

УДК 347.97:347.4

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-19

Т.П. МАКАРОВА,

викладач кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ СТРОКІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У СПОРАХ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ ПЕНСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті розглянуто питання застосування строків звернення до адміністративного суду у спорах, що виникають із пенсійних правовідносин, правильності їх визначення. З'ясовано, що право на доступ до правосуддя не є абсолютним і обмежене встановленим строком звернення до суду. Положення КАС України не містять граничні межі, у яких адміністративні суди можуть приймати рішення про поновлення строку звернення до суду, а також не містять конкретні підстави та критерії, за якими суд має оцінити поважність причин пропуску відповідного строку. Визначення критеріїв, за якими можна вважати причини пропуску строку поважними, а підстави для його поновлення виправданими, покладається на суд, який за своїм власним суб'єктивним переконанням має прийняти рішення. Сутність права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист не може бути порушена, а законодавче регулювання у цій сфері має відповідати принципам соціальної держави. Проаналізовано критерії для поновлення адміністративним судом пропущеного з поважних причин строку на звернення до суду, права на доступ до правосуддя з урахуванням принципу правової визначеності у процесі прийняття судом рішення про поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до суду та надано їх оцінку. Висвітлено один із визначальних критеріїв для прийняття адміністративним судом рішення про поновлення чи не поновлення строку – досягнення справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав окремої особи. Теоретично обґрунтовано, що запропоновані підходи для визначення критеріїв для поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до суду не є висерпними, оскільки правосуддя є «живим механізмом», який перебуває в постійному розвитку, збагаченні, наповненні новими змістовими та сутнісними характеристиками.

Ключові слова: доступ до правосуддя, принцип правової визначеності, поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до суду, Європейський суд з прав людини, Конституційний Суд України.

В статье рассмотрен вопрос применения сроков обращения в административный суд по спорам, возникающим из пенсионных правоотношений, правильности их определения. Выяснено, что право на доступ к правосудию не является абсолютным и ограничено установленным сроком обращения в суд. Положения КАС Украины не содержат предельные границы, в которых административные суды могут принимать решения о восстановлении срока обращения в суд, а также не содержит конкретных оснований и критериев, по которым суд должен оценить уважительность причин пропуска соответствующего срока. Определение критериев, по которым можно считать причины пропуска срока уважительными, а основания для его восстановления оправданными, возлагается на суд, который по своим собственным субъективным убеждениям должен принять решение. Сущность права на пенсионное обеспечение как составляющей конституционного права на социальную защиту не может быть нарушена, а законодательное регулирование в этой сфере должно отвечать принципам социального государства.

Проанализированы критерии для обновления административным судом пропущенного по уважительным причинам срока на обращение в суд, права на доступ к правосудию с учетом принципа правовой определенности в процессе принятия судом решения о восстановлении пропущенного по уважительным причинам срока на обращение в суд и дана их оценка. Освещен один из определяющих критериев для принятия административным судом решения о возобновлении или не возоб-

новленим строком – досягнення справедливого балансу між общими інтересами общества и требованиями защиты основных прав отдельного лица. Теоретически обосновано, что предложенные подходы для определения критериев для восстановления пропущенного по уважительным причинам срока на обращение в суд не являются исчерпывающими, поскольку правосудие является «живым механизмом», который находится в постоянном развитии, обогащении, наполнении новыми содержательными и сущностными характеристиками.

Ключевые слова: доступ к правосудию, принцип правовой определенности, восстановление пропущенного по уважительным причинам срока на обращение в суд, Европейский суд по правам человека, Конституционный Суд Украины.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження питання застосування строків звернення до адміністративного суду у спорах, що виникають із пенсійних правовідносин, не викликає сумніву, адже має ключове методологічне значення. Від з'ясування цього питання, залежатиме підхід до вирішення адміністративним судом такої категорії спорів, як захист прав людини, яка звернулася до суду за захистом свого порушеного права на призначення пенсії з боку держави в особі органів Пенсійного фонду України.

Викладення основного матеріалу. Право на справедливий суд гарантується кожному статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) [5], з цією нормою кореспондують положення статті 55 Конституції України [6], яка встановлює право кожного на судовий захист своїх прав та інтересів, що включає також право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Рішенням Конституційного Суду України № 17-рп/2011 від 13 грудня 2011 року визначено, що держава може встановленням відповідних процесуальних строків обмежувати строк звернення до суду, що не впливає на зміст та обсяг конституційного права на судовий захист і доступ до правосуддя [12].

Положеннями частини 2 статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) встановлено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [7].

Отже, право на доступ до правосуддя не є абсолютним і обмежене встановленим строком звернення до суду. Положення КАС України не містять граничні межі, у яких адміністративні суди можуть приймати рішення про поновлення строку звернення до суду, а також не містять конкретних підстав та критеріїв, за якими суд має оцінити поважність причин пропуску відповідного строку. Отже, визначення критеріїв, за якими можна вважати причини пропуску строку поважними, а підстави для його поновлення виправданими, покладається на суд, який за своїм власним суб'єктивним переконанням має прийняти рішення.

Відповідно до частин першої та третьої статті 6 КАС України, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Стаття 46 Конституції України встановлює, що громадяни України мають право на соціальний захист, що включає право на їх забезпечення, зокрема, 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.

Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 року, ратифікована Законом України від 14 вересня 2006 року №137-V, яка набрала чинності з 1 лютого 2007 року (далі – Хартія) [8], визначає, що кожна особа похилого віку має право на соціальний захист (пункт 23 частини I).

Згідно із зобов'язаннями, які взято відповідно до статей 4, 6 та 14 Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, яка ратифікована згідно із Законом України №1678-VII від 16 вересня 2014 року [9], Україна прагне зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування; забезпечує стабільність і дієвість демократичних інституцій; гарантує права людини і основоположні свободи, а також дбає про зміцнення судової влади та підвищення її ефективності.

Згідно з позицією Конституційного Суду України, яка висловлена у рішенні від 4 червня 2019 року №2-р/2019 (пункти 3.1 та 3.2 мотивувальної частини) до основних обов'язків держави належить забезпечення реалізація громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави; гарантування державою цих прав, у тому числі права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист, має здійснюватися на основі Конституції України та у спосіб, що відповідає їй [13].

Основними завданнями соціальної держави є сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї (пункт 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року №3-рп/2012 [10]).

Сутність права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист не може бути порушена, а законодавче регулювання у цій сфері має відповідати принципам соціальної держави. Конституційний Суд України наголошував на необхідності дотримання зазначених принципів, зокрема, у Рішенні від 26 грудня 2011 року №20-рп/2011 [11].

Юридична природа соціальних виплат, у тому числі пенсій, розглядається Європейським судом з прав людини не лише з позицій права власності [4], але й пов'язує з ними принцип захисту «законних очікувань» (reasonable expectations) [2] та принцип правової визначеності (legal certainty) [3], що є невід'ємними елементами принципу правової держави та верховенства права [1]. Дотримуючись цих принципів, розвивається і національне законодавство.

Згідно із частиною першою та другою статті 123 КАС України у разі подання особою позову після закінчення строків, установлених законом, без заяви про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, зазначені нею у заяві, визнані судом неповажними, позов залишається без руху. При цьому протягом десяти днів з дня вручення ухвали особа має право звернутися до суду із заявою про поновлення строку звернення до адміністративного суду або зазначити інші підстави для поновлення строку.

Якщо заяву не подано особою в зазначений строк або зазначені нею підстави для поновлення строку звернення до адміністративного суду будуть визнані неповажними, суд повертає позовну заяву.

Відлік строків для звернення з метою реалізації права на соціальний захист розпочинається з моменту отримання відповідним суб'єктом владних повноважень заяви особи, до якої додано пакет необхідних документів. У свою чергу, відлік строків для звернення до суду (у випадку незгоди особи з відповідним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду зазначеної заяви) розпочинається з моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про таке порушення своїх прав, крім випадків, якщо інше прямо не передбачено законом.

При застосуванні строків звернення до адміністративного суду у категорії справ, що виникають з пенсійних правовідносин, суд має виходити з того, що встановлені процесуальним законом строки та наслідки у вигляді повернення позовної заяви на підставі їх пропуску не можуть слугувати меті відмови у захисті порушеного права (права на призначення пенсії за віком), легалізації правопорушення, що триває, в першу чергу, з боку держави.

У постанові у справі №1840/3344/18 Верховний Суд сформулював правову позицію щодо такої категорії справ, відповідно до якої зі змісту конституційного права на соціальний захист, зазначені відносини є триваючими, оскільки право на пенсію гарантується державою, є довічним і не може бути обмеженим неправомірними діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Аналогічну правову позицію висловлено Верховним Судом у постанові від 7 лютого 2019 року у справі №295/6531/17.

Верховний Суд в Постанові від 21 лютого 2018 року у справі №346/3696/17 підкреслив, що поважними причинами пропуску строку звернення до суду можуть бути визнані ті обставини, які є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи та пов'язані з дійсними істотними перешкодами і труднощами для своєчасного вчинення відповідних дій та підтверджені належними доказами.

Таким чином, керуючись положеннями Конвенції та Конституції України, практикою, яку сформулювали Конституційний Суд України та Верховний Суд, з метою забезпечення оптимального співвідношення права на доступ до правосуддя у процесі прийняття адміністративним судом рішення про поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до адміністративного суду в справах, що виникають із пенсійних правовідносин, мають враховуватися такі критерії: особливі обставини кожної конкретної справи у системному зв'язку з причинами пропуску строку на звернення до суду, які викладено у клопотанні особи, що звернулася за захистом; наявність причин непереборного та об'єктивного характеру пропуску строку на звернення до суду; характер права, для захисту якого надійшло звернення до суду, та його значення для сторін; період, який минув з моменту пропуску строку, правові наслідки його поновлення або непоновлення; наявність публічного (суспільного та, меншою мірою, державного) інтересу в справі; фундаментальність значення справи для судової та правозастосовної практики.

Наведені підходи для визначення критеріїв для поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до суду не є вичерпними, оскільки правосуддя є «живим механізмом», який перебуває в постійному розвитку, збагаченні, наповненні новими змістовими та сутнісними характеристиками, а тому є завжди актуальними для наукових досліджень.

Висновки. Підсумовуючи викладене, є підстави стверджувати, що поновлення судом пропущеного з поважних причин строку на звернення до адміністративного суду у спорах, що виникають із пенсійних відносин, має забезпечити перш за все реалізацію гарантованого Конвенцією права особи на справедливий суд. При цьому суд, приймаючи рішення за результатами розгляду клопотання про поновлення пропущеного з поважних причин строку на звернення до адміністративного суду, перш за все має дотримуватися справедливого балансу між інтересами конкретної особи, яка звернулася до суду за захистом свого порушеного права на призначення пенсії з боку держави в особі органів Пенсійного фонду України та загальними інтересами суспільства.

Список використаної літератури

1. Богачева Л.Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_74 (дата звернення 17.03.2020).
2. Магрело М. Концепт «законних очікувань» і принцип юридичної визначеності: причинно-наслідковий чи симбіотичний зв'язок? *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 127–135.
3. Матвеева Ю.І. Принцип правової визначеності як один із аспектів верховенства права. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: збірник статей*. К., 2010. С. 153.
4. Стрельцова О.В. Загальні принципи права як джерело права Європейського Союзу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 3. С. 265–269.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 року. URL: https://www.echr.coe.int/Document/Convention_UKR.pdf (дата звернення 17.03.2020).
6. Конституція України № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення 17.03.2020).

7. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV (у редакції від 20.03.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747> (дата звернення 17.03.2020).

8. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 року, ратифікована Законом України від 14 вересня 2006 року № 137-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (дата звернення 17.03.2020).

9. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифікована згідно із Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення 17.03.2020).

10. Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12> (дата звернення 17.03.2020).

11. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11> (дата звернення 17.03.2020).

12. Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2011 року № 17-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-11> (дата звернення 17.03.2020).

13. Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2019 року №2-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va02p710-19> (дата звернення 17.03.2020).