



УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v1.2023.5>**К. Бориченко,**

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. У щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2019 рік «Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина» йдеться, що «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 законодавством» [1].

І хоча у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року немає жодної статті, яка б визначала соціальні зобов'язання держави, тим не менше, значна кількість рішень Європейського суду з прав людини протягом останнього десятиріччя прийнята саме з метою забезпечення права громадян України на соціальний захист. Мова йде про рішення у таких справах, як: «Суханов та Ільченко проти України» [2],

«Дмитренко та Бездорожній проти України» [3].

Вказане підтверджує існування системних проблем у сфері реалізації права на соціальний захист, які лише загострилися з введенням в Україні з 24 лютого 2022 року воєнного стану указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 62/2022.

Аналіз досліджень та публікацій. Питання захисту права на соціальний захист були предметом досліджень не лише науковців у сфері права соціального забезпечення (С.М. Синчук, Є.В. Краснова, Н.М. Хуторян, М.М. Шумили та ін.), але й вчених інших галузей права (Я.О. Бернзюка, О.А. Губської, А.А. Єзерова і т.д.). Проте особливості реалізації судової юрисдикційної форми захисту права на соціальний захист в умовах воєнного стану в Україні ще не були предметом окремого наукового дослідження.

Метою цієї статті у зв'язку з цим є встановлення ефективності та доступності судового захисту права на соціальний захист в Україні в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. За сучасного стану соціально-економічних відносин судовий захист права на соціальний захист залежно від його організаційно-правової форми та виду може здійснюватися за правилами цивільного та адміністративного судочинства [4, с. 343].



Так, ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) від 6 липня 2005 року в актуальній редакції закріплено, що за правилами адміністративного судочинства розглядаються спори між фізичними особами та суб'єктами владних повноважень щодо оскарження його рішень (в аспекті цього дослідження – індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, а також спори, пов'язані з оскарженням рішень, зокрема, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб. Такі спори розглядаються окружними судами [5].

За приписами ст. 19 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року «суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства» [6].

Варто констатувати, що з урахуванням правил підсудності, у більшості випадків судовий захист права на соціальний захист здійснюється за правилами адміністративного судочинства, а тому у цій статті будуть проаналізовані особливості захисту права на соціальний захист в умовах воєнного стану саме адміністративними судами.

За твердженнями голови Верховного Суду «у 2020 році до місцевих адміністративних судів надійшло майже 73 тисячі позовних заяв у справах щодо реалізації публічної політики у сфері праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян.

Левову частку з них становлять позови щодо обов'язкового державного пенсійного страхування – приблизно 50 тисяч справ, а це 68% усіх соціальних спорів. На розгляд до суду надходить й велика кількість справ

щодо внутрішньо переміщених осіб (у 2020 р. – понад 10 тисяч). На жаль, не втрачають актуальності спори щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (у 2020 р. було розглянуто майже 9 тисяч справ цієї категорії)» [7, с. 12].

Незважаючи на таку істотну кількість судових справ щодо реалізації публічної політики у сфері праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян, усе ж таки на ефективність судового захисту права на соціальний захист опосередковано впливає передбачена законодавством необхідність дотримання строків звернення до суду.

Відповідно до частини другої ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України, для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Наслідком недотримання відповідної вимоги при реалізації судового захисту права на соціальний захист є повернення позовної заяви (у разі неподання до суду заяви про поновлення строку звернення до суду або визнання вказаних позивачем підстав для поновлення строку звернення до адміністративного суду неповажними) або залишення позову без розгляду (якщо факт пропуску позивачем строку звернення до адміністративного суду буде виявлено судом після відкриття провадження в адміністративній справі і позивач не заявить про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, вказані ним у заяві, будуть визнані судом неповажними).

Тобто крім загальних особливостей судового захисту права на соціальний захист, які полягають у малоїмовірності ефективного відновлення



порушеного, невизнаного чи оспорюваного права на соціальний захист без використання інституту правової допомоги, у виключних випадках звільнення від сплати судового збору при зверненні до суду з відповідним позовом і т.д., уповноважена особа повинна слідкувати за строком, що пройшов з моменту, коли вона повинна була дізнатися про порушення права на соціальний захист, і до дати фактичного звернення до суду.

З цього приводу варто зауважити, що судовою практикою сформована презумпція можливості особи знати про порушення своїх прав, особливо у сфері соціального захисту. Оскільки у більшості випадків соціальний захист в Україні здійснюється у виді грошових періодичних виплат, то з моменту їх отримання (неотримання) людина повинна встановити факт порушення її прав та без зайвих зволікань, в розумний строк звернутися до соціально зобов'язаного суб'єкта із заявою про надання їй інформації щодо підстав проведення перерахунку, призупинення, припинення виплати тощо [8] і оскаржити відповідне рішення до суду у строки, визначені КАС України. Аналогічні висновки можуть бути поширені й на відносини судового захисту права на нематеріальні види соціального захисту.

З однієї сторони, дійсно, обмеження шестимісячним строком можливості прийняття людиною рішення щодо ініціювання судового провадження з зобов'язаним суб'єктом є виправданим з огляду на необхідність дисциплінування учасників відносин соціального захисту та своєчасного вчинення ними відповідних процесуальних дій, забезпечення їх добросовісності, досягнення юридичної визначеності у публічно-правових відносинах, що є елементом принципу верховенства права.

Аналогічна позиція сформульована у рішенні Конституційного Суду

України від 13 грудня 2011 року №17-рп/2011, у якому йдеться, що «державна може встановленням відповідних процесуальних строків обмежувати строк звернення до суду, що не впливає на зміст та обсяг конституційного права на судовий захист і доступ до правосуддя» [9].

Але формуючи саме таку практику судового захисту права на соціальний захист, а особливо в умовах воєнного стану, треба бути вкрай обережним. Так, право на соціальний захист є природним правом людини, від ефективності забезпечення якого, досить часто залежить її виживання (особливо коли мова йде про малозабезпечених осіб, людей, які живуть з ВІЛ, тяжкохворих осіб тощо). На жаль, статистика, наведена вище, свідчить, що в Україні не створений такий механізм забезпечення права на соціальний захист, який у безспірному порядку дозволяє ефективно задовольнити інтерес людини (сім'ї) щодо отримання видів соціального захисту для попередження, подолання чи пом'якшення несприятливих наслідків соціальних ризиків, адаптації до нових умов життєдіяльності. У більшості випадків законність у сфері соціального захисту при наданні їх конкретних видів забезпечується судом. На підтвердження такого переконання можна навести приклад призначення пенсій військовослужбовцям з обмеженням їх максимального розміру десятьма прожитковими мінімумами, встановленими законом для осіб, які втратили працездатність, не дивлячись на існування двох рішень Конституційного Суду України, яким відповідні норми Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» визнані неконституційними (рішення від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016 та від 12 жовтня 2022 року № 7-р(II)/2022), та значну кількість судових справ, у яких відповідачем є територіальні управління





Пенсійного фонду України та які вирішені на користь пенсіонера.

Водночас у разі пропуску управомоченим у сфері соціального захисту суб'єктом строку звернення до адміністративного суду виникає ситуація, за якої неможливо відновити порушене право на соціальний захист, що свідчить про абсолютну неефективність існуючого механізму його забезпечення. Крім того, особливістю відповідальності зобов'язаного суб'єкта у сфері соціального захисту є те, що основним видом санкцій, які можуть бути застосовані до нього, є припиняючі, накласти які може лише суд за заявою зацікавленої сторони (людини, наділеної правом на соціальний захист). У разі недотримання строку звернення до суду позивачем у соціально зобов'язаного суб'єкта є всі шанси уникнути відповідальності, що нівелює ефективність принципів законності та верховенства права у сфері соціального захисту.

Особливо гостро питання дотримання строку звернення до суду у соціальних спорах постало з моменту введення в Україні воєнного стану. Масові ракетні атаки, окупація значної частини території України, внутрішнє переміщення, часті перебої електро-, водо-, теплопостачання, перебої у роботі банківської системи, з поставками продуктів харчування та інші негативні наслідки військової агресії російської федерації проти України призвели до зміни пріоритетів у людей. Через негативний психоемоційний стан, відсутність почуття безпеки, необхідність щоденного винайдення та вжиття заходів щодо організації життєдіяльності своєї сім'ї, відсутність перспектив найскорішого завершення війни, об'єктивно, навіть будучи обізнаним про порушення свого права на соціальний захист, більшість людей не ініціювали судові провадження та пропустили строк звернення до суду з відповідними позовами, тим самим втративши можливість відновити

законність у діяльності зобов'язаного суб'єкта щодо себе.

Заради справедливості варто зауважити, що адміністративним процесуальним законодавством передбачена можливість поновлення судом пропущеного строку звернення до суду. При цьому поважними причинами пропуску строку звернення до суду визнаються лише ті обставини, які були чи об'єктивно є непереборними, тобто не залежать від волевиявлення особи, що звернулася з позовом, пов'язані з дійсно істотними обставинами, перешкодами чи труднощами, що унеможливили своєчасне звернення до суду. Такі обставини мають бути підтверджені відповідними та належними доказами [10].

І здавалось би, введення воєнного стану та наслідки збройної агресії російської федерації проти України повністю відповідають критеріям «поважних причин пропуску строку звернення до суду» з позовною заявою у соціальних спорах, проте Верховний Суд в ухвалі від 01 серпня 2022 року по справі № 802/118/17-а наголосив, що «посилання на введення воєнного стану на території України не може бути поважною причиною для поновлення строку без зазначення конкретних обставин, які вплинули на своєчасність звернення до суду та без надання відповідних доказів того, як саме введення воєнного стану вплинуло та обумовило пропуск строку» [11].

Так, згідно зі статтею 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» 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, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для





відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, 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».

Статтею 12-2 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, 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.

Основою на цитованих нормах суди посилаються на «звичайний» режим здійснення правосуддя в Україні навіть в умовах воєнного стану та можливість позивачів, у т.ч. й у соціальних спорах, своєчасно ініціювати судові провадження.

Так, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 10 листопада 2022 року у справі № 990/115/22, зазначила, зокрема, що: «введення на території України воєнного стану не зупинило перебіг процесуальних строків звернення до суду з позовами. Питання поновлення процесуального строку у випадку його пропуску з причин, пов'язаних із запровадженням воєнного стану в Україні, вирішується в кожному конкретному випадку з урахуванням доводів, наведених у заяві про поновлення такого строку. Сам по собі факт запровадження воєнного стану в Україні не є підставою для поновлення процесуального строку. Такою підставою можуть бути обставини, що виникли внаслідок запровадження воєнного стану та унеможливили виконання учасником судового процесу процесуальних дій протягом установленого законом строку; сам факт запровадження воєнного стану в Україні, без обґрунтування неможливості

звернення до суду в розумні строки, у зв'язку із запровадженням такого, не може вважатись поважною причиною пропуску цих строків [12].

Не заперечуючи важливість здійснення правосуддя в умовах воєнного стану виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією України та законами України, варто констатувати, що сформована судова практика щодо необхідності обґрунтування пропуску строку звернення до адміністративного суду обставинами, що виникли внаслідок запровадження воєнного стану та унеможливили виконання учасником судового процесу процесуальних дій протягом установленого законом строку, підтвердженими відповідними доказами, є недостатньо обґрунтованою, оскільки не враховує численні фактори впливу воєнного стану на ймовірних позивачів у соціальних спорах.

Так, в розріз з практикою Верховного Суду йдуть рекомендації, прийняті Радою суддів України щодо роботи судів в умовах воєнного стану, якими судам рекомендовано по можливості відкладати розгляд справ (за винятком невідкладних судових розглядів), зважати на те, що велика кількість учасників судових процесів не завжди мають змогу подати заяву про відкладення розгляду справи через задіяння до функціонування критичної інфраструктури, вступ до лав Збройних сил України, територіальної оборони, добровольчих воєнних формувань, та інших форм протидії збройній агресії проти України, або не можуть прибути в суд у зв'язку з небезпекою для життя. Виважено підходити до питань, пов'язаних з поверненням різного роду процесуальних документів, залишення їх без руху, встановлення різного роду строків, по можливості продовжувати їх щонайменше до закінчення воєнного стану.

Втіленням відповідної рекомендації у життя можна назвати поло-





ження Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» від 15 березня 2022 року № 2120-ІХ, яким доповнено прикінцеві та перехідні положення Цивільного кодексу України пунктом 19, відповідно до якого, зокрема, строки загальної та спеціальної позовної давності, яка є своєрідним аналогом строку звернення до адміністративного суду, продовжуються на строк дії воєнного, надзвичайного стану.

Висновки. У зв'язку з тим, що жодної можливості продовжити строк звернення до суду в умовах воєнного стану в адміністративних судах не передбачено, а позивачу законодавством гарантовано лише право ініціювати поновлення судом відповідного строку, механізм реалізації якого не змінився по суті і передбачає доведення непереборності обставин, що виникли у зв'язку з воєнним станом та унеможливили своєчасне звернення до суду, що виключає можливість посилення на відчуття небезпеки, небажання витратити кошти на сплату судового збору, оплату послуг адвоката з огляду на ріст цін на продукти та масові звільнення, часткове безробіття, перебої і роботі банківської системи і т.д., з метою забезпечення рівності управомочених осіб, соціальний захист яких здійснюється у різних організаційно-правових формах, та ефективності механізму захисту права на соціальний захист варто доповнити Розділ VI «Прикінцеві положення» КАС України пунктом четвертим такого змісту: «4. У період дії в Україні воєнного, надзвичайного стану строки, визначені статтею 122 цього Кодексу, продовжуються на строк його дії».

У статті досліджено особливості здійснення судового захисту права на соціальний захист в умо-

вах воєнного стану. Встановлено, що з урахуванням правил підсудності, у більшості випадків судовий захист права на соціальний захист здійснюється за правилами адміністративного судочинства, а тому у статті проаналізовано особливості захисту права на соціальний захист в умовах воєнного стану саме адміністративними судами.

Доведено, що крім врахування загальних особливостей судового захисту права на соціальний захист в адміністративних судах, які полягають у малоїмовірності ефективного відновлення порушеного, невизнаного чи оспорюваного права на соціальний захист без використання інституту правової допомоги, у виключних випадках звільнення від сплати судового збору при зверненні до суду з відповідним позовом, нюансах правозастосування, управомочена особа повинна слідкувати за строком, що пройшов з моменту, коли вона повинна була дізнатися про порушення права на соціальний захист, і до дати фактичного звернення до суду. У разі пропуску управомоченим у сфері соціального захисту суб'єктом строку звернення до адміністративного суду виникає ситуація, за якої неможливо відновити порушене право на соціальний захист без застосування інституту поновлення пропущеного строку.

У статті досліджується судова практика поновлення строку звернення до адміністративного суду в умовах воєнного стану, яка вимагає доведення позивачем перед судом існування обставин, що виникли внаслідок запровадження воєнного стану та унеможливили виконання учасником судового процесу процесуальних дій протягом установленого законом строку. Доведено, що у сучасних умовах зволікання позивачів з ініціюванням судових проваджень





щодо захисту права на соціальний захист, у більшості випадків, пов'язане не з об'єктивно непереборними обставинами, що виникли внаслідок воєнного стану (внутрішнє переміщення, призов або вступ на військову службу тощо), а з психоемоційним сприйняттям подій у країні. Сформована судово-практика поновлення строку звернення до адміністративного суду лише при доведенні поважності причин їх пропуску призводить до неможливості відновити порушене право на соціальний захист, що свідчить про неефективність існуючого механізму його забезпечення, легалізації уникнення відповідальності соціально-зобов'язаного суб'єкта, що нівелює ефективність принципів законності та верховенства права у сфері соціального захисту.

У статті пропонується запровадити інститут продовження строку звернення до суду в умовах воєнного стану на строк його дії шляхом внесення відповідних змін до Розділу VI «Прикінцеві положення» КАС України.

Ключові слова: право на соціальний захист, юрисдикційна форма захисту, строк звернення до адміністративного суду, воєнний стан, юридична відповідальність.

Borychenko K. Judicial protection of the right to social protection under the conditions of marital state in Ukraine

The article examines the peculiarities of judicial protection of the right to social protection under martial law. It has been established that, taking into account the rules of jurisdiction, in most cases the judicial protection of the right to social protection is carried out according to the rules of administrative proceedings, and therefore the article analyzes the peculiarities of the protection of the right to social

protection under martial law by administrative courts.

It is proved that, in addition to taking into account the general features of the judicial protection of the right to social protection in administrative courts, which are the improbability of effective restoration of the violated, unrecognized or contested right to social protection without using the legal aid institute, in exceptional cases, exemption from payment of the court fee when applying to the court with the corresponding lawsuit, the nuances of enforcement, the authorized person must follow the period that has passed from the moment when he should have learned about the violation of the right to social protection, and until the date of the actual appeal to the court. If an authorized subject in the field of social protection misses the deadline for applying to the administrative court, a situation arises in which it is impossible to restore the violated right to social protection without applying the institution of renewal of the missed deadline.

The article examines the judicial practice of renewing the term of appeal to the administrative court under martial law, which requires the plaintiff to prove to the court the existence of circumstances that arose as a result of the introduction of martial law and made it impossible for the participant in the court process to perform procedural actions within the time limit established by law.

It has been proven that in modern conditions, the delay of plaintiffs in initiating legal proceedings regarding the protection of the right to social protection is, in most cases, not related to objectively insurmountable circumstances that arose as a result of martial law (internal displacement, conscription or entry into military service, etc.), and with psycho-emotional perception





of events in the country. The formed judicial practice of renewing the term of appeal to the administrative court only when proving the validity of the reasons for their omission leads to the impossibility of restoring the violated right to social protection, which indicates the ineffectiveness of the existing mechanism for its provision, the legalization of avoiding the responsibility of a socially obligated entity, which reduces the effectiveness principles of legality and the rule of law in the field of social protection.

The article proposes to introduce the institution of extending the term of appeal to the court under martial law for the duration of its validity by making appropriate changes to Section VI "Final Provisions" of the Criminal Procedure Code of Ukraine.

Key words: the right to social protection, jurisdictional form of protection, term of appeal to the administrative court, martial law, legal responsibility.

Література

1. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2019. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovid/2020/202019.pdf>

2. 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

3. 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

4. Бориченко К.В. Юридичний механізм забезпечення права на соціальний захист: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2020. 452 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року №2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. №35-36, №37. Ст. 446.

6. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40-41, 42, Ст. 492.

7. Данішевська В.І. Вітальне слово голови Верховного Суду. Соціальні права та їх захист адміністративним судом: збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 4 вересня 2020 р. Київ : 2020. С. 11–13.

8. Постанова Верховного Суду від 18 листопада 2021 року у справі № 460/4955/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13 грудня 2011 року №17-рп/2011. Офіційний вісник України. 2011. № 100. Ст. 3665.

10. Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2020 року у справі № 360/4485/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>

11. Ухвала Верховного Суду від 01 серпня 2022 року у справі № 802/118/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>

12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 10 листопада 2022 року у справі № 990/115/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>

