

*Тильчик В. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України*

## ОСОБЛИВОСТІ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ СПОРІВ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

**Анотація.** У статті здійснено аналіз особливостей вирішення адміністративними судами спорів у соціальній сфері. Констатується, що сфера соціального забезпечення не стала винятком, оскільки, незважаючи на проголошений принцип соціальної держави, прийняті останнім часом закони гарантували їх упровадження лише теоретично, при цьому фактично не виконувалися. Проблема, що піднімається на поверхню, вже давно вийшла на рівень доктринальної. Наголошується, що, незважаючи на те, що високий відсоток переглянутих і скасованих рішень здебільшого залежав від неоднакового застосування судами норм матеріального права, ситуація після внесення змін до процесуальних нормативно-правових актів, які унормовують судовий процес, зокрема й з урахуванням таких, що визначають розгляд указаної категорії спорів у порядку, в тому числі й скороченого провадження, кардинально не змінилася. Загалом, вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у соціальній сфері зумовлене наявністю приватного права особи, тобто його порушення з боку суб'єктів владних повноважень. Вказане пов'язане з моментом виникнення спірних правовідносин. Момент виникнення права на соціальне забезпечення тісно пов'язаний із можливістю його реалізації, яка опосередковується моментом здійснення владних повноважень. Отже, проблематика забезпечення законності в діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики прямо залежить від можливості гарантування виконання (реалізації, забезпечення) права особи, набутого в результаті участі в окремих правових відносинах приватноправового характеру. У зв'язку із тим, що «втільнення в життя» матеріальних норм (в окремих випадках і норм приватного права), яке здійснюється внаслідок реалізації владних повноважень чи гарантування законності, варто визнати публічно-правовими відносинами, а спори – публічно-правовими, що вирішуються у порядку адміністративного судочинства. Предметом позову у такому разі має бути не наявність чи відсутність права в особи на відшкодування шкоди, а відповідно, порушення щодо обчислення, призначення, розрахунку, перерахунку, здійснення надання виплат.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, публічно-правові відносини, соціальна політика, соціальні спори, спори у сфері публічно-правових відносин.

**Постановка проблеми.** Конституційно визначено, що зміст і спрямованість діяльності держави зумовлюється гарантуванням прав і свобод людини, серед яких «соціальні» посідають одне з центральних місць. Відомо, що останнім часом проходить реформування, яке охопило всі сфери житте-

діяльності людини. Сфера соціального забезпечення не стала винятком. Незважаючи на проголошений принцип соціальної держави та визначення його пріоритетності, запровадження його у дійсність значно гальмується. Прийняті останнім часом закони, які покликані унормувати відповідні заходи та порядок їх реалізації, залишилися не реалізованими фактично. Неплодюнокі випадки накопичення нормативно-правових регуляторних актів, які так і не набрали чинності, втративши актуальність. Проблема, що піднімається на поверхню, вже давно вийшла на рівень доктринальної. Поряд із цим висвітлення потребують особливості спорів у сфері публічно-правових відносин, що вирішуються в порядку адміністративного судочинства з метою гарантування законності в діяльності суб'єктів реалізації соціальної політики в Україні з урахуванням її євроінтеграційних прагнень.

Найбільш значимі праці в напрямі зазначеної дискусії належать таким ученим, як: В.Б. Аверьянов, Н.П. Бортник, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, О.П. Рябченко, О.І. Миколенко, О.В. Тильчик та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Оновлення адміністративного процесуального законодавства, зокрема шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), зумовило закріплення на нормативному рівні положення про спори щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з 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. Вказані справи юрисдикції адміністративного суду відповідно до пункту 3 частини 5 статті 12 КАС України визнаються справами незначної складності та можуть розглядатися у загальному чи спрощеному позовному провадженні [1]. З урахуванням указаного формулювання статті предмет спору видається надзвичайно широким і складним. Про це свідчить і практика вирішення вказаної категорії спорів адміністративними судами. Так, у 2018 році спори щодо реалізації публічної політики у сферах зайнятості та соціального захисту громадян становили 40,3% (47507) від загальної кількості. Причому порівняно із 2017 роком, у якому розглянуто лише 20701 справу, що становить 55,6% від загальної кількості, у 2018 кількість спорів збільшилася вдвічі [2]. У попередніх періодах вирішення аналізованого виду спорів також супроводжувалося окремими

труднощами, які ілюструються статистичними даними щодо частки переглянутих судових рішень в адміністративних справах: 173592, або 96% від їх загальної кількості, становлять рішення у справах щодо спорів із приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян. До цього переліку потрапили спори стосовно загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, у тому числі пенсійного страхування осіб, звільнених з публічної служби (військової служби), – 1298 справ. 169938 справ стосувалися соціального захисту «дітей війни». Рішення в цих справах становили 98% від усіх переглянутих. За результатами апеляційного розгляду 126584 постанови залишено без змін, скасовано та змінено 47008 судових рішень [3]. Незважаючи на те, що високий відсоток переглянутих і скасованих рішень здебільшого залежав від неоднакового застосування судами норм матеріального права, ситуація після внесення змін до процесуальних нормативно-правових актів, які унормовують судовий процес, зокрема й з урахуванням таких, що визначають розгляд вказаної категорії спорів у порядку, в тому числі й скороченого провадження, кардинально не змінилася.

Передусім це пов'язано із невідповідністю норм окремих законів та інших нормативно-правових актів, які встановлюють розміри та процедури правового забезпечення соціальної політики в Україні, обсягам бюджетних коштів на вказані потреби. Так, прикладом може слугувати ситуація, коли Законом України «Про соціальний захист дітей війни» виділено приблизно 6 мільйонів осіб, що набули спеціального статусу та потребували додаткового соціального захисту. Кошти, які відповідають потребам для виплат лише особам такої категорії («дітям війни»), не були акумульовані у державному бюджеті, тому більшість вказаних осіб скористалися своїм правом на судовий захист. Однак, попри прийняття судових рішень на користь позивачів у спорах такої категорії, вони практично не виконувалися.

Як зазначає О.В. Константи́н, наявні ресурси держави об'єктивно не задовольняють у повному обсязі фінансування всього масиву чинних соціальних пільг, доплат і виплат. Чимало з них встановлені та діють ще з радянських часів (як елемент механізму соціалістичної системи). Отже, перелік та види цих пільг потребують кардинального реформування, переходу до забезпечення надання адресної допомоги та компенсацій з боку держави тільки для справді соціально незахищених, непрацевдатних та тих, які мають значні заслуги перед Батьківщиною, громадян [4, с. 166].

У науковій літературі останнім часом учені пропонують вирішення згаданої проблематики шляхом створення соціальних судів [5]. Основним аргументом неефективності діяльності адміністративних судів з вирішення вказаної категорії спорів є велика кількість справ. Вказана проблематика проілюстрована вище. Обґрунтовуючи доцільність реалізації такої пропозиції, вчені апелюють до наявності великої кількості нормативно-правових актів, що регулюють відносини в соціальній сфері. Справді, лише пенсійне забезпечення регулюється низкою законодавчих актів («Про загальнообов'язкове пенсійне страхування», «Про державну службу», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про статус народного депутата України», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» тощо). Таким чином, створення спеціалізованих, так званих «соціальних» судів має привести до збільшення

ефективності вирішення таких спорів, швидкості, оперативності та виконання судових рішень, і загалом, розвантаження судів адміністративної юрисдикції. Зокрема, В.В. Веннікова наголошує на тому, що такі спеціалізовані суди доцільно створювати на рівні не нижче області (суди першої інстанції). Про їх створення на рівні районів не може йтися, бо це призведе до значного зростання штатів, а через економічну ситуацію, що склалася, Україна ще довго не матиме можливості виділяти значні кошти на реформування судової влади, особливо на розширення штатної чисельності різних судів. У крайньому випадку може йтися про створення міжрайонних спеціалізованих судів першої інстанції. На їхній розгляд передаватимуться не всі, а окремі категорії справ (родова підсудність) [6, с. 126]. Аналогічної позиції дотримується Н.М. Стаховська, яка наголошує, що в ході проведення судової реформи поряд зі спеціалізацією судів слід запровадити більш вузьку спеціалізацію самих суддів за різними правовими галузями, зокрема з права соціального забезпечення. Оскільки для кваліфікованого розгляду і винесення правильного та об'єктивного рішення по суті спорів, що виникають із соціально забезпечувальних матеріальних і процедурних правовідносин, суддя має бути не лише кваліфікованим спеціалістом у галузі права соціального забезпечення, а й мусить мати чітке уявлення та практичні навички стосовно економіко-фінансового механізму призначення (обчислення) і надання громадянам окремих видів матеріального забезпечення та соціального обслуговування, щоб мати змогу самостійно оцінити правильність і відповідність законодавству будь-яких рішень, дій відповідних органів у галузі соціального забезпечення, які оскаржуються громадянами до суду [7, с. 13–14].

Варто констатувати, що вказані пропозиції позбавлені методологічної основи, оскільки створення судових установ, що дублюватимуть спеціалізацію, до прикладу адміністративних судів чи судів загальної юрисдикції, лише посилять проблематику з великої кількості причин, які навіть складно перелічити. Більш ефективним видається використання спрощеного провадження, особливості якого визначено Главою 10 «Розгляд справ за правилами спрощеного позовного провадження» розділу 2 «Позовне провадження» КАС України. У спорах аналізованого виду варто нормативно «посилити» право суду на їх вирішення за правилами спрощеного провадження. По-перше, це дасть можливість оперативно вирішити спір. По-друге, здебільшого спірні відносини виникають у зв'язку з обчисленням, призначенням, перерахунком, здійсненням, наданням, одержанням виплат, доплат, соціальних послуг, допомог, пільг окремим категоріям населення. Вказані справи загалом є справами незначної складності, які визначені частиною 20 КАС України [1].

Окремо варто зауважити, що, вирішуючи так звані «соціальні» спори, залишається проблема визначення юрисдикції адміністративних та інших судів. Прикладом можна навести спір щодо невиплати Славутицькою міською радою Київської області щорічної допомоги на оздоровлення потерпілій, що мала бути виплачена особі (позивачу) через її участь у ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС (із 1986 року до 1991 року), яка на роботах у зоні іонізуючого випромінювання отримала шкоду здоров'ю. Суд загальної юрисдикції відмовив у відкритті провадження, мотивуючи це тим, що спір є у сфері публічно-правових відносин і підлягає вирішенню в порядку адміністративного судочинства. Звернення до касаційної інстанції, навпаки,

спрямувало справу на вирішення до суду загальної юрисдикції. Підставою для такого рішення стала наявність критеріїв визначення спору як такого, що виник у сфері публічно-правових відносин, зокрема, незважаючи на суб'єктний склад учасників спору та форми діяльності суб'єкта владних повноважень (органу місцевого самоврядування), в основу оцінки поклали ознаку адміністративних правовідносин – владне підпорядкування однієї сторони іншій. Отже, ознакою віднесення спору до приватноправового стало те, що сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення мусять перебувати в відносинах підпорядкування [8]. На жаль, варто констатувати, що вказане рішення є лише «вершиною айсбергу». Оскільки наведена позиція є однією з тих, що використана для звуження компетенції адміністративних судів. На користь такого аргументу свідчить, по-перше, наявність суб'єкта владних повноважень – органу місцевого самоврядування (частина 7 пункту 1 статті 4 «Визначення термінів» КАС України); по-друге, відносини виникли в результаті виконавчої діяльності щодо фізичної особи. Так, пунктом 5 Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку виплати одноразової компенсації за шкоду, заподіяну внаслідок Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій, ядерних випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, та щорічної допомоги на оздоровлення деяким категоріям громадян» від 26 жовтня 2016 року № 760 встановлено, що виплати здійснюються на підставі, зокрема, й експертного висновку військово-лікарської комісії [9], яка також відповідно до вже наведеної норми КАС України ідентифікується як суб'єкт владних повноважень, а форма – експертний висновок є наслідком реалізації владних управлінських повноважень. Особливо варто звернути увагу на факт виникнення цивільного (приватного) права особи на компенсацію шкоди, завданої здоров'ю особи. А тому, по-третє, факт завдання шкоди та її компенсації справді регулюється цивільним законодавством, однак, характер такого негативного наслідку опосередковано порушенням з боку знову ж суб'єкта владних повноважень у вигляді допущення бездіяльності у реалізації права на її відшкодування (здійснення матеріально-технічної операції щодо обрахунку та виплати коштів). По-четверте, питання владного підпорядкування однієї сторони іншій, яке опосередковує виникнення адміністративних (публічних) правовідносин, також спонукає до роздумів. Не вдаючись до суті та основних ознак останніх, варто вказати, що трансформація предмета (відносин) адміністративного права (зокрема, й адміністративного процесуального права) вказує на зміну підходу до змісту категорій, в основі яких лежать відносини підпорядкування, відповідно, «державне управління» та «публічне адміністрування». У науковій літературі часто можна зустріти обґрунтування неоднорідності таких відносин, критерієм розмежування яких є, зокрема, й «підпорядкування». Так, у Законі України «Про державну службу» підпорядкування вживається у контексті характеристики відносин, що виникають між керівником та державним службовцем (наприклад, стаття 2 Закону [10]). Відносини ж, що виникають між органом місцевого самоврядування і громадянином, наряд чи можна назвати «відносинами прямого підпорядкування». Причому порушення у сфері «відносин підпорядкування» врегульовані Законом України «Про запобігання корупції». Так, відповідно до пункту 2 частини 1 статті 1 «Визначення термінів» вказаного Закону прямим підпорядкуванням визнаються відносини

прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням [11]. Наведені норми свідчать загалом про методологічні помилки, які виявлені у разі оцінки спірних відносин та вирішення спорів у цій сфері (мається на увазі соціальна сфера).

Загалом, вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у соціальній сфері зумовлені наявністю приватного права особи, тобто їх порушення з боку суб'єктів владних повноважень. Вказане пов'язане із моментом виникнення спірних правовідносин. Так, момент виникнення права на соціальне забезпечення тісно пов'язаний із можливістю його реалізації, яка опосередковується моментом здійснення владних повноважень. Отже, проблематика забезпечення законності в діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики прямо залежить від можливості гарантування виконання (реалізації, забезпечення) права особи, набутого в результаті участі в окремих правових відносинах приватноправового характеру. У зв'язку із тим, що «втління в життя» матеріальних норм (в окремих випадках і норм приватного права), яке здійснюється внаслідок реалізації владних повноважень чи гарантування законності, варто визнати публічно-правовими відносинами, а спори – публічно-правовими, що вирішуються у порядку адміністративного судочинства. Предметом позову у такому разі має бути не наявність чи відсутність права в особи на відшкодування шкоди, а відповідно, порушення щодо обчислення, призначення, розрахунку, перерахунку, здійснення надання виплат.

**Висновки.** Наведений методологічний конструкт видається цінним не лише у разі вирішення проблематики юрисдикції, а й загалом під час розробки підходу до забезпечення системи стримування і протигаг у формуванні, більше того, під час реалізації соціальної політики в Україні. Констатація неефективності вирішення спорів у цій сфері засобами адміністративного судочинства зводиться більшою мірою до проблематики невиконання судових рішень, що пов'язується із загалом фінансовими можливостями держави у частині зобов'язань щодо соціального захисту населення.

#### *Література:*

1. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2005, № 35–36, № 37, ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Огляд даних про здійснення правосуддя у 2018 році. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/media/media/ogl\\_2018.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/media/media/ogl_2018.pdf).
3. Єдність судової практики залежатиме від якості методичної допомоги. *Закон і Бізнес*. URL: [https://zib.com.ua/ua/75643-ednist\\_sudovoi\\_praktiki\\_zalezhatime\\_vid\\_yakosti\\_metodichnoi\\_html](https://zib.com.ua/ua/75643-ednist_sudovoi_praktiki_zalezhatime_vid_yakosti_metodichnoi_html).
4. Константий О.В. Види прав і свобод фізичних осіб, які захищаються в національній системі судового контролю за публічною адміністрацією. *Вісник Вищої ради юстиції*. № 3. 2012. С. 161–173.
5. Рудик В.А. Юридичні гарантії права людини на соціальний захист в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2007. 184 с.
6. Веннікова В.В. Проблеми розгляду та вирішення спорів у сфері соціального забезпечення. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. «ПРАВО»*. Випуск 19. 2012. С. 122–130.
7. Стаховська Н.М. Відносини у праві соціального забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2000. 16 с.

8. Про юрисдикцію соціальних спорів. *Закон і Бізнес*. URL: [https://zib.com.ua/ua/130036-ne\\_vsi\\_socialni\\_spori\\_e\\_administrativnimi\\_-\\_vsu.html](https://zib.com.ua/ua/130036-ne_vsi_socialni_spori_e_administrativnimi_-_vsu.html).
9. Про затвердження Порядку виплати одноразової компенсації за шкоду, заподіяну внаслідок Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій, ядерних випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, та щорічної допомоги на оздоровлення деяким категоріям громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2016 року № 760. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/760-2016-%D0%BF>.
10. Про державну службу : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 4, ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
11. Про запобігання корупції : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 49, ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

**Tylchuk V. Features of settlement of administrative courts of Ukraine disputes in the field of activity of the social policy development and implementation in the European conditions**

**Summary.** The article analyzes the peculiarities of the administrative courts' resolution of disputes in the social sphere. It is stated that the sphere of social security has not become an exception, since despite the proclaimed principle of the welfare state, the recently adopted laws have guaranteed their implementation only theoretically, and in fact have not been implemented. The problem of rising to the surface has long reached the level of doctrinal. It is emphasized that despite the high percentage of reviewed and annulled decisions in

the majority depended on the unequal application of substantive law by the courts, the situation after the amendments to the procedural normative legal acts, which regulate the judicial process, in particular and taking into account those that determine the consideration of the said category of disputes in the order, including the summary proceedings, has not fundamentally changed. In general, the resolution of disputes in the field of public-law relations in the social sphere is conditioned by the existence of a private right of a person, that is, their violation by the subjects of power. The above is related to when the disputed legal relationship occurred. The moment when the right to social security emerges is closely linked to the possibility of its realization, which is mediated by the moment of exercising power. Therefore, the problem of ensuring the lawfulness in the activities of the subjects of formation and implementation of social policy depends directly on the possibility of guaranteeing the fulfillment (realization, maintenance) of the right of a person acquired as a result of participation in certain legal relations of a private law nature. Due to the fact that the "obedience" of substantive rules (in some cases, and the rules of private law), which is carried out as a result of the exercise of power or guarantee of legality, should be recognized by public-legal relations, and disputes, respectively – public-law, that are resolved in the order of administrative proceedings. The object of the claim in such a case should be not the presence or absence of the right of the person to recover damages, but, accordingly, the violation of calculation, appointment, calculation, recalculation, making payments.

**Key words:** administrative justice, public-legal relations, social policy, social disputes, disputes in the field of public-legal relations.