

УДК 342.922

Катерина Жидченко,*здобувач кафедри фінансів і права Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОСКАРЖЕННЯ ДІЙ (БЕЗДІЯЛЬНОСТІ) ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПИТАНЬ ВИПЛАТИ ОДНОРАЗОВОЇ ГРОШОВОЇ ДОПОМОГИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМ

Стаття присвячена загальній характеристиці адміністративного оскарження як форми поза-судового та судового захисту прав і свобод військовослужбовців, що порушені рішеннями, діями та бездіяльністю органів державної влади, при цьому спрогнозовано наслідки, які в результаті застосування механізму оскарження слід очікувати. Надано авторські висновки і пропозиції, що спрямовані на вдосконалення законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова: одноразова грошова допомога, органи державної влади, адміністративно-правові механізми, оборонне відомство, судова практика, військова служба.

Постановка проблеми. Вивчення практики, у тому числі судової, що склалася у розгляді справ, пов'язаних із виплатою військовослужбовцям одноразової грошової допомоги, виявлення проблемних питань, які виникають під час розгляду справ цієї категорії, найбільш характерних порушень чи неправильного застосування норм матеріального та процесуального права у врегулюванні спірних правовідносин, що виникають під час їх врегулювання у позасудовому та судовому порядку, формулювання конструктивних пропозицій для забезпечення однакової і правильної судової практики дасть можливість їх ефективного розв'язання.

При цьому об'єктом узагальнення практики стали рішення судів у справах щодо виплати одноразової грошової допомоги, а також судові рішення за результатами їх перегляду судами вищих інстанцій, що має велике практичне значення для подальшого вдосконалення законодавства України та правозастосовчої практики у цій сфері.

Соціальному захисту військовослужбовців присвячена значна кількість праць вітчизняних фахівців: В. Пашинського, В. Алещенко, С. Корольова, І. Коропатніка, М. Карпенка та інших. Питанням створення механізму адміністративно-правового регулювання приділяли увагу також багато вчених, зокрема: С. Алексєєв, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Галуцько, Є. Додіна, Р. Калуж-

ний, Л. Коваль, В. Колпаков, Н. Крестовська, Л. Матвєєва, В. Селіванов, С. Стеценко, О. Скакун, Х. Ярмакі та інші. Ці науковці розглядали принципи соціального захисту, об'єкти, управлінські форми й методи, проте особливості оскарження дій (бездіяльності) органів державної влади в контексті гарантування проголошених прав та свобод військовослужбовців, забезпечення їх соціального захисту залишилися поза увагою, що потребує подальших досліджень у цьому напрямі.

Метою статті є аналіз теоретичних аспектів та юридичної практики адміністративного оскарження дій (бездіяльності) органів державної влади, що здійснюється за результатами розгляду матеріалів щодо виплати одноразової грошової допомоги військовослужбовцям у разі настання нещасного випадку.

Виклад основного матеріалу. Як показує аналіз судової практики, основною причиною виникнення спорів, пов'язаних із визнанням дій (бездіяльності) протиправними, та стягнення недоотриманої одноразової грошової допомоги є недосконалість законодавчого регулювання соціального захисту військовослужбовців, зокрема складнощі у визначенні пріоритетності законодавства, яке підлягає застосуванню до спірних правовідносин.

Пріоритетність законодавства, зокрема юридична сила закону як основного джерела

права, його місце в системі нормативно-правових актів закріплені в Конституції України. При цьому однією з ознак, яка відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є прийняття його вищим представницьким органом державної влади.

Станом на сьогодні одними з пріоритетних завдань, що потребують вирішення на етапі становлення збройних сил, є забезпечення належного функціонування механізмів захисту прав і законних інтересів військовослужбовців, зокрема, через застосування процедури оскарження дій (бездіяльності) органів державної влади як у позасудовому, так і в судовому порядку.

При цьому проголошений курс України на європейську інтеграцію, приведення у відповідність до світових стандартів збройних сил вимагають також трансформації у вітчизняному законодавстві процесів розгляду та вирішення скарг за європейськими принципами та стандартами. У таких умовах дослідження механізмів адміністративного оскарження сприятимуть усуненню прогалин у регулюванні таких відносин. У публічно-правових спорах, що виникають у зв'язку з порушенням органами державної влади суб'єктивних прав та законних інтересів фізичних осіб, ці особи мають отримати захист своїх прав або інтересів з боку уповноважених на розгляд таких спорів органів.

Відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.99 № 2011-ХІІ, соціальний захист військовослужбовців – це діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі [1, с. 190].

Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках. Проте вказаний захист може бути гарантовано військовослужбовцям лише за умови сприяння системи державних органів у його реалізації.

Згідно з ч. 2 ст. 16 вказаного закону в разі інвалідності, що настала в період військової служби або пізніше ніж через 3 місяці після звільнення зі служби чи після закінчення цього стажу, але внаслідок захворювання або нещасного випадку, що мали місце й у період проходження військової служби, залежно від

ступеня втрати працездатності військовослужбовцю виплачується одноразова грошова допомога в розмірі до 5-річного грошового забезпечення за останньою посадою в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України.

На виконання даної статті Кабінет Міністрів постановою від 28.05.2008 № 499 затвердив Порядок, згідно з пп. 2 п. 2 якого одноразова грошова допомога виплачується військовослужбовцям (крім військовослужбовців строкової служби), зокрема інвалідам II групи, у разі настання інвалідності внаслідок виконання обов'язків військової служби в розмірі 54-місячного грошового забезпечення [2].

Абзацом 5 пп. 4 п. 2 порядку передбачено, що для військовослужбовців, які перебувають на кадровій військовій службі або проходять військову службу за контрактом, грошове забезпечення визначається за останньою посадою, яку вони займали на день втрати працездатності, а для звільнених зі служби – на день звільнення, виходячи з таких складників: посадовий оклад, оклад за військовим званням, відсоткова надбавка за вислугу років.

Проте ч. 2 ст. 9 закону № 2011-ХІІ елементи грошового забезпечення визначає по-іншому: посадовий оклад, оклад за військовим званням; щомісячні додаткові види грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, винагороди, які мають постійний характер, премія); одноразові додаткові види грошового забезпечення.

Як наслідок, мають місце факти прийняття рішень Міністерством оборони України з виплати одноразової грошової допомоги на підставі Порядку та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), поранення (контузії, травми або каліцтва) чи інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів, призначених на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, та інвалідності звільнених з військової служби (зборів) осіб, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 № 499.

Прийняття таких рішень на підставі вказаного Порядку спонукає військовослужбовців на захист своїх прав та інтересів через застосування процедури оскарження дій (бездіяльності) органів державної влади як у позасудовому, так і в судовому порядку.

Характерно, що такими суб'єктами оскарження будуть державні органи, їх посадові особи, що наділені повноваженнями прийняття рішень про виплату коштів у разі настання нещасного випадку, зокрема: Міністерство оборони України, Департамент

фінансів Міністерства оборони України, у разі визнання такого органу юридичною особою, а не структурним підрозділом міністерства оборони, обласний військовий комісаріат, військова частина.

Натомість, виходячи із суб'єктного складу оскарження, позасудовий (адміністративний) порядок врегулювання спірних правовідносин, що виникають в ході реалізації військовослужбовцями права на виплату грошових коштів, у разі настання події (нещасного випадку) передбачає застосування механізмів, передбачених положеннями Закону України «Про звернення громадян» [3, с. 256]. Відповідно до положень закону громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Разом із тим законом України «Про місцеві державні адміністрації» [4, с. 190] передбачено, що акти місцевих державних адміністрацій, які суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

Водночас законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [5, с. 385] передбачено, що накази центрального органу виконавчої влади або їх окремі положення можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

До нормативно-правових актів у сфері інформаційних відносин, які сприяють реалізації відновлення порушеного права військовослужбовців на виплату коштів у повному розмірі, передбаченого законом № 2011-ХІІ, слід також віднести Закони України «Про доступ до публічної інформації» [6, с. 314] та «Про інформацію» [7, с. 650], що своїми нормами сприяють так званій «дисциплінованості» державних органів.

Отже, реалізуючи певним чином положення вказаних вище нормативно-правових актів, особа, чії права порушено, в змозі отримати інформацію відповідного змісту та, як наслідок, ініціювати його перевірку на предмет законності дій суб'єктного складу

державних органів щодо порядку виплати коштів. Проте це на перший погляд.

Варто визнати, що застосування механізмів позасудового (адміністративного) порядку врегулювання спірних правовідносин, що виникають у ході реалізації військовослужбовцями права на виплату грошових коштів у разі настання події (нещасного випадку), як показує практика, є не завжди дієвими. Таке врегулювання зводиться до скерування на адресу державних органів звернень та очікування відповідей на такі звернення у кращому випадку у визначені законом терміни, які за своїм змістом не врегульовують спірні правовідносини, що виникають із приводу виплати грошових коштів, належних військовослужбовцю.

Щодо захисту прав та інтересів військовослужбовців через застосування процедури оскарження дій (бездіяльності) органів державної влади, зокрема Міністерства оборони, у судовому порядку з питань прийняття рішення про призначення одноразової грошової допомоги слід зазначити, що відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [8, с. 191].

Підставами ж звернення до суду з позовами військовослужбовців є відмова Міністерства оборони у перерахуванні розміру одноразової грошової допомоги у зв'язку з настанням інвалідності, пов'язаної з виконанням обов'язків військової служби. Мета таких звернень – визнання дій (бездіяльності) оборонного відомства протиправними та стягнення на користь військовослужбовця недоплаченої одноразової грошової допомоги у визначеному законом розмірі.

Як свідчить судова практика, правовою позицією оборонного відомства є посилання на положення Порядку як спеціального нормативно-правового акта. При цьому, його позиція полягає в тому, що, розраховуючи суму одноразової грошової допомоги, слід виходити з розміру грошового забезпечення військовослужбовця (позивача), яке включає лише посадовий оклад, оклад за військовим званням і відсоткову надбавку за вислугу років.

Така ж позиція знайшла своє відображення у постанові Вищого адміністративного суду від 25.07.2013; зокрема, суд касаційної інстанції, скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій про задоволення позову й відмовляючи в його задоволенні, виходив із того, що посилання цих судів на ч. 2 ст. 9 закону № 2011-ХІІ, якою встановлено складники грошового забезпечення військо-

вослужбовця під час проходження служби, є безпідставними, оскільки виплата одноразової грошової допомоги передбачена тільки ст. 16 закону № 2011-ХІІ, яка є бланкетною та передбачає, що порядок виплати цієї допомоги, її конкретні розміри залежно від групи інвалідності та складники грошового забезпечення, які включаються в розрахунок допомоги, встановлюються Кабінетом Міністрів, що затверджує відповідний порядок.

Зрештою, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у Постанові від 21.01.2014 № 21-464a13, аналізуючи рішення судових інстанцій, дійшла висновку, виходячи з визначених у ч. 4 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України [9, с. 446] загальних засад пріоритетності законів над підзаконними актами, що для визначення складників грошового забезпечення щодо виплати одноразової грошової допомоги слід застосовувати не Порядок, а закон № 2011-ХІІ, який має вищу юридичну силу.

Попри це оборонне відомство чітко дотримується усталеної позиції, навіть за умов визнання її неправомірною судовими органами, включаючи найвищі у судовій ієрархії. Тим самим систематично порушуються права та інтереси військовослужбовців, при цьому сплачуються державні кошти за подання апеляційних (касаційних) скарг.

Натомість Міністерство оборони продовжує нарахування одноразової грошової допомоги виходячи з положень Порядку та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), поранення (контузії, травми або каліцтва) чи інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів, призначених на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, та інвалідності звільнених з військової служби (зборів) осіб, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів від 28.05.2008 № 499.

Висновки

Визначаючи механізм адміністративно-правової охорони права військовослужбовців на оскарження дій (бездіяльності) органів державної влади щодо виплат, пов'язаних із соціальним захистом військовослужбовців, слід виходити з особливостей, які характеризують управлінські рішення, що приймаються оборонним відомством, як правило, на підставі підзаконних нормативно-правових актів.

Єдиним ефективним способом, з нашого погляду, є приведення у відповідність до нормативно-правового акта вищої юридичної сили положень вказаного Порядку в частині

визначення складників грошового забезпечення, які слід брати до уваги, визначаючи розмір одноразової грошової допомоги, передбаченої законом № 2011-ХІІ. Більш того, ініціювати приведення до такої відповідності повинне саме Міністерство оборони, маючи на меті запобігання подальшому порушенню прав та свобод військовослужбовців.

Разом із тим з метою запобігання умисній протидії в реалізації права на виплату у визначеному законом розмірі допомоги доцільно запровадити стягнення грошових коштів за зволікання з прийняттям Міністерством оборони відповідного рішення. При цьому ключовим повинне бути не виправдане зволікання з боку відомства з прийняттям законного рішення стосовно осіб, що потребують такого, враховуючи подію (нещасний випадок), що стався із військовослужбовцем під час виконання службових (бойових) завдань.

Лише за умов поєднання таких понять, як «соціальний захист» та «військовослужбовець», може бути реалізоване право на отримання одноразової грошової допомоги у визначених законом порядку та розмірі.

Гарантована державою ж виплата містить у собі здебільшого не право використання у разі настання підстав для її отримання, а перетворюється державними органами на обов'язок заявника довести своє право на отримання такої виплати у тому числі через звернення за захистом до судових органів.

Список використаних джерел:

1. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України // ВВР України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
2. Про затвердження Порядку та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), поранення (контузії, травми або каліцтва) чи інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, та інвалідності звільнених з військової служби (зборів) осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. № 499 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
3. Про звернення громадян : Закон України // ВВР України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України // ВВР України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України // ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
7. Про інформацію : Закон України // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
8. Конституція України : від 28.06.1996 // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

Статья посвящена общей характеристике административного обжалования как формы внесудебной и судебной защиты прав и свобод военнослужащих, которые нарушены решениями, действиями и бездействием органов государственной власти, при этом спрогнозированы последствия, которых в результате применения механизма обжалования следует ожидать. Представлены авторские выводы и предложения, направленные на совершенствование законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: разовая денежная помощь, органы государственной власти, административно-правовые механизмы, оборонное ведомство, судебная практика, военная служба.

The article discusses general description of administrative appeal as a judicial and extra-judicial protection of military rights and freedoms being violated by the decisions, actions or omissions of the public authorities. At the same time the author predicts future possible consequences of using the appeal mechanism. The author gives conclusions and recommendations to improve legislation in a certain area.

Key words: one time financial assistance, public authorities, administrative and legal instruments, defence agency, judicial practice, military service.

