контексті особливого правового статусу та вищого рівня захисту з боку держави як професійних військових, так і тих, хто в часи війни став до лав ЗСУ.

Права військовослужбовців крізь призму конституційної юстиції

Стаття 17 Конституції закріплює, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні Сили України.

Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

Наведені приписи Конституції неодноразово були предметом розгляду Конституційним Судом України (далі – КСУ).

Рішення КСУ 17 березня 2004 року № 7-рп/2004

Визначений законами України відповідно до положень статті 17 Конституції України комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців..., зумовлений не їх непрацездатністю або відсутністю достатніх засобів для існування (стаття 46 Конституції України), а особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, у тому числі права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі і своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий мінімум»; «соціальні гарантії військовослужбовців... впливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій».

Рішення від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016

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.

Рішення від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016

КСУ зазначив, що приписи статті 17 містяться в розділі I «Загальні засади» Конституції України, який визначає такі основи конституційного ладу в Україні, як, зокрема, суверенітет, територіальна цілісність та недоторканність України, захист яких покладається на Збройні Сили України та інші військові формування; особлива конституційна процедура внесення змін до цього розділу 9 Конституції України обумовлена специфікою предмета його регулювання – основи конституційного ладу в Україні – зокрема необхідністю забезпечення національної безпеки і оборони України, потребами захисту державного суверенітету та територіальної цілісності України як суверенної й незалежної, демократичної, соціальної та правової держави; зазначене є підставою для висновку, що особи, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, створених відповідно до законів України, а також члени їхніх сімей мають спеціальний статус та особливі умови соціального захисту.

Рішення від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018

КСУ сформулював юридичну позицію щодо розуміння змісту статей 17, 65 Основного Закону України і визначив, що громадяни України, які захищають Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, виконують конституційно значущі функції; тож держава повинна надавати їм і членам їхніх сімей особливий статус та забезпечувати додаткові гарантії соціального захисту відповідно до частини п'ятої статті 17 Конституції України як під час проходження служби, так і після її закінчення; щодо осіб, на яких покладається обов'язок захищати Україну, її незалежність та територіальну цілісність, та членів їхніх сімей частиною п'ятою статті 17 Конституції України передбачено особливий соціальний захист, який не обмежено умовами й рівнем, встановленими у статті 46 Основного Закону України; закріплення в Конституції України обов'язку держави щодо забезпечення соціального захисту громадян України, які захищають Вітчизну, суверенітет і територіальну цілісність України, є запорукою його реалізації державою та недопущення зниження рівня соціального захисту цих осіб та членів їхніх сімей.

Рішення 06.04.2022 № 1-р(II)/2022

КСУ зважає на реалії, пов'язані зі збройною агресією російської федерації проти України, роль Збройних Сил України та інших військових формувань в

обороні Української держави, її суверенітету, незалежності та територіальної цілісності. Відповідні конституційні принципи є осердям конституційного ладу України, тож від їх захисту залежить його втілення загалом, зокрема й гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний обов'язок держави щодо забезпечення посиленого соціального захисту військовослужбовців (статті 17, 46 Конституції України) є значущим, ніж будь-які цілі, досягнення яких законодавець визначав як підставу для запровадження обмеження права на отримання одноразової грошової допомоги у збільшеному розмірі у разі зміни групи інвалідності, збільшенні відсотка втрати працездатності часовими рамками. Отже, п. 4 ст. 16³ Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011 визнано таким, що не відповідає Конституції України.

Це рішення обґрунтовано зазнало критики, оскільки його результатом став не захист окремого соціального права військовослужбовців, а фактично його позбавлення. На таке рішення КСУ відреагував Парламент і 29 липня 2022 року ухвалив Закону «Про внесення змін до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо призначення і виплати одноразової грошової допомоги» і пункт 4 статті 16³ виклав в такій редакції:

«Якщо військовослужбовцю, військовозобов'язаному, резервісту або особі, звільненій з військової служби, після первинного встановлення інвалідності під час наступного огляду (переогляду) буде встановлено вищу групу інвалідності або змінено її причинний зв'язок, що дає їм право на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі, виплата здійснюється з урахуванням раніше виплачених сум (у тому числі внаслідок різних, не пов'язаних між собою, захворювань, поранень, травм, контузій, каліцтв).

У разі встановлення більшого ступеня втрати працездатності без установаження інвалідності у відсотках чи зміни його причинного зв'язку, що дає право на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі, виплата допомоги здійснюється з урахуванням раніше виплачених сум (крім випадків поранення, травми, контузії, каліцтва, отриманих у різний період часу, за якими виплата допомоги здійснюється окремо, без урахування раніше виплачених сум).

У разі, якщо під час первинного огляду було встановлено ступінь втрати працездатності без установаження інвалідності у відсотках, а під час наступного огляду (переогляду) встановлено інвалідність, виплата одноразової грошової допомоги здійснюється з урахуванням раніше виплачених сум (у тому числі внаслідок різних, не пов'язаних між собою, захворювань, поранень, травм, контузій, каліцтв).

Виплата одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) військовослужбовця, військовозобов'язаного або резервіста, чи особи, звільненої з військової служби, смерть якої настала протягом року після звільнення з військової служби, здійснюється без урахування раніше виплачених сум допомоги у зв'язку з частковою втратою працездатності чи встановленням інвалідності». Після ухвалення наведених змін можна говорити, що проблемне питання було вичерпаним.

Трудові гарантії для працівників, які стають до лав ЗСУ

Як уже зазначалось вище, трудові гарантії для цієї категорії працівників визначаються ст. 119 КЗпП. На час виконання державних або громадських обов'язків, якщо за чинним законодавством України ці обов'язки можуть виконуватись у робочий час, працівникам гарантується збереження місця роботи (посади).

Працівникам, які залучаються до виконання обов'язків, передбачених законами України «Про військовий обов'язок і військову службу» і «Про альтернативну (невійськову) службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», надаються гарантії та пільги відповідно до цих законів.

За працівниками, призваними на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період або прийнятими на військову службу за контрактом, у тому числі шляхом укладення нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду на строк до його закінчення або до дня фактичного звільнення **зберігаються місце роботи, посада**. Таким працівникам здійснюється виплата грошового забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

Гарантії, визначені у частині третій цієї статті, зберігаються за працівниками, які під час проходження військової служби отримали поранення (інші ушкодження здоров'я) та перебувають на лікуванні у медичних закладах, а також потрапили у полон або визнані безвісно відсутніми, на строк до дня, наступного за днем їх взяття на військовий облік у районних (міських) територіальних центрах комплектування та соціальної підтримки, ... після їх звільнення з військової служби у разі закінчення ними лікування в медичних закладах незалежно від строку лікування, повернення з полону, появи їх після визнання безвісно відсутніми або до дня оголошення судом їх померлими.

Наведені гарантії, в частині збереження місця роботи, посади не поширюються на осіб, які займали виборні посади в органах місцевого самоврядування та строк повноважень яких закінчився.

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 (ст. 1 Закону України № 1932).

Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану» у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року в Україні введено воєнний стан.

Зміни до ст. 119 КЗпП від 1 липня 2022 року стали одними із найбільш болючими та дискусійними. Наразі ця дискусія триває і, очевидно, ще буде предметом дослідження і судів загалом, і Конституційного Суду зокрема. Однак, того ж дня Міністерство економіки України надало офіційний коментар⁷⁵ щодо цих змін зокрема. Так, Міністерство зазначає, що враховуючи, що прикінцевими та перехідними положеннями Закону не визначено особливостей застосування норми частини 3 статті 119 КЗпП, то з дня набрання чинності Закону за працівниками, призваними (прийнятими) до дня набрання чинності Законом на військову службу слід зберігати лише місце роботи (посаду).

Закон спрямований на регулювання тих правовідносин, які виникнуть після набрання ним чинності, а трудові правовідносини, що виникли раніше, повинні бути увідповіднені з новим юридичним регулюванням.

Урядом прийнято постанову від 28 лютого 2022 року № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану». Військовослужбовцям виплачується додаткова винагорода в розмірі 30 000 гривень щомісячно, а тим з них, які беруть безпосередню участь у бойових діях або забезпечують здійснення заходів з національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії, перебуваючи безпосередньо в районах у період здійснення зазначених заходів, – розмір цієї додаткової винагороди збільшується до 100 000 гривень в розрахунку на місяць пропорційно часу участі у таких діях та заходах.

75 КОМЕНТАР МІНЕКОНОМІКИ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ ВІД 1 ЛИПНЯ 2022 Р. № 2352-ІХ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ОПТИМІЗАЦІЇ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН». URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e3e57b2d-aaeb-41b2-9dcf-c14deac391cd&title=KomentarMinekonomikiDoNormZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiaKikhZakonodavchikhAktivUkrainiSchodoOptimizatsiiTrudovikhVidnosinVid1-Lipnia2022-R-2352-ikh>

Поряд з тим, окремо необхідно зазначати у контексті змін до статті 119 КЗпП про членів добровольчих формувань територіальних громад.

Стаття 1 Закону «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року № 1702 містить визначення таких термінів: територіальна оборона, доброволець Сил територіальної оборони Збройних Сил України, добровольче формування територіальної громади. Отже, на громадян України, зарахованих до складу добровольчих формувань територіальних громад, під час участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони поширюється дія статутів Збройних Сил України. **На членів добровольчих формувань територіальних громад** під час їх участі у заходах підготовки добровольчих формувань територіальних громад, а також виконання ними завдань територіальної оборони поширюються гарантії соціального і правового захисту, передбачені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

Мінекономіки у наведеному вище коментарі, зокрема, зазначає таке. Норми Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» 1 липня 2022 року № 2352 та Форми контракту не містять змін у правовому регулюванні соціального і правового становища членів добровольчих формувань територіальних громад (далі –ДФТГ), зокрема, і в частині збереження за ними середнього заробітку, законодавчих підстав для припинення виплати збереженого середнього заробітку зазначеним категоріям працівників не вбачається.

Також слід зауважити, що частиною першою статті 119 КЗпП чітко визначено збереження згаданих гарантій саме на час виконання державних та/або громадських обов'язків, якщо за чинним законодавством України ці обов'язки можуть виконуватись у робочий час. Отже, роботодавець вправі вимагати від добровольця – члена ДФТГ підтвердження того, що виконання поставлених командиром завдань здійснюється у робочий час.

Отже, у коментарі підсумовується, що саме командири ДФТГ мають здійснювати, в т.ч. і на вимогу добровольця чи його роботодавця, підтвердження виконання поставлених командиром завдань територіальної оборони у робочий час.

Підставою для збереження місця роботи, посади і середнього заробітку за особою, яка служить у складі добровольчого формування Сил територіальної оборони Збройних Сил України є **сам факт прийняття працівника на військову службу** (який може бути підтверджений наданням одного з таких документів: контракт, довідка, витяг з наказу, розпорядження, витяг із наказу про включення до особового складу військової частини тощо) під час дії особливого періоду

на строк до його закінчення або до дня фактичного звільнення з військової служби. Залучення до такого добровольчого формування не є військовою службою, однак укладання такого контракту можна розглядати, як один із способів виконання громадянином України свого конституційного обов'язку щодо захисту незалежності та територіальної цілісності України.

Отже, оскільки працівник, залучений до добровольчого формування територіальної громади, виконує державні або громадські обов'язки у робочий час, то, згідно з положенням частини першої статті 119 КЗпП, такому працівнику гарантується збереження місця роботи (посади) і середнього заробітку.

Не знайшло свого остаточно вирішення питання щодо збереження середнього заробітку суддям, які були мобілізовані чи добровільно уклали контракти і зараз перебувають у лавах ЗСУ. Наразі можна навести тільки рішення Ради суддів України від 05 серпня 2022 року № 24 «Щодо виплати суддівської винагороди суддям в умовах воєнного стану» у якому, зокрема, йдеться про:

- Звернути увагу розпорядників бюджетних коштів органів судової влади, що суддям, увільненим від виконання обов'язків з відправлення правосуддя у зв'язку із призовом на військову службу під час мобілізації виплачується суддівська винагорода та передбачені законом доплати до посадового окладу;
- Питання надання та оплати щорічної оплачуваної відпустки суддям регулюються виключно статтею 136 закону «Про судоустрій і статус суддів»; положення частини 1 статті 12 закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо трудових відносин» від 01.07.2022 № 2352-ІХ до цих правовідносин не застосовуються;
- З моменту зарахування відрядженого судді до штату іншого суду такий суддя має право брати участь в діяльності органів суддівського самоврядування, що включає його право обиратися та бути обраним на адміністративну посаду;
- У випадку, якщо відряджений суддя раніше обіймав адміністративну посаду, то його повноваження на адміністративній посаді припиняються, а отже він втрачає право на отримання доплати до посадового окладу за перебування на адміністративній посаді. Відряджений суддя набуває право отримання відповідної доплати лише у випадку обрання його на адміністративну посаду у суді, до якого його відряджено.

Однією із новел трудового законодавства стала нова редакція статті 117 КЗпП щодо відповідальності за затримку розрахунку у разі звільнення.

«У разі невиконання з вини роботодавця належних звільненому працівникові сум у строки, визначені статтею 116 цього Кодексу, при відсутності спору про

їх розмір, підприємство, установа, організація повинні виплатити працівникові його середній заробіток за весь час затримки по день фактичного розрахунку, але **не більш як за шість місяців**.

При наявності спору про розміри належних звільненому працівникові сум роботодавець повинен сплатити зазначене в цій статті відшкодування у разі, якщо спір вирішено на користь працівника. Якщо спір вирішено на користь працівника частково, розмір відшкодування за час затримки визначає орган, який виносить рішення по суті спору, але не більш як за період, встановлений частиною першою цієї статті».

Ця норма вже застосовується судами загальної юрисдикції загалом, та адміністративним судом зокрема. Наприклад, у *рішенні Львівського окружного адміністративного суду від 08 листопада 2022 року у справі № 380/12100/22*⁷⁶.

З позовом до військової частини про стягнення середнього заробітку за несвоєчасний розрахунок при звільненні. Суд встановив, що позивача виключено зі списків особового складу та всіх видів забезпечення 08.07.2018.

Суд вважає, що період затримки розрахунку при звільненні повинен об'являтися з 09.07.2018 по 18.08.2022 (1502 днів), оскільки заборгованість відповідача виникає з першого дня після звільнення. Окрім цього, погашення заборгованості відбулося 19.08.2022.

Суд встановив, що розмір місячного грошового забезпечення позивача становив у травні 2018 року 8290,04 грн., у червні 2018 року 16711,21 грн. Сума, яка підлягає відшкодуванню позивачу, з урахуванням статті 117 КЗпП України, становить: 409,86грн (середньоденна заробітна плата позивача) *185 (кількість днів затримки розрахунку) = 75824,1грн.

З огляду на викладені обставини, суд дійшов висновку, що з відповідача на користь позивача необхідно стягнути середнє грошове забезпечення за несвоєчасний розрахунок при звільненні (невиплату індексації грошового забезпечення) за період, що не перевищує 6 місяців (185 календарних днів), у розмірі 75824,1 грн.

Окремі уваги заслуговують зміни до Закону «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» у частині надання відпустки від 1 грудня 2022 року. Йдеться про нову редакцію пункту 18 статті 10-1. Попередня редакція передбачала, що «в особливий період під час дії воєнного стану військовослужбовцям можуть надаватися відпустки **за сімейними обставинами та з інших важких причин** із збереженням грошового забезпечення тривалістю не більш як 10 календарних днів без урахування часу, необхідного для проїзду в межах України

76 Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 08.11.2022 у справі №380/12100/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107201856>

до місця проведення відпустки та назад, але не більше двох діб в один кінець». Нова редакція передбачає можливість надання військовослужбовцеві частини щорічної основної відпустки, а також містить певні обмеження і сформульована так: «В особливий період під час дії воєнного стану військовослужбовцям можуть надаватися **частина щорічної основної відпустки**, а також відпустка за сімейними обставинами та з інших поважних причин із збереженням грошового забезпечення. Кожна із зазначених відпусток може бути надана **тривалістю не більш як 10 календарних днів** без урахування часу, необхідного для проїзду в межах України до місця проведення відпустки та назад, але не більше двох діб в один кінець. Частина щорічної основної відпустки **може бути надана один раз протягом календарного року за умови одночасної відсутності не більше 30 відсотків загальної чисельності військовослужбовців** певної категорії відповідного підрозділу».

Практика Верховного Суду щодо окремих аспектів захисту соціально-трудових прав

Постанова Верховного Суду у зразковій справі № 160/3586/19⁷⁷ 11 березня 2020 року щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців у частині перерахунку та виплати їм пенсії у зв'язку із скасуванням в судовому порядку встановлених КМУ обмежень на відповідні виплати.

Суть спору полягала у тому, що позивач – військовий пенсіонер, який отримує пенсію за вислугу років, призначену відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб», оскаржив дії пенсійного органу, яким, було зменшено розмір пенсії, що виплачував її без урахування 100 відсотків суми підвищення пенсії відповідно до постанови КМУ від 21.02.2018 № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб», пункти 1, 2 якої в подальшому були визнані протиправними та нечинними рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 12.12.2018 у справі № 826/3858/18, яке апеляційний суд постановою від 05.03.2019 залишив без змін.

Зразковим рішенням від 06.08.2019 КАС ВС задовольнив позовні вимоги особи до Управління ПФУ в Дніпропетровській області про визнання неправомірними дій щодо неперерахунку та невиплати пенсії з урахуванням 100 відсотків суми її підвищення та зобов'язав здійснити перерахунок та виплату призначеної пенсії. Це зразкове рішення залишене без змін постановою ВП ВС від 11 березня 2020 року.

77 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.03.2020 у справі № 160/3586/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88601598>

Постанова від 07 жовтня 2020 року у справі № 505/3941/16-ц⁷⁸

Позивач працював на посаді бухгалтера Державної прикордонної служби України, не є державним службовцем і не має спеціального або військового звання. 14 вересня 2016 року він уклав контракт з МОУ про проходження військової служби до закінчення особливого періоду або оголошення рішення про демобілізацію, у зв'язку з чим того ж дня був звільнений роботодавцем із займаної посади за пунктом 3 частини першої статті 36 КЗпП України (**вступ на військову службу**).

Оскільки **працівник уклав контракт про проходження військової служби у ЗСУ під час дії ситуації, що загрожує національній безпеці України, він, як військовослужбовець, користується пільгами, передбаченими статтею 39 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та частинами третьою та четвертою статті 119 КЗпП України.**

Аналогічні висновки щодо застосування вказаних норм матеріального права викладені, зокрема, в постановах Верховного Суду від 21 листопада 2018 року в справі № 577/203/17-ц, від 20 червня 2018 року в справі № 631/1919/16-ц, від 25 липня 2018 року в справі № 761/33202/16-ц, від 04 лютого 2019 року в справі № 426/11214/17, від 22 вересня 2021 року в справі № 522/3473/19. Від указаних висновків не відступила Велика Палата Верховного Суду в постанові від 26 серпня 2020 року в справі № 813/402/17.

Постанова від 29 жовтня 2020 року у справі № 490/9940/18⁷⁹

Працівник був прийнятий на військову службу за контрактом під час дії особливого періоду, у зв'язку з чим на нього поширюються гарантії, визначені статтею 39 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та частиною третьою статті 119 КЗпП України. **Заява працівника про звільнення відповідно до частини першої статті 38 КЗпП України (за угодою сторін) не має правового значення, оскільки на час дії особливого періоду законодавцем встановлено обмеження щодо припинення трудових відносин з працівниками, які проходять військову службу.** Отже, звільнення позивача із займаної посади було проведено з порушенням вимог законодавства.

Постанова від 25.04.2018 у справі № 163/1714/16-ц⁸⁰

78 Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 07.10.2020 у справі № 505/3941/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92173326>

79 Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 29.10.2020 у справі № 490/9940/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92661907>

80 Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 25.04.2018 у справі № 163/1714/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73657751>

Практиці відомі випадки, коли **особи, яких призвано на військову службу, про що був поінформований роботодавець, звільняються за іншими підставами**. Так, у постанові йдеться про те, що особа отримала повістку 22.04.2015 про призов на військову службу за мобілізацією, а 28.04.2015 його було звільнено з роботи на підставі пункту 7 статті 40 КЗпП України (**у зв'язку з появою на роботі у нетверезому стані**). Таким чином, Верховний Суд захистив працівників від звільнення не тільки за пунктом 3 статті 36 КЗпП України, але і за іншими підставами, які, зокрема, мають дисциплінарний характер. Правові наслідки такого кроку важко прогнозовані, оскільки захистом права призваних на військову службу працівників можуть прикривати і прояви зловживання цією гарантією з боку працівників, і незахищеними стають саме роботодавці.

Постанова від 25.07.2018 у справі № 761/33202/16-ц⁸¹

Заслугує на увагу справа, коли **особу звільнено на підставі закінчення строкового трудового договору** (пункт 2 статті 36 КЗпП України). Як вбачається з наказу Національної академії оборони України, позивача було прийнято на посаду викладача кафедри. Наказом від 25.12.2014 продовжено строковий трудовий договір з 1 січня по 31 серпня 2015 року. Позивача було призвано на військову службу. Наказом від 18.06.2015 його було звільнено (увільнено) від роботи з 18.06.2015 на період часткової мобілізації із збереженням місця роботи і середньої заробітної плати, відповідно до частини третьої статті 119 КЗпП України. Верховний Суд сформулював правову позицію, що **гарантії**, визначені частинами 3-4 статті 119 КЗпП України, є безумовними і **зберігаються за працівником упродовж одного року навіть за умови, якщо строк трудового договору може закінчитися раніше**. Натомість право на поновлення на посаді, яку особа займала за строковим трудовим договором, не зберігається.

Nota Bene! Законом від 14.05.2015 № 433 у частині 3 статті 119 КЗпП України внесено зміни, а саме: слова «до оголошення рішення про демобілізацію, але не більше одного року» замінено словами «до дня фактичної демобілізації». Тобто звільнення та припинення нарахування середнього заробітку у зв'язку із закінченням строкового договору є протиправним.

Постанова від 21 вересня 2020 року у справі № 740/3906/18⁸²

3 позивач 29 червня 2017 року укладено контракт строком на 3 роки про проходження військової служби в ЗСУ, на час укладення якого вона працювала

81 Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 25.07.2018 у справі № 761/33202/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75581024>

82 Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 21.09.2020 у справі № 740/3906/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91702470>

на посаді головного фахівця Департаменту адміністративного забезпечення АТ «Укрзалізниця».

За працівником, який в особливий період був прийнятий на військову службу за контрактом, зберігаються місце роботи, посада і середній заробіток на підприємстві (установі, організації), в якому він працював на час укладення контракту, незалежно від підпорядкування та форми власності. Збереження та виплата середнього заробітку працівника, якого прийнято на військову службу за контрактом під час дії особливого періоду ... не порушуватиме принцип рівності прав і можливостей працівників.

Ураховуючи викладене, у роботодавця були відсутні підстави для призупинення виплати позивачу середнього заробітку, оскільки вона була прийнята на військову службу за контрактом про проходження військової служби на посадах осіб рядового складу під час дії в Україні особливого періоду, який на даний час ще триває, та на неї поширюються гарантії, визначені частиною третьою статті 119 КЗпП України.

Аналогічні за змістом висновки про наявність правових підстав для стягнення з роботодавця на користь працівника середнього заробітку за час проходження військової служби викладені Верховним Судом у постановвах від 22 січня 2020 року у справі № 753/12569/18, від 09 червня 2020 року у справі № 385/993/17.

Постанова від 10 лютого 2021 року у справі № 229/2246/18⁸³

З метою соціальної підтримки осіб, яких було незаконно позбавлено особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань та/або органів влади російської федерації на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, та тимчасово окупованій території України, звільнених 27 грудня 2017 року та 24 січня 2018 року, КМУ в пункті 1 постанови «Деякі питання соціальної підтримки осіб, яких було незаконно позбавлено особистої свободи» встановив одноразову грошову допомогу в розмірі 100 000 грн та затвердив Порядок виплати одноразової грошової допомоги таким особам.

Під час затримання незаконними збройними формуваннями працівника медичної установи не виконувала трудових, державних або громадських обов'язків та не залучалася як працівник до виконання обов'язків, передбачених законами України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а тому відсутні правові підстави для застосування статті 119 КЗпП України, яка передбачає гарантії для працівників

83 Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 10.02.2021 у справі № 229/2246/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94905043>

на час виконання ними державних або громадських обов'язків, а саме для виплати середнього заробітку за час вимушеного прогулу у зв'язку з перебуванням в полоні в період з 14 листопада 2015 року по 27 грудня 2017 року.

Трудо-правові гарантії були і залишаються вагомим інструментом захисту працівників, які в умовах війни стають до лав ЗСУ. Ці гарантії є розвитком приписів Конституції. Особливо важливими ці гарантії є в умовах воєнного стану та повномасштабних військових дій на території України.

Щодо правозастосування положень статті 119 КЗпП, як вбачається із аналізу практики Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду, то Касаційний суд чітко продемонстрував, що захист трудових прав працівників, які в умовах воєнного стану стали до лав ЗСУ є непорушними і мають бути збереженими.

2.4. ГРОШОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Законодавство про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей базується на Конституції України і складається із Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 №2011-XII (далі – Закон №2011-XI) та інших нормативно-правових актів.

У статті 9 Закону №2011-XI встановлено, що держава гарантує військовослужбовцям достатнє матеріальне, грошове та інші види забезпечення в обсязі, що відповідає умовам військової служби, стимулює закріплення кваліфікованих військових кадрів, водночас статтею 2 закріплена заборона обмеження військовослужбовців у правах і свободах, визначених законодавством України.

Слід звернути увагу, що дія Закону №2011-XI не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України.

За приписами частини другої та третьої статті 9 вказаного Закону, до складу грошового забезпечення входять: посадовий оклад, оклад за військовим званням; щомісячні додаткові види грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, винагороди, які мають постійний характер, премія); одноразові додаткові види грошового забезпечення.

Грошове забезпечення визначається залежно від посади, військового звання, тривалості, інтенсивності та умов військової служби, кваліфікації, наукового ступеня і вченого звання військовослужбовця.

Аналогічна норма закріплена у пункті 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» від 30.08.2017 №704 (далі – Постанова № 704).

Особливістю визначення розміру усіх складових грошового забезпечення військовослужбовців, враховуючи, що його основними складовими є посадовий оклад та оклад за військовим званням, є обчислення розмірів останніх шляхом множення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб на відповідний тарифний коефіцієнт згідно з додатками 1, 12, 13 і 14 до Постанови № 704.

Зауважимо, що додаток 1 визначає тарифну сітку розрядів і коефіцієнтів посадових окладів військовослужбовців, додаток 12 – військовослужбовців строкової військової служби відповідно, додаток 13 – схему тарифних коефіцієнтів за посадами курсантів вищих військових навчальних закладів та інших осіб, а додаток 14 – схему тарифних коефіцієнтів за військовим званням.

Складність правозастосування полягає у редакційних змінах, що вносились до пункту 4 Постанови № 704, та перевірки у судовому порядку правомірності таких змін.

Зокрема, у первісній редакції пункт 4 вказаної постанови передбачав, що розміри посадових окладів, окладів за військовими званнями військовослужбовців визначаються шляхом множення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року (але не менше 50 відсотків розміру мінімальної заробітної плати, встановленого законом на 1 січня календарного року), на відповідний тарифний коефіцієнт згідно з додатками 1, 12, 13, 14.

До набрання чинності Постановою №704, пунктом 6 постанови Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 №103 (далі – Постанова № 103, яка набрала чинності 24.02.2018) до Постанови №704 були внесені зміни.

Зокрема, пункт 4 викладено у редакції, яка до теперішнього часу відображена у тексті цього акту, розміщеного у відкритих джерелах, згідно із такою редакцією, розмір посадового окладу та окладу за військовим званням визначається шляхом множення прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 01.01.2018 (1762 грн) на відповідний тарифний коефіцієнт згідно з відповідними додатками.

Постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 29.01.2020 у справі №826/6453/18, яка залишена без змін постановою суду касаційної інстанції від 20.10.2022, скасовано пункт 6 Постанови № 103. Водночас, судом касаційної інстанції не постановлювалась ухвала про зупинення виконання постанови суду апеляційної інстанції.

Таким чином, пункт 6 Постанови №103 втратив чинність з 29.01.2020, відповідно до частини другої статті 265 Кодексу адміністративного судочинства України.

Правильність застосування суб'єктами владних повноважень пункту 4 Постанови № 704 у 2019-2021 роках, тобто застосовного розміру прожиткового мінімуму, перевіряв Верховний Суд у справах №440/6017/21, № 500/1813/21, предметом спору у яких постала правильність визначення розміру грошового забезпечення у довідках для перерахунку пенсій.

У постанові від 12.09.2022 у справі № 500/1813/21 колегія суддів суду касаційної інстанції дійшла таких висновків:

- з 01.01.2020 положення пункту 4 Постанови № 704 в частині визначення розрахунковою величиною для визначення посадових окладів, розрахованих згідно з Постановою № 704, прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 01.01.2018, не відповідає правовим актам

вищої юридичної сили, згідно із якими прожитковий мінімум як базовий державний стандарт був змінений на відповідний рік у тому числі як розрахункова величина для визначення посадових окладів, заробітної плати, грошового забезпечення працівників державних органів;

- через зростання прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року, зокрема, згідно із Законом № 1082-IX, у осіб з числа військовослужбовців виникло право на отримання довідки про розміри грошового забезпечення для перерахунку пенсії за формою, що передбачена додатком 2 до Порядку № 45, з урахуванням оновлених даних про розмір посадового окладу та окладу за військовим (спеціальним) званням, які визначаються шляхом застосування пункту 4 постанови № 704 із використанням для їх визначення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року (через його збільшення на відповідний рік);
- встановлене положеннями пункту 3 розділу II Закону № 1774-VIII обмеження щодо застосування мінімальної заробітної плати як розрахункової величини для визначення посадових окладів, розрахованих згідно з постановою №704, жодним чином не впливає на спірні правовідносини, оскільки такою розрахунковою величиною є прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений законом на 1 січня календарного року. Розмір мінімальної заробітної плати не є розрахунковою величиною для визначення посадових окладів, а застосований з іншою метою – для визначення мінімальної величини, яка враховується як складова для визначення розмірів посадових окладів та окладів за військовим (спеціальним) званням⁸⁴.

У подальшому Верховний Суд підтримав такі правові висновки у постанові від 19.10.2022 у справі № 400/6214/21, предметом спору у якій було визначення розміру грошового забезпечення військовослужбовця, зокрема посадового окладу та окладу за військовим званням у певний період 2020 року, зазначивши у пункті 24 про згоду із висновком суду апеляційної інстанції щодо необхідності застосування у спірних правовідносинах з 29.01.2020 (дати набрання чинності постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 29.01.2020 у справі № 826/6453/18) положень пункту 4 Постанови № 704 в редакції до 24.02.2018, тобто в редакції, яка була чинна до набрання законної сили Постановою № 103⁸⁵.

84 Постанова Верховного Суду від 12.09.2022 у справі №500/1813/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106190671>

85 Постанова Верховного Суду від 19.10.2022 у справі №400/6214/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106840645>

Окремо слід зазначити, що грошове забезпечення військовослужбовців підлягає індексації відповідно до Закону України «Про індексацію грошових доходів населення» від 03.07.1991 №1282-XII (далі – Закон №№1282-XII), що прямо закріплено в абзаці другого частини другої статті 9 Закону №2011-XI.

Поряд із цим, треба враховувати, що пунктом 3 Прикінцевих положень Закону України «Про державний бюджет України на 2023 рік» від 03.11.2022 №2710-IX, зупинено на 2023 рік дію Закону №1282-XII.

З приводу індексації грошового забезпечення військовослужбовців Верховний Суд сформулював сталу правову позицію (постанови Верховного Суду від 20.04.2022 у справі №420/3593/20, від 19.05.2022 у справі № 380/11904/21, від 31.05.2022 у справі № 380/5610/21, від 23.06.2022 у справі № 120/2399/21-а, від 28.06.2022 у справі № 640/8991/21, від 23.08.2022 у справі № 420/11641/21, від 20.09.2022 у справі № 420/2748/20), згідно з якою виплата індексації грошового забезпечення здійснюється за місцем перебування військовослужбовців на грошовому забезпеченні і обмежене фінансування жодним чином не впливає на право позивача отримати індексацію грошового забезпечення.

Верховний Суд, розтлумачивши пункти 2, 5, 10-2 «Порядку проведення індексації грошових доходів населення», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1078, зазначив, що для визначення базового місяця для проведення індексації доходів необхідно обрати місяць, у якому грошове забезпечення зросло за рахунок його постійних складових.

Підставою для встановлення базового місяця індексації є підвищення посадових окладів особи. Тобто початок відліку для обчислення індексу споживчих цін є місяць підвищення посадового окладу. З цього місяця значення індексу споживчих цін приймають за 1 або 100 відсотків, а приріст індексу розраховується з наступного місяця. Водночас нарахування індексації проводиться в місяці, наступному за місяцем, у якому був офіційно опублікований індекс інфляції.

Чинною з 01.01.2008 до 01.03.2018 Постановою Кабінету Міністрів України від 07.11.2007 № 1294 «Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» було затверджено схеми посадових окладів військовослужбовців.

З огляду на те, що посадовий оклад військовослужбовців не збільшувався, в силу норм Порядку №1078 – січень 2008 року є базовим місяцем для обчислення індексації грошового забезпечення військовослужбовців до 01.03.2018.

У пункті 45 постанови від 19.05.2022 у справі № 200/3859/21 Верховний Суд зазначив, що порівняльний аналіз законодавства про індексацію грошових доходів дає підстави стверджувати, що новим базовим місяцем для обчислення

індексації грошового забезпечення: до 01.12.2015 був місяць прийняття працівника на роботу та місяць збільшення заробітної плати; після 01.12.2015 є місяць збільшення тарифної ставки (окладу)⁸⁶.

Правильне визначення розміру грошового забезпечення, із належним врахуванням її складових, гарантує правильне обчислення одноразової грошової допомоги військовослужбовців, яка виплачується у разі їх звільнення зі служби.

Велика Палата Верховного Суду у постанові від 10.11.2021 у справі № 825/997/17 погодилася із судом першої інстанції у тому, що дії відповідача щодо нарахування та виплати позивачу грошової допомоги у разі звільнення, передбаченої статтею 15 Закону № 2011-XII, без урахування щомісячної додаткової грошової винагороди, передбаченої Постановою №889 (яка діяла до набрання чинності Постановою № 704), є протиправними, а тому військова частина зобов'язана здійснити перерахунок та виплату позивачці грошової допомоги під час звільнення з урахуванням щомісячної додаткової грошової винагороди, передбаченої Постановою № 889.

Питання утримання військового збору розглянуто судом касаційної інстанції у постанові від 20.07.2022 у справі №820/2720/17. Колегія суддів дійшла висновку, що доходи військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу, отримані у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, нарахованих (виплачених) з 09.09.2015 за період їх безпосередньої участі в антитерористичній операції, не підлягають оподаткуванню військовим збором.

Розмір грошового забезпечення військовослужбовців та правильне його обчислення мають значення для реалізації такими особами у подальшому права на належне соціальне, зокрема пенсійне, забезпечення.

Питання складу грошового забезпечення військовослужбовців досліджувалося Великою Палатою Верховного Суду під час розгляду справи № 522/2738/17. У постанові від 06.02.2019 у вказаній справі Велика Палата Верховного Суду відступила від правового висновку, викладеного у постанові Верховного Суду України від 10.03.2015 (№21-70а15) та дійшла висновку, що під час обчислення пенсії на підставі статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» не враховується такий складовий елемент грошового забезпечення як одноразові додаткові види грошового забезпечення, зокрема щорічні, щоквартальні, разові додаткові види грошового забезпечення, крім щомісячних, або тих, що виплачуються раз на місяць. Крім того, зауважено,

86 Постанова Верховного Суду від 19.05.2022 у справі №200/3859/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104400987>.

що факт сплати єдиного внеску не є безумовною підставою для включення виплати, з якої цей внесок утримано, до грошового забезпечення, з розміру якого обчислюється пенсія, та має значення лише для включення до цього грошового забезпечення його видів з переліку, визначеного статтею 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», який є вичерпним⁸⁷.

Серед проблем судового захисту права на своєчасну та повну виплату грошового забезпечення постає процесуальне питання додержання строків звернення до суду.

Вирішуючи питання додержання строків звернення до суду, належить вказати на сталу практику Верховного Суду, згідно із якою, якщо у спірних правовідносинах предметом спору є невиклата складових грошового забезпечення, незалежно від обраного позивачем способу захисту прав (формулювання змісту позовних вимог) – застосовуються норми статті 233 Кодексу законів про працю України, а не статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України, оскільки спеціальне законодавство не встановлює строк звернення до суду у спорах про стягнення сум заробітної плати (грошового забезпечення).

Водночас норми статті 233 Кодексу законів про працю України у 2022 році також зазнали змін, зокрема з 19.07.2022 вже не є чинною редакція частини другої вказаної статті, яка передбачала, що 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.

З 19.07.2022 частини перша та друга вказаної норми встановлюють тримісячний строк звернення до суду, у спорі не пов'язаному зі звільненням – з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права, а у спорі пов'язаному зі звільненням – з дня одержання письмового повідомлення про суми, нараховані та виплачені при звільненні.

Застосовуючи норми статті 233 Кодексу законів про працю України, слід враховувати і норми пункту 1 Глави XIX «Прикінцеві положення» цього кодексу, відповідно до якого під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), строки, визначені статтею 233 цього Кодексу, продовжуються на строк дії такого карантину.

Окрему увагу варто приділити постанові Кабінету Міністрів України «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану» від 28.02.2022

87 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06.02.2019 у справі № 522/2738/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80224649>

№ 168 (далі – Постанова № 168), якою на період дії воєнного стану запроваджено виплату додаткової винагороди військовослужбовцям.

Постанова № 168, прийнята на виконання Указів Президента України від 24.02.2022 № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» та № 69 «Про загальну мобілізацію», протягом 2022 року зазнавала численних та змістовних змін, зокрема внесених постановами №217 від 07.03.2022, № 350 від 22.03.2022, № 400 від 01.04.2022, № 754 від 01.07.2022, № 793 від 07.07.2022, № 1066 від 27.09.2022, № 1146 від 08.10.2022.

Розглянемо деякі з редакцій пункту 1 Постанови № 168 та висвітлимо проблеми правозастосування, у тому числі темпорального.

Пунктом 5 Постанови № 168 встановлено, що ця постанова набирає чинності з дня її опублікування та застосовується з 24.02.2022.

Водночас Постанова № 168 опублікована в офіційному виданні «Урядовий кур'єр» від 28.02.2022 № 43.

Тобто постанова застосовується ретроспективно.

Первісною редакцією Постанови № 168 встановлено, що на період дії воєнного стану військовослужбовцям Збройних Сил, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, Головного управління розвідки Міністерства оборони, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної спеціальної служби транспорту, військовим прокурорам Офісу Генерального прокурора, особам рядового і начальницького складу Державної служби з надзвичайних ситуацій, співробітникам Служби судової охорони, особам начальницького складу Управління спеціальних операцій Національного антикорупційного бюро та поліцейським виплачується додаткова винагорода в розмірі 30 000 гривень щомісячно (крім військовослужбовців строкової служби), а тим з них, які беруть безпосередню участь у бойових діях або забезпечують здійснення заходів з національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії, перебуваючи безпосередньо в районах у період здійснення зазначених заходів (у тому числі військовослужбовцям строкової служби), – розмір цієї додаткової винагороди збільшується до 100 000 гривень в розрахунку на місяць пропорційно часу участі у таких діях та заходах.

Виплата такої додаткової винагороди здійснюється на підставі наказів командирів (начальників) (абзац другий пункту 1 Постанови № 186).

Постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 № 217 внесені зміни до пункту 1 Постанови № 168, виключивши з абзацу першого слова «(крім вій-

ськовослужбовців строкової служби)». Вказана постанова набрала чинності з дня її опублікування та застосовується з 24.02.2022.

Постановою Кабінету Міністрів України від 22.03.2022 № 350 внесені зміни до пункту 1 Постанови № 168, доповнивши абзац перший після слів «та поліцейським» словами «, а також особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби, які несуть службу в органах і установах зазначеної Служби, що розташовані в межах адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога в рамках Програми «еПідтримка». Ця постанова набрала чинності з дня її опублікування та застосовується з 24.02.2022.

Змінами від 01.07.2022, внесеними до пункту 1 Постанови № 168, встановлено, що на період дії воєнного стану військовослужбовцям Збройних Сил, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, Головного управління розвідки Міністерства оборони, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної спеціальної служби транспорту, військовим прокурорам Офісу Генерального прокурора, особам рядового і начальницького складу Державної служби з надзвичайних ситуацій, співробітникам Служби судової охорони, особам начальницького складу управління спеціальних операцій Національного антикорупційного бюро та поліцейським, а також особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби, які несуть службу в органах і установах зазначеної Служби в межах територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), виплачується додаткова винагорода в розмірі 30 000 гривень щомісячно (крім осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби, яким така винагорода виплачується пропорційно часу проходження служби в розрахунку на місяць), а тим з них, які беруть безпосередню участь у бойових діях або забезпечують здійснення заходів з національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії, перебуваючи безпосередньо в районах у період здійснення зазначених заходів (у тому числі військовослужбовцям строкової служби), – розмір цієї додаткової винагороди збільшується до 100 000 гривень в розрахунку на місяць пропорційно часу участі у таких діях та заходах.

Указані зміни застосовуються з 01.06.2022.

Пізніше пунктом 1 постанови Кабінету Міністрів України від 07.07.2022 № 793 знову внесені зміни до Постанови № 168.

Відповідно до пункту 2 Постанови № 793, ця постанова набирає чинності з дня її опублікування та застосовується з 24.02.2022.

Водночас Постанова № 793 опублікована в офіційному виданні «Урядовий кур'єр» від 19.07.2022 № 156.

Згідно із Постановою № 793 у пункті 1: 1) в абзаці першому слова і цифри «додаткова винагорода в розмірі 30 000 гривень щомісячно» замінено словами і цифрами «додаткова винагорода в розмірі до 30 000 гривень пропорційно в розрахунку на місяць»; 2) доповнено пункт після абзацу першого новим абзацом такого змісту: «Нарахування та сплата податків, зборів, внесків до відповідних бюджетів здійснюється у порядку, визначеному законодавством як для грошового забезпечення».

Також було доповнено Постанову № 168 пунктом 2-1 такого змісту: «установити, що порядок і умови виплати додаткової винагороди, а також одноразової грошової допомоги, передбачених цією постановою, визначаються керівниками відповідних міністерств та державних органів».

Таким чином, пунктом 1 Постанови №168 у первісній редакції, зокрема, встановлено, що на період дії воєнного стану військовослужбовцям виплачується додаткова винагорода в розмірі 30 000 гривень щомісячно.

Із змінами, внесеними Постановою № 793, пунктом 1 Постанови № 168 встановлено, що на період дії воєнного стану додаткова винагорода виплачується в розмірі до 30 000 гривень пропорційно в розрахунку на місяць.

Але відносно якого критерія застосовується вказана пропорція, нормативним актом не визначено.

Застосування наведених редакцій Постанови № 168 на практиці є складним через те, що внесені зміни регулюють правовідносини як ретроспективно (наприклад, з 24.02.2022), так і на майбутнє (після їх опублікування), тобто зміни відбулись як прав та обов'язків у реалізованих правовідносинах, так і тих, де має місце невплата додаткової винагороди, та є ймовірність судового спору.

Крім того, аналізу підлягає ретроспективне надання повноважень керівникам відповідних міністерств та державних органів встановлювати порядок і умови виплати додаткової винагороди.

За загальновизнаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Цей принцип закріплений у частині першій статті 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності й припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце.

Конституція України, закріпивши частиною першою статті 58 положення щодо неприпустимості зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, водночас передбачає їх зворотну дію в часі у випадках, коли вони

пом'якшують або скасовують юридичну відповідальність особи, що є загально-визнаним принципом права⁸⁸.

Крім того, належить враховувати, що частинами першою та другою статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII встановлено, що в умовах воєнного стану Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України. Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України.

Вказане є не єдиною проблемою у правозастосуванні Постанови № 168, окремому дослідженню підлягають прийняті суб'єктами владних повноважень порядки, які визначають умови виплати такої додаткової винагороди.

Наразі окружні адміністративні суди розглядають велику кількість справ військовослужбовців, які недоотримують суми додаткової винагороди, передбаченої Постановою № 168. Серед них значну кількість складають справи за позовами співробітників територіального органу Служби судової охорони України.

Верховний Суд відкрив провадження у зразковій справі за позовом співробітника територіального органу Служби судової охорони України до Територіального Управління Служби судової охорони у Закарпатській області, про визнання протиправними дій відповідача щодо ненарахування та невиплати додаткової винагороди, передбаченої Постановою № 168 і зобов'язання відповідача здійснити нарахування та виплату суми такої винагороди, починаючи з 24.02.2022⁸⁹.

Розгляд вказаної справи Верховним Судом як зразкової має сформувати єдину практику під час вирішення подібних спорів, зробити їх вирішення передбачуваним та ефективним.

88 Дія нормативно-правового акта в часі. URL: <https://ccu.gov.ua/en/node/17324>

89 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 07.11.2022 у справі № 260/3564/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107218175>

2.5. АКТУАЛЬНА ПРАКТИКА ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ЩОДО ВИПЛАТИ ОДНОРАЗОВОЇ ГРОШОВОЇ ДОПОМОГИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМ

Згідно зі статтею 17 Конституції України держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

Збройні Сили України виконують важливі завдання щодо захисту Держави, її суверенітету та територіальної цілісності.

Тому питання соціального захисту військовослужбовців сьогодні є особливо важливими і потребують як особливої уваги з боку суб'єктів, які забезпечують їх реалізацію, так і з боку судів а також широкого обговорення проблем, які виникають під час реалізації таких заходів.

Це, зокрема, важливо з огляду на ту кількість спорів, які потребують вирішення в судовому порядку.

Питання соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей визначає Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

Одним із заходів соціального захисту військовослужбовців, які передбачені цим Законом є виплата одноразової грошової допомоги (ОГД).

Стаття 16 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» визначає, що 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, – гарантована державою виплата, що здійснюється особам, які, згідно з цим Законом, мають право на її отримання.

Підстави надання одноразової грошової допомоги поділяються:

- за суб'єктами (військовослужбовці, військовозобов'язані, резервісти та члени їх сім'ї, батьки та утриманці загиблого (померлого) військовослужбовця, військовозобов'язаного або резервіста);
- за важкістю наслідків для життя та здоров'я (загибель (смерть) військовослужбовця, інвалідність або часткова втрата працездатності без встановлення інвалідності).

ОГД, хоч і є частиною соціального захисту військовослужбовців, однак відрізняється серед інших заходів, оскільки за своєю природою вона є своєрідною компенсацією військовослужбовцям (родичам військовослужбовця) за

ту шкоду здоров'ю (чи навіть життю), яку вони зазнали виконуючи обов'язки військової служби.

Водночас практика розгляду спорів цієї категорії показує, що на отримання ОGD претендують не лише військовослужбовці Збройних Сил України, які зазнали ушкодження здоров'я в сучасних умовах, зокрема Сил спеціальних операцій, в АТО на сході України в ОРДЛО, а й ті, які проходили службу за часів колишнього СРСР, наприклад, брали участь в бойових діях на території Демократичної Республіки Афганістан.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2013 № 975 затверджено Порядок призначення і виплати одноразової грошової допомоги 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 (Порядок № 975).

Вказаний Порядок визначає, зокрема, механізм виплати, дату виникнення права, розмір ОGD.

Відповідно до цього Порядку, днем виникнення права на отримання одноразової грошової допомоги є:

у разі загибелі (смерті) військовослужбовця, військовозобов'язаного та резервіста – дата смерті, що зазначена у свідоцтві про смерть;

у разі встановлення інвалідності – дата, зазначена у довідці медико-соціальної експертної комісії, а у разі повторного огляду та зміни групи інвалідності – дата, зазначена у довідці медико-соціальної експертної комісії про первинне встановлення інвалідності;

у разі встановлення ступеня втрати працездатності без установлення інвалідності – дата, зазначена у довідці медико-соціальної експертної комісії.

Фактичні обставини, які мають значення для правильного вирішення справ щодо виплати одноразової грошової допомоги:

- підстави для виплати одноразової грошової допомоги (загибель військовослужбовця, інвалідність або часткова втрата працездатності без встановлення інвалідності);
- категорія військовослужбовців за видом військової служби (строкова, надстрокова, служба за контрактом, військовозобов'язаний, військовий резерв);
- факт родинних відносин чи перебування на утриманні;
- час встановлення інвалідності (або встановлення ступеня втрати працездатності);

- час повторного огляду;
- час звернення по виплату одноразової грошової допомоги (реалізація права на допомогу).

Упродовж своєї дії сам Закон та безпосередньо норми, які регулюють правовідносини щодо виплати військовослужбовцям одноразової грошової допомоги, а також Порядок зазнавали неодноразових змін та доповнень.

Такі часті зміни законодавства, подекуди його суперечність та неузгодженість мають наслідком складнощі застосування та неоднакове розуміння та тлумачення учасниками спірних правовідносин та судами одних і тих же норм права, що, у свою чергу, зумовлює різну практику застосування цих норм.

Одним із законодавчих механізмів усунення таких недоліків судової практики та забезпечення її єдності є розгляд справи Верховним Судом в складі Судової палати.

Яскравим свідченням складності правозастосування у цій категорії соціальних спорів є неодноразовий розгляд Верховним Судом в складі Судової палати спорів щодо виплати ОГД.

Верховний Суд у складі Судової палати для розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду розглядав такі справи про виплату одноразової грошової допомоги військовослужбовцям:

- щодо строків, протягом яких у військовослужбовців строкової військової служби виникає право на отримання допомоги (постанова від 26.06.2018 справа № 750/5074/17⁹⁰).

У цій справі Судова палата зробила висновок про те, що, оскільки інвалідність встановлена більше ніж через 20 років після звільнення зі служби, позивач не набув права на ОГД;

- щодо обов'язку підтвердження причин та обставин поранення (контузії, травми або каліцтва) (постанова від 10.04.2019 справа № 822/220/18⁹¹).

Судова палата у цій справі відступила від висновків щодо застосування норм права у подібних правовідносинах в частині визнання актів судово-медичного дослідження та витягів з протоколу військово-лікарської комісії про причинний зв'язок захворювань, поранень, контузій, травм, каліцтв, достатніми та належними доказами, у розумінні пункту 11 Порядку № 975, що свідчать про

90 Постанова Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 26.06.2018 у справі № 750/5074/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74992487>

91 Постанова Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10.04.2019 у справі № 822/220/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81047127>

причини та обставини поранення (травми, контузії та захворювання) військовослужбовця, викладених у постановвах Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.05.2018 у справі № 729/426/17, від 21.08.2018 у справі № 295/13892/16-а, від 23.10.2018 у справі № 822/3005/17, від 11.12.2018 у справі № 740/1538/17, від 29 січня 2019 року у справі № 293/342/17.

Також Палата сформувала висновок про те, що документами, які свідчать про причини та обставини поранення (контузії, травми, каліцтва), зокрема про те, що поранення (контузія, травма, каліцтво) не пов'язане з учиненням особою кримінального чи адміністративного правопорушення, не є наслідком учинення нею дій у стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння або навмисного спричинення собі тілесного ушкодження, можуть бути лише достовірні документи про причини і обставини одержання військовослужбовцем такого поранення.

Водночас неподання особою, яка звернулася за призначенням одноразової грошової допомоги, документів, що свідчать про причини та обставини поранення (контузії, травми, каліцтва), не створює для Міністерства оборони України обов'язку щодо їх витребування;

- щодо виплати допомоги в разі встановлення вищої групи інвалідності або ступеня втрати працездатності без встановлення інвалідності (постанова від 15.07.2020 справа № 240/10153/19⁹²).

Висновки Палати:

- право на отримання одноразової грошової допомоги у більшому розмірі у зв'язку із встановленням військовослужбовцю під час повторного огляду вищої групи інвалідності або ступеня втрати працездатності без встановлення інвалідності визначається за законодавством, що діє на день повторного огляду;
- передбачені пунктом 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII обмеження права на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі дворічним строком після первинного встановлення інвалідності або ступеня втрати працездатності без встановлення інвалідності застосовуються, починаючи з 01.01.2014;
- зазначений дворічний строк обчислюється з дня первинного встановлення інвалідності або ступеня втрати працездатності без встановлення інвалідності, незалежно від дати, коли їх встановлено вперше (до 01.01.2014 чи після);
- щодо застосування дворічного строку в разі встановлення інвалідності після попереднього встановлення ступеня втрати працездатності без встановлення інвалідності (постанова від 02.12.2020 справа № 1.380.2019.006957).

92 Постанова Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.07.2020 у справі № 240/10153/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90425351>

У цій справі Палата зробила такі висновки:

- встановлення інвалідності та встановлення часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності є пов'язаними підставами для виплати ОГД;
- встановлення інвалідності особі, якій раніше було встановлено часткову втрату працездатності без встановлення інвалідності, надає такій особі право на виплату ОГД з урахуванням раніше виплаченої суми;
- дворічний строк для виплати одноразової грошової допомоги в більшому розмірі застосовується з моменту першого рішення компетентного органу (МСЕК), яким встановлено інвалідність або ступінь втрати працездатності без встановлення інвалідності.
- щодовинагорода за АТО (постанова від 02.06.2021, справа № 240/11441/19⁹³).

За висновком Палати, військовослужбовці вважаються такими, що беруть безпосередню участь в АТО, у разі одночасного дотримання таких умов: (1) залучені до проведення АТО; (2) перебувають у підпорядкуванні (виконують завдання) керівництва штабу АТО (крім військовослужбовців військових прокуратур та розвідувальних органів України); (3) перебувають у районі проведення АТО.

Отже, винагорода за участь в антитерористичній операції є додатковою виплатою військовослужбовцям, яких залучено до участі у ній. Водночас виплата винагороди залежить від певних умов та лише в означений період, а також під час безперервного перебування на стаціонарному лікуванні після отриманих у такий період поранень (контузії, травми, каліцтва). Тобто така виплата не є постійною і не має систематичного характеру, а її розмір залежить як від днів участі в антитерористичній операції, так і від виконаних завдань, що визначається наказом командира.

За таких обставин винагорода за участь в антитерористичній операції не є щомісячним додатковим видом грошового забезпечення, який є складовим елементом грошового забезпечення, з якого обчислюється пенсія, відповідно до статті 43 Закону № 2262-XII.

Інші справи щодо призначення та виплати одноразової грошової допомоги відповідно до статті 16-3 Закону №2011, розглянуті Верховним Судом в складі колегій суддів

93 Постанова Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 02.06.2021 у справі № 240/11441/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97357218>

У постанові Верховного Суду від 29.01.2019 у справі № 336/2660/17⁹⁴ викладено правову позицію щодо строків, протягом яких зацікавлена особа повинна звернутися щодо призначення та виплати одноразової грошової допомоги.

У цій справі інвалідність військовослужбовцю встановлена у 2011 році. Для отримання допомоги військовослужбовець звернувся у 2016 році.

Верховний Суд вважав, що днем виникнення права на одноразову грошову допомогу у позивача є 01.12.2011, відтак виплата одноразової грошової допомоги повинна здійснюватись на підставі нормативно-правових актів, які були чинні на момент встановлення позивачу інвалідності.

Частина 8 статті 16-3 Закону № 2011-XII, якою встановлено, що особи, які мають право на отримання одноразової грошової допомоги, передбаченої цим Законом, можуть реалізувати його протягом трьох років з дня виникнення у них такого права, набрала чинності лише з 01 січня 2014 року.

У силу приписів статті 58 Конституції України, частина 8 статті 16-3 Закону № 2011-XII, якою запроваджено трирічний строк реалізації права на допомогу, внесена Законом України № 5040-VI від 04.07.2012, набрала чинності 01.01.2014, тому на спірні правовідносини не поширюється.

У постанові від 29.11.2021 у справі № 140/3335/19⁹⁵ Верховним судом вирішувалось питання щодо строків, протягом яких зацікавлена особа повинна звернутися по виплату одноразової грошової допомоги.

Верховний Суд у цій справі дійшов висновку, що, відповідно до частини 8 статті 16-3 Закону № 2011, особи, які мають право на отримання одноразової грошової допомоги, передбаченої цим Законом, можуть реалізувати його протягом трьох років з дня виникнення у них такого права.

Законодавцем встановлено преклюзивний (присічний) трирічний строк на звернення до уповноваженого органу для осіб, які мають право на отримання одноразової грошової допомоги, тобто строк, з яким пов'язане існування (виникнення або припинення) права і закінчення якого тягне за собою втрату такого права.

Встановлення законодавцем обмеженого строку є однією з умов дисциплінування фізичних осіб як учасників публічно-правових відносин під час реалізації свого права на отримання одноразової грошової допомоги.

94 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29.01.2021 у справі № 336/2660/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79503857>

95 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29.11.2021 у справі № 140/3335/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101502197>

Позивачем не надано судам належних та допустимих доказів того, що він об'єктивно не мав можливості звернутися до уповноваженого органу із заявою про призначення одноразової грошової допомоги у визначений Законом строк через непереборні обставини, які пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення відповідних дій. Також позивач не довів, що вживав всіх необхідних заходів для цього (оформлення нотаріально посвідченої довіреності для представника, надсилання заяви поштою тощо).

У постанові Верховного Суду від 07.12.2021 у справі № 465/1980/18⁹⁶ розглядалося питання щодо визначення дати виникнення права на отримання одноразової грошової допомоги у зв'язку із загибеллю військовослужбовця та розміру для її нарахування.

У цій справі судовим рішенням 2017 року встановлено факт смерті військового у 2014 році. Смерть пов'язана із захистом Батьківщини.

Дата смерті військовослужбовця є вирішальною обставиною для визначення дати виникнення у відповідних осіб права на отримання одноразової грошової допомоги та, відповідно, розміру для її нарахування.

Розмір одноразової грошової допомоги в разі загибелі військовослужбовця визначається за законодавством, яке діяло на дату смерті військовослужбовця.

Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та Порядок № 975, не визначають виключний порядок, яким чином має бути встановлено факт загибелі (смерті) військовослужбовця.

Проте підстави видачі свідоцтва про смерть не впливають на факт отримання грошової допомоги у зв'язку із загибеллю (смертю) військовослужбовця. У цьому випадку важливим є лише відомості у свідоцтві, а саме: дата смерті.

У постанові Верховного Суду від 29.06.2022 у справі № 640/6477/19⁹⁷ вирішувалося питання про право на грошову допомогу у разі загибелі (смерті) військовослужбовця у стані сп'яніння.

Верховний Суд зробив висновки про те, що допомога не призначається і не виплачується лише у випадку, якщо смерть військовослужбовця є наслідком вчинення активних дій самим військовослужбовцем, який знаходиться у стані алкогольного сп'яніння. Сам факт знаходження військовослужбовця у стані алкогольного/наркотичного сп'яніння на час настання смерті не є підставою для відмови щодо призначення та виплати одноразової грошової допомоги членам його сім'ї.

96 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 07.12.2021 у справі № 465/1980/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101731801>

97 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29.06.2022 у справі № 640/6477/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105024793>

Оскільки військовослужбовець помер внаслідок протиправних дій іншої особи, а не в результаті вчинення ним злочину, або адміністративного правопорушення, або дій у стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння, відтак відмова відповідача щодо призначення та виплати членам сім'ї загиблого військовослужбовця одноразової грошової допомоги є протиправною.

У постанові Верховного Суду від 27.07.2022 у справі № 620/3562/18⁹⁸ розглядалося питання про відсутність у законодавстві конкретного визначеного виду документа на підтвердження причин та обставин поранення.

Верховний Суд врахував, що Порядок № 975 не визначає, який саме документ (військово-облікові документи, медична довідка, акт розслідування, архівна довідка, виписка з історії хвороби тощо) повинна подати особа, яка звертається щодо отримання одноразової грошової допомоги, на підтвердження обставин причини та обставин поранення (контузії, травми або каліцтва).

Відсутність у абзаці 6 пункту 11 Порядку №975 вказівки про якийсь конкретний документ, який свідчить про причини та обставини поранення, говорить про те, що в кожному конкретному випадку це можуть бути різні документи, які свідчать про причини та обставини поранення.

Подання до Міністерства оборони України відповідного рішення ВЛК щодо встановлення причинного зв'язку захворювань, поранень, контузій, травм, каліцтв, яким встановлено, що отримані особою поранення, травма, контузія, захворювання пов'язані з виконанням обов'язків військової служби, не виключає необхідності подання інших, зазначених у пункті 11 Порядку № 975, документів, що свідчать про причини та обставини поранення, травми, контузії та захворювання.

Рішення ВЛК, яким встановлено, що отримані позивачем поранення, травма, контузія, захворювання, пов'язані з виконанням обов'язків військової служби під час перебування в країнах, де велись бойові дії, та висновок спеціаліста у галузі судово-медичної експертизи не є тими документами, що підтверджували б обставини отримання поранення або що отримане поранення не пов'язане із вчиненням правопорушення чи є наслідком вчинення дій у стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння, або навмисного спричинення собі тілесного ушкодження.

За висновками Верховного Суду, викладеними у постанові від 17.01.2022 у справі № 806/1717/16⁹⁹, право на отримання одноразової грошової допомоги безпосередньо пов'язане з датою встановлення інвалідності та, відповідно, ви-

98 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27.07.2022 у справі № 620/3562/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105444133>

99 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.01.2022 у справі № 806/1717/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103027651>

значається положенням законодавства, яке було чинним саме на той момент, та встановлювало, зокрема, порядок отримання та розмір такої допомоги.

Наступна зміна законодавства не впливає на порядок отримання, розмір допомоги тощо, і це відповідає принципу правової визначеності як складової принципу верховенства права, та, відповідно, не призводить до ситуації, за якої особа, якій встановлена інвалідність, у подальшому внаслідок внесення змін до законодавства втратить таке право взагалі або їй буде зменшено розмір відповідної допомоги.

У разі встановлення інвалідності особі, захворювання якої пов'язане з виконанням обов'язків військової служби, а не із проходженням служби в органах внутрішніх справ, обов'язок призначити та виплатити одноразову грошову допомогу покладається саме на Міністерство оборони України.

Верховний Суд розглядав справу № 331/7035/16-а¹⁰⁰ про незмінність дати первинного встановлення групи інвалідності у разі перегляду причинного зв'язку захворювання.

У цій справі особі встановлено інвалідність у 2008 році. Під час повторного огляду позивача 19.02.2014 попередня постанова ВЛК 2008 року скасована та змінене формулювання причинного зв'язку захворювання позивача.

Скасування попередньої постанови ВЛК відбулось щодо формулювання причинного зв'язку захворювання позивача шляхом доповнення первинного висновку «захворювання пов'язане з проходженням військової служби» словами «в країнах, де велись бойові дії».

У контексті обставин цієї справи Суд зробив висновок про те, що зміна (перегляд) постанови ВЛК про причинний зв'язок захворювання, не скасовує встановлення самої групи інвалідності та часу її встановлення.

У постанові від 30.11.2020 у справі № 336/1933/17¹⁰¹ Верховний Суд дійшов висновку, що законодавство пов'язує право на отримання одноразової грошової допомоги на підставі статті 16 Закону України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» не з фактом звільнення особи зі служби, а з часом встановлення групи інвалідності.

Верховний Суд у постанові від 18.08.2021 у справі № 822/2592/16¹⁰² вирішував питання про обов'язок обласного військового комісаріату щодо направ-

100 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.02.2020 у справі № 331/7035/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87656539>

101 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.11.2020 у справі № 336/1933/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93170825>

102 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.08.2021 у справі № 822/2592/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99062552>

лення висновку і зазначив, що позивачем подано усі необхідні документи для виплати одноразової грошової допомоги у разі настання інвалідності, які передбачені Порядком № 499, то відповідач протиправно у 15-денний термін не надав розпорядникові коштів висновку щодо можливості виплати позивачу одноразової грошової допомоги.

Обласний військовий комісаріат як уповноважений орган у розумінні пункту 13 Порядку № 975 наділений обов'язком у 15-денний строк направити до Міністерства оборони України висновок про наявність або відсутність у позивача підстав для встановлення одноразової грошової допомоги. Водночас саме у висновку про наявність/відсутність підстав для призначення одноразової грошової допомоги обласний військовий комісаріат мав зазначити власну позицію, викладену у листі, направленому позивачці.

Розглядаючи справу № 736/1316/17¹⁰³, Верховний Суд визначив, що як Порядком № 499, так і Порядком № 975 встановлено вичерпний перелік рішень (про призначення або відмову у призначенні одноразової грошової допомоги), що приймаються розпорядником бюджетних коштів за наслідками розгляду висновку щодо можливості виплати одноразової грошової допомоги.

Повернення Міністерством оборони України документів позивача про призначення одноразової грошової допомоги суперечить вимогам і Порядку № 499, і Порядку № 975, оскільки ними не передбачено повноважень повертати документи.

Міністерство оборони України документи не розглянуло і рішення відповідного не прийняло, суди попередніх інстанцій обґрунтовано визнали неправомірною бездіяльність Міністерства оборони України щодо не розгляду та повернення заяви з доданими документами про призначення та виплату позивачу одноразової грошової допомоги.

Верховний Суд вважав у цій справі висновки судів про наявність у позивача права на отримання одноразової грошової допомоги передчасними, оскільки надання оцінки обставинам і фактам щодо встановлення III групи інвалідності, отриманої внаслідок виконання обов'язків військової служби, повинне здійснюватися Міністерством оборони України під час розгляду відповідної заяви та прийняття рішення про призначення або відмову у призначенні допомоги.

Верховний Суд у постановках Верховного Суду від 27.03.2018 у справі № 295/6301/17, від 10.07.2019 у справі № 1840/3347/18, від 22.08.2019 у справі № 295/7220/16-а, від 30.09.2019 у справі №360/1432/19 та від 27.03.2020 у справі № 569/727/17, від 23.06.2020 у справі № 750/10827/16-а, від 20.01.2021

103 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08.07.2021 у справі № 736/1316/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98187771>

у справі № 620/509/19 викладав висновок про те, що задля отримання права на призначення пенсії обов'язковою умовою є наявність саме календарної вислуги років у мінімально визначеному законом розмірі. До цієї вислуги зарахування стажу роботи у пільговому обчисленні законом не передбачено.

Водночас Верховний Суд у складі суддів об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у постанові від 03.03.2021 у справі № 805/3923/18-а¹⁰⁴ відступив від правових висновків, викладених, зокрема, у постановах Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.09.2018 у справі № 725/1959/17, від 27.03.2018 у справі № 295/6301/17 і з метою приведення судової практики до єдиного тлумачення та застосування норм Закону № 2262-XII у частині призначення пенсії за вислугу років, зробив висновок про те, що основним актом, на підставі якого здійснюється обчислення періоду проходження військової служби для зарахування його до стажу є Закон № 2262-XII. Пільгове обчислення періоду проходження військової служби є похідним від визначальної підстави і може визначатись іншими підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема Постановою № 393. Можливість пільгового обчислення вказаного періоду пов'язується, насамперед, зі спеціальним статусом, якого особи набули в результаті виконання відповідної роботи, яка визначена у законодавчому порядку.

Вказана позиція була також підтримана у постанові Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.04.2021 у справі № 480/4241/18¹⁰⁵.

Щодо подальших змін у законодавстві та розвитку судової практики у питанні виплати одноразової грошової допомоги відповідно до статті 16-3 Закону № 2011.

Рішенням Конституційного Суду України (Другий сенат) від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022¹⁰⁶ у справі про посилений соціальний захист військовослужбовців положення пункту 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII визнано такими, що не

104 Постанова об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.03.2021 у справі № 805/3923/18-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95277911>

105 Постанова Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.04.2021 у справі № 480/4241/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96250219>

106 Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text>

відповідають Конституції України, а саме: статтям 1, 3, частині першій та другій статті 8, частині п'ятій статті 17, частині першій статті 17 Конституції України.

Конституційний Суд України зазначив, що оспорювані приписи Закону установлюють правоприпиняльний (преклюзивний) дворічний строк на реалізацію права на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі, тобто строк, з яким пов'язано існування (виникнення або припинення) права і закінчення якого спричиняє втрату такого права.

Хоч сама наявність встановленого приписами статті 16 Закону права на одноразову грошову допомогу та його обсяг залежать від розсуду законодавця, Конституційний Суд України дійшов висновку, що в разі запровадження законом одноразової грошової допомоги та фактичного перерахунку її розміру у зв'язку із погіршенням стану здоров'я особи відповідне законодавче регулювання порядку реалізації цього права має бути сумісним з Конституцією України, зокрема втілювати її засадничі цінності.

Установлення такого законодавчого обмеження, згідно із юридичною позицією Конституційного Суду України, є невинуватим з огляду також на те, що законодавець мав можливість обрати для досягнення цієї ж мети засіб, який менш обтяжливо зачіпав би сферу реалізації прав військовослужбовців на соціальний захист.

Конституційний Суд України зазначив, що аналіз Закону № 2011-XII свідчить про те, що не врегульованими є випадки пропуску такого строку з виключних підстав, визнання відповідними органами поважними причин його пропуску за наявності об'єктивно непереборних обставин, які пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення відповідних дій та підтвержені належними доказами.

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що встановлені оспорюваними приписами Закону № 2011-XII обмеження права на одноразову грошову допомогу не відповідають вимогам домірності.

Після вказаного рішення Конституційного Суду України Верховний Суд у постанові від 03.06.2022 у справі № 340/5086/20¹⁰⁷ сформував висновки про те, що за загальним правилом юридична позиція Конституційного Суду України може бути застосована судами тільки з дня ухвалення Конституційним Судом відповідного рішення, тобто з 6 квітня 2022 року.

З дня ухвалення рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 року № 1-р(II)/2022 у справі про посилений соціальний захист військовослужбовців така невідповідність є беззаперечною та виступає підставою для

107 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.06.2022 у справі № 340/5086/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104611670>

зміни практики Верховного Суду, яка ґрунтувалася на положеннях закону, що визнані неконституційними.

Оскільки правове регулювання правовідносин, що є предметом цієї справи, змінилося з 06.04.2022 внаслідок відповідного рішення Конституційного Суду України, то Верховний Суд не вбачає підстав для відступу від позиції, сформованої Верховним Судом за наслідками розгляду справи №240/10153/19.

Ухвалою Верховного Суду від 31.08.2022 справу № 240/7411/21¹⁰⁸ передано на розгляд палати для розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду, що мотивовано тим, що з огляду на визначені в частинах третій та четвертій статті 7 КАС України правила, а також враховуючи те, що положення пункту 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII, в редакції чинній на час виникнення спірних відносин, є такими, що суперечать приписам статей 3, 8, 17, 46 Конституції України щодо соціального захисту військовослужбовців, до спірних правовідносин підлягають застосуванню наведені норми Основного Закону як норми прямої дії з урахуванням наданої МСЕК оцінки стану здоров'я кожної особи, яка отримала поранення (контузю, травму або каліцтво) під час виконання обов'язків військової служби або внаслідок захворювання, пов'язаного з виконанням нею обов'язків військової служби.

З урахуванням наведеного, колегія суддів вважала за необхідне відступити від висновків, викладених у постановках Верховного Суду від 15.07.2020 у справі № 240/10153/19 та від 02.12.2020 у справі № 1.380.2019.006957, прийнятих у складі судової палати, а також в інших постановках Верховного Суду щодо застосування положень пункту 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII у подібних правовідносинах, у яких викладено аналогічні висновки.

У зв'язку з прийняттям зазначеного вище рішення Конституційного Суду України Законом України від 29 липня 2022 року № 2489-IX внесено зміни до статей 16-16-3 Закону № 2011.

Пунктом 1 розділу I Закону № 2489 визначено викласти статтю 16 Закону № 2011 в новій редакції. Однак текстуально положення цієї статті змін не зазнали.

Статтю 16-1 викладено в новій редакції. На відміну від попередньої редакції, із тексту статті виключено таку загальну категорію осіб як «члени сім'ї» загиблого (померлого) військовослужбовця, військовозобов'язаного або резервіста. Коло таких осіб є чітко визначеним.

108 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 31.08.2022 у справі № 240/7411/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105995254>

Статтю 16-2 доповнено пунктом 3, відповідно до якого розмір одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) військовослужбовця в період дії воєнного стану визначається Кабінетом Міністрів України.

Пункт 4 статті 16-3 викладено в новій редакції. Виключено припис щодо обмеження реалізації права на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі дворічним строком. Також додатково закріплено, що виплата одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) військовослужбовця, військовозобов'язаного або резервіста, чи особи, звільненої з військової служби, смерть якої настала протягом року після звільнення з військової служби, здійснюється без урахування раніше виплачених сум допомоги у зв'язку з частковою втратою працездатності чи встановленням інвалідності.

2.6. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕТЕРАНІВ

Із початку запровадження в Україні військового стану Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України оновлено нормативно-правову базу у сфері соціального захисту осіб, які беруть участь у відсічі збройній агресії російської федерації.

Серед основних новел законодавства слід виділити такі:

- 1) Закон України від 15.08.2022 № 2506-IX «Про внесення зміни до статті 40 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо оптимізації заробітної плати при обчисленні пенсії за періоди страхового стажу під час воєнного стану» (набрання чинності від 02.09.2022), яким внесено зміни до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV.

Закон запобігає зниженню коефіцієнту заробітної плати під час обчислення пенсій фізичним особам за місяці часткового зменшення доходу на період дії воєнного стану.

Так, за бажанням особи, яка звернулася за призначенням пенсії, з періоду, за який враховується заробітна плата (дохід) для обчислення пенсії, виключаються періоди страхового стажу під час воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а також протягом трьох місяців з дня припинення або скасування воєнного стану;

- 2) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення норм, що регулюють питання визначення категорій осіб, які визнаються ветеранами війни та членами сімей загиблих Захисників і Захисниць України, та надання їм соціальних гарантій» від 15.03.2022 № 2121-IX внесено зміни до законів України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» і «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб». Так, до переліку внесено осіб, які входять до складу добровольчих формувань територіальних громад. Встановлено, що у разі загибелі осіб, які входять до складу добровольчих формувань територіальних громад, під час виконання завдань, необхідних для забезпечення оборони України, членам їхніх сімей також надано право на підвищення норми пенсійного забезпечення. Водночас таким особам надано право на призначення дострокової пенсії за віком після досягнення чоловіками 55 років, жінками – 50 років та, за наявності страхового стажу, не менше ніж 25 років у чоловіків і не менше за 20 років у жінок.

Також внесено зміни, пов'язані з наданням Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» добровольцям Сил територіальної оборони Збройних Сил України статусу ветеранів війни, а також визначенням статусу категорії осіб – сім'ї загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України. Ці особи мають певні права та соціальні гарантії, зокрема щодо: переважного права на залишення на роботі; забезпечення безоплатної психологічної допомоги; надання відпусток; розширення кола здобувачів освіти тощо. Прийняття вказаного Закону забезпечило реалізацію права членів сімей загиблих військовослужбовців, у тому числі добровольців, на належне пенсійне забезпечення¹⁰⁹.

3) Закон України «Про внесення змін до статті 10-1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 17.08.2022 № 2490-IX щодо рівних можливостей матері й батька, які є військовослужбовцями, на догляд за дитиною в особливий період» (набрання чинності від 17.08.2022).

Законопроект було розроблено з метою забезпечення рівних можливостей військовослужбовців – матері та батька на догляд за дитиною, поєднання військової служби із сімейними обов'язками та створення передумов для посилення ролі батька у процесі виховання дітей та розвитку відповідального батьківства в Україні.

Надання військовослужбовцям у періоди, передбачені пунктами 17 і 18 цієї статті, інших видів відпусток припиняється, крім:

- відпустки військовослужбовцям-жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами;
- відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі якщо дитина потребує домашнього догляду, – тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення нею шестирічного віку (якщо обоє батьків є військовослужбовцями, – одному з них за їх рішенням);
- відпустки у зв'язку з хворобою або для лікування після тяжкого поранення за висновком (постановою) військово-лікарської комісії;

4) Закон України від 15.08.2022 № 2519-IX «Про внесення змін до Закону України «Про волонтерську діяльність» щодо підтримки волонтерської діяльності» (набрання чинності від 03.09.2022)

109 Суддя ВС Бучик розповіла про захист пенсійних та соціальних прав під час війни. URL: <https://www.yurfact.com.ua/fakty/suddia-vs-buchyk-rozpovila-pro-zakhyst-pensiinykh-ta-sotsialnykh-prav-pid-chas-viiny>

Внесені зміни стосуються:

- розширення напрямів волонтерської діяльності;
 - поширення норм статті 6 Закону «Про волонтерську діяльність», яка **визначає розмір та порядок виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва) на волонтерів, що здійснюють діяльність з протидії збройній агресії російської федерації на всій території України та окремих її місцевостях** (урахуванням умов правового режиму воєнного стану);
 - забезпечення можливості для розробки та імплементації загальнодержавних цільових програм з підтримки розвитку волонтерства та інших заходів з метою підтримки волонтерської діяльності в Україні;
- 5) Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без установлення інвалідності працівника міліції» від 10.09.2022 № 1007 внесено зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 850. Кабмін актуалізував Порядок, зокрема:
- визначено органи, які забезпечуватимуть приймання та підготовку необхідних для призначення грошової допомоги документів, подаватимуть їх до МВС для прийняття рішення про призначення цієї допомоги, а також здійснюватимуть її виплату;
 - встановлено, що члени сім'ї, батьки та утриманці загиблого (померлого), яким призначається грошова допомога, подають за останнім місцем проходження служби працівником міліції, **а в разі припинення відповідного органу внутрішніх справ як юридичної особи – до визначеної наказом МВС уповноваженої установи МВС (далі –уповноважена установа МВС)**, заяву кожного повнолітнього члена сім'ї, батьків та утриманців загиблого (померлого), які мають право на отримання грошової допомоги, а в разі наявності неповнолітніх дітей – іншого з батьків або опікунів чи піклувальників дітей про виплату грошової допомоги за формою згідно з додатком до цих Порядку та умов;
 - працівник міліції, якому призначається грошова допомога у разі встановлення інвалідності чи часткової втрати працездатності без установлення інвалідності, подає документи за місцем служби, **а в разі припинення відповідного органу внутрішніх справ як юридичної особи – до уповноваженої установи МВС;**
 - МВС в місячний строк після надходження зазначених у пункті 8 цих Порядку та умов документів приймає рішення про призначення або у

випадках, передбачених пунктом 14 цих Порядку та умов, про відмову в призначенні грошової допомоги і надсилає його разом із зазначеними документами керівникові органу внутрішніх справ, у якому проходив службу працівник міліції, або до уповноваженої установи МВС для письмового повідомлення осіб із зазначенням мотивів відмови;

- виплата грошової допомоги проводиться шляхом перерахування органом внутрішніх справ, у якому проходив службу працівник міліції, або уповноваженою установою МВС суми виплати на рахунок, відкритий особою, якій призначається грошова допомога, в установі банку (слова «або через касу органу внутрішніх справ» виключено).

б) Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.09.2022 № 801-р Уряд:

- виділив Міністерству у справах ветеранів кошти (33776,5 тис. гривень) для надання одноразової грошової допомоги членам сімей шести осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях, та 41 особі, яка стала особою з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в зазначених операції та заходах.
- уповноважив Міністерство фінансів здійснити зазначені видатки за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету.
- Міністерство у справах ветеранів подати до 30.10.2022 Міністерству економіки, Міністерству фінансів та Державній казначейській службі звіт про використання коштів, виділених згідно з цим розпорядженням;

7) Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2022 № 980 «Про затвердження Порядку використання коштів з рахунка для забезпечення соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 р. № 472».

Порядок визначає механізм використання коштів з відкритого у Національному банку поточного рахунка Мінветеранів, що надходять у національній та іноземній валюті від фізичних та юридичних осіб, резидентів і нерезидентів як благодійна пожертва, гуманітарна допомога, гранти та дарунки для забезпечення соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей (далі – кошти).

Кошти із зазначеного рахунка спрямовуються на забезпечення соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною (далі – ветерани), членів сімей таких осіб, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни та членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України (далі – члени сімей ветеранів);

8) Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2022 № 963 «Про внесення зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для функціонування Українського ветеранського фонду».

Новою редакцією Порядку встановлено, що у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану бюджетні кошти також можуть використовуватися Фондом для:

- надання підтримки ветеранам та членам їх сімей, насамперед тим, які виконують конституційний обов'язок щодо захисту незалежності та територіальної цілісності України у складі Збройних Сил, **інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту** або у добровольчих формуваннях територіальних громад;
- фінансування заходів щодо створення умов для інтеграції ветеранів та членів їх сімей, зокрема таких, що були евакуйовані, за новим місцем проживання в Україні.

До заходів, які фінансуються згідно з цим пунктом, не застосовуються положення, визначені пунктами 4 – 12 цього Порядку.

Особливості використання Фондом бюджетних коштів відповідно до цього пункту встановлюються Мінветеранів;

9) Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2022 № 1002 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 березня 2022 р. № 194» внесла зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 03.03.2022 № 194 «Деякі питання бронювання військовозобов'язаних в умовах правового режиму воєнного стану».

Кабмін передбачив можливість подовження на два місяці чинних відстрочок від призову на військову службу для військовозобов'язаних під час мобілізації та на воєнний час.

Зокрема, постановою вносяться зміни, які передбачають подовження терміну відстрочки від призову до двох місяців, на підставі обґрунтованого подання. Відповідні документи вже не потребують додаткового погодження Міноборони, якщо вони були надані.

Витяг з наказу Мінекономіки про відстрочку від призову військовозобов'язаному працівнику відтепер надаватиме безпосередньо роботодавець – підприємство, установа чи організація, де він працює.

Цим самим розширюються положення постанови Кабміну «Деякі питання бронювання військовозобов'язаних в умовах правового режиму воєнного ста-

ну» від 03.03.2022 № 194, згідно з якою відповідними повноваженнями наділялися лише органи державної влади та інші державні органи.

Оновлення підзаконної нормативно-правової бази відбулося і на рівні центральних органів виконавчої влади.

Так, наказом Міністерства у справах ветеранів України від 27.06.2022 № 107 внесено зміни до наказу Міністерства у справах ветеранів України від 21.01.2022 № 18 «Про встановлення граничної вартості санаторно-курортної путівки (ліжко-дня) у 2022 році» щодо установаження у 2022 році граничної вартості санаторно-курортної путівки (ліжко-дня) деяким пільговим категоріям громадян.

Постановою Правління Пенсійного Фонду України від 30.05.2022 № 7-1 затверджено Порядок надання в електронній формі інформації з реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування на запити органів Служби безпеки України.

Порядок визначає процедуру надання Пенсійним фондом України на запити Центрального управління та регіональних органів Служби безпеки України інформації з реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, необхідної Службі безпеки України, її органам і співробітникам для виконання покладених на них обов'язків в межах реалізації повноважень, наданих їм Законами України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Службу безпеки України», «Про державну таємницю», «Про контррозвідальну діяльність».

Справи з приводу 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 (пункт 2 частини першої статті 263 КАС України) традиційно становлять одну з найбільш численних за кількістю категорій адміністративних справ у структурі навантаження адміністративних судів¹¹⁰.

Розглянемо найбільш проблемні питання пенсійного забезпечення військовослужбовців, які вирішувалися останнім часом Верховним Судом.

Верховний Суд розглянув справу № 1140/3454/18¹¹¹ про право на виплату пенсії з урахуванням 100% виплати її підвищення з 01.01.2018, в якій врахував правову позицію Великої Палати Верховного Суду, висловленої, зокрема,

110 Застосування судами Конституції України: доктрина і практика. Київ: ВАІТЕ, 2022. 604 с. С. 200.

111 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.11.2022 у справі № 1140/3454/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107291156>

у постанові від 13.01.2021 у зразковій справі № 440/2722/20 (Пз/9901/14/20) та зробив висновок про те, що з огляду на визначені в частині третій статті 7 КАС України загальних засад пріоритетності законів над підзаконними актами оскаржувані пункти 1, 2 Постанови № 103 та зміни до пункту 5 і додатка 2 Порядку № 45 є протиправними й такими, що не відповідають правовим актам вищої юридичної сили.

Верховний Суд неодноразово наголошував, що суди не повинні застосовувати положення нормативно-правових актів, які не відповідають Конституції та законам України, незалежно від того, чи оскаржувались такі акти в судовому порядку та чи є вони чинними на момент розгляду справи.

Тобто, згідно з правовою позицією Верховного Суду, такі правові акти (як закони, так і підзаконні акти) не можуть застосовуватися навіть у випадках, коли вони є чинними (постанови від 12.03.2019 у справі № 913/204/18, від 10.03.2020 у справі № 160/1088/19).

Отже, з урахуванням вимог статті 7 КАС, а також того, що Верховний Суд постановою від 12 листопада 2019 року у справі № 826/3858/18 встановив, що пункти 1, 2 Постанови № 103 та зміни до пункту 5 і додатка 2 Порядку № 45 є протиправними й такими, що не відповідають правовим актам вищої юридичної сили, суди у період чинності цих норм постанови Кабінету Міністрів України повинні застосовувати Закон № 2262-XII (безвідносно до того, чи скасовані ці норми судом), хоч ці норми й не були скасовані на момент спірних правовідносин.

Така правова позиція була в черговий раз підтримана Великою Палатою Верховного Суду у постанові від 09.06.2022 у справі № 520/2098/19¹¹².

Отже, особа, якій здійснено перерахунок пенсії з 01.01.2018 на підставі Закону № 2262-XII, має право отримувати таку пенсію з урахуванням 100% виплати підвищення пенсії саме з 01.01.2018, а не з моменту набрання 05.03.2019 законної сили рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.12.2018 у справі № 826/3858/18 та до набрання чинності Постановою Кабінету Міністрів України № 804.

Верховний Суд, розглядаючи справу № 400/2085/19, досліджував правове питання правомірності обмеження максимальним розміром пенсії, призначеної на підставі Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.1992 № 2262-XII (Закон № 2262-XII).

Обмеження граничного розміру пенсії, призначеної на підставі Закону № 2262-XII, десятьма прожитковими мінімумами, установленними для осіб, які втратили

112 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 09.06.2022 у справі № 520/2098/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104942716>

працездатність, введено в дію Законом № 3668-VI, яким внесено зміни у статтю 43 Закону № 2262-XII, шляхом викладення її в редакції Закону № 3668-VI.

На момент виникнення спірних правовідносин була наявна колізія між Законом № 2262-XII, з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 20.12.2016 № 7-рп/2016, та Законом України «Про заходи щодо законодавчого реформування пенсійної системи» від 08.07.2011 № 3668-VI (Закон № 3668-VI) – у частині обмеження максимальним розміром пенсії військовослужбовців. Водночас суб'єктом владних повноважень у спірних правовідносинах надано перевагу найменш сприятливому для позивача підходу.

Колегією суддів було враховано, що Конституційний Суд України у Рішенні від 20.12.2016 № 7-рп/2016 визнав такими, що не відповідають статті 17 Конституції України, положення частини сьомої статті 43 Закону № 2262-XII, мотивуючи це тим, 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, зокрема у зв'язку з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами не можуть бути скасовані чи звужені. Також Конституційний Суд України стверджує, що обмеження максимального розміру пенсії, призначеної особам, яким право на пенсійне забезпечення встановлене Законом № 2262-XII, порушує суть конституційних гарантій щодо безумовного забезпечення соціального захисту осіб, передбачених частиною п'ятою статті 17 Конституції України, які зобов'язані захищати суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність України.

У постанові від 16 грудня 2021 року у вказаній справі зроблено висновки про те, що обмеження пенсійним органом максимального розміру пенсії особи, право на пенсійне забезпечення якого встановлене Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», є протиправним.

Застосуванню підлягають норми Закону № 2262-XII з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 20.12.2016 № 7-рп/2016, а не норми Закону № 3668-VI¹¹³.

Верховний Суд неодноразово висловлювався про те, що відсоткове співвідношення, установлене статтею 13 Закону № 2262-XII, уже призначеної пенсії до складових грошового забезпечення (окладу) є сталим, оскільки визначається на день призначення пенсії, а не перерахунку раніше призначених, так і з огляду

113 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16.12.2021 у справі № 400/2085/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101955097>

на те, що законодавчо діє принцип незворотності нормативно-правових актів у часі в силу прямих приписів статті 58 Конституції України¹¹⁴.

Водночас ухвалою Верховного Суду від 30.11.2022 у справі № 380/24477/21 колегія суддів передала справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду з метою відступу від сформованої позиції, що аргументовано, зокрема, таким.

Гарантією належного пенсійного забезпечення осіб, які отримують пенсію відповідно до Закону № 2262-XII, є право на безумовний перерахунок розміру пенсії у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за Законом № 2262-XII, на умовах, у порядку та розмірах, передбачених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо внаслідок перерахунку пенсій, розміри пенсій звільненим із служби військовослужбовцям, особам, які мають право на пенсію за цим Законом, є нижчими, зберігаються розміри раніше призначених пенсій. Таке право за своєю суттю направлене на збільшення розміру виплачуваної пенсії, а гарантія дотримання конституційного права на соціальний захист, зокрема щодо недопущення зменшення такого розміру у випадку перерахунку пенсії, забезпечена виплатою пенсії в раніше встановленому розмірі.

Колегія суддів погодилася з твердженням суду апеляційної інстанції у цій справі, що:

- не вважатиметься дискримінаційними діями зменшення розміру пенсії за вислугу років з 85% до 70% грошового забезпечення починаючи з 01.04.2019 з врахуванням мети регулювання політики соціального забезпечення та оновленої довідки від 25.03.2021 №202/5 про розмір грошового забезпечення, оскільки такі не є непропорційними та не призводять до порушення сутності пенсійних прав позивача, що є обов'язком відповідача здійснити такий перерахунок і виплату пенсії позивача з врахуванням проведених раніше виплат;
- за інакшого підходу може скластися ситуація, за якої військовослужбовці, які звільнені до 01.04.2014 і займали аналогічну посаду, мали одне і теж військове звання, з аналогічною вислугою років, однаковими додатковими видами грошового забезпечення та розміром премії за оновленими довідками матимуть 80% – 90% сум пенсії від грошового забезпечення, а ті, що звільнені після 01.04.2014 – 70% сум пенсії від грошового забезпечення, що і призведе до дискримінації одних по відношенню до інших.

Внаслідок збройної агресії російської федерації проти України, розпочатої 20.02.2014, частина території України (Автономна Республіка Крим і місто Се-

114 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 07.09.2022 у справі № 1.380.2019.000354. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106116388>

вастополь) є анексованою, деякі райони Донецької та Луганської областей є тимчасово окупованими. Починаючи з 24.02.2022 збройна агресія російської федерації проти України набула повномасштабного характеру. Головну роль в обороні України відіграють Збройні Сили України та інші військові формування, які своєю мужньою боротьбою здійснюють ефективний захист Української держави та Українського народу.

В умовах воєнного стану держава зобов'язана мобілізувати всі доступні їй ресурси для посилення своєї обороноздатності та відсічі збройної агресії російської федерації проти України. Відтак усебічна підтримка військовослужбовців Збройних Сил України є одним із засобів розширення оборонних можливостей держави.

Зокрема, на цей час (порівняно з 2000-2014) роками суттєво виросло матеріальне забезпечення військовослужбовців. Саме з грошового забезпечення діючих військових розраховуються розміри пенсій осіб, які отримують пенсію відповідно до Закону № 2262-XII.

Сформована Великою Палатою Верховного Суду у постанові від 16.10.2019 у зразковій справі № 240/5401/18 правова позиція вже зараз призводить до того, що особи, які мають право на пенсію відповідно до Закону № 2262-XII, виходячи на пенсію у теперішній час, отримують виплати нижчі, аніж особи, яким пенсія виплачується на рівні 80-90%, але з оновленого грошового забезпечення¹¹⁵.

Під час розгляду справи № 320/6485/18 про обов'язок військового комісаріату надавати пенсійному органу довідку про розмір грошового забезпечення військовослужбовця Верховний Суд зазначив, що виходячи із системного аналізу положень пунктів 1-4 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 (далі – Порядок № 45) убачається, що законодавцем встановлена така послідовність дій: уповноважений орган повідомляє Пенсійний фонд України про наявність рішення Кабінету Міністрів України про зміну розміру грошового забезпечення; Пенсійний фонд України повідомляє відповідні структурні підрозділи Пенсійного фонду про підстави проведення перерахунку пенсій та необхідність підготовки списків осіб, пенсії яких підлягають перерахунку Головним управлінням Пенсійного фонду України; Головним управлінням Пенсійного фонду України складають відповідні списки та передають їх органам, які уповноважені видавати довідки (у спірному випадку

115 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.11.2022 у справі № 380/24477/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107631269>

військкомату) про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсій, які готують відповідні довідки. Довідки видаються державним органом, з якого особи були звільнені зі служби, якщо інше не передбачено цим Порядком.

Органи Пенсійного Фонду України не наділені повноваженнями самостійно визначати розмір пенсії, а здійснюють її нарахування на підставі наданих їм іншими органами довідок про розмір грошового забезпечення, і розмір пенсійних виплат залежить від розміру складових грошового забезпечення, зазначених у таких довідках.

Без наявності довідки про розмір грошового забезпечення пенсійний орган не може зробити перерахунок раніше призначених пенсій¹¹⁶.

Аналогічна правова позиція неодноразово викладена Верховним Судом, зокрема, у постановках від 26.11.2020 (справа № 826/16982/18) та від 20.05.2021 (справа № 826/15002/18).

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 № 704 «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» розрахунковою величиною для визначення розмірів посадових окладів та окладів за спеціальним (військовим) званням, як складових грошового забезпечення військовослужбовців, що проходять військову службу, є саме розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, визначений законом на 01.01.2018, а мінімальна заробітна плата (чи її частина) для розрахунків розмірів цих окладів не застосовується. Така правова позиція неодноразово висловлювалася Верховним Судом, зокрема у постановках 01.02.2021 у справі № 200/3757/20-а, від 11.02.2021 у справі № 240/11952/19, від 14.04.2021 у справі № 240/12309/20 та від 10.09.2021 у справі № 480/5496/20, від 08.06.2022 у справі № 1.380.2019.004323¹¹⁷.

У постанові Верховного Суду від 02.08.2022 у справі № 440/6017/21¹¹⁸ сформувано правовий висновок про те, що встановлене положеннями пункту 3 розділу II Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1774-VIII обмеження щодо застосування мінімальної заробітної плати як розрахункової величини для визначення посадових окладів, розрахованих згідно з постановою № 704 жодним чином не впливає на спірні правовідносини, оскільки такою розрахунковою величиною є, прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений

116 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.05.2022 у справі № 320/6485/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104466832>

117 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08.06.2022 № 1.380.2019.004323. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104694397>

118 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 02.08.2022 у справі № 440/6017/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105564668>

законом на 1 січня календарного року. Розмір мінімальної заробітної плати не є розрахунковою величиною для визначення посадових окладів, а застосований з іншою метою – для визначення мінімальної величини, яка враховується як складова під час визначення розмірів посадових окладів та окладів за військовим (спеціальним) званням.

Верховний Суд, розглядаючи справу № 300/258/19¹¹⁹ про непоширення постанови Кабінету Міністрів України «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» на збільшення розміру пенсії інвалідам війни, зазначив, що постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» врегульовано поетапність виплати підвищення пенсії на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 № 704 «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб», та вона не поширюється на збільшення розміру пенсії інвалідам війни на 25 відсотків, підвищення пенсії інвалідам війни II групи – у розмірі 40 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність та щомісячної цільової грошової допомоги на прожиття інваліду війни II групи у сумі 50,00 грн.

Про умови для виникнення права на дострокове призначення пенсії за віком особі зі статусом учасника бойових дій висловився Верховний Суд у постановою від 29.09.2020 у справі № 263/14242/17 та від 02.08.2022 у справі № 360/2417/21, зазначивши, що правом на дострокове призначення пенсії за віком за визначених умов наділені не всі особи зі статусом учасника бойових дій, а тільки ті особи, які є військовослужбовцями, резервістами чи військовозобов'язаними, або особами, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення¹²⁰.

За висновком Верховного Суду, викладеним у постанові від 09.06.2021 у справі № 340/576/19¹²¹, документом, що посвідчують спеціальний статус особи для призначення пенсії зі зниженням пенсійного віку як учаснику бойових дій є:

119 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 11.07.2022 № 300/258/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105203347>

120 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 02.08.2022 у справі № 360/2417/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105564902>

121 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 09.06.2021 у справі № 340/576/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97533745>

1) посвідчення учасника бойових дій; або 2) довідка про період (періоди) участі у бойових діях або в антитерористичній операції в районах її проведення.

Виключення з цього правила встановлено для осіб, яким встановлено статус учасника бойових дій відповідно до пунктів 19, 20 статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та яким також необхідно подати документи, на підставі яких встановлено статус учасника бойових дій, визначені Порядком надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 413.

У постанові Верховного Суду від 10.11.2022 у справі № 1540/4579/18¹²² сформовано правовий висновок про право на перерахунок пенсії з 01.01.2018 на підставі Закону № 2262-XII з урахуванням складових, що містяться у довідці.

Так, колегія суддів погодилася з доводами позивача, що він має право отримувати пенсію, перерахунок якої здійснено з 01.01.2018 на підставі Закону № 2262-XII, з урахуванням 100% виплати підвищення пенсії саме з 01.01.2018, а не з моменту набрання 05.03.2019 законної сили рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.12.2018 у справі № 826/3858/18 та до набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України № 804.

Водночас задоволенню не підлягають вимоги про зобов'язання Головного управління Пенсійного фонду України (ГУПФУ) в Одеській області включити до перерахунку додаткові складові, а саме: надбавку за роботу з таємними виробами, носіями, документами в розмірі 15% від посадового окладу; надбавку за виконання особливо важливих завдань в розмірі 50% посадового окладу з урахуванням окладу за військове звання та надбавку за вислугу років; премію в розмірі 380% від посадового окладу та здійснити виплату донарахованих сум з урахуванням 100 % суми підвищення пенсії, оскільки Одеським обласним військовим комісаріатом (ОВК) на підставі постанови № 704 не видано довідки із цими складовими. Відповідачем у цій справі є ГУПФУ, який здійснює перерахунок пенсії на підставі довідки у разі зміни грошового забезпечення, яка надійшла з Одеського ОВК. Довідка від 02.04.2018, видана Одеським ОВК на ім'я позивача, містить лише такі складові: посадовий оклад, оклад за військовим званням, надбавка за вислугу років.

Розглядаючи справу № 520/7829/2020 про право на пенсійне забезпечення для осіб, які звільнені у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України після 1 січня 2004 року, Верховний Суд зробив висновок про те, що оскільки право

122 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10.11.2022 у справі № 1540/4579/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107249491>

на пенсійне забезпечення для осіб, які звільнені у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, за досягнення ними в майбутньому 45 років та наявності вислуги 15 років, було встановлено пунктом 11 статті 1 Закону України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються зі служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їх сімей» від 15.06.2004 № 1763-IV, чинного на момент звільнення особи з військової служби, то зазначена норма зберігає юридичну силу як для колишнього військовослужбовця, так і для пенсійного органу¹²³.

Аналогічна правова позиція висловлена Верховним Судом у постановках від 16.07.2019 у справі № 686/651/17, від 14.04.2020 у справі № 260/450/19 та від 21.12.2021 у справі № 686/18373/17.

Згідно з висновком Верховного Суду, викладеним у постанові від 07.09.2022 у справі № 260/289/19¹²⁴, до вислуги років колишнім працівникам органів внутрішніх справ зараховується час безперервної роботи на посадах державної служби у Міністерстві внутрішніх справ України.

Час навчання у цивільному вищому навчальному закладі, у тому числі проходження військової підготовки з наступним присвоєнням звання лейтенанта запасу не відноситься до військової служби і не може бути врахований до вислуги років, передбаченої Законом України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» для надання статусу ветерана військової служби (такий висновок сформовано Верховним Судом, зокрема у постанові від 25.02.2021 у справі № 809/1567/17¹²⁵).

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, розглядаючи справу № 819/1275/17 про підстави забезпечення санаторно-курортного лікування у санаторіях Міністерства внутрішніх справ України, зазначив, що факт неотримання особою, яка є ветераном органів внутрішніх справ, пенсії за Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб звільнених з військової служби та деяких інших осіб», не виключає можливості його санаторно-курортного лікування у санаторіях Міністерства внутрішніх справ України, оскільки Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» пов'язує реалізацію пільг щодо такого санаторно-курортного забезпе-

123 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.10.2022 у справі № 520/7829/2020. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106815209>

124 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 07.09.2022 у справі № 260/289/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106140974>

125 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.02.2021 у справі № 809/1567/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95139198>

чення виключно з наявністю в особи статусу ветерана і будь-яких додаткових вимог для такого забезпечення не містить¹²⁶.

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що використання напрацьованих правових позицій у питаннях пенсійного забезпечення військовослужбовців, визнання значної ролі Верховного Суду в правозастосуванні дасть змогу раціоналізувати та оптимізувати правову політику в царині соціального захисту ветеранів, військових, інвалідів війни, членів сім'ї загиблих як найважливішої складової соціальної держави, створити правове поле для забезпечення умов формування якісно нового механізму захисту соціальних прав вказаних категорій громадян в Україні.

126 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.09.2022 у справі № 819/1275/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106264088>

2.7. ЕФЕКТИВНІ СПОСОБИ ПОНОВЛЕННЯ ПОРУШЕНИХ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Найчастіше військовослужбовці звертаються до суб'єктів владних повноважень (СВП) щодо:

- оскарження рішення Комісії про відмову у наданні статусу учасника бойових дій або бездіяльність такої Комісії;
- оскарження відмови у виплаті одноразової грошової допомоги:
 - а) у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності;
 - б) у разі звільнення;
 - в) учасникам бойових дій, особам з інвалідністю до 5 травня;
- неприйняття в установлений строк рішення про виплату одноразової грошової допомоги;
- відмови у виплаті додаткової винагороди у розмірі 30 тис. грн та 100000 тис. грн;
- оскарження розрахунку грошового забезпечення, залежно від складу якого визначається сума одноразової грошової допомоги;
- оскарження дій, бездіяльності або рішень СВП, пов'язаних із звільненням з військової служби за різними обставинами;
- оскарження рішення СВП щодо заборони перетину державного кордону;
- оскарження рішення СВП щодо призову на військову службу;
- оскарження рішення щодо відмови у виплаті пенсії особі, звільненій з військової служби;
- оскарження бездіяльності щодо ненаправлення на проходження медичного огляду під час мобілізації тощо.

За приписами пунктів 1-6 частини 2 статті 245 КАС України у разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини та стягнення з відповідача - суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

У вказаній частині наведено й інші способи захисту, між тим саме перші шість є найбільш поширеними під час захисту прав військовослужбовців.

Процесуальний Закон 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 (частина 2 статті 9 КАС України).

Водночас суд не може вийти за межі позовних вимог та самостійно обирати підставу та предмет позову, а також суд зв'язаний предметом та розміром заявлених вимог.

Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень повинен бути ефективним.

Ефективний захист повинен бути реальним, а не примарним.

Спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, який 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, а здійснювалося примусове виконання рішення.

Ефективний захист може бути досягнутий у випадку, коли:

- існує реальний доступ до засобу захисту – доступність – «Чонка проти Бельгії»;
- перспективність – хоча б теоретична можливість досягнення результату – «Войтенко проти України»;
- застосований адміністративним судом спосіб захисту права буде здатним впливати на порушника – суб'єкта владних повноважень та ліквідувати несприятливі наслідки для позивача;
- адекватність засобу захисту – відновити права позивача;
- забезпечити справедливу компенсацію шкоди або створити нормальні умови їх реалізації. «Іатрідіс проти Греції».

У статті 13 Європейської конвенції з прав людини визначено, 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.

Для застосування способу захисту суд повинен з'ясувати:

- характер спірних правовідносин (предмет та підстави позову);
- характер порушеного права позивача;
- можливість захисту в обраній позивачем спосіб.

Перед тим, як відмовити у задоволенні позову суд має з'ясувати:

1. з яких саме правовідносин сторін виник спір;
2. чи передбачений обраний позивачем спосіб захисту законом або договором;
3. чи передбачений законом або договором ефективний спосіб захисту порушеного права позивача;
4. чи є спосіб захисту, обраний позивачем, ефективним для захисту його порушеного права у спірних правовідносинах.

Якщо суд дійде висновку, що обраний позивачем спосіб захисту не передбачений законом або договором та/або є неефективним для захисту порушеного права позивача, у цих правовідносинах позовні вимоги останнього не підлягають задоволенню (Постанова ВП ВС від 02.02.2021 у справі № 925/642/19¹²⁷).

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, розглядаючи спори військовослужбовців АТО / ООС стосовно бездіяльності обласних територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (або військових частин) щодо невивлати військовослужбовцям у повному обсязі індексації грошового забезпечення за період перебування в зоні АТО / ООС із застосуванням базового місяця – січень 2008 року, сформував висновки щодо ефективного способу захисту порушеного права, зазначивши, що вирішення питання щодо визначення базового місяця, який підлягає застосуванню під час обчислення індексу споживчих цін для індексації грошових доходів позивача за спірний період сприятиме досягненню мети правосуддя та цілей ефективного захисту порушеного права позивача судом.

Суд, розглядаючи ці спори, аналізує положення Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», Закону України «Про індексацію грошових доходів населення», Порядку проведення індексації грошових доходів населення, яким визначені правила обчислення індексу споживчих цін для проведення індексації та сум індексації грошових доходів населення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1078 та робить висновок про те, що індексація грошового забезпечення є однією із основних державних гарантій щодо оплати праці. Через вимоги законодавства проведення індексації у зв'язку зі зростанням споживчих цін (інфляцією) є обов'язком для всіх юридичних осіб-роботодавців, незалежно від форми власності та виду юридичної особи.

Враховуючи, що індексації підлягають всі грошові доходи населення, які не мають разового характеру, механізм індексації має універсальний характер. У свою чергу, правове регулювання виплати індексації визначає умови (коли величина індексу споживчих цін перевищила поріг індексації), з настанням яких виникає право на

127 Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 02.02.2021 у справі № 925/642/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439652>

щомісячне отримання суми індексації у структурі заробітної плати (грошового забезпечення) до настання обставин (підвищення тарифних ставок, окладів), за яких виплата розрахованої суми індексації припиняється до повторного настання обставин, які обумовлюють наступне виникнення права на отримання індексації.

Згідно з висновками Верховного Суду, викладеними у постановах від 19.07.2019 у справі №240/4911/18, від 07.08.2019 у справі №825/694/17, від 20.11.2019 у справі №620/1892/19, виплата індексації грошового забезпечення здійснюється за місцем перебування військовослужбовців на грошовому забезпеченні й обмежене фінансування жодним чином не впливає на право позивача отримати індексацію грошового забезпечення.

Наприклад, у справі №580/3335/21, зі встановлених судами обставин вбачалося, що з січня 2008 року посадовий оклад позивача не змінювався. Він змінився лише в березні 2018 року на підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» від 30.08.2017 № 704, якою встановлені нові розміри посадових окладів військовослужбовців.

Верховний Суд у контексті таких обставин вважав, що, відповідно до положень Порядку № 1078, січень 2008 року є базовим місяцем для нарахування індексації грошового забезпечення позивача за період з 14 січня 2017 року по 28 лютого 2018 року.

З огляду на вказане та з метою ефективного захисту порушеного права позивача на отримання в повному обсязі індексації грошового забезпечення у період з 14 січня 2017 року по 28 лютого 2018 року, колегія суддів дійшла висновку про необхідність визначення січня 2008 року базовим місяцем для обчислення індексу споживчих цін для індексації грошових доходів позивача за вказаний період та змінити рішення судів попередніх інстанцій в цій частині¹²⁸.

Стосовно справ з подібними правовідносинами Верховний Суд у своїй практиці указував на те, що повноваження державних органів щодо визначення базового місяця індексації грошового забезпечення не є дискреційними, оскільки законодавцем встановлено один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень – проведення індексації грошових доходів у разі перевищення величини індексу споживчих цін порогу індексації, встановленого в розмірі 103 відсотки.

Зазначені висновки Верховний Суд виклав у постановах від 29.11.2021 у справі № 120/313/20-а, від 26.01.2022 у справі № 400/1118/21, від 20.04.2022 у справі № 420/3593/20, від 31.05.2022 у справі № 400/4491/20.

128 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12.05.2022 у справі № 580/3335/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104282694>

Верховний Суд, розглядаючи справу № 295/16193/16-а¹²⁹, досліджував питання, чи буде ефективним способом захисту порушеного права зобов'язання Міністерства оборони України вирішити питання щодо нарахування та виплатити одноразової грошової допомоги у зв'язку із встановленням позивачу інвалідності 2 групи внаслідок поранення, контузії, захворювань пов'язаних з виконанням обов'язків військової служби під час перебування в країнах, де велись бойові дії.

Зі встановлених судами обставин у вказаній справі вбачалося, що рішенням комісії Міністерства оборони України документи повернуті на доопрацювання з посиланням на те, що в поданих позивачем документах відсутні підтвердження настання інвалідності протягом 3-х місяців після звільнення з військової служби з посиланням на встановлення інвалідності 3-ї групи з 19 березня 2012 року.

Колегія суддів, розглядаючи вказану справу, зазначила, що за зверненням особи щодо призначення одноразової грошової допомоги, уповноважений орган (обласний військовий комісар за місцем проживання цієї особи) оформлює та подає в Департамент фінансів Міністерства оборони України затверджений пунктом 11 Порядку № 975 перелік документів для призначення такої допомоги. У свою чергу, розпорядник бюджетних коштів в особі Комісії Міністерства оборони України з розгляду питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги та компенсаційних сум на підставі зазначених документів приймає рішення про призначення або відмову у призначенні одноразової грошової допомоги.

Відповідальними за повноту та достовірність документів, визначених у пункті 11 Порядку № 975, є заявник та обласний військовий комісаріат за його місцем проживання.

У вказаній справі Міністерство оборони України не прийняло одне з двох передбачених чинним законодавством рішень – про призначення або про відмову у призначенні одноразової грошової допомоги.

Вирішенню питання для призначення одноразової грошової допомоги передую визначена Порядком процедура призначення її в судовому порядку. Зобов'язання суб'єкта владних повноважень нарахувати і виплатити одноразову грошову допомогу без необхідних дій суб'єкта владних повноважень в межах адміністративної процедури не гарантує забезпечення прав позивача у передбаченій законом спосіб.

У контексті обставин цієї справи Суд вважав, що належним способом захисту є зобов'язання Міністерства оборони України розглянути документи позивача щодо призначення та виплатити одноразової грошової допомоги у зв'язку з встановленням інвалідності відповідно до Закону № 2011-XII та Порядку № 975.

129 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.08.2021 у справі № 295/16193/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99037441>

Позиція Верховного Суду у вказаній справі ілюструє те, що важливим є дотримання законодавчо визначеної стадійності під час реалізації своїх прав, а зобов'язання судом вирішити питання про нарахування та виплату одноразової грошової допомоги не завжди може виступати ефективним способом відновлення порушеного права.

Варто зауважити, що ефективний спосіб захисту порушеного права має обиратися з урахуванням обставин кожної окремої справи, оскільки, наприклад, зобов'язання суб'єкта владних повноважень повторно здійснити розгляд заяви, за якою він вже приймав протиправне рішення, не може вважатися ні повним, ні ефективним засобом захисту права позивача і не відновить його порушеного права, а навпаки, відтермінує таке відновлення на необмежений строк або робить його взагалі неможливим.

Верховний Суд у постановах від 23.12.2021 у справі № 480/4737/19 та від 08.02.2022 у справі № 160/6762/21, від 25.10.2022 у справі № 200/13288/21 сформулював висновок, відповідно до якого ефективний спосіб захисту прав та інтересів особи в адміністративному суді має відповідати таким вимогам: забезпечувати максимально дієве поновлення порушених прав за існуючого законодавчого регулювання; бути адекватним фактичним обставинам справи; не суперечити суті позовних вимог, визначених особою, що звернулася до суду; узгоджуватися повною мірою з обов'язком суб'єкта владних повноважень діяти виключно у межах, порядку та способу, передбаченого законом¹³⁰.

Ефективність судового захисту прав та інтересів особи в адміністративному судочинстві включає ефективність розгляду та вирішення справи, ефективність способу захисту, ефективність судового рішення та ефективність його виконання. Усі ці складові можна охопити єдиним терміном «ефективне правосуддя», що виступає еталоном для оцінки судової гілки влади та є запорукою довіри до неї з боку громадян, а також інших суб'єктів¹³¹.

Отже, суди мають повно та всебічно досліджувати обставини справи і, за наявності підстав для задоволення позову, надавати належну оцінку ефективності обраного позивачем способу захисту.

130 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.10.2022 у справі № 200/13288/21. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/106939906>

131 Там само.

РОЗДІЛ III.

ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ ПІД ЧАС ЗАХИСТУ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ У СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

16 листопада 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон України та продовжила термін дії в Україні воєнного стану на три місяці – до 19 лютого 2023 року. Це вже п'яте голосування в парламенті, таке рішення вже приймалося: 24 лютого, 15 березня, 21 квітня, 15 серпня.

У пояснювальній записці до проекту Закону реєстр. № 8189 «Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні»» було зазначено, що Реалізація Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні»» сприятиме вжиттю адекватних заходів, спрямованих на відбиття збройної агресії Російської Федерації проти України¹³².

Так, Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX (зі змінами, внесеними Указами Президента України від 14 березня 2022 року № 133/2022, затвердженим Законом України від 15 березня 2022 року № 2119-IX, від 18 квітня 2022 року № 259/2022, затвердженим Законом України від 21 квітня 2022 року № 2212-IX, від 17 травня 2022 року № 341/2022, затвердженим Законом України від 22 травня 2022 року № 2263-IX, від 12 серпня 2022 року № 573/2022, затвердженим Законом України від 15 серпня 2022 року № 2500-IX), строк дії воєнного стану в Україні продовжується з 05 години 30 хвилин 21 листопада 2022 року на 90 діб¹³³.

У цьому Указі було зазначено, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, а також

132 Проект Закону «Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні»» – реєстр. №8189 від 08.11.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40793> (дата звернення 17.11.2022).

133 Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022> (дата звернення 17.11.2022).

вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Проблематика розгляду соціальних спорів та формування судової практики у сфері соціальних правовідносин в Україні в умовах воєнного стану, має особливе значення для учасників судового процесу, адже і після введення режиму воєнного стану існує необхідність захисту прав та інтересів військовослужбовців, інших фізичних осіб та юридичних осіб і забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розгляду соціальних спорів.

Питання проблематики застосування процесуальних норм в адміністративному судочинстві була предметом дослідження у працях В.М. Бевзенка, А.А. Єзерова, В.С. Князева В.М. Кравчука, Р.О. Куйбіди, О.В. Кузьменко, Д.Д. Лупеника, О.Б. Прокопенка, М.І. Смоковича та інших.

Відповідно до положень ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» правосуддя на території, на якій уведено воєнний стан, здійснюється лише судами. У статті 12-2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» підкреслюється, що в умовах правового режиму воєнного стану суди, органи та установи системи правосуддя діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією України та законами України. Повноваження судів, органів та установ системи правосуддя, передбачені Конституцією України, в умовах правового режиму воєнного стану не можуть бути обмежені¹³⁴.

Діє фундаментальний принцип, закладений у положення статті 55 та статті 64 Конституції України, згідно з яким права і свободи людини і громадянина захищаються судом і не можуть бути обмежені.

В умовах воєнного стану суди повинні працювати безперервно.

Верховним Судом, після введення воєнного стану, було вказано на особливості та порядок здійснення правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, та які слід використовувати й під час розгляду соціальних спорів.

Зокрема, підкреслено, що скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється.

Справи, які не є невідкладними, розглядатимуться лише за наявності письмової згоди на це всіх учасників судового провадження.

З метою забезпечення безпеки учасників судових процесів і відвідувачів судів припиняється проведення особистого прийому громадян керівництвом суду й обмежується допуск у судові засідання осіб, які не є учасниками судових засідань.

134 Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення 17.11.2022).

Якщо суд не припинив здійснювати судочинство, учасники судових процесів мають можливість подати заяву про відкладення розгляду справ у зв'язку з воєнними діями та/або про розгляд справ у режимі відеоконференції за допомогою будь-яких технічних засобів, зокрема власних¹³⁵.

У процесі розгляду справи та прийняття рішення по суті у соціальних справах в адміністративному суді першої інстанції, можуть виникати та виникають такі проблемні питання щодо застосування положень процесуального закону в умовах воєнного стану.

Процесуальні строки

В умовах воєнного стану постає питання щодо часу, достатнього, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, а також врахування завдання адміністративного судочинства, які встановлені законом або судом під час розгляду соціального спору. У КАС України визначені чіткі строки, у окремих випадках строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії, встановлюються судом.

Після введення воєнного стану, зміни у процесуальне законодавство щодо строків – не вносились. Кожен соціальний спір, кожна позовна заява повинні розглядатись з врахуванням обставин справи та обставин, у яких опинились учасники судового процесу.

Положеннями КАС України не передбачено можливості продовження строку на звернення до суду, відкладення розгляду справи, оголошення перерви у зв'язку із введенням воєнного стану. Однак у будь-якому випадку за правилами КАС України сторона не позбавлена права клопотати про поновлення чи продовження строків з поважних причин. Якщо сторона звертається з клопотанням про продовження строків через воєнний стан – їх слід продовжувати після вивчення підстав такого продовження.

Зупинення провадження

Потребує доопрацювання положення щодо зупинення провадження у справі. Згідно вимог п.5 ч.1 статті 236 КАС України, суд зупиняє провадження у справі у разі перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції, – до припинення перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо

135 Особливості здійснення правосуддя на території, на якій введено воєнний стан 04 березня 2022, 17:09. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1261727> (дата звернення 17.11.2022).

предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції¹³⁶.

Доволі ускладненою є конструкція «до припинення перебування сторони у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань».

У цьому випадку виникає необхідність внесення змін до ст. 236 КАС України. Так, було б доцільно внести зміни, якими передбачити можливості зупинення провадження внаслідок введення воєнного стану з правом сторін клопотати про поновлення провадження у справі у випадку зміни певних обставин, до прикладу, припинення фази активних бойових дій.

Наприклад, податковий орган стягує податковий борг з фізичної особи-підприємця. Фізична особа у цей час вступила до лав Збройних сил України, проходить службу у військовій частині, яка бере участь у бойових діях, у клопотанні вказує, що планує сплати кошти, однак у цей час військовослужбовець не може погасити податковий борг.

В ухвалі Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 29 липня 2022 року у справі № 160/9673/22, зазначено, що, відповідно до пункту 5 частини 1 статті 236 КАС України, суд зупиняє провадження у справі в разі перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції, – до припинення перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції.

Провадження у адміністративній справі № 160/9673/22 за позовною заявою Головного управління ДПС у Дніпропетровській області до фізичної особи-підприємця про стягнення податкового боргу в сумі 152680,62 гривень було зупинено до закінчення строку, на який було введено воєнний стан на території України¹³⁷.

136 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> (дата звернення 17.11.2022).

137 Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду 29 липня 2022 року справа № 160/9673/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105488863> (дата звернення 17.11.2022).

08.08.2022 року до суду надійшла заява про роз'яснення ухвали суду, в якій заявник просить роз'яснити ухвалу суду від 29.07.2022 року в частині визначення терміну, на який суд зупиняє провадження у справі № 160/9673/22.

В ухвалі Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 23.08.2022 у справі № 160/9673/22, з метою дотримання принципів адміністративного судочинства, а також забезпечення рівних правових можливостей для реалізації відповідачем наданих процесуальним законом прав та обов'язків, суд вважає за необхідне зупинити провадження у справі до припинення перебування відповідача у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції¹³⁸.

Таким чином, були застосовані процесуальні положення пункту 5 частини 1 статті 236 КАС України та зупинне провадження у справі про стягнення податкового боргу з військовослужбовця.

Зупинення провадження у справі до закінчення строку, на який було введено воєнний стан на території України вимагає додаткового вивчення, адже саме з таким формулюванням у перші місяці воєнного стану суди зупиняли провадження у справі. Ухвали, якими зупинено провадження у справі з таким формулюванням скасовують у судах апеляційної інстанції. Постановою Третього апеляційного адміністративного суду від 27.09.2022 року ухвалу Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 08.04.2022 в адміністративній справі № 160/2095/22 скасовано, справу направити для продовження розгляду до суду першої інстанції.

Слід зазначити, що у Верховній Раді України, групою народних депутатів України було зареєстровано Проект Закону «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану)» реєстр. № 7316 від 26.04.2022.

27.05.2022 року зареєстрований Проект Постанови про прийняття за основу проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану)» реєстр. № 7316/п.

Проте зміни до процесуального закону так і не внесені, законопроект навіть не прийнято у першому читанні 01.07.2022 року у сесійній залі Верховної Ради України.

138 Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду 23 серпня 2022 року справа № 160/9673/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105877758> (дата звернення 17.11.2022).

Письмове провадження

Доволі важливим для суду першої інстанції є питання розгляду справи у письмовому провадженні та вихід із загального позовного провадження у письмове провадження (спори щодо проходження публічної служби у випадку відкриття справи у загальному провадженні).

Позиція державних органів є різко негативною щодо завершення розгляду справ в письмовому провадженні та слухання справ у письмовому провадженні.

Під час воєнного стану було б доцільно надати суду право вирішувати питання щодо розгляду справ у письмовому провадженні, якщо немає перешкод для розгляду справи у судовому засіданні, зібрані докази по справі та відсутня необхідність заслухати учасників судового процесу.

Після введення воєнного стану важливо зменшити випадки фізичного візиту учасників справи до суду – подання документів, ознайомлення з матеріалами справи, проведення відкритих судових засідань, проведення засідань під час тривоги.

Слід поширити практику розгляду усіх спорів у режимі відеоконференції та згоди на конференцію суб'єктів владних повноважень у випадку наявності електричної енергії.

Повідомлення учасників судового процесу

Під час воєнного стану виникає ситуація відсутності можливості відправлення поштових повідомлень сторонам по справі. Секретарі судових засідань масово звільняються та переміщаються.

Існує необхідність внесення змін до підходів та судової практики повідомлення сторони по справі. Суд не має чекати у соціальному спорі кілька місяців конверт для того, щоб отримати інформацію, що повідомлення не було вручено. Сторона після подання позовної заяви у соціальному спорі «не повинна зникнути».

Телефонограми, повідомлення електронною поштою, повідомлення через електронний кабінет, оголошення на сайті судової влади повинні мати таку ж нормативну вагу, як і поштові повідомлення про вручення.

Таким чином, процесуальні питання щодо особливостей відправлення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану у соціальних спорах потребують законодавчого удосконалення та доопрацювання. Зокрема, слід звернути увагу на обчислення та продовження строків під час воєнного стану; можливості зупинення провадження у справі у зв'язку з воєнним станом;

удосконалення питання викликів, повідомлення, вручення рішень сторонам по справі під час дії воєнного стану.

Верховний Суд, виходячи з особливостей соціальних правовідносин, застосування положень процесуального законодавства може здійснити тлумачення норми та скласти висновки щодо застосування цієї процесуальної норми. До прикладу, підтримати позицію, що повідомлення електронною поштою є належним повідомленням сторони.

3.2. НЕКОНСТИТУЦІЙНІСТЬ ПРАВОВОГО АКТА ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ПЕРЕГЛЯДУ ОСТАТОЧНИХ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЗА ВИКЛЮЧНИМИ ОБСТАВИНАМИ НА ПРИКЛАДІ ОДНОРАЗОВОЇ ГРОШОВОЇ ДОПОМОГИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМ

На війну реагують усі сфери держави та суспільства, і, звісно, не стоять осторонь суди. Наразі Конституційний Суд України і суди системи судоустрою започаткували концепцію «посиленого соціального захисту військовослужбовців».

Вказаний термін започаткував Конституційний Суд України у справі № 3-192/2020(465/20)¹³⁹ за конституційною скаргою Поліщука С.О. Розглянемо основні мотиви скарги та висновки Суду.

Поліщук С.О. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати неконституційним пункт 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року № 2011-XII зі змінами, відповідно до якого:

«Якщо протягом двох років військовослужбовцю, військовозобов'язаному або резервісту після первинного встановлення інвалідності або ступеня втрати працездатності без встановлення інвалідності під час повторного огляду буде встановлено вищу групу інвалідності або більший відсоток втрати працездатності, що дає їм право на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі, виплата провадиться з урахуванням раніше виплаченої суми.

У разі зміни групи інвалідності, її причини або ступеня втрати працездатності понад дворічний термін після первинного встановлення інвалідності виплата одноразової грошової допомоги у зв'язку із змінами, що відбулися, не здійснюється».

Суб'єкт права на конституційну скаргу вважає, що оспорювані приписи Закону не відповідають Конституції України, оскільки порушують право на соціальний захист, принцип рівності перед законом; не забезпечують військовослужбовців та осіб, звільнених з військової служби, рівними та належними умовами соціального захисту; звужують обсяг та зміст існуючих прав вказаних осіб через встановлення дискримінаційних умов, за яких такі особи обмежені часовим проміжком на отримання одноразової грошової допомоги.

139 Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 у справі № 3-192/2020(465/20) за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16³ Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text>

Хоч сама наявність установленого приписами статті 16 Закону права на одноразову грошову допомогу та його обсяг залежать від розсуду законодавця, Конституційний Суд України дійшов висновку, що, в разі запровадження Законом одноразової грошової допомоги та фактичного перерахунку її розміру у зв'язку з погіршенням стану здоров'я особи, відповідне законодавче регулювання порядку реалізації цього права має бути сумісним з Конституцією України, зокрема втілювати її засадничі цінності.

Визначаючи легітимність мети встановленого Законом обмеження, Конституційний Суд України дійшов висновку, що обраний законодавцем засіб її досягнення (часове обмеження строком у два роки) хоч і є раціонально пов'язаним із нею, однак не може бути визнаним таким, що є домірним для досягнення встановленої мети, оскільки не є підтвердженням того, що погіршення стану здоров'я цієї категорії осіб, спричинене пораненням (контузією, травмою або каліцтвом) під час служби в Збройних Силах України, не може настати після спливу встановленого строку.

Установлення такого законодавчого обмеження є невинуватим з огляду також на те, що законодавець мав можливість обрати для досягнення цієї ж мети засіб, який менш обтяжливо зачіпав би сферу реалізації прав військовослужбовців на соціальний захист.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що встановлені оспорюваними приписами Закону обмеження права на одноразову грошову допомогу не відповідають вимогам домірності.

Конституційний Суд України зазначає, що конституційний обов'язок держави щодо забезпечення посиленого соціального захисту військовослужбовців (статті 17, 46 Конституції України) є значущішим ніж будь-які цілі, досягнення яких законодавець визначав як підставу для запровадження обмеження права на отримання одноразової грошової допомоги у збільшеному розмірі у разі зміни групи інвалідності, збільшення відсотка втрати працездатності часовими рамками.

Отже, установлені оспорюваними приписами Закону обмеження щодо виплати одноразової грошової допомоги в більшому розмірі за умови встановлення вищої групи інвалідності (або більшого відсотка втрати працездатності) лише протягом двох років є невинуватими та такими, що непропорційно обмежують право на посилений соціальний захист військовослужбовців, гарантований частиною першою статті 46 Конституції України у взаємозв'язку з частиною п'ятою її статті 17.

Конституційний Суд України вважає невинуватим законодавчо обмежувати часовими рамками (строком у два роки) настання причиново-наслідкового зв'язку між пораненням (контузією, травмою або каліцтвом), отриманим

особою під час виконання обов'язків військової служби або внаслідок захворювання, пов'язаного з виконанням нею обов'язків військової служби, та динамікою стану здоров'я. Такий правоприпиняльний (преклюзивний) строк має бути об'єктивно оцінений, обумовлений індивідуальним станом здоров'я кожної особи, яка отримала поранення (контузію, травму або каліцтво) під час виконання обов'язків військової служби або внаслідок захворювання, пов'язаного з виконанням нею обов'язків військової служби, в межах розумного строку.

Логічним вбачається звернення осіб, яким було відмовлено у судовому порядку на підставі вказаної вище норми, в одноразовій грошовій допомозі, до суду з клопотаннями про перегляд судових рішень за виключними обставинами.

Правовий інститут перегляду судового рішення після визнання застосованої у ньому норми неконституційною передбачений всіма процесуальними кодексами (пункт 1 частини третьої статті 320 ГПК України, пункт 1 частини п'ятої статті 361 КАС України, пункт 1 частини третьої статті 423 ЦПК України). Серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами відповідні норми містять, зокрема, таку: «встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, якщо рішення суду ще не виконане».

Гарантуючи таке право особи, законодавець, напевно, мав на меті забезпечити поновлення порушеного права особи через допущення щодо неї конституційної несправедливості внаслідок застосування в її справі положень закону, які не відповідають Конституції України. Задля цього запроваджені правові механізми, зокрема, конституційної скарги (конституційна юрисдикція) та перегляду судових рішень за виключними обставинами (загальна юрисдикція).

Однак наразі практика демонструє тенденцію, яка не поділяє таке розуміння інституту перегляду судових рішень за виключними обставинами.

За приписами частини першої статті 361 КАС України, судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянute за виключними обставинами. Серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є, зокрема, неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи. Частиною шостою цієї самої статті встановлено обмежувальну умову, за змістом якої під час перегляду судового рішення за виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду під час ухвалення судового рішення, що переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову. Така ж конструкція передбачена й ГПК, і ЦПК України.

Отже, у разі, коли Конституційний Суд України встановив неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час розв'язання справи, і якщо рішення суду в такій справі ще не виконане, то це є підставою для перегляду судових рішень з огляду на виключні обставини відповідно до пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України.

Зі змісту юридичних приписів частини першої статті 362 КАС України випливає, що право на подання заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами мають дві категорії осіб: учасники справи та особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Важливо, що таку змогу вказані особи мають тільки за тієї умови, якщо рішення суду ще не виконане. Така обмежувальна умова, напевно, встановлена задля забезпечення стабільності правопорядку, який був встановлений після виконання відповідного вердикту суду, та забезпечення принципу правової певності щодо того, що після вичерпання реалізації акта судової влади правове становище учасників справи не зазнає жодних змін.

Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України, частина друга статті 152 Конституції України закріплює принцип, за яким закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

За цим принципом закони, інші правові акти мають юридичну силу до визнання їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю (*абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів обласних, Київської міської державних адміністрацій, виданих протягом липня - грудня 1996 року, січня 1997 року (справа щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій) від 24.12.1997 № 8-зп*).

Такий принцип темпоральної дії рішень Конституційного Суду України закріплений і в частині першій статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України», за змістом якої закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їхню неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

За усталеною позицією судів, рішення Конституційного Суду України про неконституційність застосованих судами першої та/або апеляційної інстанції положень нормативно-правового акта не є підставою для скасування Верховним Судом рішень судів першої та/або апеляційної інстанції, оскільки в такому разі суд має застосовувати положення закону, який хоча і визнаний неконституційним, проте був чинним на момент існування спірних правовідносин.

Редакція КАС України, що діяла до 15.12.2017, в частині другій статті 245 визначала перелік підстав для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 КАС України зазнав суттєвих змін і його було викладено у новій редакції (набрав чинності з 15.12.2017). Зокрема, з'явився інститут «виключних обставин». Частина обставин, які раніше належали до нововиявлених, було віднесено до виключних.

Відповідно до частини п'ятої статті 361 КАС України, підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є:

- 1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, якщо рішення суду ще не виконане;
- 2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено судове рішення;
- 3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення цієї справи судом.

Нововиявлені обставини стосуються фактів, покладених в основу судового рішення, які існували на час розгляду справи, але не були відомі учасникам справи, і були виявлені після набрання рішенням законної сили. Натомість виключні обставини – це нові факти, які виникли після вирішення справи.

Інститут виключних обставин має на меті забезпечення перегляду судових рішень, ухвалених із порушеннями, що мали суттєвий вплив на вирішення справи. Визнання закону неконституційним, незастосування судом конституційного закону, злочинні дії судді, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом – усе це свідчить про помилку з боку держави та підриває довіру до судового рішення.

Суспільний інтерес в усуненні сумніву в законності та обґрунтованості судового рішення переважає над суспільним інтересом, що виявляється у дотриманні принципу юридичної визначеності. У разі конкуренції між правильним і стабільним перевагу слід надавати першому. Для усунення цього сумніву судові рішення, навіть те, що набрало законної сили, може бути переглянуте за заявою учасника справи або іншої зацікавленої особи, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Виключні обставини, зокрема такі, як неконституційність закону, застосованого під час вирішення справи, є саме тими безспірними підставами, які повністю узгоджуються з публічним інтересом.

Правова природа виключних обставин, про які йдеться у частині п'ятій статті 361 КАС України, виявляється вже у самій їх назві. Їх виключність свідчить про те, що вони є винятком із принципу юридичної визначеності. Виникнення цих обставин із достатнім ступенем переконливості ставить під сумнів законність судового рішення, що не узгоджується ні з публічним інтересом, який уособлює держава, ні з приватним інтересом сторін, і є підставою для його перегляду за заявою зацікавленої особи.

Відповідно до частини першої статті 361 КАС України за виключними обставинами може бути переглянуте судові рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили. Зазначене положення передбачає лише дві вимоги до рішення, яке може бути переглянуте: 1) рішення закінчує розгляд справи; 2) рішення набрало законної сили.

Відповідно до частини першої статті 245 КАС України, вирішуючи справу по суті, суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково. Усі ці рішення, які набрали законної сили, можуть бути предметом перегляду. Закон не дає підстав вважати, що є якісь види судових рішень, які не можуть бути переглянуті. Отже, рішення, яким у задоволенні позову відмовлено, мали б бути предметом перегляду так само, як і рішення, яким позов задоволено.

Підставою перегляду таких рішень за пунктом 1 частини п'ятої статті 361 КАС України є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, якщо рішення суду ще не виконане. Отже, можна виділити такі умови перегляду за цією підставою: а) неконституційність (конституційність) нормативно-правового акта чи його окремого положення; б) застосування (незастосування) такого акта у справі; в) рішення суду в такій справі не виконане.

Однак Об'єднана палата Касаційного адміністративного суду під час розгляду справи № 808/1628/18 про перегляд судових рішень за виключними обставинами зробила такі висновки. Відповідною постановою Верховного Суду визначено, що положення пункту 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України містять імперативний припис, що встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи може бути підставою для перегляду рішення за виключними обставинами тільки за умови, якщо таке рішення суду ще не виконане.

Словосполучення «ще не виконане», яке вживається у пункті 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України не передбачає множинного тлумачення або множинного його розуміння, а також «розширеного тлумачення». Вказана процесуальна норма має імперативний характер, є чіткою та не може бути застосована інакше ніж це передбачено процесуальним законодавством.

Касаційний адміністративний суд ухвалою від 22.06.2022 у справі № 140/2217/19 передав вирішення заяви позивача про перегляд судового рішення за виключними підставами на розгляд Великої Палати Верховного Суду.

Заява ґрунтувалася на тому, що Конституційний Суд України ухвалив за конституційною скаргою Поліщука С.О. Рішення від 06.04.2022 № 1-р(II)2022, яким визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) пункт 4 статті 16³ Закону № 2011-XII. З уваги на Рішення і викладені в ньому мотиви стосовно виплати одноразової грошової допомоги в більшому розмірі за умови встановлення вищої групи інвалідності або більшого відсотка втрати працездатності лише протягом двох років позивач просив переглянути постанову Верховного Суду від 30.09.2021 у справі № 140/2217/19 за виключними обставинами, відтак скасувати вказану постанову суду касаційної інстанції і залишити без змін рішення першої та апеляційної інстанції в цій справі, якими його позов було задоволено.

Передаючи вказану справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, Суд зазначив про потребу відступити від існуючого у практиці Верховного Суду трактування приписів пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України (та аналогічних за змістом приписів, які містять Господарський процесуальний кодекс України і Цивільний процесуальний кодекс України (далі – ГПК України і ЦПК України відповідно), суть якого у тому, що переглянути за виключними обставинами судові рішення можна у тому випадку, якщо це судові рішення передбачає можливість примусового його виконання. Такими судовими рішеннями

можуть бути тільки ті, якими позов задоволено повністю або частково і які покладають на відповідача певні зобов'язання; водночас, якщо слідувати цій позиції, судове рішення, яким відмовлено у задоволенні позову, не може переглядатися за виключними обставинами з підстав встановлення Конституційним Судом України неконституційності (конституційності) закону, іншого правового акта, чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи. Як приклад зазначеного підходу зазначена постанова Касаційного господарського суду від 29.10.2019 у справі № 922/1391/18, від правового висновку якої пропонувалося відступити і змінити його на інший, яким визнати, що особа, якій у задоволенні позову відмовлено, має право на перегляд судових рішень у зв'язку з виключними обставинами, якщо Конституційним Судом України встановлено неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта, чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи.

Іншою виключною, як її вважала колегія суддів, проблемою, але пов'язаною з попередньою, є, власне, перегляд судового рішення у справі № 140/2217/19 з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р(II)2022, яким пункт 4 статті 16³ Закону № 2011-XII визнаний таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним). Суть в тому, що за цим Рішенням пункт 4 статті 16³ Закону № 2011-XII визнаний неконституційним загалом, тоді як у мотивувальній частині йдеться про обмеження реалізації права на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі дворічним строком в аспекті його домірності (пропорційності) – й саме в такій площині Суд, як зазначено в Рішенні, перевіряв на відповідність Конституції України зазначені приписи Закону. Визнавши неконституційним пункт 4 статті 16³ Закону № 2011-XII загалом, а не в межах порушеного в конституційній скарзі питання, підстав для отримання одноразово грошової допомоги в більшому розмірі у разі встановлення, зокрема, військовослужбовцю вищої групи інвалідності, Закон № 2011-XII – після ухвалення згаданого Рішення – не передбачає взагалі¹⁴⁰.

Велика Палата Верховного Суду ухвалою від 21.07.2022 повернула справу № 140/2217/19 до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду для розгляду у відповідній колегії. Ця ухвала мотивована тим, що обґрунтування касаційного суду не містить підстав, які за своїми кількісними і якісними критеріями проявили б виключну правову проблему, вирішення якої необхідне для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики. За змістом ухвали Великої Палати, судова практика, про яку зазначив касаційний суд, не містить суперечливого розуміння і застосування

140 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 22.06.2022 у справі № 140/2217/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104975539>

аналогічних норм закону, а окреслене касаційний судом питання, з погляду Великої Палати Верховного Суду, може бути вирішене ним самостійно, адже саме Касаційний адміністративний суд своїми рішеннями формує судову практику з метою її єдності й сталості. Крім того, Велика Палата Верховного Суду зауважила, що у постанові від 18.11.2020 у справі № 4819/49/19 вже висловлювалася щодо перегляду судових рішень за виключними обставинами.

Після того, як Велика Палата Верховного Суду повернула справу № 140/2217/19 колегія суддів Верховного Суду постановила ухвалу від 28.09.2022, якою передала справу № 140/2217/19 на розгляд об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. Це рішення мотивоване необхідністю відступити від висновку щодо застосування пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України, викладеного у постанові об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.02.2021 у справі № 808/1628/18.

Ухвалою Верховного Суду у складі Об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду від 21.12.2022 у справі № 140/2217/19 відмовлено у задоволенні заяви про перегляд за виключними обставинами постанови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.09.2021 у справі № 140/2217/19.

Вказане судове рішення Об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду мотивоване таким.

Питання про перегляд за виключними обставинами судових рішень, які набрали законної сили, у зв'язку з встановленою Конституційним Судом України неконституційністю (конституційністю) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи було предметом розгляду не тільки об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду, але й Великої Палати Верховного Суду теж.

У постанові від 18.11.2020 Велика Палата Верховного Суду за текстом постанови зробила висновок, що дія Рішення Конституційного Суду України не може поширюватися на спірні правовідносини, оскільки вони виникли і закінчилися до його ухвалення.

Зазначено також, що рішення Конституційного Суду України має пряму (перспективну) дію, тобто поширюється на правовідносини, що виникли або тривають після його ухвалення (за винятком тих випадків, якщо інше встановлено Конституційним Судом України безпосередньо у тексті ухваленого рішення). З наведених мотивів Велика Палата Верховного Суду констатувала, що немає підстав для задоволення заяви про перегляд за виключними обставинами ухвали Касаційного кримінального суду.

Почасти той самий підхід можна простежити і в постанові Об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду від 19.02.2021 у справі № 808/1628/18. Водночас у зазначеній справі, позаяк текст пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України дещо відрізняється від того, який міститься в пункті 1 частини першої статті 459 КПК України (в останньому випадку немає умови «якщо рішення суду ще не виконане»), увага Об'єднаної палати була зосереджена головню на судових рішеннях, які можуть переглядатися за виключними обставинами з вказаної нормативної підстави.

Висновок, якого дійшла Об'єднана палата Касаційного адміністративного суду у справі № 808/1628/18, і мотиви, якими вона керувалася, зазначені вище. Полягає він у тому, нагадаємо стисло, що судові рішення, яким у задоволенні позовних вимог відмовлено, позаяк воно не може виконуватися у примусовому порядку, не може переглядатися на підставі пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України. Крім того, рішення Конституційного Суду України не має ретроспективної дії й не змінює нормативно-правового регулювання, відповідно до якого суди попередніх інстанцій вирішували спір.

Правова ситуація, яка спричинила звернення позивача до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду із заявою про перегляд постанови цього суду від 30.09.2021 у справі № 140/2217/19 на підставі пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України є подібною (за сутнісними ознаками) до тієї, яка описана у постанові від 19.02.2021 у справі № 808/1628/18. Приписи пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України відтоді не змінилися і застосовуються в тій самій редакції, яку роз'яснювала Об'єднана палата Касаційного адміністративного суду у згаданій постанові; від дати ухвалення постанови від 19.02.2021 у справі № 808/1628/18 й до звернення позивача зі згаданою заявою від 10.05.2022 немає істотного часового розриву, й та правова позиція, яка була висловлена в зазначеній постанові, не втратила актуальності у вимірі суспільних відносин, які існують на час розгляду цієї справи. Водночас якихось обставин, які не були взяті до уваги, коли формулювався правовий висновок у справі № 808/1628/18, проте які могли б вплинути на трактування вказаних приписів статті 361 КАС України, висловленому у постанові від 19.02.2021, й таким чином зумовлювали б потребу його змінити задля правильно застосування, ця справа не містить¹⁴¹.

Хоч судова практика щодо перегляду справ за виключними обставинами є усталеною, проблематичність застосованого підходу до вирішення таких справ лишається актуальною. Тому вбачається, що законодавець може, звернувши на ці проблеми увагу, відкорегувати зазначений інститут з тим, аби людині, яка

141 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.12.2022 у справі № 140/2217/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107984435>

зазнала конституційної несправедливості, держава забезпечувала б 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 України. Тому, попри перспективну дію рішень Конституційного Суду України, людині має бути надана можливість розгляду її справи на підставі закону, що відповідає Конституції України й гарантує право на справедливе вирішення спору, що є основною метою правосуддя.

3.3. ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГАРАНТІЙ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

jus est ars boni et aequi

Складовими правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення є визначення оптимального правового механізму та системи органів, на які покладається обов'язок формування і реалізації публічної правової, фінансової, соціальної політики держави. 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, чесно і справедливо задовольняти суспільні потреби розвитку відповідно у різних типах суспільства (доіндустріальне / земля, індустріальне / капітал, постіндустріальне / розвиток знань і цифрових технологій) на основі ціннісного світогляду у середовищі цифрової економіки та адміністративної кооперації, де з'являються виклики, вирішуються проблеми правового регулювання, окреслюється перспектива розвитку законодавства, удосконалюється обмін інформацією та здійснюється якісний аналіз ризиків і помилок.

Звіти ООН про індекс людського розвитку у світі вимагають міжнародного зіставлення після публікації даних національними статистичними службами. Human Development Index, (HDI/ (ІЛР) – інтегральний показник, що розраховується щорічно для міждержавного порівняння і вимірювання на основі характеристик людського потенціалу досліджуваної території, що поєднує показники: скоригованого реального ВВП на душу населення, рівень тривалості життя, грамотності дорослого населення, сукупної частки учнів у загальній чисельності населення відповідного віку.

Україна з показником 0,773 розташувалася на 77 місці, і це – до початку війни (повідомляє 08.09.2022 «Закон і Бізнес» із посиланням на DW). Міжнародна неурядова організація World Justice Project оприлюднює звіти індексу верховенства права, у рейтингах якого є Україна.

ЄСПЛ у рішенні у справі Hugh Jordan v UK (№ 24746/94, пункт 154) сформулював щодо непрямой дискримінації такі висновки: «якщо загальна політика/політичний курс або захід мають непропорційно шкідливі наслідки для конкретної групи, то вони (загальна політика/курс або захід) можуть вважатися дискримінаційними, незважаючи на те, що вони не спрямовані конкретно на цю групу. Суд не вважає, що статистика сама по собі може виявляти практику, що можна класифікувати як дискримінаційну за значенням статті 14 ЄКПЛ».

Проблемні питання забезпечення гарантій соціального захисту турбують науковців і практиків, законотворців і осіб вразливих груп суспільства, адво-

катів і студентів, шляхи вирішення озвучуються на громадських слуханнях, під час обговорення проєктів нормативно-правових актів та у доповідях.

Масова зневіра щодо влади як носія істини та моралі перенесла всі наслідки подвійного цинізму на ціннісну сферу. Впевненість в аморальності персональних носіїв влади та сприйняття її образу як хижака, який діє проти населення та погрожує новими поборами, сприяла пануванню нігілістичного принципу вседозволеності¹⁴². Український народ втратив повагу і довіру до всіх гілок влади¹⁴³.

Відповідно до статті 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Вища рада правосуддя станом на 27.10.2022 інформує: судді продовжують активно здійснювати правосуддя задля захисту конституційних прав громадян та забезпечення доступу до правосуддя, попри наявні ризики та виклики. За період війни ухвалено та надіслано до Єдиного державного реєстру судових рішень 2 977 567 рішень, що, у свою чергу, свідчить про велику кількість звернень громадян по судовий захист та, на нашу думку, реальну довіру до судової гілки влади¹⁴⁴.

Велика хартія суддів (основні принципи) визначає: судова влада є однією з трьох гілок влади будь-якої демократичної держави. Місія полягає у тому, щоб гарантувати саме існування верховенства права і, таким чином, забезпечити належне застосування закону в неупередженій, справедливій і ефективній манері. Європейська хартія про статус суддів передбачає, що Законом має бути передбачено забезпечення умов, що гарантуватимуть шляхом дотримання вимог щодо освітньої кваліфікації та наявності попереднього досвіду призначення на посаду саме тих осіб, які здатні здійснювати судові обов'язки (пункт 2.2).

Концепція національних стандартів суддівської освіти, що схвалена Науково-методичною радою Національної школи суддів України (протокол від 23.12.2014 № 5) визначає, що суддівська освіта має на меті домогтися досягнення кандидатами на посаду судді та суддями ключових якостей та навичок. Процес підготовки кандидатів на посаду судді та суддів повинен бути спрямо-

142 Суспільні цінності населення України в теоретичних і практичних вимірах / Авт. Колектив: М.І. Михальченко (керівник) та ін. К.: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2013. 336 с. ISBN 978-966-02-6840-1. URL: <https://ipiend.gov.ua/publication/suspilni-tsinnosti-naselennia-ukrainy-v-teoretychnykh-i-praktychnykh-vymirakh/> С. 142.

143 Там само, с. 205.

144 Кількість звернень громадян до суду засвідчує довіру до судової влади / <https://hcj.gov.ua/news/kilkist-zvernenn-gromadyan-do-sudu-zasvidchuye-doviru-do-sudovoyi-vlady>

ваний на розвиток та удосконалення якостей та психологічну адаптацію до професії судді. Кожна програма підготовки суддів є переліком взаємопов'язаних курсів, створених на основі інтерактивних методів навчання дорослої високопрофесійної аудиторії, що сприяють досягненню чітко визначених навчальних цілей. Кожен навчальний курс та програма підготовки суддів загалом має сприяти утвердженню конституційних цінностей поваги до прав людини та громадянина, верховенства права та непорушності принципів суддівської етики. Національні стандарти суддівської освіти базуються на ключових цінностях Національної школи суддів України, відображених у Стратегії розвитку Національної школи суддів на 2016-2020 роки, якими є: професіоналізм, інноваційність, ефективність, лідерство та співпраця, відповідальність і добросесність¹⁴⁵. Національна школа суддів України у співпраці з Національним суддівським коледжем у м. Ріно (США) за сприяння Програми USAID «Справедливість для всіх» провела 8, 13 грудня 2022 року сесії вебінару «Дослідження нейронауки у сфері прийняття судових рішень» за участі професорки Кімберлі Папйон, докторки права Школи права Колумбійського університету, фахівчині з нейробиології та клітинної біології, когнітивної психології, генетики і геноміки з метою підвищення рівня кваліфікації суддів, помічників суддів та працівників апаратів судів.

ЄСПЛ у справі Бочан проти України (№ 2) (заява № 22251/08, пункт 62) зазначив: свавільність рішення національного суду, яке в принципі не мало правових підстав за національним законодавством та не мало жодного зв'язку між встановленими фактами, застосовним правом та результатами провадження, становила «відмову у правосудді»; обґрунтування Верховного Суду України становило не просто інше розуміння правового документа. ЄСПЛ зазначає у пункті 64, що обґрунтування Верховного Суду України можна тлумачити лише як «грубе свавілля» або «відмову у правосудді» у тому розумінні, що викривлений виклад рішення 2007 року у першій справі «Бочан проти України» (*Bochan v. Ukraine*) призвів до руйнування намагань заявниці домогтися розгляду у рамках передбаченої національним законодавством процедури касаційного типу її майнових вимог на підставі рішення ЄСПЛ у попередній справі. Ідея, що лежить в основі поняття «*erreur manifeste d'appréciation*» (концепція адміністративного права Франції) у тому вигляді, в якому воно використовується у контексті пункту 1 статті 6 Конвенції з прав людини і основоположних свобод, безсумнівно, полягає у тому, що якщо помилка національного суду **щодо питань права або факту** є настільки очевидною, що її можна кваліфікувати як

145 Концепція національних стандартів суддівської освіти – Додаток 5 до Регламенту НШСУ, затвердженого наказом від 24.06.2016 №34. URL: <http://nsj.gov.ua/ua/about/symbols/>

«явну помилку» (тобто помилку, якої не міг би припуститися розумний суд), вона може порушити справедливість провадження (пункт 62).

Конституційний Суд України вважає, що гарантування приписом частини другої статті 55 Конституції України кожному права на доступ до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є вимогою принципу верховенства права. Такий доступ не означає автоматичної незаконності цих рішень, дій або бездіяльності, а спрямований на перевірку в судовому порядку їх законності та правомірності, що не лише забезпечує ефективний захист прав, свобод кожної особи, якої стосується неправомірна діяльність суб'єктів владних повноважень, а й сприяє підтримці законності та правопорядку в цілому шляхом виявлення та усунення нелегітимних проявів у такій діяльності (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі від 24.06.2020 № 6-р(II)/2020).

За змістом пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий розгляд його справи судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру.

ВПВС щодо підсудності справи № 990/6/22 з питань бездіяльності ВПУ (в особі Апарату ВПУ) щодо неувідповіднення розміщеного на офіційному вебсайті ВПУ електронного тексту статті 16 Закону України **«Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»** з редакцією з урахуванням змін згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» висновує таке у постанові від 07.07.2022: технічна помилка стосується внутрішньої структури нормативно-правового акта, до якого вносилися зміни, а не змісту його норм, тобто має суто формальний характер (пункт 28), виправлення такої технічної помилки можливе лише шляхом внесення парламентом змін до закону (пункт 29), використання згаданого технічного недоліку не може слугувати меті відновлення порушеного права (пункт 31). В окремій думці (частково розбіжна) суддів Великої Палати Верховного Суду у справі № 990/6/22 наголошується: суди обох інстанцій вважали, що жодну з позовних вимог не можна розглядати ні за правилами адміністративного, ні за правилами будь-якого іншого судочинства. Проте такий підхід є помилковим, бо лише дві позовні вимоги з шести стосувалися законотворчої діяльності відповідача. Тому тільки ці дві вимоги не належать до юрисдикції судів. Інші ж чотири, які стосуються ведення відповідачем його офіційного вебсайту, належать до юрисдикції адміністративного суду. Тому Велика Палата Верховного Суду мала задовольнити апеляційну скаргу позивача частково (пункт 8); право на доступ до суду реалізується на підставах і в порядку, встановлених законом. Кожний із процесуальних кодексів встановлює обмеження щодо кола питань, які можна вирішити у межах відповідних судових процедур. Зазначені обмеження

спрямовані на дотримання оптимального балансу між правом людини на судовий захист і принципами юридичної визначеності, ефективності й оперативності судового процесу (пункт 9).

Спір військовослужбовця з військовою частиною є публічно-правовим. ВП ВС у постанові від 08.06.2022 у справі № 362/643/21¹⁴⁶ зробив висновок про те, що у спорах щодо соціальних гарантій військовослужбовців і членів їхніх сімей під час оскарження рішень, дій, бездіяльності відомчих житлових комісій – спори з проходження військової служби, зокрема з приводу соціального захисту військовослужбовців (включно зі спорами з військовими частинами щодо реалізації гарантій забезпечення військовослужбовців житловими приміщеннями) визначив, що належать до юрисдикції адміністративних судів. Для забезпечення єдності судової практики щодо визначення юрисдикції суду з розгляду спорів з приводу проходження військової служби, а саме щодо оскарження особами з числа військовослужбовців рішень, дій чи бездіяльності відомчих житлових (житлово-побутових, з контролю за розподілом житла) комісій, ВП ВС відступила від висновку щодо розгляду таких спорів за правилами цивільного судочинства, викладеного в низці постанов ВП ВС, КЦС ВС та Верховного Суду України. Велика Палата Верховного Суду зауважує, що, хоч у справах № 488/1176/14-а і № 806/5217/15 позови були з іншим предметом, ніж у справі № 362/643/21 (не були пов'язаними із зарахуванням військовослужбовця на квартирний облік чи зняттям з такого обліку), саме за змістовим критерієм спірні правовідносини у перших двох справах є подібними до тих, які виникли у справі № 362/643/21, бо теж стосуються реалізації військовослужбовцями соціальних гарантій забезпечення житловими приміщеннями, а ці гарантії позивачі у вказаних справах отримали у зв'язку з проходженням військової служби (пункт 64). У позовній заяві позивач вказав, що його вимоги треба розглядати за правилами цивільного судочинства з огляду на висновки Чернігівського окружного адміністративного суду, викладені в ухвалі від 04.04.2018 у справі № 825/1347/18. ВП ВС погодилася з висновком судів першої й апеляційної інстанцій про юрисдикцію адміністративного суду щодо заявлених позовних вимог. Але ці суди не звернули увагу на виникнення унаслідок закриття провадження у цивільній справі **юрисдикційного конфлікту**, що формально унеможливорює доступ позивача до адміністративного суду. Тому розгляд цього спору необхідно продовжити за правилами цивільного судочинства (пункт 68). У разі закриття провадження у справі повторне звернення до суду зі спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав не допускається (частина 2 статті 239 КАС України).

146 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.06.2022 у справі № 362/643/21. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/105301901>

Оскільки людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3 Конституції України), то виконуючи завдання адміністративного судочинства, судді адміністративної юрисдикції покликані перевіряти втручання у права і свободи особи за критеріями частини 2 статті 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у контексті дотримання принципів належного врядування і стандартів поведінки суб'єктів публічної адміністрації.

Суд, за правилами КАС України, покликаний захистити і ефективно відновити порушене право особи (стаття 2). Верховний Суд неодноразово підкреслює: обов'язковою умовою надання правового захисту судом є наявність відповідного порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод або інтересів особи на момент її звернення до суду. Порушення має бути реальним, стосуватися (зачіпати) зазвичай індивідуально виражених прав чи інтересів особи, яка стверджує про їх порушення (постанови від 31.07.2018 у справі № 826/6074/16, 31.01.2020 у справі № 648/1899/17).

Людина, маючи розум, сама вирішує, пропускаючи через свій розум та через ту міру совісті, яка в неї є, що їй і як їй чинити в певний момент¹⁴⁷. Доречно пам'ятати висновки суддів у справі: «коли ми судимо, судять і нас. Тому, ухвалюючи рішення згідно із законом, ми маємо діяти по совісті»¹⁴⁸.

Відповідно до вимог Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» допущення суддею недоброчесної поведінки є підставою дисциплінарної відповідальності судді (стаття 106). 29.09.2022 Велика Палата Верховного Суду висноує у постанові у справі № 9901/230/19¹⁴⁹, що

147 Головатий С.П. URL: <https://www.unian.ua/politics/.html>; Суддя Конституційного Суду України, экс міністр юстиції України, колишній віце-президент ПАРЕ Сергій Головатий у лекції: ПРО ЛЮДСЬКІ ПРАВА приділяє увагу поняттям: «human rights», офіційній назві Декларації ООН 1948 як «universal», «bill of rights», «fundamental rights» або «fundamental freedoms», «the rule of law». URL: https://rd.ua/storage/attachments/Головатий_2017_Лекція.pdf; С.Головатий. Верховенство права. Монографія у 3-х кн. К. 2006.

148 Суддівський розсуд / Голова Верховного суду Ізраїлю Аарон Барак досліджує проблеми вибору під час розгляду суддею складної справи, що має кілька законних рішень. URL: <https://jurkniga.ua/sudeyskoe-usmotrenie/>; справа «Громадський комітет боротьби із застосуванням тортур в Ізраїлі проти Держави Ізраїль» (HCJ 5100/94) / Головуючий Аарон Барак 06.09.1099. URL: http://elyonl.court.gov.il/files_eng/94/000/051/a09/94051000.a09.htm; <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsqIpKjSuhb3H3Sm4FHctH5MPAz7bCFJWcB2YEW5m1HcSckhOANTf2htk19kbVPe0mbHwIjyWTL1dXFWFB8ZRZpD3fohl%2F9e eoZReS3a1UuAV>

149 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.09.2022 у справі № 9901/230/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106788149>.

добросесність – це необхідна морально-етична складова діяльності судді, що, серед іншого, визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго ставлення до сторін у справах та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та здійсненні правосуддя)¹⁵⁰.

Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюються: порядок встановлення державних стандартів; військові звання та інші спеціальні звання; державні нагороди; бюджетна система України; система оподаткування, та визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки.

Основи законодавства України про охорону здоров'я визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини у цій сфері з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності й довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості. Відповідно до статті 45 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-XII забороняється проведення науково-дослідного експерименту на хворих, ув'язнених або військовополонених. Порядок організації та проведення військово-лікарської експертизи встановлюється Кабінетом Міністрів України (стаття 70). Порядок та умови проведення альтернативної медичної експертизи визначаються Кабінетом Міністрів України (73).

Можливість оскарження висновків ВЛК (військово-лікарської комісії) передбачена також наказом Міністерства оборони України від 14.08.2008 № 402 (zareestrovaniy в Мінюсті 17.11.2008 за № 1109/15800) «Про затвердження Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України». Питання медичного огляду регулюється розділом II Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України, затвердженого наказом Міністерства оборони України від 14.08.2008 № 402. Відповідно до пункту 254 Статуту внутрішньої служби ЗСУ військовослужбовці зобов'язані негайно пови-

150 Большая Палата ВС рассмотрела дело судьи, которому ВСП отказал во внесении представления Президенту о назначении, несмотря на прохождение квалификационного. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/252717-bolshaya-palata-vs-rassmotrela-delo-sudi-kotoromu-vsp-otkazal-vo-vnesenii-predstavleniya-prezidentu-o-naznachenii-nesmotrya-na-prokhozhenie-kvalifitsenivaniya>

домити про захворювання безпосередньому начальникові, який зобов'язаний направити хворого до медичного пункту частини.

Верховний Суд у постанові у справі № 810/5009/18 дійшов висновку, що надання оцінки діагнозу позивача на предмет того, чи підпадає він під дію статей розкладу хвороб, станів та фізичних вад, що визначають ступінь придатності до військової служби виходить за межі судового розгляду суду касаційної інстанції (пункт 70). Верховний Суд у справі № 815/5707/16 зазначає про безпідставність вимог позивача щодо зобов'язання ЦВЛК ДПС України скасувати постанову «обмежено придатний до військової служби» у свідоцтві про хворобу та віднесення встановленого йому діагнозу до граfi IV Розкладу хвороб. Оскаржуваний висновок ВЛК прийнято з урахуванням виявлених у позивача захворювань та на підставі цього лікарняна комісія дійшла висновку про відсутність підстав для винесення постанови з формулюванням «непридатний до військової служби в мирний час, обмежено придатний у військовий час» (плавуча казарма (проекту Р-140), на якій позивач проходив службу, не зареєстрована в Державному судовому реєстрі України чи в Судовій книзі України). Верховний Суд у постанові від 30.11.2021 у справі № 826/17175/18 встановив, що судами попередніх інстанцій не було встановлено обставин щодо оскарження позивачем постанови ВЛК про придатність особи до військової служби як до ЦВЛК, так і до суду. Підстав вважати, що таке рішення ВЛК є протиправним чи за суттю, чи за процедурою його прийняття наразі суд не вбачав. Верховний Суд у справі № 820/5570/16, де позивач **не призваний** на військову службу, зазначив: під час оголошення наступної призовної компанії позивач підлягає повторному огляду ВЛК, за висновком якої призовна комісія буде приймати рішення про направлення позивача на військову службу або звільнення його від проходження військової служби чи надання відстрочки. Факт проходження позивачем медичного огляду восени 2016 року встановлено судом апеляційної інстанції в результаті оцінки наявних у справі доказів. Верховний Суд відхилив доводи скаржника про те, що суд повинен захистити права особи шляхом задоволення цього позову, позаяк це впливає на розгляд кримінального провадження, внесеного стосовно нього до Єдиного реєстру досудових розслідувань за статтею 335 Кримінального кодексу України (ухилення від призову на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу). Верховний Суд у справі № 826/13095/15 звертає увагу, що звернувшись до суду з адміністративним позовом та заявивши позовні вимоги до Подільського районного у місті Києві військового комісаріату в особі голови комісії – лікаря-невролога, позивачем було неправильно обрано спосіб захисту своїх прав, які він вважає порушеними, оскільки згідно з нормами пункту 2.1 Положення про ВЛК є колегіальним органом і рішення про придатність або непридатність

особи до військової служби приймається ВЛК колегіально, а не одноосібно її головою.

18.10.2022 Верховна Рада України прийняла в цілому законопроект «Про внесення зміни до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», який підписав Президент України, що передбачають особливості призову на строкову військову службу та діяльності призовних комісій під час дії воєнного стану, яким також передбачається, що міськими та районними державними адміністраціями будуть створені призовні комісії, територіальні центри комплектування викликатимуть призовників для проведення медичних оглядів.

Вимога об'єктивності дозволяє уникнути багатьох помилок, пов'язаних зі схильністю людей відстоювати лише ту думку, що відповідає їхнім інтересам, уподобанням й особистим прагненням¹⁵¹. Успіх в пізнанні істини забезпечує знання і реалізація людиною норм духовного права, яке містить онтологічну емпіричну базу і забезпечує моделювання у праві істини¹⁵². Стає очевидним зв'язок права і справедливості¹⁵³. Ступінь переконання, що повинен мати суд, аби ствердити в рішенні, що певна подія скоріше трапилась, аніж ні, і є стандартом доказування¹⁵⁴. Встановлюючи наявність або відсутність фактів, суд враховує, що доказування не може ґрунтуватися на припущеннях (Стандарт доказування: внутрішнє переконання чи баланс вірогідностей)¹⁵⁵.

Верховний Суд у складі Судової палати для розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду в справі № 1.380.2019.006957 дійшов висновку: особи, стан здоров'я яких погіршиться після спливу двох років з часу первинного встановлення факту ушкодження здоров'я, втрачають право на перерахунок в збільшеному розмірі одноразової грошової допомоги. Такий підхід має гарантувати принцип правової визначеності для особи та запобігання можливих помилок з боку суб'єктів (органів МСЕК), які встановлюють причиново-наслідковий зв'язок між зазваною травмою або захворюванням та ступенем зумовленого ними погіршення стану здоров'я, визначивши, що лише упродовж дворічного проміжку часу це можливо встановити достовірно. Вер-

151 Левицька О.В. Дисертаційне дослідження ІСТИНА У ПРАВІ: гносеологічний вимір. Львів, 2018. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1698/dysertaciynarobotanazdobuttyana ukovogostupenyakandydatayurydychnyhnauklevykyokiyoksanyvolodymyrivny.pdf> - С. 53.

152 Там само, с. 4.

153 Там само, с. 140.

154 Стандарти доказування в дисциплінарних провадженнях щодо правників: які вони та якими мали б бути. URL: <https://dejure.foundation/-standarty-dokazuvannia>

155 Стандарт доказування: внутрішнє переконання чи баланс вірогідностей. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/standart-dokazuvannya-vnutrishne-perekonannya-chi-balans-virogidnostey.html>

ховний Суд у справі № 1.380.2019.006957 висноває, що держава, незалежно від завершення цього дворічного строку, зберігає для такої особи всі інші, крім права на отримання ОGD, гарантії права на соціальний захист, гарантованого, зокрема, частиною п'ятою статті 17 (держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей) та статтею 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), що деталізовані в низці Законів України та підзаконних нормативно-правових актах.

Верховний Суд, розглядаючи справу № 240/10153/19, виходив з презумпції конституційності положення пункту 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII.

У справі № 3-192/2020(465/20) за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців) у Рішенні КСУ від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII зі змінами, що втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Верховний Суд у справі №296/8156/17 звертає увагу на те, що первинно інвалідність III групи встановлена з 24.01.2013, а зміна групи інвалідності на II відбулась з 18.12.2015. Оскільки між цими подіями минуло понад два роки, позивач не має права на отримання одноразової грошової допомоги. Рішенням Конституційного Суду України (Другий сенат) від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 у справі про посилений соціальний захист військовослужбовців положення пункту 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII визнано такими, що не відповідають Конституції України, а саме: статтям 1, 3, частині першій та другій статті 8, частині п'ятій статті 17, частині першій статті 17 Конституції України. Зазначена юридична позиція Конституційного Суду України може бути застосована судами тільки з дня ухвалення Конституційним Судом відповідного рішення, тобто з 06.04.2022. Оскільки правове регулювання правовідносин, що є предметом цієї справи, змінилося з 06.04.2022 унаслідок відповідного рішення Кон-

ституційного Суду України, то Верховний Суд не вбачає підстав для відступу від позиції, сформованої Верховним Судом за наслідками розгляду справи №240/10153/19. Подібна позиція висловлена Верховним Судом у постанові від 03.06.2022 у справі № 340/5086/20.

Верховний Суд у справі № 280/5907/19 встановив, що за наслідками повторного огляду III групу інвалідності позивачу встановлено з 04.06.2019, під час первинного огляду органами МСЕК – 03.03.2015, позивачу встановлено ступінь втрати працездатності 25%. Оскільки між цими подіями минуло понад два роки, позивач не має права на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі. Відповідач під час прийняття рішення про відмову позивачу у призначенні одноразової грошової допомоги діяв відповідно до вимог чинного Закону, а тому підстав для задоволення позову немає. Аналогічні висновки у подібних правовідносинах сформовано Верховним Судом у постановках від 28.10.2021 у справі № 440/2826/20, від 18.11.2021 у справі № 806/2077/18, від 14.01.2022 у справі №825/1578/18, від 01.06.2022 у справі №240/9429/19, від 08.06.2022 у справі №420/3054/19 та інших. Одночасно із цим колегія суддів враховує ту обставину, що Рішенням Другого сенату Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 у справі № 3-192/2020(465/20) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) пункт 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII. Наявність цього рішення не змінює правового регулювання спірних правовідносин на час їх виникнення та на час прийняття рішення судом апеляційної інстанції, позаяк положення пункту 4 статті 16-3 Закону № 2011-XII були чинними та підлягали застосуванню, що не свідчить про допущення помилки судом під час вирішення спору.

Про особливості встановлення трирічного строку звернення щодо призначення та виплати одноразової допомоги у разі загибелі (смерті), поранення (контузії, травми або каліцтва) чи інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів йдеться у справі № 480/4365/20¹⁵⁶, де було встановлено судами попередніх інстанцій та підтверджується матеріалами справи, позивачка не зверталася до уповноважених органів щодо призначення та виплати їй одноразової допомоги у зв'язку зі смертю її чоловіка, і відповідно, щодо позивачки у цій справі до 01.01.2014 не приймалося рішення про виплату їй одноразової грошової допомоги. Враховуючи норми пункту 2 Перехідних положень Закону № 5040-VI, розгляд заяви та виплата позивачці одноразової грошової допомоги повинна здійснюватися відповідно до Закону № 2011-XII, з урахуванням змін, що були внесені Законом № 5040-VI і набрали чинності з 01.01.2014. Колегія суддів Верховного Суду зазначила, що, відповідно до ча-

156 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.08.2021 у справі № 480/4365/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98839717>

стини восьмої статті 16-3 Закону № 2011-XII, особи, які мають право на отримання одноразової грошової допомоги, передбаченої цим Законом, можуть реалізувати його протягом трьох років з дня виникнення у них такого права. Враховуючи вищезазначене правове регулювання та обставини цієї справи, колегія суддів Верховного Суду визнала за необхідне вказати, що оскільки до набрання чинності Законом № 5040-VI законодавством не було встановлено строків звернення заінтересованої особи до уповноваженої особи щодо нарахування та виплати одноразової грошової допомоги, то до випадків, які сталися до 01.01.2014 і щодо яких уповноваженим органом не було прийнято рішення про призначення та виплату одноразової грошової допомоги, трирічний строк, встановлений статтею 16-3 Закону № 2011-XII, необхідно застосовувати з 01.01.2014. У зв'язку із цим, у вказаних випадках, трирічний строк звернення заінтересованої особи із заявою до уповноваженого органу щодо призначення та виплати одноразової грошової допомоги у зв'язку зі смертю під час виконання обов'язків військової служби спливає 31.12.2016.

Колегія суддів зазначила, що якщо виходити із того, що у випадках, які сталися до 01.01.2014 і щодо яких особа не зверталася до уповноваженого органу стосовно призначення та виплати їй одноразової грошової допомоги, строк звернення не застосовувати взагалі, а щодо випадків, що сталися після 01.01.2014 застосувати трирічний строк, то вказане буде порушувати конституційний принцип рівності прав та свобод людини і матиме ознаки дискримінації (стаття 24 Конституції України) для осіб, які одночасно звернуться із заявою про призначення та виплату одноразової грошової допомоги, зумовленої подіями більш ніж трирічної давності.

Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідним і загальним. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного суду України у справі від 22.09.2005 № 5-рп/2005).

23.11.2022 ухвалою № 33-у(II)/2022 у справі № 3-161/2021(334/21) Другий Сенат КСУ відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Польового Юрія Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», статей 11, 21 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», зазначивши, зокрема: у конституційній скарзі **не вказано**, яке з **гарантованих**

Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, *заявлено порушення* унаслідок застосування Закону № 796.

Значення правової, комунікативної, культурної, інформаційної, соціальної цінності правосуддя складно перебільшити у суспільному просторі, де шукають ефективного захисту, прагнуть процесуальної і дистрибутивної справедливості, хочуть чути правду в умовах дезінформації, змінюють «навіяну/стереотипну» недовіру до суду на визнання/сприйняття істини в авторитетному судовому рішенні. Якісне правозастосування, майстерність у тлумаченні норм права, дотримання правил провадження і суддівської етики, аналіз помилок (добросовісних, необережних, умисних) і судової практики, підвищення професійного потенціалу помічників суддів, напрацювання навичок критичного мислення та фінансове забезпечення судового процесу із застосуванням сучасних цифрових технологій є підґрунтям ефективного здійснення суддями правосуддя.

Проблема захисту конституційних прав людини саме з погляду розуміння судами їхньої природи як фундаментальних набуває актуальності, що вимагає належного осмислення підходів до застосування Конституції як джерельної основи під час здійснення правосуддя. Феномен Конституції не вичерпується її текстом (формальним змістом) – вона становить систему базових цінностей, покликаних обмежувати будь-які прояви свавілля публічної влади задля гарантій людських прав¹⁵⁷.

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) у пункті 41 Доповіді про правовладдя, ухваленій на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25 – 26.03.2011), застерігаючи, що дискрецію належить стримувати буквою й метою закону (пункт 12), позаяк поняття правовладдя вимагає, щоб усі, хто уповноважений ухвалювати рішення, ставилися до кожного на основі гідності, рівності й здорового глузду та, відповідно, до приписів права, а також щоб кожен мав можливість оскаржити неправомірність рішень у незалежному та безсторонньому суді, де кожному забезпечено справедливі процедури (пункт 16), повідомляє про можливий консенсус стосовно безумовних складників правовладдя: (1) законність, включаючи прозору, з'ясовну (пояснену) та демократичну процедуру надання юридичної сили актам права; (2) юридична визначеність; (3) заборона свавільності; (4) доступ до правосуддя в особі незалежних і безсторонніх судів, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; (5) дотримання людських прав; (6) недискримінація та рівність перед приписами права. Документ щодо зобов'язань ОБСЄ стосовно правовладдя наводить різноманітні види зобов'язань країн-членів у

157 Єзеров А.А. Застосування Конституції під час здійснення правосуддя: вихідні принципи. URL:<https://constitutionalist.com.ua/zastosuvannia-konstytutsii-priy-zdijsnenni-pravosuddia-vykhidni-pryntsyty/>

ділянках незалежності судівництва й адвокатської діяльності, безстороннього функціонування судів, а також у ділянці чинення правосуддя. Ухвалене в Гельсінкі Рішення Ради Міністрів № 7/08 про «Подальше зміцнення правовладдя на просторі ОБСЄ» заохочує країни-учасниці зміцнювати правовладдя, з-поміж іншого, в таких сферах: незалежність судівництва; дієве чинення правосуддя; право на справедливий суд; доступ до суду; підзвітність державних органів та посадових осіб; додержання правовладдя в ділянці публічної адміністрації; право на правничу допомогу та додержання людських прав стосовно осіб, утримуваних під вартою; запобігання катуванню або іншому жорстокому, нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню або покаранню; підвищення обізнаності та освіта щодо правовладдя в середовищі правничої професії та для загалу; наявність дієвих засобів юридичного захисту та доступ до них; дотримання стандартів правовладдя й практики щодо них у системі кримінальної юстиції; боротьба з корупцією (пункт 26)¹⁵⁸.

У преамбулі Міжнародного пакту про громадянські та політичні права вказується, що «права випливають з властивої людській особі гідності». Визнання гідності, властивої всім членам людської сім'ї, та рівних і невід'ємних прав їх є основою свободи, справедливості й загального Миру. Відповідно до статті 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII) Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування. Відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (частина п'ята статті 17); рівність прав жінки і чоловіка забезпечується встановленням для жінок пенсійних пільг (частина друга статті 24). Згідно із Конституцією 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 (частина перша статті 46); утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу (частина третя статті 52);

158 Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Верховенство права: Доповідь, схвалена Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). CDL-AD (2011)003rev. URL:[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr)

подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (стаття 16).

Згідно зі статтею 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».

У 2000 році прийнято Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», де визначено правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій. Базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

Важливою складовою соціальних гарантій є встановлення прожиткового мінімуму і мінімальної заробітної плати, впровадження індексації доходів, надання фінансових та інших преференцій для початку власного бізнесу справедливості¹⁵⁹. Пенсійне забезпечення є домінуючою складовою соціального забезпечення населення і виступає як базова і важлива гарантія стабільного розвитку суспільства, оскільки охоплює одночасно інтереси як працездатного, так і непрацездатного населення справедливості¹⁶⁰.

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). Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподі-

159 Ніколаєць К.М. Соціальна політика в Україні (у 90-х роках ХХ ст.): монографія / К.М. Ніколаєць. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 296 с. С. 6.

160 Там само, с. 130.

лу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян (Рішення КСУ 17.03.2005 № 1-рп/2005). Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 № 3-рп/2012).

Держава зобов'язана створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, що сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення; заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи у разі настання можливих соціальних ризиків (абзац четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2018 № 5-р/2018).

Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС, що зазначається у додатку XL до глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво». Сторони посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації (стаття 419 розділу V), Україна забезпечує поступове наближення до права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, як зазначено у Додатку XL до цієї Угоди про асоціацію (стаття 424)¹⁶¹.

Конвенція МОП № 117 про основні цілі та норми соціальної політики ухвалена на 46-й сесії Генеральної конференції Міжнародної організації праці 22.06.1962 містить розділи, що присвячені підвищенню життєвого рівня, винагороді працівників, забороні дискримінації, освіті та професійному навчанню. Конвенцією про мінімальні норми соціального забезпечення МОП № 102 (ратифіковано із заявою Законом від 16.03.2016 № 1024-VIII) передбачається (на яку можна посилатися як на Конвенцію 1952 року): термін «встановлений» означає визначений національним законодавством або такий, що впливає з нього (пункт «а» частини 1 статті 1).

161 Угода про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciju>

Кабінет Міністрів України відповідно до розділу VI Конституції України, зокрема: 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 1-1) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України (стаття 116).

Кабінет Міністрів України є органом, який забезпечує проведення державної політики у соціальній сфері, а Пенсійний фонд України – органом, який реалізує таку політику, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (Рішення 26.12.2011 № 20-рп/2011 Конституційного Суду України у справі № 1-42/2011 за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 23.12.2010 № 2857-VI із змінами). Конституційний Суд України дійшов висновку, що пункт 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону № 2857 встановлює механізм реалізації положень законів України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796, «Про соціальний захист дітей війни» № 2195, «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» №2262, а тому не суперечить статті 75, пункту 3 частини першої статті 85, статті 95 Конституції України. Конституційний Суд України розглядає принцип збалансованості бюджету як один з визначальних поряд з принципами справедливості та пропорційності (розмірності) у діяльності органів державної влади, зокрема в процесі підготовки, прийняття та виконання державного бюджету на поточний рік. У пункті 11 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України встановлено, що предметом регулювання закону про Державний бюджет України є додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

У справі № 2а-14068/09/2670 заступник Генерального прокурора України звернувся до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Кабінету Міністрів України про визнання незаконним та нечинним пункт 14 постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 № 530 «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян» суд апеляційної інстанції встановив,

що, приймаючи постанову від 22.05.2008 № 530, Кабінет Міністрів України не врахував Висновок Міністерства юстиції України про результати правової експертизи проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян», тому визнав нечинним пункт 14 постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 № 530 з дня його прийняття.

Верховний Суд у справі № 712/8985/17 наголосив: за умови перебування особи (позивача) у правовідносинах, що регулюються нормативно-правовим актом і який оскаржується до адміністративного суду, строк звернення до адміністративного суду із позовом не може обмежуватися шістьма місяцями.

У пункті 10 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 № 9 зазначається: конституційні положення про законність судочинства та рівність усіх учасників процесу перед законом і судом (стаття 129 Конституції України) зобов'язують суд забезпечити всім їм рівні можливості щодо надання та дослідження доказів, заявити клопотання та здійснення інших процесуальних прав.

До умов гарантування прав можна використати приписи Конституції України: держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13), державне соціальне страхування за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення (частина друга статті 46), громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх соціально-економічних прав та інтересів (частина третя статті 36), ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (частина перша статі 44), батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття (частина друга статті 51), повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків (частина друга статті 51) та інші чинники: право на соціальний захист гарантується створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (частина друга статті 46), громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (частина друга статті 47), охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних програм (частина друга статті 49), фінансування державою через відповідні програми закладів для догляду за непрацездатними, закладів охорони здоров'я, а також створення механізмів забезпечення житлом)¹⁶².

162 Ян Берназюк, Конституційні гарантії соціального захисту: презентація виступу і джерела.
URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_prezent/Prezent_Konst_garantii_soc_zahust.pdf

Гарантії прав і свобод людини і громадянина – один із невід’ємних елементів правового статусу людини та громадянина; система умов, засобів, принципів і норм, що забезпечують здійснення, охорону й захист прав і свобод людини та громадянина; необхідна передумова виконання суб’єктами правовідносин обов’язків, покладених на них для реалізації зазначених прав і свобод¹⁶³.

Конституційні гарантії – це передбачені Основним Законом України умови, засоби, методи і механізми, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до Конституції України, «гарантії, гарантує» використовується 31 раз, окреслюється соціальний захист окремих груп: жінки; військовослужбовці; члени сімей військовослужбовців; особи, які постраждали унаслідок Чорнобильської катастрофи; особи, які повністю, частково або тимчасово втратили працездатність; особи, які втратили годувальника; особи, які мають статус безробітного; особи, які досягли старості (пенсіонери); діти, позбавлені батьківського піклування; діти-сироти. Законодавець визначає інші групи осіб, що отримують соціальний захист, допомогу – дитина війни; судовий захист вразливих осіб: відповідно до частини п’ятої статті 131-2 Конституції України законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у справах щодо захисту соціальних прав; відповідно до частини другої статті 57 КАС України у справах незначної складності, зокрема, щодо захисту соціальних прав, представником може бути не адвокат, а будь-яка фізична особа, яка має адміністративно процесуальну дієздатність. Визначення обов’язкових гарантій соціального захисту не виключає можливості запровадження законом інших додаткових гарантій у цій сфері (КСУ 17.03.2005 № 1-рп/2005): оплата доставки і виплати пенсій, грошової допомоги за рахунок держави для пенсіонерів і малозабезпечених незалежно від місця їх проживання (КСУ 20.06.2001 № 10-рп/2001); встановлення меншого порівняно з чоловіками пенсійного віку для жінок (КСУ 04.06.2019 № 2-р/2019); призначення пенсії за вислугу років для осіб, які в особливих умовах виконували певні професійні функції (04.06.2019 № 2-р/2019).

Конституційний Суд України зазначив: за своїм змістом положення частини другої статті 22 Конституції України передбачають, з одного боку, обов’язок держави гарантувати конституційні права і свободи, насамперед право людини на життя, а з іншого – утримуватись від прийняття будь-яких актів, що призводили би до скасування конституційних прав і свобод, а отже – і права людини на життя. Виходячи з положень частини другої статті 8 Конституції України, норма частини другої її статті 22 має враховуватись під час прийняття законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відповідних суспільних відносин (абзаци другий, третій пункту 3 мотивуваль-

¹⁶³ Енциклопедія сучасної України. URL: https://esu.com.ua/search_articles.php?id=28680

ної частини Рішення від 29.12.1999 № 11-рп/1999. Україна як демократична і правова держава закріпила принцип поваги і непорушності прав та свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загально визначених прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав (стаття 1, частина друга статті 3, статті 21, 22, 64 Конституції України) – йдеться у рішенні від 22.09.2005 № 5-рп/2005 (абзац перший підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини). Конституційний Суд України виходить із того, що Україна як правова держава має своїм пріоритетом гарантування прав і свобод людини і громадянина. З цією метою держава зобов'язана запроваджувати юридичне регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, необхідне для забезпечення реалізації прав і свобод кожної особи та їх ефективного поновлення. Окремі конституційні цінності, зокрема недоторканність людини як гарантія від посягань з боку інших осіб на права і свободи, насамперед основоположне право на свободу, потребують посилення гарантій їх захисту (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13.09.2019 № 4-р/2019).

Важливо розрізнити поняття «соціальна захищеність» і «соціальний захист». **Соціальна захищеність** – це конституційне і законодавче забезпечення всього комплексу прав і свобод людини. Необхідність соціальної захищеності громадян викликає суспільну потребу в наявності в державі системи законів, компенсуючи недосконалість організації виробництва і розподілу матеріальних благ. Сутність соціальної захищеності полягає також в законодавчому забезпеченні економічних, політичних, соціальних та інших прав, свобод та інтересів громадян. **Соціальний захист** – це більш конкретне поняття, яке зводиться до практичної роботи всіх гілок влади щодо реалізації прав і свобод громадян, тобто, соціальної роботи. У літературі розрізняють два види соціального захисту. Абсолютний – це забезпечення всім членам суспільства гарантованого мінімуму рівня життя, це вкрай необхідний рівень життєвих благ, достатній для підтримання здоров'я і працездатності громадян, що не повинно розглядатися як привілей для обраних. У той же час обмежений соціальний захист – це забезпечення державою соціальних гарантій відносного благополуччя конкретній особі або категорії громадян. Його мета – застрахувати громадян від можливого зменшення рівня доходів і зниження життєвого рівня. Соціальний захист включає в себе надані суспільством заходи, спрямовані не тільки на ліквідацію або мінімізацію соціально несприятливих наслідків, але й на запобігання їх настанню, тобто має превентивний характер. Соціальна забезпеченість лише спрямо-

вана на компенсацію і мінімізацію наслідків несприятливих соціальних явищ, що настали, становить забезпечувальний компонент соціальної роботи¹⁶⁴.

Соціальний захист – **забезпечення** інституціями соціального захисту соціальних виплат, пільг, послуг, заходів та інших **гарантій**, передбачених для громадян законодавством, за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством (Міністерство соціальної політики України, Міністерство цифрової трансформації України, Пенсійний фонд України, наказ «Про затвердження Порядку проведення експериментального проєкту з реалізації функціоналів першої черги Єдиної інформаційної системи соціальної сфери» від 03.03.2021 № 112/29, 8-1).

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 їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом (Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII). Соціальний захист дітей – комплекс заходів і засобів соціально-економічного та правового характеру, здійснення яких покладається на суб'єктів, зазначених у частинах першій та другій цієї статті, щодо забезпечення прав дітей на життя, розвиток, виховання, освіту, медичне обслуговування, надання матеріальної підтримки (Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24.01.1995 № 20/95-ВР). Соціальний захист у разі настання безробіття – комплекс заходів, що передбачений загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття та законодавством про зайнятість населення (Закон України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 № 5067-VI). Соціальний захист громадян похилого віку – **державні гарантії**, що визначають статус громадян у віці 60 років – чоловіки, 55 – жінки, а також осіб, яким до досягнення загального пенсійного віку залишилося не більше півтора року (з практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції).

164 Агавердієва Х.Ф., Іванісов О.В., Лебединська О.С. Соціальне забезпечення і соціальний захист: взаємозв'язок зазначених категорій. URL: http://repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/18927/1/Стаття_АХФ_ІОВ_ЛОС.pdf

Термін «соціальний захист» має різні значення. Аспірант Ігор Зозуля, здійснивши аналіз останніх публікацій досліджень свідчить про відсутність єдиного погляду на тлумачення поняття «соціальний захист», зазначає: здебільшого йдеться про організаційні та інституційні аспекти соціального захисту і стосуються соціальної політики держави, соціально-економічних та правових аспектів. Дослідницею О.І. Скомароховою соціальний захист визначається комплексно: як складова соціальної політики, спрямованої на зниження рівня негативних наслідків щодо диференціації населення; як багаторівнева ієрархічна система заходів щодо унеможливлення соціальної напруги, конфліктів, суперечностей; як запорука економічного росту; як заходи держави щодо зайнятості населення, оплати праці, податкової політики, мобільності населення, підготовки та перепідготовки кадрів, професійної підготовки, удосконалення правового поля. Аналіз подальших досліджень продемонстрував використання цієї наукової концепції і дослідження та удосконалення її окремих складових¹⁶⁵.

Михайло Савчин, окреслюючи особливості права на соціальний захист, зазначає його горизонтальну і вертикальну структуру. Горизонтальна структура визначається **видами захисту**, що ґрунтується на засадах правової визначеності та законності очікувань. Такі вимоги впливають із їх 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 випадках, згідно із свободою розсуду законодавця, яка має відповідати засадам соціальної державності, поваги до гідності людини та економічної спроможності держави. Вертикальну структуру права на соціальний захист складають **позитивні обов'язки держави**, оскільки право на соціальний захист особи залежить від здійснення державою комплексу 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 внутрішньо організаційних питань відомства у сфері соціального захисту; б) система соціального страхування, яка має диференціюватися залежно від виду соціального захисту, діяльність яких має бути підконтрольна і підзвітна; наприклад, якщо йде мова про пенсійне забезпечення, то законо-

165 Зозуля І. Поняття «соціальний захист» в контексті наукових досліджень. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246230>

давство має враховувати реальну демографічну ситуацію та ринок зайнятості, структуру ринку праці, виходячи з чого обирати модель страхування на випадок пенсії та регулювати її у законах; 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. У разі секвестру (скорочення) 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 певного права на соціальну допомогу, тобто така соціальна допомога має зберігати свій періодичний характер і забезпечувати необхідні життєві потреби індивіда, які мають поважати людську гідність; г) секвестр соціальних видатків повинен мати тимчасовий характер і після закінчення цього строку уряд має звітувати перед парламентом стосовно вжитих заходів та щодо вжиття заходів на поновлення відповідних соціальних видатків¹⁶⁶.

Відповідно до постанови КМУ «Про затвердження Положення про Єдину інформаційну систему соціальної сфери» від 14.04.2021 № 404 інституції соціального захисту – Мінсоцполітики, установи та організації, що належать до сфери управління Мінсоцполітики, Мінветеранів, Пенсійний фонд України та його територіальні органи, Нацсоцслужба та її територіальні органи, виконавча дирекція Фонду соціального страхування України та її робочі органи, Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю та його територіальні відділення, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Європейська соціальна хартія (ратифікована із заявами Законом від 14.09.2006 № 137-V, протоколи: від 05.05.1988, від 21.10.1991, від 09.11.1995; лист Міністерства соціальної політики України від 31.03.2017 № 6887/0/2-17/17) передбачає, що сторони визнають метою своєї політики, яку вони запроваджуватимуть усіма відповідними засобами як національного, так і міжнародного характеру, досягнення

¹⁶⁶ Савчин М. Лекція «Основоположні цінності і принципи конституційного порядку». URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/20370/1/4_основоположні%20конституційні%20цінності.pdf

умов, за яких можуть ефективно здійснюватися такі права та принципи (частина I): працюючі жінки у разі материнства мають право на особливий захист (пункт 8); усі працівники та особи, які знаходяться на їхньому утриманні, мають право на соціальне забезпечення (пункт 12); кожна малозабезпечена людина має право на соціальну та медичну допомогу (пункт 13); кожна людина має право користуватися послугами соціальних служб (пункт 14); особи з інвалідністю мають право на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства (пункт 15); сім'я як головний осередок суспільства має право на належний соціальний, правовий та економічний захист для забезпечення її всебічного розвитку (пункт 16); діти та підлітки мають право на належний соціальний, правовий та економічний захист (пункт 17); громадяни будь-якої зі Сторін мають право займатися будь-якою прибутковою діяльністю на території держави будь-якої іншої Сторони на засадах рівності з громадянами останньої з урахуванням обмежень, що ґрунтуються на безперечних економічних або соціальних причинах (пункт 18); трудящі-мігранти, які є громадянами будь-якої Сторони, і члени їхніх сімей мають право на захист і допомогу на території держави будь-якої іншої Сторони (пункт 19); кожна особа похилого віку має право на соціальний захист (пункт 23); усі працівники мають право на захист у випадках звільнення (пункт 24); усі працівники мають право на захист своїх вимог у разі банкрутства їхнього роботодавця (пункт 25); представники працівників на підприємствах мають право на захист від дій, що завдають їм шкоди, і для них мають створюватися належні умови для виконання ними своїх обов'язків (пункт 28); кожна людина має право на захист від бідності та соціального відчуження (пункт 30) і Сторони зобов'язуються, як це передбачено у частині III, вважати обов'язковими для себе зобов'язання, визначені у статтях і пунктах (частина II).

КСУ у Рішенні від 11.10.2005 № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) зазначив, що конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом статей 1, 3, 6 (частина друга), 8, 19 (частина друга), 22, 23, 24 (частина перша) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано» (абзац 3 пункту 4 мотивувальної частини рішення).

Розрізняють моделі пенсійного забезпечення: романо-германська – система соціального страхування з частковим відрахуванням внесків роботодавцями і працюючими; англосаксонська – держава забезпечує гарантований со-

ціальний захист не для всіх осіб, а лише для тих, які є найбільш уразливими; скандинавська – ґрунтується на забезпеченні базового рівня соціального захисту громадян за рахунок бюджетних коштів (як місцевих, так і державних), акумульованих через прогресивну систему оподаткування тих, хто працює¹⁶⁷.

Верховний Суд України у постановах від 01.03.2016 у справі № 21-3397а15, від 25.05.2016 у справі № 21-1249а16, від 25.05.2016 у справі № 164/1904/14-ц зазначав, що спори у справах, пов'язаних з пенсійними виплатами, мають розглядатися у межах звернення до адміністративного суду, тобто в межах шестимісячного строку, але під час розгляду цієї категорії справи варто застосовувати положення спеціальних норм. 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 виплат¹⁶⁸.

Судова палата з розгляду справ щодо захисту соціальних прав вважала за необхідне відступити від висновків, викладених у постановах від 29.10.2020 у справі № 816/197/18, від 20.10.2020 у справі № 640/14865/16-а, від 25.02.2021 у справі № 822/1928/18 щодо застосування строку звернення до суду у соціальних спорах, де, зокрема, зазначено, що під час застосування строків звернення до адміністративного суду у вказаній категорії справ варто виходити з того, що встановлені процесуальним законом строки та повернення позовної заяви без розгляду на підставі їх пропуску не можуть слугувати меті відмови у захисті порушеного права, легалізації триваючого правопорушення, в першу чергу, з боку держави (постанови Верховного Суду від 29.10.2020 у справі № 816/197/18, від 20.10.2020 у справі № 640/14865/16-а, а також про те, що строк звернення позивача до суду у випадку спірних правовідносин розпочав перебіг після отримання позивачем листа-відповіді від органу Пенсійного фонду, а не після отримання пенсії за відповідний період (постанова Верховного Суду від 25.02.2021 у справі № 822/1928/18) та дійшла такого висновку щодо застосування строку звернення до суду, передбаченого статтею 122 КАС України у спорах цієї категорії: 1) для визначення початку перебігу строку для звернення до суду необхідно встановити час, коли позивач дізнався або повинен був дізнатись про порушення своїх прав, свобод та інтересів. Позивачу недостатньо лише посла-

167 Задорожня Г.В., Задорожний Ю.А. Гарантії забезпечення соціального захисту прав людини. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_3/100.pdf; Гарантії забезпечення соціального захисту прав людини: практика Конституційного Суду України, – суддя Конституційного Суду України Шаптала Наталя. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/suddya-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-natalya-shaptala-vzvala-uchast-u-mizhnarodnomu-seminari>

168 Берназюк Ян. Конституційні гарантії судового захисту соціальних прав та можливість їх обмеження процесуальним строком. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/966547/>

тись на необізнаність про порушення його прав, свобод та інтересів; під час звернення до суду він повинен довести той факт, що він не міг дізнатися про порушення свого права й саме із цієї причини не звернувся по його захист до суду протягом шести місяців від дати порушення його прав, свобод чи інтересів чи в інший визначений законом строк звернення до суду.

Верховний Суд у справі № 461/5775/16-а зазначив: пенсія стає «нарахованою» в момент призначення пенсії і залишається такою («нарахованою») до її чергової зміни. Нарахування пенсії в повному обсязі («правильному» розмірі) покладається на відповідний територіальний орган Пенсійного фонду. Спеціальне законодавство у сфері соціального захисту, а саме стаття 46 Закону № 1058-IV, визначає, що 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. Аналіз зазначених положень статті 46 Закону № 1058-IV свідчить про те, що в Україні не існувало та не існує на сьогодні жодного строкового обмеження стосовно виплати пенсії у визначеному законодавством розмірі за минулий час, яку особа не отримувала з вини держави в особі її компетентних органів.

Обмеження максимального розміру пенсії та призупинення виплати призначеної пенсії особам, яким право на пенсійне забезпечення встановлене Законом № 2262, порушує суть конституційних гарантій щодо безумовного забезпечення соціального захисту осіб, передбачених частиною п'ятою статті 17 Конституції України, які зобов'язані захищати суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність України (КСУ 20.12.2016 № 7-рп/2016); положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу, яким запроваджено оподаткування пенсій певних категорій (груп) пенсіонерів, суперечить статті 46 Конституції України (ВП КСУ 27.02.2018 № 1-р/2018).

Предбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів для збереження балансу інтересів усього суспільства. Такі заходи можуть бути зумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці¹⁶⁹.

Зміна механізму нарахування/перерахування певних видів соціальних виплат не є звуженням змісту та обсягу гарантованого права на соціальний захист (КСУ 13.09.2018 № 280-1(І)/2018); законодавчі зміни щодо механізму обчислення та нарахування пенсії не можуть розглядатися у контексті звуження сутнісного змісту права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї,

169 Кабмін отримав усі гарантії. Писарев О. URL: <https://zib.com.ua/ua/7285.html>

визначеного статтею 48 Конституції України (КСУ 25.09.2018 № 303-1(II)/2018); зміна порядку пенсійного забезпечення не означає його автоматичної втрати, оскільки перерахунок призначеної пенсії лише на підставі зміни розміру заробітної плати працівника на посаді, яку в минулому обіймав пенсіонер, не є частиною права на соціальний захист, передбаченого статтею 46 Конституції України (КСУ 19.12.2018 № 391-2(II)/2018); питання пенсійного забезпечення прокурорів, перерахунку пенсій, має визначати Верховна Рада України, а не КМУ підзаконним актом (КСУ 13.12.2019 № 7-р(II)/2019).

Зупинення дії положень законів, якими визначено права і свободи громадян, їх зміст та обсяг, є обмеженням прав і свобод та може мати місце лише у випадках, передбачених Основним Законом України. Конституційний Суд України у Рішенні 22.05.2008 № 10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) встановив: «Конституція України не надає закону про Держбюджет вищої юридичної сили стосовно інших законів» (абзац 2 підпункту 5.4 пункту 5).

Відповідно до частини 1 статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 23.02.2006 № 3477-IV, суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Суду як джерело права.

У межах вироблених Європейським судом з прав людини підходів до тлумачення поняття «майно» у контексті статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, це поняття охоплює як «наявне майно», так і активи, включаючи право вимоги, з посиланням на які заявник може стверджувати, що він має принаймні законні очікування стосовно ефективного здійснення свого «права власності». Суд робить висновок, що певні законні очікування заявників підлягають правовому захисту, та формує позицію для інтерпретації вимоги як такої, що вона може вважатися «активом»: вона повинна мати обґрунтовану законну підставу, якою, зокрема, є чинна норма закону, тобто встановлена законом норма щодо виплат (пенсійних, заробітної плати, винагороди, допомоги) на момент дії цієї норми є «активом», на який може розраховувати громадянин як на свою власність (*Maltzan (Freiherr Von) and others v. Germany*, № 71916/01, № 71917/01 та № 10260/02, пункт 74).

Європейський суд з прав людини у рішенні Європейського суду з прав людини від 26.06.2014 у справі Суханов та Ільченко проти України (заяви № 68385/10 та № 71378/10) зазначив, що стаття 1 Першого протоколу ЄКПЛ включає в себе три окремих норми: перша норма, викладена у першому реченні першого абзацу, має загальний характер і проголошує принцип мирного володіння майном; друга норма, що міститься в другому реченні першого абзацу, стосується

ся позбавлення власності і підпорядковує його певним умовам; третя норма, закріплена в другому абзаці, передбачає право Договірних держав, зокрема, контролювати користування власністю відповідно до загальних інтересів. Проте ці норми не є абсолютно непов'язаними між собою. Друга і третя норми стосуються конкретних випадків втручання у право на мирне володіння майном, а тому повинні тлумачитися у світлі загального принципу, закріпленого першою нормою. У соціальних виплатах стаття 1 Першого протоколу не встановлює обмежень свободи Договірних держав вирішувати, мати чи ні будь-яку форму системи соціального забезпечення та обирати вид або розмір виплат за такою системою. Якщо Договірна держава має чинне законодавство, яке передбачає виплату як право на отримання соціальної допомоги (обумовлене попередньою сплатою внесків чи ні), таке законодавство має вважатися таким, що передбачає майнове право, що підпадає під дію статті 1 Першого протоколу стосовно осіб, які відповідають її вимогам. Зменшення розміру або припинення виплати належним чином встановленої соціальної допомоги може становити втручання у право власності. Суд повторив, що першим і найголовнішим правилом статті 1 Першого протоколу ЄКПЛ є те, що будь-яке втручання державних органів у право на мирне володіння майном має бути законним і повинно переслідувати легітимну мету в інтересах суспільства. Будь-яке втручання також повинно бути пропорційним до переслідуваної мети. Іншими словами, має бути забезпечений справедливий баланс між загальними інтересами суспільства та обов'язком захисту основоположних прав конкретної особи. Необхідного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідну особу або осіб буде покладено особистий та надмірний тягар (параграф 53).

У зв'язку зі скасуванням пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» від 21.02.2018 № 103 рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 12.12.2018 у справі № 2826/3858/18, яке залишено без змін постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 05.03.2019, встановлене зазначеною нормою обмеження щодо часткової виплати суми підвищення до пенсії військовослужбовцям скасоване (ВПВС у справі № 160/3586/19).

Відповідно до частини 1 статті 6 ЄКПЛ 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 або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Відповідно до статті 5 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи

бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, а також обирати формалізовані (пункти 1-6 частини 1) та/або неформалізовані способи захисту.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (стаття 8). Відповідно до статті 2 та частини четвертої статті 242 КАС України передбачено, що судові рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства.

Процес усвідомлення правосуддя як соціальної цінності має бути ініційований не державою чи її органами на рівні законодавчих приписів, а самим суспільством, якщо воно визнає захист прав і свобод людини найвищою цінністю. Негативні настанови щодо правосуддя зміняться лише тоді, коли громадяни усвідомлять і відчують, що їхні права, свободи та законні інтереси ефективно захищаються незалежним, справедливим і професійним судом, а прийняті ним акти реально і своєчасно виконуються¹⁷⁰.

У позовних вимогах допускаються неточності: не враховується специфіка здійснення правосуддя в таких справах, у деяких випадках позовні заяви не відповідають змісту та формі, які встановлені КАС, що гальмує своєчасний та ефективний захист осіб, передбачений таким видом процесуального розгляду – спрощене провадження. Судовий захист набуде реального змісту тільки тоді, коли суд сповна використовує всі необхідні для цього механізми¹⁷¹.

З метою забезпечення права особи на доступ до суду за наявної якісної підготовки позовної заяви (обґрунтування змісту і характеру порушеного (межі втручання) права, надання додатків (доказів) до неї, обрання належної юрисдикції щодо спірних обставин, формування вимог із обранням способів захисту згідно зі статтею 5 КАС України), справу про соціальний захист можна призначати для розгляду без виклику сторін, проте у протилежному випадку доцільно реалізувати/використати механізм залишення позову без руху для усунення недоліків.

Суд першої інстанції відмовив особі у задоволенні заяви про забезпечення позову у справі № 580/3895/22 за позовом до Черкаського об'єднаного міського територіального центру комплектування та соціальної підтримки, який просив: визнати протиправними дії Черкаського об'єднаного міського центру комплектування та соціальної підтримки щодо завчасної видачі заявнику повістки на відправлення під час мобілізації без проходження військово-лікарської експертизи ВЛК з метою визначення придатності/непридатності до військової служби; зобов'язати

170 Ткачук В. Феномен неповаги. URL: <https://zib.com.ua/ua/118448.html>

171 Кузьмишин В. Соціальні спори в пошуках істини. URL: <https://zib.com.ua/ua/4680.html>

Черкаський об'єднаний міський центр комплектування та соціальної підтримки видає відповідне направлення для проходження військово-лікарської експертизи ВЛК з метою визначення придатності/непридатності до військової служби під час мобілізації за станом здоров'я.

Згідно з пунктом 8 Указу Президента України від 24.02.2022 № 65 «Про загальну мобілізацію» місцевим органам виконавчої влади у взаємодії з територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки доручено, зокрема, організувати та забезпечити у встановленому порядку своєчасне оповіщення і прибуття громадян, які призиваються на військову службу.

Повістка не може бути оскаржена в будь-якому суді, тому що цей документ є лише засобом оповіщення особи про необхідність виконати військовий обов'язок відповідно до закону (висновок Верховного Суду 08.09.2022 у справі № 300/1263/22).

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, є підставою для прийняття судом рішення про відмову в позові (висновки ВС 15.08.2019 у справі № 1340/4630/18¹⁷²).

Верховний Суд у справі № 160/6762/21 зазначив, що адміністративний суд має: забезпечувати максимально дієве поновлення порушених прав за існуючого законодавчого регулювання; бути адекватним фактичним обставинам справи; **не суперечити суті позовних вимог, визначених особою**, що звернулася до суду; узгоджуватися повною мірою з обов'язком суб'єкта владних повноважень діяти виключно у межах, порядку та способу, передбачених законом.

Приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового, особистого **інтересу** учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу, як правило, майнового, конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин. Кримінальне провадження не може бути розпочато, а якщо через помилку воно все ж було розпочато, то воно негайно має бути припинене (постанова Верховного Суду від 16.05.2019 у справі № 761/20985/18).

Великою Палатою Верховного Суду у справі №640/7310/19 зазначено: особа, яка вважає, що порушені її права, свободи чи інтереси, і яка у зв'язку із цим звертається по їх захист до адміністративного суду, має зазначити в позовній заяві: хто, який саме суб'єкт владних повноважень порушив її права чи інтереси, яким чином, якими діями (рішенням, бездіяльністю) **відбулося втручання в права**.

172 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.08.2019 у справі № 1340/4630/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83647809>

Верховний Суд у постанові від 01.12.2022 у справі № 580/2689/22¹⁷³ щодо виплати до 5 травня у 2022 році зазначив, що в адміністративних справах, спір у яких стосується соціального захисту під час війни вразливих груп населення, необхідно віднайти баланс між конституційною цінністю оборони, яка є суспільним (публічним) інтересом, у якому акумулюються індивідуальні права кожного, з одного боку, та метою законодавчого впорядкування отримання певного виду соціальної допомоги, з іншого боку.

Суд вказав, що право позивача на виплату щорічної разової грошової допомоги підпадає під гарантії, передбачені статтею 46 Конституції України. Водночас саме ці гарантії можуть бути тимчасово обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану відповідно до статті 64 Конституції України.

Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» (затверджений Законом України від 24.02.2022 № 2102-IX) Кабінет Міністрів України зобов'язано забезпечити фінансування та вжити в межах повноважень інших заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України (підпункт 2 пункту 4).

На виконання цього Указу, відповідно до своїх конституційних повноважень, а також до «Прикінцевих та перехідних положень» Бюджетного кодексу України (частина 7 статті 20 та абзац 3 підпункту 2 пункту 22 розд. VI) КМУ постановою № 540 затвердив Порядок, яким установив, зокрема, розміри виплат щорічної разової грошової допомоги ветеранам війни і жертвам нацистських переслідувань у 2022 році.

Суд також звернув увагу, що, відповідно до статті 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, статті 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, держави-учасники цих договорів можуть відступати від своїх зобов'язань щодо гарантій захисту прав людини і громадянина виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом.

З аналізу рішень Конституційного Суду України (№ 20-рп/2008; № 20-рп/2011; № 3-рп/2012; № 5-р/2018) випливає, що одним з основних принципів, який застосовується державою для реалізації конституційного права на соціальний захист, є принцип збалансованості та пропорційності між фінансовими можливостями держави, які визначаються передусім внутрішнім законодавством держави, що враховує, зокрема, зовнішньо та внутрішньо економічні і політичні чинники.

173 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 01 грудня 2022 року у справі № 580/2689/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107632056>

Отже, з огляду на запровадження в Україні воєнного стану та для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації, виходячи з наявних / обмежених фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів та фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, прийняття Кабінетом Міністрів України рішення щодо тимчасового порядку застосування і розмірів державних соціальних стандартів та гарантій, що стосується разової (несистематичної, додаткової до пенсії та інших видів соціальних виплат) грошової допомоги від держави, ніяким чином не може розцінюватися як звуження права на соціальний захист¹⁷⁴.

Поворот виконання судового рішення є інститутом адміністративного судочинства, що спрямований на повернення стягнутих грошових сум на підставі рішення суду, що було скасоване.

Конституційний Суд у рішенні від 2.11.2011 у справі № 13-рп/2011 зазначив, що поворот виконання рішення – це цивільна процесуальна гарантія захисту майнових прав особи, яка полягає у поверненні сторін виконавчого провадження в попереднє становище через скасування правової підстави для виконання рішення та повернення стягувачем відповідачу (боржнику) всього одержаного за скасуванням (зміненим) рішенням. Інститут повороту виконання рішення спрямований на поновлення прав особи, порушених виконанням скасованого (зміненого) рішення, та є способом захисту цих прав у разі отримання стягувачем за виконанням та у подальшому скасуванням (зміненим) судовим рішенням неналежного, безпідставно стягненого майна (або виконаних дій), оскільки правова підстава для набуття майна (виконання дій) відпала.

Згідно із пунктами 3, 4 частини 1 статті 380 КАС України передбачено, що суд апеляційної чи касаційної інстанції, приймаючи постанову, вирішує питання про поворот виконання, якщо, скасувавши рішення (визнавши його нечинним), він відмовляє в позові повністю; задовольняє позовні вимоги в меншому розмірі.

Відповідно до частини 7 статті 380 КАС України, якщо питання про поворот виконання судового рішення не було вирішене згідно із частинами першою - третьою цієї статті, заява відповідача про поворот виконання розглядається адміністративним судом, який розглядав справу як суд першої інстанції.

Згідно з частиною 5 статті 380 КАС України до заяви про поворот виконання рішення шляхом повернення стягнутих грошових сум, майна або його вартості додається документ, який підтверджує те, що суму, стягнуту за раніше прийнятим рішенням, списано установою банку або майно вилучено державним виконавцем.

174 Зменшення розміру щорічної соціальної виплати під час воєнного стану не є звуженням права на соцзахист – КА ВС. URL: <https://www.facebook.com/search/top?q=%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D1%81%D1%83%D0%B4>

Поворот виконання є процесуальною формою поновлення судом порушених прав учасника справи.

Верховний Суд у справі № 635/2683/14-а про поворот виконання судового рішення зазначив: за змістом вказаної вище статті КАС України, якщо обов'язок щодо вирішення питання про поворот виконання судового рішення не був виконаний судом апеляційної чи касаційної інстанції, відповідач вправі в межах річного строку звернутися до суду, у якому перебуває справа, із заявою про поворот виконання рішення; водночас строк починає обраховуватись з моменту набрання законної сили рішенням чи ухвалою суду про відмову в задоволенні позову, задоволення позовних вимог у меншому розмірі, закриття провадження у справі чи залишення заяви без розгляду. Харківським апеляційним адміністративним судом постановлена ухвала від 29.07.2014 про скасування постанови Харківського районного суду Харківської області від 29.05.2014. Проте заява про поворот виконання судового рішення була подана відповідачем 13.12.2016, **тобто з пропуском строку**, визначеного частиною 3 статті 265 КАС України. Колегія суддів зауважила, що представник відповідача був присутній у судовому засіданні під час розгляду справи в суді апеляційної інстанції, що підтверджується журналом судового засідання від 29.07.2014. Неналежне ведення документообігу та відсутність контролю з боку Східного територіального юридичного відділу не може бути поважними причинами пропуску строку на подання заяви про поворот виконання рішення. Також не є поважними причинами завантаженість фахівців юридичного відділу Міністерства оборони України, що не може тягнути порушення прав позивача (соціальний захист у зв'язку з виконанням обов'язків військової служби) та порушувати стабільність відносин, що виникли.

Поворот виконання судового рішення має реституційний характер і покликаний відновити попереднє становище відповідача, яке існувало до виконання ним рішення суду, що у подальшому було скасоване. Відновлення первісного становища відповідача має полягати у поверненні йому всього, що було ним виконано на користь стягувача. У зв'язку з цим під поворотом виконання судового рішення доцільно розуміти спосіб захисту прав боржника (відповідача), який полягає у вчиненні процесуальних дій, спрямованих на повернення боржника (відповідача) у попереднє становище шляхом повернення йому всього виконаного на користь стягувача (позивача) за рішенням суду, яке у подальшому було скасоване або змінене. У контексті виявленої прогалини щодо умов застосування інституту повороту виконання судового рішення Крушельницька Г.Л. розглядає питання розмежування та співвідношення інститутів повороту виконання, кондикції та вїндикації у цивільних справах¹⁷⁵.

175 Крушельницька Г.Л. Проблеми застосування інституту повороту виконання судового рішення у цивільних справах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 5. С. 49-54. URL: https://www.dnu.dp.ua/docs/visnik/fjur/program_5c4721cb13831.pdf

Верховний Суд у цивільній справі № 336/9595/14 зазначив: під виплатою варто розуміти не тільки форми оплати праці у вигляді заробітної плати та інших видів трудових виплат, а й інші трудові виплати, віднесені до обов'язку роботодавця. Якщо рішення після його виконання скасовано і справу повернуто на новий розгляд, а під час нового розгляду справи в позові відмовлено, або позовні вимоги задоволено в меншому розмірі, або провадження у справі закрито чи заяву залишено без розгляду, суд, ухвалюючи рішення, повинен зобов'язати позивача повернути відповідачеві безпідставно стягнене з нього за скасованим рішенням. Поворот виконання рішення, якщо цього вимагає відповідач, можливий у будь-якому випадку, незалежно від того, в якому порядку (апеляційному, касаційному чи за нововиявленими обставинами) скасовано судові рішення. Кондикційний позов є конструкцією матеріального права, а поворот виконання рішення процесуального права. Хоча по своїй суті кондикційний позов та поворот виконання рішення схожі, проте не перетинаються та регулюються різними нормами права.

Особливості повороту виконання в окремих категоріях адміністративних справ врегульовані статтею 381 КАС України.

Суд першої інстанції заяву позивача про поворот виконання судового рішення задовольнив частково: здійснив поворот виконання ухвали Вінницького окружного адміністративного суду від 27.09.2018 у справі № 802/490/16-а шляхом стягнення з Головного управління Національної поліції у Вінницькій області на користь позивача коштів в сумі 1000 грн (одна тисяча гривень 00 копійок); у задоволенні іншої частини вимог заяви відмовлено.

Заява обґрунтовувалася тим, що ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 27.09.2018 про поворот виконання судового рішення (набрання законної сили не проставлено) була виконана в примусовому порядку органом державної виконавчої служби. Як наслідок, з пенсії позивачки у липні 2019 року проведено відрахування в сумі 628,85 грн та в серпні 2019 року в сумі 628,85 грн. З них 1000 грн перераховано на користь Головного управління Національної поліції у Вінницькій області, а решта коштів розподілено як витрати виконавчого провадження (157,70 грн) та виконавчий збір (100 грн). Оскільки ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 27.09.2018 скасована апеляційним судом, позивачка просила здійснити поворот виконання цієї ухвали в порядку, визначеному статтею 380 КАС України.

В ухвалі Вінницького окружного адміністративного суду від 27.02.2020 у справі № 802/490/16-а суд зазначив: заява позивачки фактично є заявою про «поворот повороту виконання судового рішення». Суд вважав за можливе під час розгляду такої заяви за аналогією закону застосувати положення стат-

ті 380 КАС України. Суд наголосив на тому, що за змістом положень статті 380 КАС України поворот виконання можливий лише щодо судового рішення, яке було виконане в конкретній справі, але в подальшому скасоване судом апеляційної чи касаційної інстанції. Заявниця фактично ініціює вирішення судом нового спору та просить стягнути на її користь кошти, які не охоплюються рішенням суду, про поворот виконання якого подано заяву. Також позивачка просить стягнути кошти з органу державної виконавчої служби, який взагалі не був стороною у справі. Суд зауважив, що чинним законодавством передбачено механізм повернення виконавчого збору та витрат виконавчого провадження, і заявниця вправі ним скористатися.

Верховний Суд у постанові у справі № 818/678/17 висновок: поворот виконання судового рішення у справі про відшкодування шкоди можливий виключно у разі недобросовісних дій позивача (стягувача). Поворот виконання рішення – це процесуальна форма захисту прав боржника. Він можливий лише після набрання судовим рішенням законної сили. Його суть – у поверненні стягувачем боржнику всього одержаного за скасованим рішенням. Інститут повороту виконання рішення спрямований на поновлення прав особи, порушених виконанням скасованого (зміненого) рішення, та є способом захисту цих прав у разі отримання стягувачем за виконаним та у подальшому скасованим (зміненим) судовим рішенням неналежного, безпідставно стягненого майна (або виконаних дій), оскільки правова підстава для набуття майна (виконання дій) відпала. Аналіз статті 381 КАС України передбачає обмеження на поворот виконання судового рішення в окремих категоріях справ: про відшкодування шкоди, заподіяної суб'єктом владних повноважень, каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи; про присудження виплати пенсій чи інших періодичних платежів з державного бюджету або позабюджетних державних фондів; рішення про присудження виплати заробітної плати чи іншого грошового утримання у відносинах публічної служби. У вказаних випадках поворот виконання допускається, якщо скасоване рішення було обґрунтоване на повідомлених позивачем завідомо неправдивих відомостях або поданих ним підроблених документах. Процесуальним законодавством визначено необхідність встановлення обов'язкових умов, за яких можливо допустити поворот виконання постанови про відшкодування шкоди, а саме – повідомлення позивачем завідомо неправдивих відомостей або подання ним підроблених документів. Передумовою для задоволення заяви про поворот виконання судового рішення у справі про відшкодування шкоди є встановлення, чи постанова суду, яка скасована, була обґрунтована на повідомлених позивачем завідомо неправдивих відомостях або поданих ним підроблених документах. Можливість повороту виконання судового рішення у справі про відшкодування шкоди пе-

редбачена виключно в разі недобросовісних дій позивача (стягувача), згідно з якими скасоване рішення було обґрунтовано повідомленими позивачем завідомо неправдивими відомостями або поданими ним підробленими документами. Самої лише обставини щодо скасування судового рішення недостатньо. Аналіз ст.1215 ЦК свідчить, що вона є нормою матеріального права, а тому не може бути застосована у випадку розгляду питання про поворот виконання рішення (висновок міститься у постанові об'єднаної палати Касаційного цивільного суду від 20.06.2019 у справі № 336/9595/14).

Верховний Суд у складі судді-доповідача Касаційного адміністративного суду Бевзенка В.М., розглянувши клопотання Головного управління Пенсійного фонду України в Черкаській області про зупинення виконання постанови Шостого апеляційного адміністративного суду від 08.09.2021 у справі № 580/4286/20 за позовом фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України Черкаської області про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії у справі № 580/4286/20 зазначив, що, відповідно до статті 129-1 Конституції України, судові рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Відповідно до статті 381 КАС України, поворот виконання рішення про відшкодування шкоди, заподіяної суб'єктом владних повноважень, каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, рішення про присудження виплати пенсій чи інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів, а також рішення про присудження виплати заробітної плати чи іншого грошового утримання у відносинах публічної служби допускається, якщо скасоване рішення було обґрунтовано повідомленими позивачем завідомо неправдивими відомостями або поданими ним підробленими документами. Враховуючи наведене та, зокрема **права у Суду за власної ініціативи зупиняти** виконання оскаржуваних судових рішень, Суд дійшов висновку що задля правильного вирішення цього спору необхідно зупинити виконання постанови Шостого апеляційного адміністративного суду від 08.09.2021 у справі № 580/4286/20 до закінчення її перегляду у касаційному порядку.

Верховний Суд у справі № 460/6002/20, розглянувши клопотання Спеціалізованої прокуратури у військовій та оборонній сфері Західного регіону про зупинення виконання постанови Восьмого апеляційного адміністративного суду від 03.11.2021 в частині стягнення коштів за позовом фізичної особи до Спеціалізованої прокуратури у військовій та оборонній сфері Західного регіону про поновлення на посаді, зазначив: для зупинення виконання судових рішень, яке допускається як виняток, повинні бути вагомими причини – незгода скаржника з оскаржуваним судовим рішенням не є підставою для зупинення його виконання. Вказане клопотання обґрунтоване тим, що у випадку нарахування та виплати коштів позивачу, відповідно до положень статті 381 КАС України, поворот

виконання допускається лише якщо скасоване рішення було обґрунтоване повідомленням позивачем завідомо неправдивих відомостей або поданими ним підробленими документами. Відповідач зазначає, що у зв'язку з цим, у випадку скасування судом апеляційної інстанції оскаржуваних рішень судів першої та апеляційної інстанцій неможливо буде здійснити поворот їх виконання, а тому є вкрай необхідним зупинення виконання рішення в цій частині до закінчення його перегляду в касаційному порядку. Суддя-доповідач доходить висновку, що у задоволенні вказаного клопотання необхідно відмовити.

Верховний Суд у постанові від 21.07.2020 у справі № 521/1074/17 зазначив, що описка – це зроблена судом механічна (мимовільна, випадкова) граматична помилка у рішенні, що допущена під час його письмово-вербального викладу (помилка у правописі, у розділових знаках тощо).

Варто брати до уваги, що за подання заяви про виправлення описки чи арифметичної помилки судовий збір не сплачується, проте описка може виправлятися за ініціативою суду.

Відповідно до частини 2 статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 02.06.2016 №1402-VIII скасування або зміна судового рішення не має наслідком дисциплінарну відповідальність судді, який брав участь у його ухваленні, крім випадків, коли скасоване або змінене рішення ухвалено унаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків.

Велика Палата Верховного Суду у постанові від 24.06.2020 у справі № 160/8324/19 висновує, що постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян» від 14.08.2019 № 804, якою визначений відповідний порядок виплати перерахованих сум підвищених пенсій, не впливає на обов'язок територіального центру комплектування та соціальної підтримки Міністерства оборони України щодо складання довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», і не встановлює інших умов і порядку для такого перерахунку.

Службове підроблення полягає в перекрученні істини в офіційному документі, вчиненому службовою особою з використанням свого службового становища. Цей злочин виявляється тільки в активній поведінці службової особи і, згідно з частиною 1 статті 366 КК, може бути скоєний шляхом: унесення до документів неправдивих відомостей; іншого підроблення документів; складання неправдивих документів; видачі неправдивих документів¹⁷⁶.

176 Фальсифікація з плутаниною. URL: <https://zib.com.ua/ua/3177.html>

Не може бути виправленим застосування неправильних методик або покладення в основу розрахунку неправильних вихідних даних для проведення арифметичних обчислень (постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.02.2020 у справі № 818/2/14).

Показник середньої заробітної плати у разі переведення на інший вид пенсії має бути незмінним, тобто таким, яким він був на час призначення пенсії, передбаченої Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Водночас у випадку із заявою позивача (постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 577/2576/17) відбулося призначення іншої пенсії за іншим законом, а тому має враховуватися показник середньої заробітної плати за три календарні роки, що передують року призначення нового виду пенсії (пенсії за віком).

Щомісячна додаткова грошова винагорода військовослужбовця, яку він отримував під час проходження служби, з якої нараховані та сплачені страхові внески, має бути включена до складу грошового забезпечення, з якого здійснюється обчислення пенсії. Під час обчислення пенсії не враховується такий складовий елемент грошового забезпечення, як одноразові додаткові види грошового забезпечення, зокрема щорічні, щоквартальні, разові додаткові види грошового забезпечення, крім щомісячних або тих, що виплачуються раз на місяць. Факт сплати єдиного внеску не є безумовною підставою для включення виплати, з якої цей внесок утриманий, до грошового забезпечення, з розміру якого обчислюється пенсія, та має значення лише для включення до цього грошового забезпечення його видів із переліку, визначеного статтею 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», який є вичерпним (постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 522/2738/17).

Відповідно до норми абзацу сьомого пункту 5 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, якщо надбавка за виконання особливо важливих завдань **на момент виникнення в особи права на перерахунок пенсії не виплачувалася**, то ця надбавка **не може зазначатися в довідці** про розмір грошового забезпечення. Розмір премії для перерахунку пенсій **ураховується в середньому розмірі, що фактично виплачений за місяць**, у якому виникло право на перерахунок пенсії за відповідною посадою. Такий висновок ґрунтується на положеннях абзацу п'ятого пункту 5 цього Порядку (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.12.2018 у справі № 802/2196/17-а).

Важливе значення мають документи, що додаються до заяв про призначення, перерахунок пенсії, у т.ч. щодо зміни розміру одного з видів грошового забезпечення, введення нового виду грошового забезпечення, настали обставини, що тягнуть зміну розміру пенсії (через визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи його частини).

Якщо на час звернення закон не встановлює права на перерахунок пенсії за вислугу років і не передбачає обов'язку надання довідки про заробітну плату, орган прокуратури **не може видавати довідки довільної форми чи за аналогією** з іншими нормативними актами, оскільки відсутність законної мети, для якої вимагається довідка, унеможлиблює використання будь-якого із засобів для її досягнення (постанова від 23.10.2019 у справі № 825/506/18). Верховний Суд у справі № 240/229/20, скеровуючи справу на новий розгляд щодо спірної надбавки зазначив: апеляційний суд не вжив необхідних заходів для належної перевірки обставин, які входять до предмета доказування під час розгляду судом цього адміністративного позову та мають значення для правильного вирішення справи, а також на не підтвердження відповідних обставин та фактів належними засобами та у передбачений чинним законодавством спосіб; апеляційним судом не спростовано виконання позивачем у спірний період роботи в умовах режимних обмежень та відсутність у нього права на надбавку за роботу з державною таємницею.

Під час перерахунку пенсії змінною величиною є лише розмір грошового забезпечення, натомість відсоткове значення розміру основної пенсії, яке обчислювалося під час її призначення відповідно до наявної в позивача вислуги років, є незмінним (постанова ВПВС від 16.10.2019, рішення від 04.02.2019 у справі № 240/5401/18). Пенсійний фонд України та його головні управління мають право перевіряти правильність складення довідок про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсії. Водночас права самостійно визначати розміри складових грошового забезпечення, що впливають на обчислення розміру пенсії при її перерахунку, Пенсійний фонд України та його головні управління не мають (постанова ВПВС у справі № 240/6263/18).

Верховний Суд у постанові від 22.07.2021 у справі № 520/3259/19 зазначив, що алгоритм дій уповноважених органів щодо здійснення перерахунку пенсії у зв'язку зі зміною розміру грошового забезпечення визначений нормами Порядку № 45.

Відповідно до статті 51 «строки перерахунку призначених пенсій» Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.1992 № 2262-XII зі змінами: у разі настання обставин, які тягнуть за собою зміну розміру пенсій, призначених військовослужбовцям

строкової служби та їх сім'ям, перерахунок цих пенсій провадиться відповідно до строків, встановлених частиною четвертою статті 45 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Перерахунок пенсій, призначених особам з числа військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби) рядового, сержантського, старшинського та офіцерського складу, особам, які мають право на пенсію за цим Законом та членам їх сімей, **провадиться з першого числа місяця**, що йде за місяцем, в якому настали обставини, що тягнуть за собою зміну розміру пенсії. Якщо у такому разі пенсіонер **набув права на підвищення пенсії**, різницю в пенсії за минулий час може бути виплачено йому **не більш як за 12 місяців**. Перерахунок пенсій у зв'язку із зміною **розміру** хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на такий перерахунок згідно з цим Законом або у зв'язку із введенням для зазначених категорій осіб **нових** щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством, **не проведений з вини** органів Пенсійного фонду України та/або державних органів, які видають довідки для перерахунку пенсії, провадиться з дати виникнення права на нього без обмеження строком.

Велика Палата Верховного Суду від 03.07.2019 у справі № 676/1557/16-ц висновок: у випадку встановлення судовим рішенням факту неналежного виконання органами Пенсійного фонду України своїх обов'язків щодо нарахування та виплати пенсії відповідний перерахунок здійснюється за весь попередній період, а не з часу набрання законної сили судовим рішенням (строкового обмеження щодо виплати пенсії у визначеному законодавством розмірі за минулий час, яку особа не отримувала у зв'язку з непроведеним перерахунком пенсії **з вини** відповідного суб'єкта владних повноважень, немає). Відповідно до висновків Верховного Суду, висловлених у постанові від 31.01.2019 у справі № 338/977/17: у разі, якщо перерахунок пенсії позивачу не проведений з вини державних органів, на яких покладено обов'язок щодо перерахунку та виплати пенсії, то право позивача не може бути обмежене будь-яким строком у силу вимог частини 3 статті 51 Закону.

Велика Палата Верховного Суду у постанові від 24.12.2020 у справі № 510/1286/16-а наголошує: питання щодо застосування строків звернення до адміністративного суду, що **передусь вирішенню спору по суті**, варто розмежовувати з **питанням щодо застосування строку** (періоду), за який проводиться перерахунок пенсії, **у разі встановлення судом вини** пенсійного органу. Під час **призначення пенсії позивачці** не було враховано всі види оплати праці (виплат, доходу), на які нараховано збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, у зв'язку із чим відповідні дії Управління ПФУ необхідно визнати

протиправними та зобов'язати відповідача провести перерахунок пенсії. Однак позивач звернувся до Управління ПФУ із заявою про перерахунок пенсії **та надала довідку** про складові заробітної плати для обчислення розміру пенсії лише 01.08.2016, що, на думку Великої Палати Верховного Суду, також свідчить про **відсутність вини** пенсійного органу щодо неврахування для обчислення пенсії спірних додаткових виплат. Велика Палата Верховного Суду вже зазначала, що сьогоднішній стан системи пенсійного забезпечення не передбачає **прямого взаємозв'язку між розміром сплачених сум єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та розміром пенсійних виплат**. Зважаючи на соціальну солідарність та справедливість у системі соціального захисту, до складу якої входить система пенсійного забезпечення, держава нормативно встановлює передумови щодо визначення пропорційної взаємозалежності між особистою участю особи в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та рівнем її подальшого пенсійного забезпечення за рахунок вказаної системи фінансування пенсій та інших соціальних виплат (постанова Великої Палати Верховного Суду від 10.04.2019 у справі № 814/779/17). Така пропорційність досягається, зокрема, можливістю отримати перерахунок пенсії за попередній період **у разі** подання до управління ПФУ нових документів.

У постанові від 13.05.2020 у справі № 592/5164/16-а Велика Палата Верховного Суду підтримала висновок Верховного Суду України, зазначивши, що накази Міністра оборони України, якими встановлювався розмір премії для військовослужбовців, є відомчими, внутрішніми документами, що носять тимчасовий характер, не містять нормативно-правових приписів та не породжують будь-яких правових підстав для проведення перерахунку пенсії військовослужбовців відповідно до частини третьої статті 63 Закону № 2262-XII.

Верховний Суд у справі № 638/14258/16-а нагадав: Кабінету Міністрів України надано право на встановлення умов та порядку перерахунку пенсій, а також розмірів складових грошового забезпечення для такого перерахунку. Підставою для проведення перерахунку пенсії є **фактична зміна розміру** хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, проведена на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, наділеного правом установлювати чи змінювати види грошового забезпечення військовослужбовців. З 1 січня 2008 року (дати набрання чинності постановою № 1294) були визначені **нові види** грошового забезпечення військовослужбовців. Довідки видаються державним органом, з якого особи були звільнені із служби. Пенсіонери подають органам, що призначають пенсії, додаткові документи, які дають право на підвищення пенсії.

В Україні не існувало та не існує на сьогодні (постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.05.2020, ухвала від 08.11.2019 у справі № 815/1226/18)

жодного строкового обмеження стосовно виплати пенсії у визначеному законодавством розмірі за минулий час, яку особа **не отримувала з вини** держави в особі її компетентних органів¹⁷⁷.

Кожен факт причетності особи до вчинення злочину та винності має бути підтверджений повнотою зібраних доказів, а переконливість кожного доказу доводиться у змагальній процедурі безпосередньо перед тим складом суду, який дає цьому доказу юридично значущу оцінку (висновок Верховного Суду України в постанові від 21.01.2016 № 5-249к15). Притягнення особи до адміністративної відповідальності можливе лише за умови наявності юридичного складу адміністративного правопорушення, в тому числі, встановлення вини особи у його вчиненні, яка підтверджена належними та допустимими доказами. Висновок про наявність чи відсутність в діях особи складу адміністративного правопорушення (статті 41, 165-1, 188-23 КУпАП) повинен бути обґрунтований, тобто зроблений на підставі всебічного, повного і об'єктивного дослідження всіх обставин та доказів, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення.

Спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, що виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання, або неналежного виконання рішення не виникла би необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося примусове виконання рішення (постанова Верховного Суду України від 16.09.2015 у справі № 21-1465а15).

Тема правового регулювання публічної фінансової політики і політики у сфері соціального захисту є досить об'ємною і чутливою – потребує подальших ґрунтовних досліджень розмаїття питань правозастосування матеріального і процесуального права, що обумовлюється якостями бережності й професіоналізм у законодавця під час підготовки нормативно-правових актів, активністю й грамотністю зацікавлених осіб у ході громадського обговорення законопроектів та актів регуляторного характеру, чесності/майстерності у вирішенні спорів та якості складання судових рішень оцінки на підґрунті сукупно оцінених доказів, аргументів сторін/учасників справ у спорах, усвідомлення власної місії та притаманних суспільству патерналістських настроїв із розмежуванням формалізму та надмірного формалізму у забезпеченні правопорядку у суспільстві, освіченості / обізнаності про міру втручання у право/ порушене право під час звернення з позовом/скаргою до відповідного суду, конституційними скаргами та скаргами до ЄСПЛ.

177 Збірник правових позицій Верховного Суду щодо захисту соціальних прав / упоряд.: М.І. Смокович, А.І. Рибачук, В.М. Кравчук; відп. за вип.: Н.Л. Богданюк, В.Л. Котвицький, О. І. Ткаченко та ін.; Верховний Суд. Харків: Право, 2020. 206 с. URL: http://www.nsj.gov.ua/files/1619432112Zbirnik_zahust_pravovih_prav.pdf

