

Незастосування судом закону та принцип поділу державної влади (на прикладі вирішення справи щодо одноразової грошової допомоги «до 5 травня»)

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2023

Дата публікації: 2023-07-17

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/nezastosuvannia-sudom-zakonu-ta-pryntsyyp-podilu-derzhavnoi-vlady-n-a-pryklady-vyrishennia-spravy-shchodo-odnorazovoi-hroshovoi-dopomohy-do-5-travnia/>

Анотація

Окрема думка від 19 червня 2023 року (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/111629801>) на постанову Верховного Суду у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду від 13 червня 2023 року у справі № 560/8064/22 (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/111536574>) за позовом фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України в Хмельницькій області про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії.

Відповідно до ст. 34 Кодексу адміністративного судочинства України суддя, не згодний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку; про наявність окремої думки повідомляються особи, які беруть участь у справі, без оголошення її змісту в судовому засіданні; окрема думка приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення.

Повністю погоджуємося із тим, що Україна як соціальна держава, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю, повинна належним чином гарантувати громадянам право на соціальний захист та, у перш чергу, тим, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членам їхніх сімей (ст.ст. 1, 3, 17 та 46 Конституції України).

У справі, що розглядається, Суд не повною мірою врахував низку положень Конституції України (рішень Конституційного Суду України) та Кодексу адміністративного судочинства України, зачепив компетенцію Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та Конституційного Суду України, а також не повною мірою забезпечив значній кількості осіб, які за законом мають право на отримання разової грошової допомоги «до 5 травня», ефективний судовий захист.

23 лютого 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 2098-IX (https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=7100&conv=9&_gl=1*w4j8vy*_ga*Njg2MjUwOTAyLjE2ODY1ODM0OTA.*_ga_G9VY19PRSD*MTY4Njg0MzA0Ny44LjEuMTY4Njg0Mzk4Ni41OS4wLjA), який у той же день був підписаний Президентом України та 25 лютого 2022 року набрав чинності.

Цим Законом чітко унормовано, що Кабінет Міністрів України у 2022 році приймає рішення щодо порядку застосування і розмірів державних соціальних стандартів та гарантій, виходячи з наявних фінансових ресурсів.

Згідно з Пояснювальною запискою до цього Закону, він покликаний гарантувати, що в умовах війни (повномасштабної збройної агресії) держава максимально та оперативно використовує всі можливості для забезпечення здійснення видатків на національну безпеку і оборону.

На підставі цього спеціального Закону Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 7 травня 2022 року № 540 "Деякі питання виплати у 2022 році разової грошової допомоги, передбаченої законами України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" і "Про жертви нацистських переслідувань".

Неврахування Судом положень Закону України № 2098-IX та прийнятої на виконання його імперативних норм зазначеної постанови Уряду, особливо, у період триваючої війни (повномасштабної збройної агресії), перешкоджає досягненню мети, з якою був прийнятий цей Закон та Постанова, а також безпосередньо не узгоджується з низкою положень Конституції України.

1. 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 (ст. 6 Конституції України).

Постанова у справі № 560/8064/22 безпосередньо зачіпає повноваження законодавчої та виконавчої гілок влади, які реалізовані ними шляхом прийняття Закону України № 2098-IX та Постанови Кабінету Міністрів України № 540, що мають легітимну мету та відповідають критерію «якості закону».

2. Захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу; оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України (ч. 1-2 ст. 17 Конституції України).

Постанова у справі № 560/8064/22, фактично, передбачає спрямування Судом в умовах війни (повномасштабної збройної агресії) обмежених фінансових ресурсів держави не на фінансування Збройних Сил України та, відповідно, захист суверенітету і територіальної цілісності України, а на інші цілі (Конституційний Суд України у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 зробив висновок, що фінансування соціальних та інших зобов'язань держави має бути реальним та здійснюватися відповідно до її фінансово-економічних можливостей; у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства).

3. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ч. 5 ст. 17 Конституції України).

Постанова у справі № 560/8064/22 передбачає спрямування Судом в умовах війни (повномасштабної збройної агресії) обмежених фінансових ресурсів держави не на захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях (членів їхніх сімей), а на соціальний захист інших осіб, які у «мирний час» мали та матимуть всі визначені законами «додаткові» гарантії соціального захисту.

4. У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання; виключно законами України визначаються правовий режим воєнного і надзвичайного стану.

Постанова у справі № 560/8064/22 не враховує запровадження в Україні 24 лютого 2022 року воєнного стану, який триває і досі, та відповідно до статті 1 Закону України «Про воєнний стан» визначається як 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 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.

5. До повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів; виключно законами України визначаються основи соціального захисту (ст.ст. 85 та 92 Конституції України)

Постанова у справі № 560/8064/22, фактично, передбачає незастосування Судом Закону України № 2098-IX, який є спеціальним (прийнятий на період повномасштабної збройної агресії, з метою здійснення видатків на національну безпеку і оборону - збереження існування держави) та прийнятий пізніше загального Закону України від 22 жовтня 1993 року № 3551-XII "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" (Конституційний Суд України у Рішенні від 18 червня 2020 р. № 5-р(II)/2020 зробив висновок, що принцип верховенства права (правовладдя) вимагає від суду у ситуаціях, коли співіснують суперечливі норми одного

ієрархічного рівня, застосовувати класичні для юридичної практики формули (принципи): «закон пізніший має перевагу над давнішим» (*lex posterior derogat priori*); «закон спеціальний має перевагу над загальним» (*lex specialis derogat generali*)).

6. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства; виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків; держава прагне до збалансованості бюджету України (ст. 95 Конституції України)

Постанова у справі № 560/8064/22 не передбачає джерел покриття незапланованих «багатомільярдних видатків», які зумовлені новою позицією Суду, а також не містить мотивів Суду щодо впливу такої позиції на збалансованість бюджету України (Конституційний Суд України під час офіційного тлумачення ст. 95 Конституції України у Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 зробив висновок, що суди під час вирішення справ щодо соціального захисту прав громадян повинні застосовувати нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України, інших законів України).

7. Президент України є главою держави і виступає від її імені; Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст.ст. 102 та 106 Конституції України).

Постанова у справі № 560/8064/22 передбачає незастосування Судом Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» (затверджений Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX), яким безпосередньо зобов'язано Кабінет Міністрів України невідкладно забезпечити фінансування та вжити в межах повноважень інших заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України.

8. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади; Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України; Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України; Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, а також забезпечує проведення політики у сферах соціального захисту, виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України; Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст.ст. 113, 116 та 117 Конституції України).

Постанова у справі № 560/8064/22 передбачає незастосування Судом Постанови Кабінету Міністрів України № 540, яка прийнята на виконання зазначених імперативних вимог Конституції України, Закону України № 2098-IX та Указу Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні».

9. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України; закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України; закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення (ст.ст. 147 та 152 Конституції України).

Постанова у справі № 560/8064/22 передбачає незастосування Судом чинного Закону України № 2098-IX без врахування імперативних вимог ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими, якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії, але у такому випадку суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України (цей Суд у рішенні від 23 грудня

2022 року № 3-р/2022 сформував таку позицію щодо неконституційності положень законів у сфері соціального захисту у період воєнного стану: такі положення Закону втрачають чинність через три місяці з дня припинення чи скасування в Україні воєнного стану, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», що має на меті дотримання балансу приватних та публічних інтересів у збереженні збалансованості Державного бюджету України під час дії в Україні воєнного стану).

10. Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України; основними засадами судочинства є, зокрема, обов'язковість судового рішення (ст.ст. 125 та 129 Конституції України).

Постанова у справі № 560/8064/22 передбачає незастосування Судом власної багаторічної та сталої судової практики щодо зазначених вище положень Конституції України під час вирішення соціальних спорів, зокрема, пов'язаних з виплатою разової грошової допомоги «до 5 травня» у 2017 році; обов'язковістю застосування положень законів до моменту винесення рішення Конституційного Суду України про їх неконституційність; обов'язковістю дотримання прийнятих на виконання чинних законів України постанов Кабінету Міністрів України; правил вирішення колізій тощо. Зміна практики Суду після завершення бюджетного року, прийняття Закону України від 20 березня 2023 року № 2983-IX про запровадження разової грошової допомоги до Дня Незалежності України, а також вже більше ніж через 1 рік з моменту виникнення спірних правовідносин, не сприяє реалізації зазначеної конституційної засади судочинства та ефективного захисту прав особи.

11. Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст.ст. 21 та 24 Конституції України).

Постанова у справі № 560/8064/22 не створює механізмів, які би передбачали рівність для всіх громадян (не залежно від їх звернення або не звернення до суду з позовом, тривалості розгляду справи в суді тощо), які мають право на отримання разової грошової допомоги «до 5 травня» (відповідно до статті 246 Кодексу адміністративного судочинства України якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині і при цьому виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині).

12. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України).

Постанова у справі № 560/8064/22 передбачає покладення Судом на Пенсійний фонд України повноваження здійснювати виплату разової грошової допомоги «до 5 травня» всупереч положенням застосованого Судом Закону України від 22 жовтня 1993 року № 3551-XII "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", згідно з якими виплату цієї допомоги здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

З урахуванням зазначеного, вважаємо, що у Верховного Суду у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду не було підстав для відступу від правового висновку, викладеного Верховним Судом у постанові від 1 грудня 2022 року у справі № 580/2869/22 (<https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/107632056>).

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)