

УЗАГАЛЬНЕННЯ

щодо застосування Київським окружним адміністративним судом положень Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантій їх соціального захисту» впродовж 2017 року – I півріччя 2018 року

На виконання плану роботи на друге півріччя 2018 року Київського окружного адміністративного суду (далі - КОАС) здійснено вивчення та узагальнення судової практики щодо застосування Київським окружним адміністративним судом положень Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантій їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. № 3551-ХІІ (далі – Закон № 3551-ХІІ), а саме:

- надання такого статусу особам, які відряджалися до зони проведення АТО на території Донецької та Луганської областей для безпосередньої участі в її проведенні та виконанні завдань, брали участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України;

- надання статусу інваліда війни та видачі особі відповідного посвідчення на підставі поданих нею документів, які належним чином підтверджують участь особи у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у складі формувань Цивільної оборони.

Об'єктом дослідження судової практики є судові рішення, прийняті КОАС за результатами судового розгляду адміністративних *справ зі спорів щодо визнання протиправною та скасування відмови у наданні статусу учасника бойових дій протиправним; зобов'язання надати статус учасника бойових дій та видати посвідчення учасника бойових дій встановленого законодавством зразка та адміністративні справи щодо відмови у наданні статусу інваліда війни та видачі йому відповідного посвідчення на підставі поданих ним документів, які, на думку позивача, належним чином підтверджують його участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у складі формувань Цивільної оборони.*

Метою дослідження є вивчення причин виникнення спорів щодо реалізації публічної політики у сфері правового статусу ветеранів війни, забезпечення створення належних умов для їх життєзабезпечення, формування в суспільстві шанобливого ставлення до них, аналіз судової практики і проблем, що виникають при вирішенні зазначених спорів, причини скасування судових рішень судами вищих інстанцій, формування єдиного підходу до вирішення спорів зазначеної категорії та забезпечення однакового застосування законодавства, що регулює дані правовідносини.

Правове регулювання спорів щодо реалізації публічної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни (а саме, осіб, які *відряджалися до зони проведення АТО на території Донецької та Луганської областей для безпосередньої участі в її проведенні та виконанні завдань, брали участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України*).

При вирішенні цієї категорії справ ключовими та вихідними є положення Конституції України, якими закріплено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, для якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Забезпечення конституційного права громадян на їх соціальний захист здійснюється шляхом закріплення положеннями ст. 19 Конституції України обов'язку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в

межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Спеціальним законом, який визначає правовий статус ветеранів війни, забезпечує створення належних умов для їх життєзабезпечення, сприяє формуванню в суспільстві шанобливого ставлення до них є Закон № 3551-ХІІ.

Відповідно до вимог ст. 4 Закону № 3551-ХІІ ветеранами війни є особи, які брали участь у захисті Батьківщини чи в бойових діях на території інших держав. До ветеранів війни належать: учасники бойових дій, інваліди війни, учасники війни.

Згідно з вимогами ст. 5 Закону №3551-ХІІ учасниками бойових дій є особи, які брали участь у виконанні бойових завдань по захисту Батьківщини у складі військових підрозділів, з'єднань, об'єднань всіх видів і родів військ Збройних Сил діючої армії (флоту), у партизанських загонах і підпіллі та інших формуваннях як у воєнний, так і у мирний час.

Пунктом 19 ч. 1 ст. 6 Закону №3551-ХІІ передбачено, що учасниками бойових дій визнаються, зокрема, військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур, **особи рядового та начальницького складу підрозділів оперативного забезпечення зон проведення антитерористичної операції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, поліцейські, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці, працівники Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної пенітенціарної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення.**

Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, зазначеним в абз. 1 цього пункту, категорії таких осіб та терміни їх участі (забезпечення проведення) в антитерористичній операції, а також райони антитерористичної операції визначає Кабінет Міністрів України. Порядок позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, зазначених в абзаці першому цього пункту, визначає Кабінет Міністрів України (абз. 2 п. 19 ч. 1 статті 6 Закону №3551-ХІІ).

Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. №413 затверджено Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення (надалі - Порядок №413).

Пунктом 2 Порядку №413 визначено, що статус учасника бойових дій надається, зокрема, військовослужбовцям (резервістам, військовозобов'язаним) та працівникам Збройних Сил, Національної гвардії, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Держприкордонслужби, Держспецтрансслужби, військовослужбовцям військових прокуратур, **особам рядового та начальницького складу підрозділів оперативного забезпечення зон проведення антитерористичної операції ДФС, поліцейським, особам рядового, начальницького складу, військовослужбовцям, працівникам МВС, Управління державної охорони, Держспецзв'язку, ДСНС, Державної кримінально-виконавчої служби, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення.**

Відповідно до п. 4 Порядку № 413 підставою для надання особам статусу учасника бойових дій є такі документи про безпосереднє залучення до виконання завдань антитерористичної операції в районах її проведення, зокрема, як:

витяги з наказів керівника Антитерористичного центру при СБУ або особи, яка його заміщує, першого заступника чи заступника керівника Антитерористичного центру при СБУ про залучення до проведення антитерористичної операції, витяги з наказів керівника оперативного штабу з управління антитерористичною операцією чи його заступників або керівників секторів (командирів оперативно-тактичних угруповань) про підпорядкування керівнику оперативного штабу з управління антитерористичною операцією в районах її проведення та про прибуття (вибуття) до (з) районів проведення антитерористичної операції, документи про направлення у відрядження до районів проведення антитерористичної операції або інші офіційні документи, видані державними органами, що містять достатні докази про безпосередню участь особи у виконанні завдань антитерористичної операції в районах її проведення;

для осіб, які залучалися до проведення антитерористичної операції на строк менше ніж 30 календарних днів, - документи, зазначені в абзаці другому цього пункту, витяги з бойових наказів, бойових розпоряджень, бойових донесень (журналів бойових дій, оперативних завдань), які підтверджують факт безпосереднього зіткнення та вогневого контакту з противником, проведення розвідувальних заходів.

Рішення про надання статусу учасника бойових дій приймається:

- комісіями з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, утвореними в Міноборони, МВС, Мін'юсті, Національній поліції, Національній гвардії, СБУ, Службі зовнішньої розвідки, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецтрансслужби, Генеральній прокуратурі України, Управлінні державної охорони, Адміністрації Держспецзв'язку, ДСНС, ДФС;

- міжвідомчою комісією з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій та виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера і деяких інших категорій осіб відповідно до Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту, яка утворюється Державною службою у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції (далі - міжвідомча комісія), - у разі виникнення спірних питань, що потребують міжвідомчого врегулювання.

Рішення щодо утворення комісії та положення про неї затверджується відповідним міністерством, центральним органом виконавчої влади та іншим державним органом, зазначеним в абзаці другому цього пункту (абз. 1-4 п. 5 Порядку №413).

Наказом Міністерства фінансів України №957 від 14 листопада 2016 р., зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 30 листопада 2016 р. за №1553/29683 (далі - Положення №957) затверджено Положення про Комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій у Державній фіскальній службі України.

Розділом I Положення №957 визначено, що Комісія з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій у Державній фіскальній службі України (далі - Комісія) утворюється відповідно до п. 5 Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413 (із змінами). Комісія у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, указами Президента України та актами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства та цим Положенням.

Відповідно до п. 1 розділу II Положення №957 Комісія призначена для прийняття рішень про надання (позбавлення) статусу учасника бойових дій, розгляду та вивчення поданих заяв та інших матеріалів, які є підставою для надання статусу учасника бойових дій особам рядового та начальницького складу підрозділів оперативного забезпечення зон проведення антитерористичної операції Державної фіскальної служби України (ДФС), які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали

безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах проведення антитерористичної операції.

Підпунктом 5 п. 2 розділу II Положення №957 встановлено, що Комісія має право відмовляти в наданні статусу учасника бойових дій у разі відсутності підстав.

В свою чергу, п. 7 розділу II Положення №957 визначено перелік таких підстав, за наявності яких Комісія відмовляє в наданні статусу учасника бойових дій, а саме у разі:

відсутності документів, що містять достатні докази безпосередньої участі особи у виконанні завдань антитерористичної операції у районах її проведення;

надання недостовірних даних про особу;

виявлення факту підроблення документів про участь в антитерористичній операції, у забезпеченні її проведення;

наявності обвинувального вироку суду, який набрав законної сили, за вчинення особою умисного тяжкого або особливо тяжкого злочину в період участі в антитерористичній операції.

Отже, законодавством визначено чіткий та послідовний порядок вирішення ДФС України питання про надання особі статусу учасника бойових дій у зв'язку з участю в АТО.

При цьому, зазначене питання вирішується шляхом прийняття комісією з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій ДФС України відповідного рішення.

Перелік підстав для відмови в наданні статусу учасника бойових дій, визначений вищенаведеною нормою, є вичерпним та не підлягає розширеному тлумаченню.

При цьому, під вичерпністю розуміється, що у уповноваженого органу при розгляді заяв і доданих до них матеріалів та прийнятті за результатами такого розгляду рішення щодо відмови у присвоєнні статусу учасника бойових дій, відсутня можливість альтернативного вибору підстав для відмови, окрім як з тих, що передбачені п. 7 розділу II Положення №957.

Тобто, фактично Комісія вправі прийняти рішення на власний розсуд, керуючись власними дискреційними повноваженнями, проте виходячи виключно з підстав, що обмежені їх вичерпністю.

Правове регулювання спорів щодо реалізації публічної політики у сфері соціального захисту інвалідів війни, а саме: *надання статусу інваліда війни та видачі відповідного посвідчення на підставі поданих документів, які належним чином підтверджують участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у складі формувань Цивільної оборони.*

Так, порядок надання статусу інваліда війни також визначено Законом № 3551-ХІІ.

Відповідно до вимог п. 9 ч. 2 ст. 7 Закону № 3551-ХІІ до інвалідів війни належать інваліди з числа осіб, залучених до складу формувань Цивільної оборони, які стали інвалідами внаслідок захворювань, пов'язаних з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи.

Таким чином, особи залучені до складу формувань Цивільної оборони, які стали інвалідами внаслідок захворювання пов'язаних з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи належать до інвалідів війни.

Відповідно до вимог ст. 10 Закону України від 28 лютого 1991 р. № 796-ХІІ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» учасниками ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС вважаються громадяни, які безпосередньо брали участь у будь-яких роботах, пов'язаних з усуненням самої аварії, її наслідків у зоні відчуження у 1986-1987 роках незалежно від кількості робочих днів, а у 1988-1990 роках не менше 30 календарних днів, у тому числі проведенні евакуації людей і майна з цієї зони, а також тимчасово направлені або відряджені у зазначені строки для виконання робіт у зоні відчуження, включаючи військовослужбовців, працівники державних, громадських, інших підприємств, установ і організацій незалежно від їх відомчої підпорядкованості, а також ті, хто працював не менше 14 календарних днів у 1986 році на діючих пунктах санітарної обробки населення і дезактивації техніки або їх будівництві.

Отже, особи залучені до складу формувань Цивільної оборони, які стали інвалідами внаслідок захворювання пов'язаних з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи належать до інвалідів війни.

Правила видачі посвідчень і нагрудних знаків ветеранів війни врегульовані Положенням про порядок видачі посвідчень і нагрудних знаків ветеранів війни, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 1994 р. № 302 (далі Положення № 302).

Згідно із п. 2 Положення № 302 посвідчення є документом, що підтверджує статус ветеранів війни та інших осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», на основі якого надаються відповідні пільги і компенсації.

Пунктом 3 Положення №302 передбачено, що відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» до ветеранів війни належать: учасники бойових дій, інваліди війни, учасники війни. Інвалідам війни (ст.я 7 зазначеного Закону) видаються посвідчення з написом «Посвідчення інваліда війни» та нагрудний знак «Ветеран війни інвалід».

Абз. 2 п. 7 Положення № 302 встановлено, що «Посвідчення інваліда війни», «Посвідчення учасника війни» і відповідні нагрудні знаки, «Посвідчення члена сім'ї загиблого» видаються органами праці та соціального захисту населення за місцем реєстрації громадянина.

Згідно із п. 10 Положення №302 «посвідчення інваліда війни» видається на підставі довідки медико-соціальної експертної комісії про групу та причину інвалідності.

Відповідно до вимог нормативно-правових актів з Цивільної оборони, які були чинними на момент аварії на Чорнобильській катастрофі, зокрема, Положення про Цивільну оборону СРСР, затверджене постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР №1111-1976, наказу заступника Міністра оборони СРСР начальника ЦО СРСР № 90 від 06 червня 1975 р. (Положення про невоєнізовані формування ЦО і норми оснащення (табелювання) їх матеріально-технічними засобами) та № 92 від 29 червня 1976 р. (Настанова по організації та веденню Цивільної оборони в районі (сільському на сільськогосподарському об'єкті народного господарства), розпорядження начальника ЦО СРСР від 26 квітня 1986 р., начальника ЦО УРСР від 28 квітня 1986 р., начальника Цивільної оборони Київської області - голови Київської обласної ради народних депутатів трудящих за 1986 рік (від 29 квітня 1986 р. №01, від 30 квітня 1986 р. №02, від 19 травня 1986 р. № 52), Цивільна оборона організовувалася за територіально-виробничим принципом в усіх населених пунктах та на всіх об'єктах народного господарства, а до складу її невоєнізованих формувань зараховувалися в обов'язковому порядку громадяни СРСР, в тому числі чоловіки у віці від 16 до 60 років, за винятком інвалідів та осіб, які мали мобілізаційний припис та жінки від 16 до 55 років, за винятком вагітних жінок та жінок, які мають малолітніх дітей.

Судову практику досліджуваної категорії справ характеризують такі статистичні показники.

Згідно з даними комп'ютерної програми «Діловодство спеціалізованого суду» протягом 2017 року – I півріччя 2018 року у провадженні КОАС перебувала 91 позовна заява та справа зі спорів щодо соціального захисту учасників бойових дій та ветеранів війни. З них надійшло впродовж I півріччя 2018 року – 72 (79% від загальної кількості таких справ).

Із 91 позовної заяви у 49 (53,8%) позивачами виступали особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи 1-ї категорії та були учасником ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

Станом на 30.06.2018 загалом розглянуто 71 адміністративна справа та матеріал позовних заяв зазначеної категорії.

За результатами розгляду на стадії відкриття провадження у справі:

- повернуто позовну заяву – 14;
- залишено без розгляду через пропущення строків звернення до адміністративного суду – 1;
передано до іншого суду за підсудністю – 1.

У 55 справах після відкриття провадження у справі прийнято рішення по суті, з них у 46 (83,6%) справах із задоволенням позовних вимог.

Упродовж 2017 року – I півріччя 2018 року до КОАС надійшло 15 апеляційних скарг у справах зі спорів зі спорів щодо соціального захисту учасників бойових дій та ветеранів війни.

За результатами розгляду апеляційних скарг, поданих на рішення КОАС у справах зі спорів зазначеної категорії, ШААС (КААС) переглянуто рішення по суті у 8 справах.

Внаслідок перегляду судових рішень КОАС судом апеляційної інстанції:
скасовано - 1 (6,7% від загальної кількості оскаржених судових рішень) рішення у справі № 810/1512/18;

залишено без змін – 7 (46,7%) рішень у таких справах №№: 810/1897/17, 810/1898/17, 810/2033/17, 810/4083/17, 810/372/18, 810/927/18, 810/995/18.

Переважна кількість залишених без змін рішень судом апеляційної інстанції (12,7% від загальної кількості розглянутих справ) у справах щодо застосування положень Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантій їх соціального захисту», показує, що в КОАС сформовано єдині підходи до вирішення справ зазначеної категорії.

Частка скасованих рішень КОАС судами вищих інстанцій від загальної кількості розглянутих справ досліджуваної категорії становить 1,8%.

Щодо **касаційного оскарження** судових рішень КОАС у справах зі спорів щодо соціального захисту учасників бойових дій та ветеранів війни, то впродовж 2017 року – I півріччя 2018 року Касаційним адміністративним судом у складі колегії суддів Верховного Суду витребувано з КОАС для перегляду в касаційній інстанції 5 адміністративних справ названої категорії, та станом на 01.11.2018 до КОАС не повертались. Із 5 витребуваних справ до суду касаційної інстанції 2 адміністративних справи було витребувано на розгляд як зразкові (№810/1568/18, №369/674/18).

Причини, що сприяли виникненню спорів у справах.

Аналіз практики розгляду КОАС справ з цих категорій дає можливість зробити висновок, що підставою виникнення таких спорів були порушення органами державної влади законодавчо визначеної процедури щодо надання відповідного статусу особи ветерана війни та інваліда війни, і видачі відповідних посвідчень. **Предметом спору у більшості таких справ** стали неправомірні рішення суб'єкта владних повноважень щодо:

- надання статусу учасника бойових дій особам, які відряджалися до зони проведення АТО на території Донецької та Луганської областей для безпосередньої участі в її проведенні та виконанні завдань, брали участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України;

- надання статусу інваліда війни та видачі відповідного посвідчення на підставі поданих документів, які належним чином підтверджують участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у складі формувань Цивільної оборони.

Щодо судової практики Київського окружного адміністративного суду з питань надання статусу учасника бойових дій.

Зокрема, постановою Київського окружного адміністративного суду від 29 вересня 2017 р. в адміністративній справі № 810/2033/17 про: визнання протиправним рішення Державної фіскальної служби України щодо відмови у наданні статусу учасника бойових дій протиправним; зобов'язання Державну фіскальну службу України надати статус учасника бойових дій; зобов'язання Державної фіскальної служби України видати посвідчення учасника бойових дій встановленого законодавством зразка було задоволено позов частково, а саме:

- визнано протиправним та скасовано рішення Комісії з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій у Державній фіскальній службі України про відмову у наданні статусу учасника бойових дій, викладене у протоколі №5 від 25 квітня 2017 року засідання Комісії з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій у ДФС;
- зобов'язано Державну фіскальну службу України повторно розглянути надані документи та прийняти рішення з урахуванням висновків суду, викладених в цій постанові;
- у задоволенні решти позовних вимог відмовлено.

Підставою для прийняття такої постанови слугували висновки суду про те, що:

- 1) позивач перебував у безпосередньому підпорядкуванні начальників управлінь оперативного забезпечення на окремих територіях зон АТО ГУ ДФС у Луганській області (м. Лисичанськ, смт. Щастя Новоайдарського району, смт. Станиця Луганська Станично-Луганського району) та Донецькій області (м. Бахмут Артемівського району), а також фактично проходив службу у даних підрозділах, з метою виконання бойових завдань та прийняття безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України в районі проведення антитерористичної операції на території Луганської області;
- 2) несення служби позивачем відбувалось на рівні з оперативними працівниками даних підрозділів, у складі добових нарядів на контрольних пунктах в'їзду/виїзду (КПВВ) та на стаціонарних КрП, розташованих на першій лінії оборони; у складі зведених мобільних груп, які пересувались вздовж лінії розмежування з метою недопущення незаконного переміщення вантажів;
- 3) у разі виявлення факту порушення порядку переміщення товарів через КПВВ, за наявності в діях окремих осіб ознак складу кримінального правопорушення, позивач проводив огляд місця події та відповідні матеріали у подальшому направляв до територіальних органів для прийняття рішення про внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. При цьому огляд автотранспортних засобів проводився безпосередньо у місці їх затримання - КПВВ, КрП, польовій дорозі на лінії розмежування;
- 4) мотиви відмови позивачу у наданні статусу учасника бойових дій сформовані на підставі довільного трактування положень чинного законодавства, а саме категорії «осіб рядового та начальницького складу підрозділів оперативного забезпечення зон проведення антитерористичної операції ДФС».
- 5) ані законодавець, ані ДФС у своєму Положенні №94 не обмежила категорії посад осіб, що можуть входити, залучатись та відряджатись до підрозділів оперативного забезпечення зон проведення антитерористичної операції ДФС;
- 6) визначальним при віднесенні позивача до певного кола осіб, які мають право на отримання статусу учасника бойових дій є підпорядкованість посадової особи під час службового відрядження.
- 7) позовні вимоги про зобов'язання ДФС України надати статус учасника бойових дій та видати посвідчення учасника бойових дій встановленого законодавством зразка є формою втручання в дискреційні повноваження відповідачів та виходить за межі завдань адміністративного судочинства.

Указану постанову залишено без змін постановою КААС від 28 лютого 2018 р. У цей час відбувається перегляд даної постанови Касаційним адміністративним судом Верховного Суду.

Стосовно даної категорії справ в КОАС наявна єдина правова позиція, яка узгоджується з правовою позицією апеляційного суду.

Щодо практики розгляду Київським окружним адміністративним судом категорії справ про надання статусу інваліда війни та видачі відповідного посвідчення на підставі поданих документів, які належним чином підтверджують участь у ліквідації наслідків.

У цій категорії справ існує дві позиції.

Зокрема, рішенням Київського окружного адміністративного суду від 2 травня 2018 р. в адміністративній справі № 810/1568/18 та рішенням від 23 червня 2018 року у справі №810/1512/18 визнано протиправними дії Управління соціального захисту населення щодо відмови у встановленні статусу та видачі посвідчення інваліда війни та зобов'язано Управління соціального захисту населення встановити позивачу статус інваліда війни та видати відповідне посвідчення.

Указані рішення винесено з посиланням на те, що:

- відповідно до вимог нормативно-правових актів з цивільної оборони, які були чинними на момент аварії на Чорнобильській катастрофі, зокрема, Положення про Цивільну оборону СРСР, яке затверджено постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР №1111-1976, наказу заступника Міністра оборони СРСР начальника ЦО СРСР №90 від 06 червня 1975 р. (Положення про невоєнізовані формування ЦО і норми оснащення (табелювання) їх матеріально-технічними засобами) та №92 від 29 червня 1976 р. (Настанова по організації та веденню Цивільної оборони в районі (сільському на сільськогосподарському об'єкті народного господарства), розпорядження начальника ЦО СРСР від 26квітня 1986 р., начальника ЦО УРСР від 28 квітня 1986 р., начальника Цивільної оборони Київської області - голови Київської обласної ради народних депутатів трудящих за 1986 рік (від 29 квітня 1986 р. №01, від 30 квітня 1986 р. №02, від 19 травня 1986 р. № 52), Цивільна оборона організувалася за територіально-виробничим принципом в усіх населених пунктах та на всіх об'єктах народного господарства, а до складу її невоєнізованих формувань зараховувалися в обов'язковому порядку громадяни СРСР, в тому числі чоловіки у віці від 16 до 60 років, за винятком інвалідів та осіб, які мали мобілізаційний припис та жінки від 16 до 55 років, за винятком вагітних жінок та жінок, які мають малолітніх дітей;

- факт залучення громадян до складу формувань цивільної оборони не потрібно встановлювати, оскільки відповідно до норм законодавства, що діяло на момент аварії на Чорнобильській АЕС на всіх без виключення підприємствах, установах та організаціях, до складу цивільної оборони в обов'язковому порядку зараховувалось все працездатне населення;

- жоден нормативний документ з питань цивільної оборони не містить однозначної вимоги щодо обов'язковості видання розпорядчого документу про залучення кожної конкретної особи до дій у складі формувань Цивільної оборони.

Проте, постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 25 вересня 2018 р. у справі №810/1512/18 рішення Київського окружного адміністративного суду скасовано, та прийнято нове, яким у задоволенні позову відмовлено.

Підставами для скасування рішення першої інстанції слугували висновки апеляційного суду про те, що:

- наявними в матеріалах справи документами дійсно підтверджується участь

позивача в ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та встановлення йому у зв'язку з цим групи інвалідності, що у свою чергу є підставою для надання пільг та компенсацій, передбачених Законом України «Про статус і соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 № 796-ХІІ;

- надані позивачем документи *не підтверджують його участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС саме у складі формувань Цивільної оборони*, що є обов'язковою передумовою для встановлення статусу інваліда війни та видачі відповідного посвідчення для даної категорії осіб, а тому підстави для поширення на позивача дії п. 9 ст. 7 Закону № 3551-ХІІ відсутні;

- за відсутності доказів, які б свідчили про залучення позивача до формувань Цивільної оборони для ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС достатніх підстав для набуття статусу інваліда війни з підстав, встановлених п. 9 ч. 2 ст. 7 Закону № 3551-ХІІ немає (аналогічну позицію висловлено Верховним Судом у постановках від 07 червня 2018 року по справі № 377/797/17, від 10 травня 2018 року по справі № 279/12162/15-а та ін.).

Так, рішенням Київського окружного адміністративного суду від 26 листопада 2018 р. в адміністративній справі № 320/5475/18 до Управління соціального захисту населення Бородянської районної державної адміністрації, в якому просив суд визнати протиправними дії відповідача щодо відмови у встановленні позивачу статусу інваліда війни та видачі посвідчення; зобов'язати відповідача прийняти рішення про надання позивачу статусу інваліда війни та видачі «посвідчення інваліда війни» у задоволенні позову відмовлено.

Вказане рішення винесено з посиланням на відсутність відповідно до матеріалів справи, які були надані позивачем, доказів, які б свідчили про залучення позивача до формувань Цивільної оборони для ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС достатніх підстав для набуття статусу інваліда війни з підстав, встановлених п. 9 ч. 2 ст. 7 Закону № 3551-ХІІ. Крім того, у рішенні зазначалося, що долучені до позовної заяви документи належним чином підтверджують лише його статус учасника ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та настання інвалідності у зв'язку з тим, що він брав участь у таких заходах. Проте, належного документального підтвердження своєї безпосередньої участі у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи саме в складі формувань Цивільної оборони позивач не надав. Конкретної норми законодавства, яка б відносила у наведеному випадку все працездатне населення до формувань цивільної оборони, позивачем не наведено.

Суд у вказаному рішенні зазначає, що обставина є істотною, позаяк в протилежному випадку статус інваліда війни (на підставі п. 9 ч. 2 ст. 7 Закону № 3551-ХІІ) поширюватиметься на всіх, хто належать до категорії осіб, які брали безпосередню участь у ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС і її наслідків і відповідно мають статус ліквідатора наслідків аварії на Чорнобильській АЕС (п. 1 ч. 1 ст. 9 Закону № 796-ХІІ).

Аналіз норм чинного законодавства дає підстави для висновку про те, що факт залучення громадян до складу формувань цивільної оборони потрібно встановлювати.

Таким чином, суд вважає, що позивачем до відповідача не були подані всі необхідні документи на підтвердження того, що він брав участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи у складі формувань Цивільної оборони, тому не має права на встановлення статусу інваліда війни із видачею відповідного посвідчення.

Вказане рішення винесено з посиланням на правову позицію, висловлену Верховним Судом у постановках від 7 червня 2018 р. № 377/797/17, від 27 лютого 2018 р. справа № 368/1579/14 та від 10 травня 2018 р. справа № 279/12162/15-а.

Тобто, за відсутності фактичних доказів участі позивачів у складі формувань Цивільної оборони у них відсутні правові підстави для встановлення статусу інваліда війни.

Водночас, рішенням Київського окружного адміністративного суду в адміністративній справі № 320/5206/18 про визнання дій відповідача щодо відмови позивачу

у встановленні статусу інваліда війни та видачі відповідного посвідчення; зобов'язати встановити позивачу статус особи з інвалідністю внаслідок війни, видати позивачу таке посвідчення та нагрудний знак, позов задоволено частково:

- визнано протиправними дії Управління соціального захисту населення щодо відмови у встановленні статусу інваліда війни та видачі відповідного посвідчення;
- визнано протиправним та скасовано рішення Управління соціального захисту населення виконавчого комітету Обухівської міської ради від 7 вересня 2018 р. № 2597/06;
- зобов'язано Управління соціального захисту населення виконавчого комітету Обухівської міської ради повторно розглянути заяву ОСОБА_2 щодо встановлення статусу "Особа з інвалідністю внаслідок війни" від 21 вересня 2018 р. з урахуванням висновків суду, викладених у даному рішенні;
- у задоволенні іншої частини позовних вимог відмовлено.

Підставою для прийняття такого рішення слугували надані позивачем докази, які свідчать про залучення позивача до формувань Цивільної оборони для ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

Зокрема, як убачається з п. 1 "Приказа начальника гражданской обороны Трипольского БХЗ Киевской области" від 1 травня 1986 р., "С 01 мая т.г. во всех цехах Трипольского БХЗ организовать работу с выездом в населенные пункты Чернобыльского района по обеспечению личного состава спецподразделений бесперебойной работой, для завоза необходимых для работы материалов, товаров первой необходимости и вывозу материальных ценностей из производственных предприятий".

На виконання цього наказу було видано "Приказ по Трипольскому заводу № 125" від 25 травня 1986 р., згідно з яким було вирішено "Довгопята Владимира Ивановича" командировать водителем АТЦ ЗИЛ 157 г.н. в г. Чернобыль для доставки опасных грузов балоны с аргоном сроком на 2 дня с 25.05.1986 г. по 26.05.1986 г."

До того ж згідно з маршрутним листом позивача, у період з 25 по 26 травня 1986 р. позивач виконував роботи в м. Чорнобиль у складі Трипольського біохімічного заводу, що підтверджується відповідними печатками та підписами.

Враховуючи вказані вище докази суд дійшов висновку про безпосередню участь позивача у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи саме в складі формувань Цивільної оборони.

Проте, випадки, коли позивачі надають докази їх безпосередньої участі у складі формувань Цивільної оборони, на жаль, є одиничними.

Хоча, навіть при наявності таких доказів суд позбавлений можливості зобов'язати Управління соціального захисту населення встановити статус інваліда війни та видати відповідне посвідчення (дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень), а при повторному розгляді заяв позивачів Управління соціального захисту населення нерідко приймає повторне рішення про відмову у встановленні статусу інваліда війни.

При аналізі прийнятих рішень з даної категорії справ було встановлено однозначність її застосування і наявність лише поодиноких випадків відходження від практики, встановленої Верховним Судом.

Так, внаслідок перегляду судових рішень КОАС судом апеляційної інстанції:

скасовано - 1 (6,7% від загальної кількості оскаржених судових рішень) рішення у справі № 810/1512/18;

залишено без змін – 7 (46,7%) рішень у таких справах №№: 810/1897/17, 810/1898/17, 810/2033/17, 810/4083/17, 810/372/18, 810/927/18, 810/995/18.

Переважає кількість залишених без змін рішень судом апеляційної інстанції (12,7% від загальної кількості розглянутих справ) у справах щодо застосування положень Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантій їх соціального захисту», показує, що в КОАС

сформовано єдині підходи до вирішення справ зазначеної категорії.

Частка скасованих рішень КОАС судами вищих інстанцій від загальної кількості розглянутих справ досліджуваної категорії становить 1,8%.

Щодо **касаційного оскарження** судових рішень КОАС у справах зі спорів щодо соціального захисту учасників бойових дій та ветеранів війни, то впродовж 2017 року – I півріччя 2018 року Касаційним адміністративним судом у складі колегії суддів Верховного Суду *витребувано* з КОАС для перегляду в касаційній інстанції 5 адміністративних справ названої категорії, та станом на 01.11.2018 до КОАС не повертались. Із 5 витребуваних справ до суду касаційної інстанції 2 адміністративних справи було витребувано на розгляд як зразкові (№810/1568/18, №369/674/18).

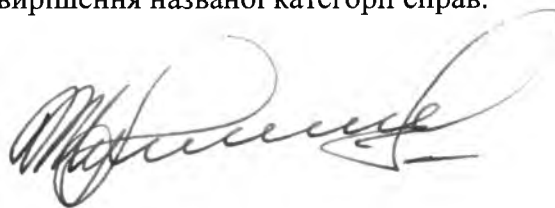
ВИСНОВОК

За результатами проведеного узагальнення слід зазначити, що судді КОАС при розгляді справ зі спорів щодо реалізації публічної політики у сфері щодо соціального захисту учасників бойових дій та ветеранів війни, правильно застосовують норми чинного законодавства.

Особливих проблем при вирішенні даної категорії справ не встановлено, водночас мали місце деякі випадки неправильного застосування норм матеріального та процесуального права, які вивчено та проаналізовано.

З метою формування єдиної та правильної судової практики застосування норм законодавства при вирішенні цієї категорії спорів доцільним є видання вищими судовими інстанціями відповідних рекомендацій та роз'яснень, проведення семінару для обговорення проблем судової практики вирішення названої категорії справ.

Суддя



В.О. Журавель