

РОЗДІЛ 6 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

ОСОБЛИВОСТІ ОБЧИСЛЕННЯ СТРОКІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ДЛЯ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ FEATURES OF CALCULATING THE TERMS OF APPEAL TO THE ADMINISTRATIVE COURT FOR THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS

Берназюк Я.О.,

*доктор юридичних наук, заслужений юрист України,
професор кафедри конституційного та міжнародного права
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*

Статтю присвячено висвітленню особливостей обчислення строків звернення до адміністративного суду для захисту соціальних прав. Охарактеризовано поняття та види строків звернення до адміністративного суду; виявлено особливості обчислення строків звернення до адміністративного суду для захисту соціальних прав; проведено огляд судової практики щодо порядку обчислення строків звернення до адміністративного суду в досліджуваній категорії справ. На підставі проведеної наукової роботи обґрунтовано необхідність визначення в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», що в разі неотримання особою пенсії з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, така особа має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому пенсійної виплати без обмеження будь-яким строком.

Ключові слова: строки звернення до суду, адміністративне судочинство, соціальні права.

Статья посвящена освещению особенностей исчисления сроков обращения в административный суд для защиты социальных прав. Охарактеризованы понятия и виды сроков обращения в административный суд; выявлены особенности исчисления сроков обращения в административный суд для защиты социальных прав; проведен обзор судебной практики относительно порядка исчисления сроков обращения в административный суд в исследуемой категории дел. На основании проведенной научной работы обоснована необходимость определения в Законе Украины «Об обязательном государственном пенсионном страховании», что в случае неполучения лицом пенсии по вине органа, назначающего и выплачивающего пенсию, такое лицо вправе обратиться в суд с иском о взыскании принадлежащей ему пенсионной выплаты без ограничения каким-либо сроком.

Ключевые слова: сроки обращения в суд, административное судопроизводство, социальные права.

The article is devoted to definition the peculiarities of calculating the terms of reference to the administrative court for the protection of social rights. The concept and types of terms of appeal to an administrative court are characterized; features of the calculation of the terms of reference to the administrative court for the protection of social rights; a review of the court practice regarding the procedure for calculating the terms of appeal to the administrative court in the investigated category of cases conduct. On the basis of the conduct scientific-legal analysis, the necessity of defining in the Law of Ukraine «On Mandatory State Pension Insurance» substantiates, that in case of non-receipt of a pension by the person responsible for the body that appoints and pays a pension, such person has the right to apply to the court with a claim for recovery the due pension payment to him without limitation of any term.

Key words: terms of appeal to court, administrative legal proceedings, social rights.

Постановка проблеми. Конституція України [1] закріплює, що людина визнається найвищою соціальною цінністю в Україні (ст. 1), громадяни України мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у старості та в інших випадках, передбачених законом; це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків фізичних та юридичних осіб, бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ст. 46). Право на соціальний захист відноситься до основоположних прав і свобод, які гаран-

туються державною і за жодних умов не можуть бути скасовані, а їх обмеження не допускається, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. ст. 22 та 64).

При цьому однією з гарантій реалізації права на соціальне забезпечення є судовий захист відповідного права. Виходячи з предметної юрисдикції адміністративних судів, визначеної ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [2], справи, пов'язані із захистом соціальних прав громадян, розглядаються в порядку адміністративного судочинства.

Між тим, як у судовій практиці, так і серед науковців не вироблено єдиного підходу до визначення порядку та особливостей обчислення строків звер-

нення до адміністративного суду із захистом соціальних прав, передусім права на пенсійне забезпечення, що зумовлює необхідність проведення даного дослідження.

Стан опрацювання проблеми. Окремі питання визначення строків в адміністративному судочинстві та проблеми їх обчислення досліджували такі науковці, як: М.М. Аракелян, В.А. Липа, Н.В. Клочкова, А.Т. Комзюк, І.О. Розум, М.І. Смокович, М.О. Сорока та ін. Однак на сьогодні недостатньо комплексних досліджень, присвячених визначенню особливостей обчислення строків звернення до адміністративного суду для захисту соціальних прав. Зокрема, в науковій літературі відсутній єдиний підхід до розуміння юридичної природи строків звернення до адміністративного суду; чітко не визначений порядок обчислення строків звернення до адміністративного суду по деяких категоріях справ, до яких слід віднести й справи, пов'язані із захистом соціальних прав громадян.

Отже, **метою** статті є науково-теоретичне та практичне обґрунтування особливостей обчислення строків звернення до адміністративного суду в справах, пов'язаних із захистом соціальних прав громадян, та розроблення на цій підставі пропозицій, спрямованих на уточнення порядку обчислення відповідних строків.

Виклад основного матеріалу. В КАС України строки звернення до адміністративного суду визначені у ст. ст. 122–123 [2], в яких йдеться про загальний порядок обчислення строків звернення до суду для фізичних та юридичних осіб, а також суб'єктів владних повноважень, наслідки пропуску строків звернення до адміністративного суду тощо.

Строк звернення до суду встановлюється з метою забезпечення дотримання принципу правової визначеності, що, зокрема, слід розуміти як спрямованість на створення ситуації впевненості для суб'єкта владних повноважень як відповідача по справі, стосовно розуміння відсутності у позивача бажання звертатися з відповідним позовом, у тому числі захищати свої майнові права.

На цей час у науковій літературі відсутній єдиний підхід до розуміння юридичної природи строків звернення до адміністративного суду.

Так, на думку деяких науковців, строк звернення до суду є матеріально-правовим, оскільки він безпосередньо пов'язаний з реалізацією прав і свобод уповноваженої особи. В обґрунтування такої думки вказується на те, що цей строк суттєво відрізняється від інших строків, які містяться в процесуальному законодавстві, за суттю, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо. Строк звернення до суду, як вважають деякі науковці, не перестає бути матеріально-правовим строком, незважаючи на те, що він міститься у процесуальному законодавстві [3, с. 8].

Подібної точки зору дотримується М.М. Аракелян, який виокремлює такі особливості строку звернення до адміністративного суду: 1) строк звернення до суду виступає матеріальним гарантом права на своєчасний захист порушених прав, сприяє встанов-

ленню об'єктивної істини в суді та тісно пов'язаний із процесуальними строками захисту; 2) наслідками спливу строку звернення до суду може бути залишення позову без розгляду. Водночас визнання поважною причини пропуску визначеного строку надає можливість захисту порушеного права; 3) обчислення строків звернення до суду (насамперед, встановлення початку перебігу позовної давності) залежить від змісту конкретного правовідношення та особливостей конкретних юридичних фактів, які його визначають [4, с. 260].

Оцінюючи доцільність підходу, за якого строк звернення до адміністративного суду вважається матеріально-правовим, необхідно акцентувати увагу на тому, що такий підхід сформувався в період чинності попередньої редакції КАС України [5].

Зокрема, строки звернення до адміністративного суду визначались в главі 8 КАС України в редакції, чинній до 15 грудня 2017 року, яка мала назву «Строки». Причому в цій главі розмежовувались строки звернення до суду (ст. ст. 99–100) та процесуальні строки (ст. ст. 101–103), із чого можна було зробити висновок про те, що строк звернення до адміністративного суду не є процесуальним.

Додатковим аргументом на підтвердження думки про віднесення строку звернення до суду до матеріально-правових деякі науковці [3, с. 8] називали те, що такий строк є подібним до строку позовної давності в цивільному судочинстві, який, у свою чергу, регламентований нормами матеріального права – главою 19 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [6].

Проте таке отождення видається не зовсім вірним, оскільки на відміну від строку позовної давності, сплив якої є підставою для відмови в задоволенні позову, однак не перешкоджає розгляду справи (ст. 267 ЦК України), закінчення строку звернення до адміністративного суду є підставою для залишення позову без руху (ст. 123 КАС України). Тобто пропуску процесуального по суті спору тягне за собою відмову від здійснення правосуддя в той час, як матеріальний строк – відмову в задоволенні позову повністю або частково, що передбачає здійснення правосуддя.

Після набрання чинності КАС України в редакції 15 грудня 2017 року [2], глава 6, до якої включені норми, котрі визначають строки звернення до адміністративного суду, носить назву «Процесуальні строки», що дозволяє поставити під сумнів віднесення відповідного строку до матеріально-правового.

Так, ст. 122 КАС України регламентовано, що позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами [2].

На цій підставі можна зробити висновок, що КАС України передбачає можливість встановлення іншими законами спеціальних строків звернення до адміністративного суду, а також спеціального порядку обчислення таких строків. Таким чином, строки звернення до адміністративного суду доцільно поділити на загальні та спеціальні.

При цьому, зважаючи на особливий характер соціальних прав, вважаємо, що у справах, пов'язаних з їх захистом, належить застосовувати спеціальні строки. Даний висновок ґрунтується на наступному.

Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 233 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) чітко прописано, що в 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 [7].

У 2013 році Конституційний Суд України виніс рішення по справах № 8-рп/2013 [8] і № 9-рп/2013 [9], в яких дійшов до висновку про те, що працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення сум несвоєчасно отриманої заробітної плати, індексації заробітної плати та компенсації втрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням строків її виплати, як складників належної працівнику заробітної плати, без обмеження будь-яким строком незалежно від того, чи були такі суми нараховані роботодавцем. Це право працівника, як зазначив Суд, відповідає засадам справедливості, добросовісності, розумності як складникам конституційного принципу верховенства права та не порушує балансу прав і законних інтересів працівників і роботодавців.

Приймаючи таке рішення, Конституційний Суд України виходив з того, що винагорода за виконання працівником роботи є джерелом його існування та має забезпечувати для нього достатній, гідний життєвий рівень. Це визначає обов'язок держави створювати належні умови для реалізації громадянами права на працю, оптимізації балансу інтересів сторін трудових відносин, зокрема шляхом державного регулювання оплати праці.

Подібний висновок щодо порядку обчислення строків звернення до адміністративного суду зроблений у відношенні громадян, які проходять публічну службу та звертаються щодо виплати неотриманих з вини роботодавця сум оплати праці.

Зокрема, в узагальненому науково-консультативному висновку Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України зазначається, що під час розв'язання публічно-правових спорів про стягнення на користь осіб, які перебувають (перебували) на публічній службі, заробітної плати (суддівської винагороди, грошового забезпечення тощо) в разі порушення законодавства про оплату праці потрібно застосовувати положення ч. 2 ст. 233 КЗпП України, тобто в цій категорії спорів звернення до суду здійснюється без обмеження будь-яким строком [10].

Отже, питання щодо порядку обчислення строків звернення до адміністративного суду в справах, пов'язаних з виплатою всіх складників заробітної плати, в тому числі оплати праці особам, які проходять публічну службу, в цілому врегульоване.

Водночас у справах, пов'язаних із захистом соціальних прав у частині стягнення неотриманої з вини органів, які призначають та виплачують пенсію, сум пенсії, особливий порядок застосування строків звернення до адміністративного суду законодав-

ством не визначений. На цій підставі склалася неоднакова судова практика в даній категорії справ.

Наприклад, у постанові від 24 квітня 2018 року в справі № 646/6250/17а на підставі аналізу положень ч. 1 ст. 122 КАС України в системному зв'язку з положенням ч. 2 ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Верховний Суд дійшов до висновку, що у разі порушення законодавства про пенсійне забезпечення органом, що призначає і виплачує пенсію, адміністративний позов з вимогами, пов'язаними з виплатами сум пенсії за минулий час, у тому числі сум будь-яких її складників, може бути подано без обмеження будь-яким строком з нарахуванням компенсації втрати частини доходів, незалежно від того, чи були такі суми нараховані цим органом [11]. Такий висновок ґрунтується на тому, що право особи на отримання пенсії є безумовним і забезпечення цього права становить сутність взятих на себе державою зобов'язань у соціальній сфері.

Водночас у постановках Верховного Суду України та Верховного Суду (за інших обставин справи) суди зробили висновок, що буквальне тлумачення ч. 2 ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» дає підстави вважати, що ця норма закону стосується вже нарахованих сум пенсій за минулий час, однак не виплачених з вини Пенсійного фонду України. Тому до інших випадків, зокрема, якщо пенсія або якась її складова частина ще не призначена, в тому числі внаслідок неправомірних дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, належить застосовувати загальний, шестимісячний строк звернення до адміністративного суду [12; 13].

Крім того, Верховний Суд, досліджуючи конкретну справу, зробив висновок, що наявність обов'язку у Пенсійного фонду України відновити виплату пенсії не позбавляє позивача необхідності дотримання встановлених законом строків звернення до суду за захистом свого права. На цій підставі Суд залишив адміністративний позов без розгляду у зв'язку з пропуском позивачем (пенсіонером) шестимісячного строку звернення до суду [14].

Враховуючи те, що пенсія за своєю правовою природою є основним джерелом існування пенсіонера, доходом та власністю (матеріальним інтересом, захищеним статтею 1 Першого протоколу до Конвенції [15]), видається, що до правовідносин, які виникають у спорах, пов'язаних зі стягненням неотриманої з вини органів, які призначають та виплачують пенсію, сум пенсії, можна розглядати питання стосовно застосування строків, визначених в інших законах, зокрема законах України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [16] та «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати» [17].

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [16] нараховані суми пенсії, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав своєчасно

з власної вини, виплачуються за минулий час, але не більше ніж за три роки до дня звернення за отриманням пенсії; 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.

Системний аналіз даної статті дає підстави дійти до висновку, що в ній містяться два строкових обмеження стосовно виплат пенсії за минулий час: три роки – для особи, яка не отримувала нараховану пенсію з власної вини; без обмеження строку – для особи, яка не отримувала нараховану пенсію з вини відповідного суб'єкта владних повноважень. У зв'язку із цим, припинення нарахування та виплати пенсії внаслідок протиправних дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень має застосовуватися друга умова – виплата пенсії за минулий час без обмеження строку.

Стаття 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» за аналогією на підставі ч. 6 ст. 7 КАС України повинна застосовуватися адміністративними судами до всіх соціальних спорів.

Заслуговує на увагу також підхід, згідно з яким право на звернення до суду з метою встановлення певного статусу (в межах захисту права на соціальний захист) та відповідної виплати певних сум, пов'язаних із цим статусом, також не обмежено певним строком, крім права на стягнення відповідних сум, які обмежені періодом звернення до суб'єкта владних повноважень, який уповноважений надавати такий статус.

Для встановлення статусу має значення момент звернення до відповідного органу з повним пакетом документів. Для стягнення суми за наявності статусу має значення строк звернення до суду (первісна подача позову, що прийнятий до провадження судом).

Передчасність обмеження шестимісячним строком обов'язку України як держави забезпечити реалізацію громадянином України свого конституційного права на виплату пенсії підтверджується також встановленим статтями 256 та 257 Цивільного кодексу України трирічним строком позовної давності, який означає строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу. В протилежному випадку обов'язок громадянина, зокрема у формі майнового зобов'язання перед державою, підлягав би судовому захисту протягом 3 років, а такий же обов'язок держави перед громадянином – 6 місяців.

Такі ж норми містяться в ст. 2 Закону України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати»,

згідно з положеннями якої компенсація громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати провадиться у разі затримки на один і більше календарних місяців виплати доходів, нарахованих громадянам за період, починаючи з дня набрання чинності цим Законом.

Таким чином, адміністративний суд може не застосовувати шестимісячний строк звернення до адміністративного суду у справах з вимогами, пов'язаними з виплатою компенсаторної складової частини доходу, та у справах з вимогами, пов'язаними з виплатою інших складників доходу та доходу в цілому, до якого належить пенсія.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що право на соціальний захист у всіх формах є гарантованим Конституцією України невідчужуваним особистим правом, а тому суди мають залишати такі позови без розгляду лише у виняткових випадках.

Право на соціальний захист зазвичай реалізують соціально незахищені особи, а тому є спірним застосовувати судами для таких спорів загального підходу обрахунку строку звернення особи за судовим захистом, у зв'язку з тим, що протягом шести місяців така особа має оперативно реагувати на зміни в законодавстві, перевірити правомірність дій суб'єктів владних повноважень, невідкладно звертатися із заявами та скаргами до таких суб'єктів владних повноважень, а у випадку їх необгрунтованого відхилення – до суду.

Крім того, в разі порушення органом Пенсійного фонду України або іншим суб'єктом владних повноважень законодавства про пенсійне забезпечення застосування до адміністративного позову шестимісячного строку звернення до суду, встановленого ст. 122 КАС України, має наслідком неможливість реалізувати передбачене ч. 2 ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» право пенсіонера на виплату сум пенсії за минулий час та компенсації втрати частини пенсії у зв'язку з порушенням строків її виплати без обмеження будь-яким строком.

З урахуванням викладеного та з метою усунення розбіжностей у судовій практиці в питаннях застосування правової норми щодо обчислення строків звернення до суду в справах, пов'язаних із захистом окремих соціальних прав (зокрема, права на пенсію), пропонується у ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» уточнити, що в разі неотримання особою пенсії з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, така особа має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому пенсійної виплати без обмеження будь-яким строком.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV в ред. Закону від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
3. Смокович М.І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2011. № 2 (4). URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>
4. Аракелян М.М. Особливості визначення та обчислення строку звернення до адміністративного суду. 259 Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 58. С. 258–264.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803>
6. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
7. Кодекс законів про працю України: Кодекс України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Присяжнюк Людмили Михайлівни щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України, статей 1, 12 Закону України «Про оплату праці» від 15.10.2013 р. № 8-рп/2013. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-13>
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Дзьоби Юрія Володимировича щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України від 15.10.2013 р. № 9-рп/2013. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-13>
10. Визначення строку звернення осіб, які перебувають (перебували) на публічній службі, до адміністративного суду у справах про стягнення належної їм заробітної плати (суддівської винагороди, грошового забезпечення тощо) у разі порушення законодавства про оплату праці: Узагальнений науково-консультативний висновок Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/styagnenna_zarplaty/
11. Постанова Верховного Суду від 24 квітня 2018 року у справі № 646/6250/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73634676>
12. Постанова Верховного Суду України від 10 грудня 2013 року у справі № 21-329а13. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36369554#>
13. Постанова Верховного Суду від 03 квітня 2018 року у справі № 489/2361/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73194720>
14. Постанова Верховного Суду від 24 квітня 2018 року у справі № 127/15035/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73634737>
15. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 20.03.1952 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_535
16. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>
17. Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати: Закон України від 19.10.2000 р. № 2050-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2050-14>