

Циндра Р.А.

Університет митної справи та фінансів

ОЦІНКА НАСЛІДКІВ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ЗРАЗКОВИХ СПРАВ У АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВА НА НАЛЕЖНЕ ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ З ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ

У статті досліджується вплив запровадження інституту зразкових справ на адміністративно-правовий механізм захисту пенсійних прав колишніх військовослужбовців, яким призначено пенсію за вислугу років відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб». Автором проаналізовано дані Єдиного державного реєстру судових рішень щодо строків та особливостей розгляду визначеної категорії адміністративних справ, які набули статусу зразкових та типових. Обґрунтовано висновок, що ухвалення Верховним Судом низки зразкових рішень з питань захисту пенсійних прав колишніх військовослужбовців не зумовило підвищення оперативності розгляду типових справ, що характеризуються аналогічними предметами спору. Відзначено, що розгляд адміністративної справи як зразкової призводить до подовження строку відновлення прав особи, що звернулася за судовим захистом, а також частини позивачів у аналогічних справах. Автором обґрунтовано критичний погляд на основні аргументи щодо успішності впровадження інституту зразкових справ у чинну редакцію Кодексу адміністративного судочинства України. Наголошено на тому, що основним позитивним наслідком ухвалення зразкових справ у справах колишніх військовослужбовців стало забезпечення більшої передбачуваності перспектив судового провадження. Окрему увагу приділено таким недолікам нормативно-правового регулювання інституту зразкових справ як відсутність чітких критеріїв прийняття Верховним Судом процесуального рішення про відкриття провадження у зразковій справі та неоднозначність вказівок щодо форми врахування правових висновків Верховного Суду, викладених у зразкових рішеннях, у інших адміністративних справах. Автор доходить висновку про відсутність істотного впливу появи інституту зразкових справ у вітчизняному адміністративному судочинстві на ефективність судового захисту права на належну пенсію за вислугу років колишніх військовослужбовців та про похідний характер даного інституту в адміністративно-правовому механізмі судового захисту.

Ключові слова: зразкові справи, Верховний Суд, адміністративне судочинство, звільнені з військової служби особи, пенсійне забезпечення, пенсія за вислугу років.

Постановка проблеми. Інститут зразкових справ було впроваджено у механізм здійснення адміністративного судочинства порівняно нещодавно, із набранням у грудні 2017 року нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України (надалі за текстом – КАС України). На даний час інформаційна база, розміщена на офіційному вебсайті Верховного Суду, налічує усього 30 рішень Касаційного адміністративного суду в зразкових справах [1]. Із цих рішень 17 у тій або іншій формі стосуються пенсійних питань, а п'ять із них містять висновки щодо застосування законодавства у справах про захист права на належне пенсійне забезпечення саме колишніх військовослужбовців. Дані обставини зумовлюють необхідність детального дослідження наслід-

ків появи інституту зразкових справ у механізмі захисту пенсійних прав осіб, звільнених з військової служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню інституту зразкових справ у адміністративному судочинстві були присвячені роботи таких вітчизняних вчених як І. М. Балакірева, М. Р. Малець, О. О. Марченко, А. М. Мельник, В. А. Миколаєць, Н. Б. Писаренко, К. Р. Резворович, Ю. І. Цвіркун. Основним акцентом наукових пошуків більшості зазначених дослідників було встановлення того, наскільки впровадження інституту зразкових справ дозволило розв'язати проблему уніфікації судової практики з поширених видів адміністративних спорів. Найбільш ґрунтовно інститут зразкових справ у адміністра-

тивному судочинстві було досліджено Миколаєць В. А., яка присвятила аналізу концептуальних основ зразкових справ значну частину дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, опублікованого у 2020 році. Одночасно із цим, роль зразкових справ у механізмі судового захисту права на належне пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, предметом окремого дослідження до цього часу не ставала.

Постановка завдання. Метою статті є визначення наслідків впровадження інституту зразкових справ у КАС України в контексті забезпечення права осіб, звільнених з військової служби, на належне пенсійне забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Законом України від 03.10.2017 № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» КАС України фактично було викладено в новій редакції, яка набрала чинності 15 грудня 2017 року. Однією з новел чинної редакції КАС України стало упровадження інституту зразкових справ. У статті 4 КАС України зразкову адміністративну справу визначено як типову адміністративну справу, прийнятту до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення [2, ст. 4]. У загальних рисах особливості провадження у зразкових справах наведено у статті 290 КАС України.

У вітчизняній юридичній науці панує консенсус щодо вдалості впровадження інституту зразкових справ. Серед позитивних наслідків відповідних змін до КАС України називають дієвість забезпечення однакового застосування судами норм права [3, с. 158], істотне зменшення навантаження судів та пришвидшення і збільшення ефективності розгляду адміністративних справ [4, с. 249], забезпечення оперативності судочинства [5, с. 83], звуження можливостей для штучного затягування адміністративної справи шляхом оскарження рішень по типовим справам до судів вищих інстанцій [6, с. 229].

Одночасно із цим, дослідники наголошують на низці недоліків нормативно-правового регулювання інституту зразкових справ в Україні. Зокрема, В. А. Миколаєць визначено наступні практичні проблеми: а) відсутність законодавчо встановленої кількості типових справ, наявність яких зумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення; б) залежність результату великої кіль-

кості судових спорів від вирішення однієї конкретної адміністративної справи, яка може бути розглянута неналежним чином; в) надмірна навантаженість Верховного Суду; г) затягування процесу через витрачання часу на процедурні формальності; ґ) розгляд справи без повідомлення заінтересованих осіб; д) відсутність законодавчого врегулювання способу, у який суди нижчих інстанцій повинні враховувати рішення за зразковою справою [7, с. 312–313].

Аналіз впливу інституту зразкових справ на захист пенсійних прав колишніх військовослужбовців необхідно розпочати із короткої характеристики уже ухвалених Верховним Судом рішень з відповідних питань. На даний час права на належне пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, безпосередньо стосується п'ять рішень у зразкових справах:

1) рішення Верховного Суду від 04 лютого 2019 року у справі № 240/5401/18, яким було встановлено протиправність зменшення із 01 січня 2018 року розміру пенсії колишнім військовослужбовцям до 70 відсотків грошового забезпечення за відповідною (прирівняною) посадою, якщо пенсію за вислугу років було раніше призначено у більшому розмірі, що відповідав чинним на час виходу на пенсію редакціям Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [8];

2) рішення Верховного Суду від 06 серпня 2019 року у справі № 160/3586/19, яким було визнано протиправним розстрочення виплати сум підвищеної пенсії військовослужбовцям у відставці [9];

3) рішення Верховного Суду від 17 грудня 2019 року у справі № 160/8324/19, що визнало протиправними відмови територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки у підготовці за зверненням особи та направленні до територіальних органів Пенсійного фонду України оновлених довідок про розмір грошового забезпечення для здійснення перерахунку пенсії за вислугу років із 01 квітня 2019 року [10];

4) рішення Верховного Суду від 05 березня 2024 року у справі № 380/19324/23, яким було визнано протиправним зазначення уповноваженим органом зменшених розмірів надбавки за особливості проходження служби і премії у оновлених довідках для здійснення перерахунку пенсії за вислугу років [11];

5) рішення Верховного Суду від 16 грудня 2024 року у справі № 400/6254/24, яким було визнано правовірною відмовою органу Пенсійного

фонду України у здійсненні індексації пенсії за вислугу років та нарахуванні і виплаті щомісячної доплати до пенсії, передбаченої постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2021 року № 713, після перерахунку пенсії за вислугу років колишнього військовослужбовця на підставі судового рішення у зв'язку із збільшенням розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб [12].

Як бачимо, у чотирьох з п'яти справ Верховним Судом було сформовано сприятливі для позивачів – колишніх військовослужбовців висновки. П'ята справа виокремлюється з-поміж інших не лише тим, що в ній Верховний Суд дійшов висновку про правомірність оскаржуваних дій суб'єкта владних повноважень, але і тим, що рішення у ній заперечило усталену до того часу судову практику щодо неврахування будь-яких видів перерахунку пенсії за вислугу років, виконаних на підставі судового рішення, у контексті призначення щомісячної доплати до пенсії за вислугу років, передбаченої постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2021 року № 713.

Під час оцінки впливу впровадження інституту зразкових справ на оперативність судового розгляду адміністративних справ щодо захисту права на належне пенсійне забезпечення колишніх військовослужбовців необхідно чітко розмежувати три категорії адміністративних справ, яких стосуватиметься ухвалення зразкового рішення: 1) справа, у якій ініційовано ухвалення зразкового рішення; 2) інші типові справи, які за часом розгляду співпадають із розглядом Верховним Судом справи, у якій ініційовано ухвалення зразкового рішення; 3) типові справи, провадження у яких відкрито після набрання законної сили зразковим рішенням.

Станом на час дослідження законної сили набрало чотири з п'яти зразкових рішень, що стосувалися захисту пенсійних прав колишніх військовослужбовців. Відповідно до відомостей Єдиного державного реєстру судових рішень [13] із часу відкриття відповідних проваджень судами першої інстанції до часу набрання законної сили рішеннями Верховного Суду в цих провадженнях минуло: у справах № 240/5401/18 та № 160/3586/19 – понад 10 місяців, у справі № 160/8324/19 – близько 9,5 місяців, у справі № 380/19324/23 – дещо менше 9 місяців.

Зважаючи на те, що в кожній з перелічених справ провадження в судах першої інстанції відкривалося у спрощеному порядку, неможливо вести мову про будь-яку оперативність розгляду

справи для тих позивачів, справи яких набули статусу зразкових. Навіть якби рішення судів першої інстанції були оскаржені в апеляційному порядку, загальний проміжок часу від відкриття провадження в суді першої інстанції до завершення апеляційного перегляду також у спрощеному порядку та набрання рішеннями законної сили (орієнтовно 4–5 місяців) був би значно менший за той, який мав місце фактично.

Аналогічно, жодної додаткової оперативності розгляду справ не вбачається і для тих позивачів, адміністративні справи яких співпадали за часом розгляду із зразковими. Їхні справи або розглядалися у звичайному порядку, або зазнали тієї ж затримки в розгляді, що була розглянута у попередньому абзаці (у разі, якщо відповідним адміністративним судом було реалізовано право зупинити провадження до розгляду зразкової справи Верховним Судом).

Аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень за 2024 рік показав, що справи щодо захисту пенсійних прав колишніх військовослужбовців у переважній більшості розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін. Строк розгляду справ, як правило, майже дорівнює максимальному визначеному статтею 258 КАС України – шістдесяті дням із дати відкриття провадження у справі. Відкриті дані не свідчать про існування будь-якої значущої відмінності у строках розгляду справ щодо захисту прав на належне пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, за тими спорами, щодо яких є зразкові рішення, та за тими, щодо яких зразкові рішення відсутні.

Критичного ставлення у контексті захисту права на належне пенсійне забезпечення колишніх військовослужбовців вимагає і низка інших аргументів щодо виняткового впливу зразкових справ на ефективність судового розгляду. Як зазначалося раніше, серед відповідних доводів наводиться обмеження можливостей для зловживання процесуальними правами шляхом безпідставного оскарження рішень у типових справах до судів вищих інстанцій. Ми не можемо погодитися із цим аргументом, оскільки стаття 291 КАС України передбачає звужений перелік підстав для оскарження рішення в типовій справі лише в касаційному порядку. Оскарження рішення суду першої інстанції в типовій справі до апеляційного суду відбувається за загальними правилами. Рішення суду першої інстанції за будь-яких обставин набирає законної сили після завершення апеляційного

перегляду (якщо його не було скасовано апеляційним адміністративним судом), а тому для сторони, на користь якої ухвалено рішення, обмеження у праві касаційного оскарження рішення її процесуальним опонентом, як правило, не відсутні.

Не можна вести мову і про істотну розвантаженість судів нижчих інстанцій внаслідок впровадження інституту зразкових рішень. Нами указано, що в цілому строк розгляду типових справ щодо пенсійного забезпечення колишніх військовослужбовців не відрізняється від строку розгляду тих, у яких відсутні зразкові рішення щодо предмету спору. Цьому є достатньо об'єктивне пояснення, оскільки наявність зразкового рішення не позбавляє суди нижчої інстанції обов'язку формулювати у кожній конкретній справі обгрунтоване, вмотивоване та індивідуалізоване рішення. До того ж, у тих справах, які за своєю масовістю відповідають ознакам типових, однак щодо яких відсутні зразкові висновки, значення взірця правової позиції цілком успішно відіграє звичайна практика Верховного Суду, обов'язкова в силу приписів статті 242 КАС України.

Одночасно із цим, слід відзначити, що зразкові справи забезпечують більшу, аніж інші джерела правових висновків Верховного Суду, передбачуваність судового розгляду. «Звичайним» правовим позиціям Верховного Суду притаманна більша ознака динамічності, оскільки КАС України прямо передбачено право Верховного Суду відступати від раніше сформульованих висновків щодо застосування норм права. На практиці це призводить до того, що на час ухвалення рішення в адміністративній справі можуть діяти висновки Верховного Суду, протилежні до чинних на час звернення позивача до суду. У цьому контексті більша статичність висновків у зразкових справах є їхньою однозначною перевагою. До того ж, знаючи про відкриття Верховним Судом провадження у зразковій справі, позивач має можливість відкласти звернення до суду до ухвалення зразкового рішення та появи можливості однозначно оцінити перспективи власної справи (за усталеною практикою в поширених категоріях пенсійних спорів колишніх військовослужбовців суди, як правило, не обмежують право звернутися до суду будь-яким терміном).

Критично оцінюючи тези щодо позитивного впливу інституту зразкових справ на стан відправлення правосуддя у адміністративних спорах, не можна і перебільшувати негативні риси цього правового інституту. Зокрема, не вбачаються суттєвими недоліками інституту зразкових справ

процитовані раніше ризики неналежного розгляду зразкової справи (оскільки розгляд зразкової справи відбувається колегіально представниками судової влади, які пройшли найжорсткіший відбір, а зразкове рішення підлягає апеляційному оскарженню) та те, що розгляд зразкової справи відбувається без участі всіх заінтересованих осіб (з тих же міркувань, а також у зв'язку із тим, що адміністративно-правові спори щодо захисту пенсійних прав колишніх військовослужбовців і так, як правило, розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження без виклику сторін).

Натомість, необхідно погодитися із тими дослідниками, які зауважують недостатню врегульованість КАС України підстав відкриття Верховним Судом провадження у зразковій справі. Найбільш актуальним питанням, яке привертає увагу науковців, є конкретизація кількості типових справ, що надає підстави для прийняття справи Верховним Судом як зразкової [4, с. 248; 7, с. 279–280]. На даний час у вітчизняній науці не вироблено загальноприйнятого розуміння практичного вирішення цієї проблеми.

Іншим недоліком нормативно-правового регулювання інституту зразкових справ вбачається недостатня визначеність обов'язковості та способу застосування судами нижчих інстанцій висновків Верховного Суду, викладених у зразкових справах. Частиною третьою статті 292 КАС України визначено наступне: «При ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи». Слід погодитися із тими науковцями, які вважають дане формулювання правової норми таким, що потребує вдосконалення [7, с. 311]. Мусимо зазначити, що ця правова норма певним чином дублює загальну норму про врахування висновків щодо застосування норм права, викладених в постановках Верховного Суду, при виборі і застосуванні судами норми права до спірних правовідносин (частина п'ята статті 242 КАС України). На нашу думку, дана обставина підкреслює відсутність автономності інституту зразкових рішень у адміністративно-правовому механізмі судового захисту та правову природу даного інституту як підвиду прецедентної практики Верховного Суду.

Висновки. Результати дослідження свідчать про відсутність кардинального впливу впровадження інституту зразкових справ на реалізацію

механізму судового захисту права на належне пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби. І за нормативно-правовим регулюванням, і за своїм фактичним значенням правові позиції в зразкових справах є різновидом прецедентної практики Верховного Суду та, із певними застереженнями, виконують ту ж саму функцію, що і правові позиції щодо вибору і застосування норм права, викладені Верховним Судом у постановках. Через нечисленність проваджень у зразкових справах не можна вести мову про створення значного обсягу додаткового навантаження Верховного Суду. Одночасно із цим, аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень демонструє відсутність і значущого прискорення розгляду типових справ, до яких застосовні зразкові рішення Верховного Суду, порівняно із іншими. Більше того, набуття адміністративною справою статусу зразкової є стійкою передумовою збільшення тривалості її розгляду із відповідними наслідками як

для особи, позов якої розглядається у відповідній справі, так і для позивачів у частині ідентичних типових справ (в тих, у яких суд визнав за необхідне зупинити провадження до ухвалення Верховним Судом рішення у зразковій справі). До безспірних позитивних наслідків впровадження інституту зразкових справ у механізм вирішення публічно-правових спорів щодо пенсійних прав колишніх військовослужбовців можна віднести лише забезпечення дещо більшої передбачуваності вирішення адміністративно-правового спору.

Перспективи наукових розвідок передбачають детальний аналіз недоліків нормативно-правового регулювання інституту зразкових справ у вітчизняному законодавстві (зокрема, недостатньої визначеності критеріїв відкриття провадження у зразковій справі та особливостей врахування правових висновків Верховного Суду в зразкових справах судами нижчих інстанцій) та формулювання пропозицій щодо їхнього усунення.

Список літератури:

1. Вебсайт Верховного Суду. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/ (дата звернення: 13.01.2025).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII). База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 13.01.2025).
3. Цвіркун Ю. І. Роль інституту зразкової справи у забезпеченні єдності судової практики в адміністративному судочинстві. *Київський часопис права*. 2023. № 3. С. 153–159.
4. Малець М. Р. Інститут типових та зразкових справ у адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 247–249.
5. Балакарева І. М., Марченко О. О., Писаренко Н. Б. Типові і зразкові справи в адміністративному судочинстві: ознаки та особливості розгляду. *Проблеми законності*. 2021. Вип. 153. С. 81–91.
6. Резворович К. Р. Зразкові справи в сфері захисту соціальних прав. *Юридична наука*. 2020. № 9. С. 223–231.
7. Миколаєць В. А. Концептуальні основи зразкових та типових справ у адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 412 с.
8. Рішення Касаційного адміністративного суду від 04.02.2019 у зразковій справі № 240/5401/18. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79615886> (дата звернення: 13.01.2025).
9. Рішення Касаційного адміністративного суду від 06.08.2019 у зразковій справі № 160/3586/19. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83494363> (дата звернення: 13.01.2025).
10. Рішення Касаційного адміністративного суду від 06.08.2019 у зразковій справі № 160/3586/19. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86432492> (дата звернення: 13.01.2025).
11. Рішення Касаційного адміністративного суду від 05.03.2024 у зразковій справі № 380/19324/23. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117451674> (дата звернення: 13.01.2025).
12. Рішення Касаційного адміністративного суду від 16.12.2024 у зразковій справі № 400/6254/24. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123793985> (дата звернення: 13.01.2025).
13. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 13.01.2025).

Tsyndra R.A. ASSESSMENT OF THE CONSEQUENCES OF THE IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTE OF MODEL CASES IN THE ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISM FOR THE PROTECTION OF THE RIGHT TO DUE PENSION PROVISION OF PERSONS DISCHARGED FROM MILITARY SERVICE

The article examines the impact of the introduction of the institute of model cases on the administrative-legal mechanism for the protection of the pension rights of former military servicemen who receive pension for years of service in accordance with the Law of Ukraine "On pension provision for persons discharged from military service and certain other persons". The author has analyzed the data of the Unified State Register of Court Decisions regarding the terms and features of consideration of a certain category of administrative cases that have acquired the status of model and typical. The conclusion is substantiated that the adoption by the Supreme Court of a number of model decisions on the protection of pension rights of former military personnel did not lead to an increase in the efficiency of consideration of typical cases characterized by similar subjects of disputes. It has been noted that consideration of an administrative case as model one leads to an extension of the period for restoring the rights of the person who applied for judicial protection, as well as some of the plaintiffs in similar cases. The author justified a critical view of the main arguments regarding the success of the introduction of the institute of model cases into the current version of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. It is emphasized that the main positive consequence of the adoption of model cases in the cases of former military personnel is ensuring of greater predictability of the prospects of court proceedings. Particular attention is paid to such shortcomings of the normative and legal regulation of the institute of model cases as the lack of clear criteria for the Supreme Court to adopt a procedural decision on the opening of proceedings in a model case and the ambiguity of instructions regarding the form of taking into account the legal conclusions of the Supreme Court, set out in model decisions, in other administrative cases. The author concludes that there is no significant impact of the emergence of the institute of model cases in the Ukrainian administrative justice on the effectiveness of judicial protection of the right to an adequate pension for the years of service of former military personnel.

Key words: *model cases, the Supreme Court, administrative proceedings, persons discharged from military service, pension provision, pension for years of service.*