

## ЗРАЗКОВІ СПРАВИ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДНОСТІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

У статті досліджено зразкові справи у сфері соціального захисту, які були предметом розгляду Верховного Суду. Сьогодні Верховний Суд задає тренди та перебуває в авангарді як судової практики, так і доктринальних пошуків у сфері права. Деякі постанови касаційної інстанції розв'язують багаторічні проблеми, а також формулюють нові запитання, на які мають дати відповідь законодавець та правова доктрина. Наведено класифікацію правових висновків Верховного Суду за критерієм можливості здійснення відступу, окремо наголошено на значенні та юридичній силі рішень у зразкових справах. На підставі аналізу практики Верховного Суду в частині зразкового судочинства зразкові справи можна класифікувати за двома критеріями: за предметом спору та за суб'єктом звернення. Обидва критерії є цінними, оскільки кожен з них по-своєму проливає світло на наявні проблеми. З одного боку, чітко видно, права яких суб'єктів порушуються, а з іншого – яка стадія реалізації особою права на пенсію має хибі і потребує удосконалення.

Встановлено, що Верховний Суд не розглянув жодної пенсійної справи щодо пенсіонування за загальним законом. Основними причинами порушення соціальних прав, зокрема, є: нормативні акти визнано неконституційними Конституційним Судом України, низький рівень юридичної техніки під час нормотворення, неправильне тлумачення норм права спеціально уповноваженими органами (управліннями Пенсійного фонду України).

**Ключові слова:** зразкова справа, пенсійний спір, кодифікація, відповідальність службовців пенсійних органів.

### Вступ

Сьогодні вплив і значення практики Верховного Суду (далі – ВС) є екстраординарними. Ніколи раніше увага правничої спільноти не була так прикута до того, що робить ВС, як нині. ВС задає тренди та перебуває в авангарді як судової практики, так і доктринальних пошуків у сфері права. Деякі постанови касаційної інстанції розв'язують багаторічні проблеми, а також формулюють нові запитання, на які мають дати відповідь законодавець та правова доктрина. Практика ВС дедалі більше набирає сили та авторитету, який сприймають не тільки з позиції необхідності застосування, але й з позиції визнання та прийняття таких висновків науковою спільнотою.

Стосовно практики ВС, про що вже йшлося в інших працях<sup>1</sup>, було сформульовано думку,

що постанови ВС є не чим іншим, як квазіпрецедентами, із зауваженням, що потрібно відмежовувати їх від прецедентів у англосаксонській системі права. Проте, якщо зануритися в класифікацію постанов ВС, то можна виявити, що хоча *de jure* вони мають однакову юридичну силу, однак розмежовуються за критерієм можливості відступу від сформульованого раніше правового висновку на: 1) постанови постійно діючих колегій суддів у складі трьох суддів (це найпоширеніший різновид рішень ВС); 2) постанови судових палат (у разі потреби відступити від висновку колегії тієї ж судової палати); 3) постанови об'єднаних палат (за потреби відступлення від висновків колегії чи палати іншої судової палати); 4) постанови Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС) (за потреби відступу від правового висновку самої ВП ВС (самовідступ) та іншого касаційного суду). Окреме місце серед постанов ВС займають зразкові справи, про що йтиметься нижче.

<sup>1</sup> Михайло Шумило, «Квазірегуляторна роль правових висновків Верховного Суду на прикладі справи про відшкодування моральної шкоди у сімейному спорі», *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки* 7 (2021): 79–86.

Реформування процесуального законодавства 2017 року, яке зачепило всі процесуальні кодекси, доповнило Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) важливою і прогресивною новелою. Йдеться про те, що згідно зі статтею 290 КАСУ, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до ВС з поданням про розгляд однієї з них ВС як судом першої інстанції. У поданні про розгляд справи ВС як зразкової зазначаються підстави, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута ВС як зразкова, в тому числі посилання на типові справи.

Серед науковців превалює думка, що зразкові справи – це один зі способів забезпечення єдності й сталості судової практики. Про це наголошено в працях В. Бевзенка та М. Смоковича<sup>2</sup>, Т. Подорожної<sup>3</sup>, Н. Шелевер<sup>4</sup>.

Н. Пархоменко<sup>5</sup> вказує на необхідність визначення юридичної сили рішень у зразковій справі ВС з огляду на обов'язковість їх урахування поряд з іншими джерелами права, ієрархію яких закріплено в Конституції.

О. Пересада<sup>6</sup> зосереджує свою увагу, зокрема, на тому, що інститут зразкової справи дає змогу пришвидшити розгляд справи завдяки відсутності перспективи апеляційного та касаційного оскарження рішення суду в типовій справі, яке було ухвалене з урахуванням висновків ВС у зразковій справі, бо таке рішення вже ґрунтується на правовій позиції вищої інстанції.

Крізь призму компаративістики питання зразкових справ досліджено в наукових розвідках

В. Миколаєць щодо досвіду Литви<sup>7</sup>, Франції та Угорщини<sup>8</sup>, Болгарії<sup>9</sup>.

Варто погодитися із Т. Стрілець, яка зазначає, що поява зразкових справ наближує національне процесуальне законодавство до міжнародних стандартів. По суті, йдеться про механізм, подібний до пілотних рішень, які ухвалює Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ).

«З часу прийняття ще в 2004 році першого пілотного рішення у справі “Броневський проти Польщі” застосування цього інструменту направлено було, в першу чергу, на зменшення навантаження на суддів. У той час в суд надійшло більше 100 аналогічних скарг. Тому ЄСПЛ вирішив вийти за межі своєї прецедентної практики і виступити як квазіконституційний орган, вказавши на існування системної проблеми, яка стосується великої кількості осіб. При цьому рішення суду включало в себе вказівки державним органам щодо усунення цих порушень. Суд підкреслив, що важливо враховувати не тільки конкретну ситуацію заявника, а також дії, спрямовані на вирішення основних загальних прогалин правової системи держави.

Пілотна процедура може бути застосована в двох випадках: 1) при наявності справ, які стосуються “єдиної події великого масштабу”, тобто багаторазово повторювані проблеми; 2) при наявності справ, які випливають з системного неправильного функціонування адміністративних і правозастосовних органів правової системи держави, які мають стійку вкорінену природу. Подібна процедура існує у багатьох судових системах Європи. Угорщина, Португалія, Франція, Італія, Австрія, Словенія і Литва ввели такі інститути»<sup>10</sup>.

У модельному Адміністративно-процесуальному кодексі німецький суддя Й. Пуделька називає такі справи «показовим процесом», наголошуючи

<sup>2</sup> М. І. Смокович, В. М. Бевзенко, *Адміністративний процес України: теорія, практика*, заг. ред. В. М. Бевзенка (Київ: Дакор, 2020), 282–3.

<sup>3</sup> Тетяна Подорожна, «Зразкові та типові справи як новий механізм адміністративного судочинства», *Судово-юридична газета*, 28 серпня, 2018, <https://sud.ua/ru/news/blog/124220-zrazkovi-ta-tipovi-spravi-yak-noviy-mekhanizm-administrativnogo-sudochinstva>.

<sup>4</sup> Наталія Шелевер, «Інститут зразкової справи як механізм вирішення соціальних спорів», у *Соціальні права та їх захист адміністративним судом: Зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф., 4 вересня 2020 року* (Київ, 2020), 284–6.

<sup>5</sup> Наталія Пархоменко, «Рішення у зразковій справі: концептуальний підхід до сутності та змісту», у *Соціальні права та їх захист адміністративним судом: Зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф., 4 вересня 2020 року* (Київ, 2020), 234–7.

<sup>6</sup> Ольга Пересада, «Інститут зразкової справи в адміністративному судочинстві як механізм захисту соціальних прав», у *Соціальні права та їх захист адміністративним судом: Зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф., 4 вересня 2020 року* (Київ, 2020), 238–41.

<sup>7</sup> Вікторія Миколаєць, «Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві Литви», *Часопис Київського університету права* 4 (2019): 121–6, <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2019.20>.

<sup>8</sup> Вікторія Миколаєць, «Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції України: напрями запозичення», *Прикарпатський юридичний вісник* 2 № 4(29) (2019): 129–35, [https://doi.org/10.32837/ryuv.v2i4\(29\).449](https://doi.org/10.32837/ryuv.v2i4(29).449).

<sup>9</sup> Вікторія Миколаєць, «Болгарський досвід щодо правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві», *Соціальне право* 3 (2019): 67–9, <https://doi.org/10.37440/soclaw.2019.03.11>.

<sup>10</sup> Тетяна Стрілець, «Судова реформа: навіщо потрібні типові і зразкові справи», *Судово-юридична газета*, 4 жовтня, 2017, <https://sud.ua/uk/news/laws/109238-sudebnaya-reforma-zachem-nuzhny-tipichnye-i-obraztsovye-dela>.

на тому, що у разі, коли правомірність будь-якого акта державного органу є предметом розгляду в понад десяти справах, суд, заслухавши учасників, може провести один чи кілька підходящих (показових) процесів і призупинити інші процеси ухвалою, що не підлягає оскарженню<sup>11</sup>.

Суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Н. Коваленко також схвально оцінила появу в українському законодавстві зразкових справ і вказала, що наявність зразкових справ в адміністративному судочинстві свідчить про певні системні вади у функціонуванні виконавчої влади. Адже зразковою справа стає за наявності зазвичай значної кількості аналогічних типових справ. Проте через систему розподілу влади адміністративна юстиція відновлює баланс та забезпечує поновлення порушених прав і свобод людини у справах з державою<sup>12</sup>.

### Класифікація зразкових справ у соціальній сфері

З 15 грудня 2017 року до 30 вересня 2021 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду ухвалив 25 рішень у зразкових справах. Найчисленнішою категорією справ є спори з реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики. Питання розгляду зразкових справ ВП ВС викладено в окремій публікації В. Князева<sup>13</sup>.

Загалом, зразкові справи, які були предметом розгляду соціальної палати КАС ВС та ВП ВС, стосувалися пенсійного забезпечення. Саме це право є найбільш порушуваним з боку держави в особі органів спеціальної компетенції. Слід зазначити, що це не просто окремі факти порушення чи випадки вияву суб'єктивного чинника (непрофесіоналізм службовців), а системна проблема, коли саме органи спеціальної компетенції застосовують або не застосовують норми права у спосіб, який порушує право цілої категорії суб'єктів правовідносин із пенсійного забезпечення.

<sup>11</sup> Йорг Пуделька, ред., *Административно-процессуальный кодекс: концепция, модельный закон и комментирование* (Берлин: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014), 132.

<sup>12</sup> Наталія Коваленко, «Про інститут зразкових справ у практиці Верховного Суду», 24 травня, 2019, <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/714893/>

<sup>13</sup> Всеволод Князев, «Розгляд Великою Палатою Верховного Суду зразкових справ щодо пенсійного забезпечення громадян України», у *Соціальні права та їх захист адміністративним судом: Зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф., 4 вересня 2020 року* (Київ, 2020), 200–8.

Якщо говорити більш предметно, то всі позовні вимоги зводяться до: 1) перерахунку і виплати пенсії; 2) нарахування та виплати підвищення до пенсії; 3) застосування актів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) при визначенні розміру доплат до пенсії; 4) перерахунку щомісячного довічного грошового утримання; 5) підготовки та надання оновленої довідки про розмір грошового забезпечення; 6) розрахунку величини для визначення розміру винагороди; 7) нарахування і виплати разової грошової допомоги; 8) права на перерахунок пенсії у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України (далі – КСУ); 9) права на отримання щомісячного підвищення до пенсії; 10) права на обчислення пенсії відповідно до спецзакона; 11) набуття права на обчислення пенсії; 12) переведення з пенсії по інвалідності за загальним законом на пенсію по інвалідності за спеціальним законом.

Позовні вимоги також можна розділити на ті, які виникли на стадії призначення пенсії, та ті, які виникли, коли особа вже отримує певний вид пенсії, але не може реалізувати власне право на її перерахунок.

Наведене вище є яскравим свідченням того, що саме під час реалізації права на пенсію (участь суб'єкта в процедурно-організаційних правовідносинах, що докладно описано в інших працях автора<sup>14</sup>) відбувається системне та регулярне порушення пенсійних прав особи. Тобто ця стадія не тільки містить у собі ризики спорадичного порушення права на пенсію, але й має всі ознаки системності порушень. Окрім того, не буде зайвим зазначити, що одним із завдань (функцій) зразкової справи є припинення та унеможливлення саме системних порушень з боку органів спеціальної компетенції.

Альтернативним критерієм класифікації зразкових справ є їх суб'єктний склад, а саме суб'єкт пенсіонування. Можна виокремити такі суб'єкти: 1) працівники системи органів внутрішніх справ; 2) військовослужбовці; 3) учасники бойових дій; 4) постраждалі внаслідок аварії на ЧАЕС; 5) внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО); 6) прокурори; 7) судді; 8) державні службовці. Наведене вище дає змогу висувати, що пенсійна реформа 2015 року значно оптимізувала пенсійну систему України в частині скасування цілої низки спецпенсій, проте ті види

<sup>14</sup> Михайло Шумило, *Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні* (Київ: Ніка-Центр, 2016), 326–78; Михайло Шумило, «Процедурно-організаційні правовідносини в пенсійному забезпеченні: поняття і види», *Держава і право* 68 (2015): 305–17.

пенсій, що збереглися, є доволі проблемними в контексті реалізації її суб'єктами права на пенсію. Це свідчить про необхідність докорінного реформування спеціального пенсійного забезпечення.

### **Окремі зразкові справи у сфері пенсійного забезпечення, розглянуті Верховним Судом**

З огляду на те, що суб'єктний критерій є найбільш вдалим, доцільно навести окремі приклади соціальних (пенсійних) зразкових справ, що перебували на розгляді у Верховному Суді, якими було задоволено позовні вимоги.

*Пенсійне забезпечення працівників органів внутрішніх справ* (справа № 820/6514/17<sup>15</sup>)

Першою зразковою справою, яку розглянув КАС ВС під головуванням судді Н. Коваленко, стала саме справа № 820/6514/17, у якій постановою від 15.02.2018 встановлено, що позивач – пенсіонер органів внутрішніх справ, якому з 01.01.2015 призначена пенсія за вислугу років і якому відповідач – управління Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) – не перерахував пенсію відповідно до грошового забезпечення поліцейських. Неможливість перерахувати та виплатити пенсію мотивовано відсутністю коштів у Держбюджеті. КАС ВС зазначив, що відповідно до Закону України від 23.12.2015 № 900 зміна грошового забезпечення поліцейських, яке за своїми складовими є ідентичним складовим колишніх працівників міліції, але за розміром більшим, є безумовною підставою для перерахунку пенсії позивача як колишнього працівника міліції на підставі постанови КМУ від 11.11.2015 № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції».

Суд також зазначив, що посилення відповідача на відсутність коштів на проведення виплати пенсії в перерахованому розмірі порушує право мирно володіти своїм майном, гарантоване статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Отже, органи державної влади не можуть посилатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань. Це зразкове рішення залишено без змін постановою ВП ВС від 19.02.2020.

*Пенсійне забезпечення військовослужбовців у частині перерахунку та виплати їм пенсії у зв'язку із скасуванням у судовому порядку*

*встановлених КМУ обмежень на відповідні виплати* (справа № 160/3586/19<sup>16</sup>)

Цей різновид спеціального пенсійного забезпечення (пенсія військовослужбовців) є, з одного боку, найстарішим видом пенсійного забезпечення, а з іншого – це найбільша категорія пенсіонованих осіб зі спеціальним статусом. Як свідчить низка історичних джерел, історію пенсійного забезпечення можна починати саме з пенсіонування військовослужбовців, яких після відставки й далі утримувала держава. Сьогодні в Україні цей різновид пенсій отримують майже 400 тис. громадян. Крім цього, після початку українсько-російської війни та тимчасової окупації АРК і окремих районів Луганської та Донецької областей правове регулювання соціального захисту військових загалом та пенсійного забезпечення зокрема постійно удосконалюється. Проте через відсутність системної реформи цього корпусу правових норм виникали спори, які, зокрема, вирішувались шляхом розгляду зразкових справ. Нижче проаналізовано одну з таких.

Суть спору полягала в тому, що позивач – військовий пенсіонер, який отримує пенсію за вислугу років, призначену відповідно до Закону України від 09.04.1992 № 2262 «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», оскаржив дії пенсійного органу, яким було зменшено розмір пенсії, з виплатою 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 було визнано 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, визначеного станом на 01.03.2018, та зобов'язав здійснити перерахунок та виплату призначеної пенсії. Це зразкове рішення залишено без змін постановою ВП ВС від 11 березня 2020 року.

*Пенсійне забезпечення осіб, які постраждали від аварії на ЧАЕС, у частині нарахування*

<sup>15</sup> Верховний Суд, Постанова, ухвалено 15 лютого 2018, справа 820/6514/17, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72290243>.

<sup>16</sup> Верховний Суд, Постанова, ухвалено 6 серпня 2019, справа 160/3586/19, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83494363>.



*та виплати підвищення до пенсії непрацюючим пенсіонерам, які проживають на території радіоактивного забруднення* (справа № 240/4937/18<sup>17</sup>)

XX століття залишило після себе багато жахливих подій, серед яких Чорнобильська катастрофа. В Україні сформовано цілий корпус правових норм, які в той чи той спосіб визначають різні аспекти регулювання відносин щодо подолання наслідків аварії на ЧАЕС. У сфері соціального захисту маємо низку спеціальних правових норм щодо окремих державних гарантій, не є винятком гарантії, які поширюються на пенсіонерів, які проживають у зоні відчуження.

Отже, фабула справи полягає в тому, що з моменту ухвалення Рішення КСУ від 17.07.2018 № 6-р/2018 у позивача виникло право на щомісячне отримання підвищення до пенсії непрацюючим пенсіонерам, які проживають на територіях радіоактивного забруднення, встановленого частиною другою статті 39 Закону України від 28.02.1991 № 796 «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», в редакції, чинній до моменту її виключення Законом України від 28 грудня 2014 року № 76 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», у розмірі двох мінімальних заробітних плат, проте пенсійний орган не здійснював відповідні нарахування та виплати з 17.07.2018. Згаданим Рішенням КСУ № 6-р/2018 вказані зміни було визнано неконституційними. У свою чергу, пенсійний орган вказав, що підлягає застосуванню Закон України від 04.02.2016 № 987 «Про внесення змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»», який набрав чинності з 01.01.2016.

Зразковим рішенням від 21.01.2019 КАС ВС частково задовольнив позовні вимоги особи до управління ПФУ в Житомирській області про визнання протиправною бездіяльності щодо ненарахування та невиплати підвищення до пенсії та зобов'язання вчинити відповідні дії. Згадане зразкове рішення в цій частині залишено без змін постановою ВП ВС від 18.03.2020, а в частині відмови в задоволенні позовних вимог скасовано та ухвалено нове рішення про задоволення позовних вимог у повному обсязі.

*Пенсійне забезпечення внутрішньо переміщених осіб щодо припинення їм виплати пенсії за віком* (справа № 805/402/18<sup>18</sup>)

<sup>17</sup> Верховний Суд, Постанова, ухвалено 18 березня 2020, справа 240/4937/18, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88952401>.

<sup>18</sup> Верховний Суд, Постанова, ухвалено 3 травня 2018, справа 805/402/18, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73869341>.

Російська агресія на Сході України й тимчасова окупація АРК та окремих районів Луганської та Донецької областей спричинили низку жахливих подій, що призвели до людських жертв з боку військовослужбовців та цивільного населення, а також спровокували внутрішнє переміщення громадян. У 2021 році нараховувалось майже 1,5 мільйона ВПО, які офіційно зареєстровані. За останні 8 років в Україні ухвалено низку спеціальних нормативно-правових актів, якими не тільки гарантується, але й забезпечується спеціальний статус ВПО. Це дає змогу ВПО реалізувати додаткові права загалом та у сфері соціального (пенсійного) забезпечення зокрема. Однак під час реалізації ВПО своїх прав виникає низка проблем, одна з яких стала предметом розгляду КАС ВС.

Суть справи полягає в тому, що позивач – пенсіонер, який отримує пенсію за віком, у зв'язку з проведенням бойових дій та антитерористичної операції в його населеному пункті вимушений був покинути своє постійне місце проживання та переїхати до іншого населеного пункту, де став на облік як внутрішньо переміщена особа. Проте управління ПФУ з 01.04.2017 припинило йому виплату пенсії з підстав, не передбачених статтею 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058, вказуючи на те, що реалізація прав зареєстрованих ВПО на пенсійне забезпечення здійснюється з урахуванням актів КМУ. Позивач вважав такі дії протиправними й такими, що порушують його право на пенсійне забезпечення. Чинний механізм виплати пенсій, який поєднує право на пенсію з реєстрацією пенсіонера як ВПО, призвів до численних звернень до суду з адміністративними позовами ВПО про визнання неправомірними дій та зобов'язання вчинити дії територіальними управліннями ПФУ. 03.05.2018 КАС ВС у справі було ухвалено зразкове рішення щодо задоволення позовних вимог особи до управління ПФУ в Донецькій області. Це зразкове рішення було залишено без змін постановою ВП ВС від 4 вересня 2018 року.

*Пенсійне забезпечення прокурорів у частині права на перерахунок пенсії у зв'язку з ухваленням КСУ Рішення від 13.12.2019 № 7-р(II)/2019 та підвищенням заробітної плати працівникам органів прокуратури* (справа № 560/2120/20<sup>19</sup>)

Спір полягає в тому, що позивач, який отримує пенсію відповідно до статті 50-1 Закону

<sup>19</sup> Верховний Суд, Постанова, ухвалено 14 вересня 2020, справа 560/2120/20, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91571313>.

України від 05.11.1991 № 1789 «Про прокуратуру», оскаржив дії управління ПФУ в Хмельницькій області щодо відмови в її перерахунку. Позивач посилався на Рішення КСУ № 7-р(П)/2019 та додав довідку від 05.03.2020 про розмір заробітної плати, що враховується для перерахунку пенсії, яка видана на підставі постанови КМУ від 30.08.2017 № 657 «Про внесення змін до деяких постанов КМУ щодо оплати праці працівників прокуратури».

Верховний Суд дійшов висновку, що з 13.12.2019 особи, яким пенсії призначені відповідно до Закону № 1789 або Закону № 1697, мають право на перерахунок пенсії у зв'язку з підвищенням заробітної плати прокурорським працівникам, зокрема на підставі Постанови № 657. Однак вимоги щодо відсотка заробітної плати, з якого відбувається перерахунок пенсії, та вимоги щодо здійснення перерахунку пенсій без обмеження їх граничного розміру задоволенню не підлягають як передчасні (заявлені на майбутнє). Ефективним способом відновлення порушених прав у цьому випадку Верховний Суд убачає зобов'язання відповідача здійснити перерахунок пенсії позивача з 13.12.2019.

Отже, зразковим рішенням від 14.09.2020 КАС ВС частково задовольнив позов особи до управління ПФУ в Хмельницькій області. Зазначене судове рішення було залишено без змін постановою ВП ВС від 20.01.2021.

*Довічне грошове утримання судді у відставці щодо перерахунку останнього у зв'язку з ухваленням КСУ Рішення від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 (справа № 620/1116/20<sup>20</sup>)*

Спір полягав у тому, що позивачу – судді у відставці, який отримує щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці у розмірі 80 % суддівської винагороди, обчисленої відповідно до Закону України від 07.07.2010 № 2453 «Про судоустрій і статус суддів», пенсійний орган відмовив у перерахунку такого утримання з 01.01.2020 у зв'язку із зміною розміру складових суддівської винагороди судді, який працює на відповідній посаді, на підставі довідки від 25.02.2020, виданої управлінням ДСА у Чернігівській області, виходячи з суддівської винагороди судді, обчисленої з базового посадового окладу у розмірі 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Відповідач посилався на відсутність законних підстав для проведення такого перерахунку, оскільки станом на 01.01.2020 чинними залишались положення пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні

положення» Закону України від 02.06.2016 № 1402 «Про судоустрій і статус суддів», якими було введено певну диференціацію щодо визначення розміру суддівської винагороди та розміру щомісячного грошового утримання судді у відставці залежно від проходження кваліфікаційного оцінювання.

Зразковим рішенням від 16.06.2020 КАС ВС частково задовольнив позовні вимоги особи до управління ПФУ в Чернігівській області про визнання протиправними дій про відмову в перерахунку щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці та зобов'язав вчинити відповідні дії. ВП ВС не переглядала зазначене судове рішення.

*Пенсійне забезпечення державного службовця в частині переведення з пенсії по інвалідності за загальним законом на пенсію по інвалідності державного службовця (за спеціальним законом) (справа № 822/524/18<sup>21</sup>)*

Суть спору полягала в тому, що позивачці було призначено пенсію по інвалідності відповідно до Закону України від 09.07.2003 № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». При цьому вона продовжувала працювати на державній службі, а надалі була звільнена з посади відповідно до пункту 6 частини першої статті 83 Закону України від 10.12.2015 № 899 «Про державну службу». Позивачка звернулася до управління ПФУ в Хмельницькій області із заявою про переведення її з пенсії по інвалідності, призначеної відповідно до Закону № 1058, на пенсію по інвалідності державного службовця відповідно до вимог Закону України від 16.12.1993 № 3723 «Про державну службу». У задоволенні заяви було відмовлено з огляду на те, що право на призначення пенсії відповідно до Закону № 899 особа набуде після досягнення шістдесятирічного віку. Позивачка звернулася до суду з вимогою призначити пенсію по інвалідності відповідно до Закону № 3723 на підставі пунктів 10, 12 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 899.

04.04.2018 КАС ВС ухвалив зразкове рішення про відсутність підстав для задоволення позову. За результатами перегляду цієї справи в апеляційному порядку ВП ВС 13.12.2019 ухвалила рішення, згідно з яким було визнано протиправними дії управління ПФУ в Хмельницькій області щодо відмови в переведенні позивачки з пенсії по інвалідності на пенсію по інвалідності державного службовця. Було підтверджено,

<sup>20</sup> Верховний Суд, Постанова, ухвалено 16 червня 2020, справа 620/1116/20, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89872243>.

<sup>21</sup> Верховний Суд, Постанова, ухвалено 13 лютого 2019, справа 822/524/18, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80115447>.

що існують підстави для скасування рішення суду першої інстанції та ухвалення нового – про задоволення позову з огляду на наявність у національному законодавстві правових «прогалів» щодо захисту прав людини та основоположних свобод, зокрема у сфері пенсійного забезпечення державних службовців, а також з метою реалізації положень статті 46 Конституції України щодо недопущення обмеження конституційного права громадян на достатній життєвий рівень громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави.

### Висновки

Аналіз окремих прикладів зразкових справ у сфері соціального захисту та пенсійного забезпечення дає змогу зробити низку висновків.

1. Як бачимо, ВС не розглянув жодної пенсійної справи щодо пенсіонування за загальним законом. Звісно, це в жодному разі не свідчить про те, що Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» є ідеальним. Спори щодо пенсійного забезпечення за цим законом є, але вони не є системними, тобто такими, які можуть отримати статус зразкової справи, принаймні станом на кінець 2021 року таких не було. Натомість спостерігаємо цілу низку проблемних питань саме у сфері спеціального пенсійного забезпечення. Їхні причини різні, серед них: рішення КСУ, якими визнано неконституційними окремі нормативно-правові акти, порушення юридичної техніки під час нормотворення, що призводить до різничитань під час призначення чи перерахунку пенсій органами спеціальної компетенції (ПФУ) тощо.

Усе це в сукупності кристалізувало глобальну проблему спеціального пенсійного забезпечення. Йдеться про те, що пенсійна реформа 2015 року суттєво уніфікувала пенсійне забезпечення шляхом відмови від більшості спеціальних видів пенсій, що, на нашу думку, є благом і суттєво оздоровило пенсійну систему, зробило її більш справедливою для громадян. Однак ті спеціальні закони, які залишилися, майже не були реформовані (оновлені) або ж зазнали незначних, часткових, спорадичних змін. Усе це в сукупності призвело до кризи спеціального пенсійного забезпечення, до інфляції законодавства в цій сфері і як наслідок – цілого плетива зразкових справ. Червоною ниткою в кожній зразковій справі проходить, що держава системно, регулярно порушує пенсійні права

спецкатегорій громадян, що є абсурдом, оскільки, з одного боку, держава гарантує спецсоцзахист цим суб'єктам, а з іншого – через органи спеціальної компетенції унеможливує або ускладнює реалізацію цих гарантій.

Отже, виходом із ситуації, що склалась, є необхідність оновлення спеціального пенсійного законодавства, а в окремих випадках продовження його оптимізації. Абсолютно очевидно, що цей корпус правових норм має ознаки підсистемності, тобто є окремою підсистемою, з високим ступенем автономності в системі пенсійного забезпечення. Задля досягнення її ефективності та чіткості треба повернутися до питання про необхідність кодифікації пенсійного законодавства, де спеціальне пенсіонування зайняло б місце в спеціальній частині Пенсійного кодексу. А Пенсійний кодекс згодом міг би стати однією з книг *magnum* Соціального кодексу за німецьким зразком, про що свого часу автор уже зазначав<sup>22</sup>.

2. Проаналізувавши практику ВС у частині зразкового судочинства в соціальній сфері, виснуємо, що зразкові справи можна класифікувати за двома критеріями: за предметом спору та за суб'єктом звернення до суду. Обидва критерії є цінними, оскільки кожен з них по-своєму проливає світло на наявні проблеми. По-перше, чітко видно, права яких суб'єктів порушуються, по-друге – яка стадія реалізації особою права на пенсію має хиби і потребує удосконалення. Ця розвідка чітко фіксує, що найбільш проблемними у сфері спеціального пенсіонування є процедурно-організаційні правовідносини (призначення та перерахунок пенсійних виплат). Саме ця стадія реалізації особою права на пенсію є предметом розгляду судами.

3. З огляду на практику ВС, дуже часто пенсійні права особи порушуються через непрофесійні дії службовців територіальних управлінь ПФУ. Ця проблема не нова, її вже досліджували (С. Синчук, Г. Чернявська)<sup>23</sup>, але досі не розв'язали. Тож автор переконаний, що передбачення дисциплінарної відповідальності для службовців управлінь ПФУ, якщо незаконність їхніх дій було

<sup>22</sup> Михайло Шумило, «Перспективи кодифікації пенсійного законодавства: історія, теорія, компаративістика та спроби втілення», у *Пенсійне забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку*, Михайло Шумило, Ірина Комоцька, ред. (Київ: Ніка-Центр, 2018), 198–232.

<sup>23</sup> Світлана Синчук, *Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти* (Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015), 255; Галина Чернявська, «Процедурні правовідносини соціального забезпечення» (дис. канд. юрид. наук, Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, 2014), 89–90; Михайло Шумило, «Відповідальність у сфері пенсійного забезпечення в Україні», *Публічне право* 4 (2017): 157–64.

встановлено судовим рішенням, яке набрало законної сили, є об'єктивною необхідністю. Сьогодні ж службовці, які допустили порушення пенсійного права іншої особи, не притягуються до відповідальності і продовжують «плодити» судові справи, переважна більшість яких

закінчується рішеннями на користь громадян і суттєвими фінансовими витратами на управління ПФУ, які беруть участь у таких судових процесах. Запровадження відповідальності службовців, на нашу думку, сприяло б підвищенню професійного рівня працівників управлінь ПФУ.

### Постанови Верховного Суду

Верховний Суд. Постанова. Ухвалено 15 лютого 2018. Справа 820/6514/17. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72290243>.  
Верховний Суд. Постанова. Ухвалено 3 травня 2018. Справа 805/402/18. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73869341>.  
Верховний Суд. Постанова. Ухвалено 13 лютого 2019. Справа 822/524/18. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80115447>.  
Верховний Суд. Постанова. Ухвалено 6 серпня 2019. Справа 160/3586/19. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83494363>.

Верховний Суд. Постанова. Ухвалено 18 березня 2020. Справа 240/4937/18. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88952401>.  
Верховний Суд. Постанова. Ухвалено 16 червня 2020. Справа 620/1116/20. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89872243>.  
Верховний Суд. Постанова. Ухвалено 14 вересня 2020. Справа 560/2120/20. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91571313>.

### Список використаної літератури

Князєв, Всеволод. «Розгляд Великою Палатою Верховного Суду зразкових справ щодо пенсійного забезпечення громадян України». У *Соціальні права та їх захист адміністративним судом: Зб. матеріалів III Міжнарод. наук.-практ. конф., 4 вересня 2020 року*, 200–8. Київ, 2020. <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8>.  
Коваленко, Наталія. «Про інститут зразкових справ у практиці Верховного Суду». 2019, 24 травня. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/714893/>  
Миколаєць, Вікторія. «Болгарський досвід щодо правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві». *Соціальне право* 3 (2019): 67–69. <https://doi.org/10.37440/soclaw.2019.03.11>.  
———. «Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві Литви». *Часопис Київського університету права* 4 (2019): 121–6. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2019.20>.  
———. «Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції України: напрям запозичення». *Прикарпатський юридичний вісник* 2, вип. 4(29) (2019): 129–35. [https://doi.org/10.32837/puvv.v2i4\(29\).449](https://doi.org/10.32837/puvv.v2i4(29).449).  
Пархоменко, Наталія. «Рішення у зразковій справі: концептуальний підхід до сутності та змісту». У *Соціальні права та їх захист адміністративним судом: Зб. матеріалів III Міжнарод. наук.-практ. конф., 4 вересня 2020 року*, 234–7. Київ, 2020. <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8>.  
Пересада, Ольга. «Інститут зразкової справи в адміністративному судочинстві як механізм захисту соціальних прав». У *Соціальні права та їх захист адміністративним судом: Зб. матеріалів III Міжнарод. наук.-практ. конф., 4 вересня 2020 року*, 238–41. Київ, 2020. <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8>.  
Подорожна, Тетяна. «Зразкові та типові справи як новий механізм адміністративного судочинства». *Судово-юридична газета*, 28 серпня, 2018. <https://sud.ua/ru/news/blog/124220-zrazkovi-ta-tipovi-spravi-yak-noviy-mekhanizm-administrativnogo-sudochinstva>.

Пуделька, Йорг, ред. *Адміністративно-процесуальний кодекс: концепція, модельний закон и комментарий*. Берлін: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014.  
Синчук, Світлана. *Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти*. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015.  
Смокович, М. І., В. М. Бевзенко. *Адміністративний процес України: теорія, практика*. Заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ: Дакор, 2020.  
Стрілець, Тетяна. «Судова реформа: навіщо потрібні типові і зразкові справи». *Судово-юридична газета*, 4 жовтня, 2017. <https://sud.ua/uk/news/laws/109238-sudebnaya-reformazachem-nuzhny-tipichnye-i-obraztsovye-dela>.  
Чернявська, Галина. «Процедурні правовідносини соціального забезпечення». Дис. канд. юрид. наук, Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, 2014.  
Шелевер, Наталія. «Інститут зразкової справи як механізм вирішення соціальних спорів». У *Соціальні права та їх захист адміністративним судом: Зб. матеріалів III Міжнарод. наук.-практ. конф., 4 вересня 2020 року*, 284–6. Київ, 2020. <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8>.  
Шумило, Михайло. «Процедурно-організаційні правовідносини в пенсійному забезпеченні: поняття і види». *Держава і право* 68 (2015): 305–17.  
———. *Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні*. Київ: Ніка-Центр, 2016.  
———. «Відповідальність у сфері пенсійного забезпечення в Україні». *Публічне право* 4 (2017): 157–64.  
———. «Перспективи кодифікації пенсійного законодавства: історія, теорія, компаративістика та спроби втілення». У *Пенсійне забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку*, Михайло Шумило, Ірина Комоцька, ред., 198–232. Київ: Ніка-Центр, 2018.  
———. «Квazирегуляторна роль правових висновків Верховного Суду на прикладі справи про відшкодування моральної шкоди у сімейному спорі». *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки* 7 (2021): 79–86. <https://doi.org/10.18523/2617-2607.2021.7.79-86>.

### Decisions of the Supreme Court

Supreme Court. Decision. February 15, 2018. Case 820/6514/17. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72290243> [in Ukrainian].  
Supreme Court. Decision. May 3, 2018. Case 805/402/18. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73869341> [in Ukrainian].  
Supreme Court. Decision. February 13, 2019. Case 822/524/18. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80115447> [in Ukrainian].  
Supreme Court. Decision. August 6, 2019. Case 160/3586/19. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83494363> [in Ukrainian].

Supreme Court. Decision. March 18, 2020. Case 240/4937/18. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88952401> [in Ukrainian].  
Supreme Court. Decision. June 16, 2020. Case 620/1116/20. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89872243> [in Ukrainian].  
Supreme Court. Decision. September 14, 2020. Case 560/2120/20. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91571313> [in Ukrainian].



## Bibliography

- Cherniavska, Halyna. "Procedural legal relations of social security." PhD diss., Ivan Franko National University of Lviv, 2014 [in Ukrainian].
- Kniaziev, Vsevolod. "Consideration of pilot cases on pension support for Ukrainian citizens by the SC Grand Chamber." In *Social Rights and Their Protection by Administrative Court: Collection of III International Scientific Practical Conference Proceedings*, 200–8. Kyiv, 2020. <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> [in Ukrainian].
- Kovalenko, Nataliia. "On the institution of exemplary cases in the practice of the Supreme Court." May 24, 2019. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/714893/> [in Ukrainian].
- Mykolaiets, Victoriia. "Bulgarian experience on the legal regulation of examples and types of cases in administrative judiciary." *Social Law* 3 (2019): 67–9. <https://doi.org/10.37440/soclaw.2019.03.11> [in Ukrainian].
- . "Example and typical cases in the administrative judiciary of Lithuania." *Law Review of Kyiv University of Law* 4 (2019): 121–6. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2019.20> [in Ukrainian].
- . "Model and typical cases in administrative justice in the context of European integration of Ukraine: directions for borrowing." *Subcarpathian Law Herald* 2 No. 4(29) (2019): 129–35. [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).449](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).449) [in Ukrainian].
- Parkhomenko, Nataliia. "Decision in a model case: a conceptual approach to substance and content." In *Social Rights and Their Protection by Administrative Court: Collection of III International Scientific Practical Conference Proceedings*, 234–7. Kyiv, 2020. <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> [in Ukrainian].
- Peresada, Olha. "Institute of a model case in administrative proceedings as a mechanism for the protection of social rights." In *Social Rights and Their Protection by Administrative Court: Collection of III International Scientific Practical Conference Proceedings*, 238–41. Kyiv, 2020. <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> [in Ukrainian].
- Podorozhna, Tetiana. "Model and standard cases as a new mechanism of administrative proceedings." *Judicial and Legal Newspaper*, August 28, 2018. <https://sud.ua/ru/news/blog/124220-zrazkovi-ta-tipovi-spravi-yak-noviy-mekhanizm-administrativnogo-sudochinstva> [in Ukrainian].
- Pudelka, Jörg, Hrsg. *Verwaltungsprozesskodex : Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung*. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014 [in Russian].
- Shelever, Nataliia. "The institute of model cases as a mechanism for solving social disputes." In *Social Rights and Their Protection by Administrative Court: Collection of III International Scientific Practical Conference Proceedings*, 284–6. Kyiv, 2020. <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> [in Ukrainian].
- Shumylo, Mykhailo. "Procedural and organizational legal relations in pension provision: concepts and types." *State and Law* 68 (2015): 305–17 [in Ukrainian].
- . *Legal relations in the sphere of pension provision in Ukraine*. Kyiv: Nika-Centre, 2016 [in Ukrainian].
- . "The responsibility in the sphere of pension provision." *Public Law* 4 (2017): 157–64 [in Ukrainian].
- . "Prospects for the codification of pension legislation: history, theory, comparative studies and attempts at implementation." In *Pension provision in Ukraine and Belarus: history of development and development prospects*, edited by Mykhailo Shumylo and Iryna Komotska, 198–232. Kyiv: Nika-Centre, 2018 [in Ukrainian].
- . "Quasi-regulatory role of the legal opinions of the Supreme Court on the example of the case of compensation for non-pecuniary damage in the family dispute." *NaUKMA Research Papers. Law* 7 (2021): 79–86. <https://doi.org/10.18523/2617-2607.2021.7.79-86> [in Ukrainian].
- Smokovych, M., and V. Bevzenko. *Administrative process of Ukraine: theory, practice*. Kyiv: Dakor, 2020 [in Ukrainian].
- Strilets, Tetiana. "Judicial reform: why we need typical and exemplary cases." *Judicial and Legal Newspaper*, October 4, 2017. <https://sud.ua/uk/news/laws/109238-sudebnaya-reformazachem-nuzhny-tipichnye-i-obraztsovyedela> [in Ukrainian].
- Synchuk, Svitlana. *Legal relations of social security: subjects, content, objects*. Lviv: Ivan Franko National University of Lviv, 2015 [in Ukrainian].

Mykhailo Shumylo

### MODEL CASES AS AN EFFECTIVE TOOL FOR THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS AND ENSURING THE UNIFORMITY OF COURT PRACTICE

The article examines the model cases in the field of social protection considered by the Supreme Court. Today, the Supreme Court sets trends and is at the forefront of both judicial practice and doctrinal research in the field of law. Some decisions of the cassation instance solve long-standing problems and also formulate new questions to be answered by the legislator and legal doctrine. The study classifies the legal conclusions of the Supreme Court.

Analyzing the practice of the Supreme Court in terms of model proceedings, it can be said that model cases can be classified by two criteria: by the subject of the dispute and by the subject of the appeal.

The research analyzes some model cases in which violations of rights in the field of social protection are stated. This made it possible to establish that the Supreme Court has not considered a single pension case on pensions under the general law. Instead, we observe a number of problematic issues in the field of special pensions. The reasons for this, in particular, are: regulations recognized as unconstitutional, low level of legal technique during rulemaking, incorrect interpretation of the law by specially authorized bodies (departments of the Pension Fund).

One of the ways to overcome this crisis could be a radical reform (update) of legislation in this area with further codification of pension legislation, where special pensions would take their rightful place in a special part of such a Pension Code, which could later become one of the magnum books of the Social Code on the German model.

It is emphasized that there is an objective need to introduce liability (disciplinary) for employees of the pension fund, if the illegality of their actions was established by a court decision that has entered into force – is an objective necessity.

**Keywords:** model case, pension dispute, codification, responsibility of pension fund employees.

*Матеріал надійшов 14.12.2022*



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)