

## «ПРАВО НА ДОВІДКУ»: ПОГЛЯД КРИЗЬ ПРИЗМУ СУТІ «ПРАВ І СВОБОД»

“RIGHT TO A CERTIFICATE”:  
VIEW THROUGH THE PRISM OF THE ESSENCE OF “RIGHTS AND FREEDOMS”

Фулей Т.І., к.ю.н.,

начальник відділу наукових досліджень проблем судочинства  
та науково-методичного забезпечення суддівської освіти

Національна школа суддів України

У статті авторка привертає увагу до феномена успішного захисту своїх прав суб'єктами, що мають спеціальний статус, зумовлений їхнім перебуванням на публічній службі («спецсуб'єктами») та пропонує серйозно поглянути (відсилаючи до назви відомої книги Р. Дворкіна) на «права», за захистом яких вони звертаються до суду. Аналіз рішень Верховного Суду у зразкових справах, зокрема мовних зворотів, які у них використовуються (таких як «право на перерахунок», «право на отримання довідки відповідної форми та змісту» та подібних), актуалізує питання, чи є вимоги «спецсуб'єктів» щодо розміру конкретних виплат (пільг, компенсацій та под. складових їх «соцпакету»), «правами», зокрема, «правами людини», та наскільки формулювання, які позивачі та суд використовують для їх позначення, є доречними та відповідають суті таких вимог. Ґрунтуючись на юридичних позиціях Конституційного Суду України щодо зумовленості особливості статусу спеціальних суб'єктів виконання ними конституційно значущих функцій, а потреби в додаткових гарантіях їхнього соціального захисту – особливостями роботи та підвищеними вимогами до професійної придатності, фахових та інших якостей, у статті обґрунтовується думка про безпідставність та недоречність іменування таких вимог «правами». Ураховуючи, що однією з основних ознак «прав» є рівність – права є рівними для усіх, щодо них не може бути привілеїв та обмежень – у статті продемонстровано, що про право на соціальний захист йдеться лише коли це стосується усіх громадян/кожного громадянина, а стосовно додаткових складових соціального захисту «спецсуб'єктів» йдеться не про права, а про пільги, привілеї та компенсації, і на їх позначення необхідно використовувати іншу термінологію, яка б адекватно відображала суть таких вимог. Наголошується, що іменування «правами» вимог на кшталт перерахунку розмірів виплат або видати довідку знецінює концепцію «прав і свобод» як таку. Звертається увага, що мова впливає на формування світогляду, а мовні звороти, які використовує ВС у своїх рішеннях, є взірцями для наслідування іншими суддями, тиражуються медіа та формують суспільну правосвідомість про суть прав.

**Ключові слова:** право, права і свободи, права людини, вимоги, судові рішення.

In the article the author draws attention to the phenomenon of successful protection of their rights by officials who obtain a special status due to their being in public service (“public servants”) and suggests to take seriously (referring to famous book written by R. Dworkin) “rights” which they are seeking to protect in courts. The analysis of the decisions of the Supreme Court in exemplary cases, in particular the language used (such as “the right to recount”, “the right to receive a certificate of the appropriate form and content” and the like), actualizes the question of whether these public servants’ requirements regarding the amount of specific payments (benefits, compensations, etc. as components of their “social package”), constitute “rights”, in particular, “human rights”, and to what extent the wording to designate them used by both the plaintiffs themselves and the court are appropriate and corresponds to the essence of such requirements. Based on the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the linkage of the special status of public servants and their performance of constitutionally significant functions, and the need for additional guarantees of the social protection of such public servants due to the specifics of their work and higher requirements for professional suitability, professional and other qualities of such servants, the article substantiates the opinion about the groundlessness and the inappropriateness of calling such demands as “rights”. Emphasizing on equality as one of the main features of “rights”, meaning that rights are equal for everyone, there can be no privileges or restrictions on them, the article demonstrates that the “right to social protection” (as a notion and a legal term) is only relevant when it concerns all citizens/every citizen, while regarding additional components of social protection of public servants (such as benefits, privileges and compensations) should be used different term which would adequately reflect the essence of such requirements. It is emphasized that calling requirements such as recalculating the amount of payments or issuing a certificate as “rights” devalues the concept of “rights and freedoms” as such. Attention is drawn to the fact that language affects the mindset, therefore the linguistic expressions used by the Supreme Court in its decisions are models for imitation by other judges, are replicated by the media and shape public legal awareness what the essence of rights is about.

**Key words:** right, rights and freedoms, human rights, claims, court decisions.

**Постановка проблеми.** Свого часу книга *Taking Rights Seriously* американського професора Р. Дворкіна викликала значний резонанс в юридичній спільноті та стимулювала академічну дискусію; український переклад вийшов друком у 2001 р. під назвою «Серйозний погляд на права» [1]. Саме «серйозний погляд» – проникливий, ґрунтовний, який відзначається вдумливим, вимогливим ставленням і глибоким розумінням суті – зумовив потребу у науковому осмисленні поняття «прав» (англ. «rights»), яке використовується особами, що звертаються до суду, зокрема у публічно-правових спорах.

Три хвили загальнонаціонального дослідження «Що українці знають і думають про права людини» свідчать, що частка успішних випадків захисту українцями своїх прав поступово зростає – з 15% у 2016 р. до 19% у 2020 р. [2, с. 12]. Доволі прикметно, однак, що цей показник для населення загалом є в рази меншим порівняно з деякими категоріями суб'єктів, що мають спеціальний статус, зумовлений їхнім перебуванням на публічній службі (далі – «спецсуб'єкти»), наприклад, поліцейськими

(44% успішних випадків), політиками (61%) або суддями (75%) [2, с. 12]. Це підтверджується і аналізом рішень Верховного Суду (далі – ВС) у зразкових справах – «спецсуб'єкти» були позивачами у 17 з 26 справ, розглянутих ВС у 2018–2023 рр. Як слушно зазначив М. Смокович: «Суспільство повинно знати не лише про резонансні справи, а й мати бачення того, що відбувається в суді» [3]. Відтак, феномен успішного захисту своїх прав особами зі спеціальним статусом, а також серйозний погляд на «права», за захистом яких вони звертаються, є актуальним та заслуговує на наукове осмислення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання щодо співвідношення «прав» та «прав людини», а також співвідношення між «правами» та «інтересами», «потребами» та «вимогами» досліджувалися багатьма вітчизняними теоретиками права та конституціоналістами; засадничими для цього дослідження є думки, висловлені у працях М. І. Козюбри та С. П. Головатого. Зокрема, М. І. Козюбра, окреслюючи проблему визначення права, зазначає, що в сучасному правознавстві термін «право»

вживається у декількох значеннях: по-перше, під правом розуміють *систему соціального регулювання* (наприклад, у словосполученнях «національне право», «міжнародне право», «цивільне право», «кримінальне право» та ін.); по-друге, правом називають *соціально-правові домагання людей* – вони обумовлені природою людини і є невідчужуваними; їх іменують «правами людини», які належать їй від народження і не залежать від волі держави (право кожної людини на життя, право на повагу до її гідності, право на особисту недоторканність тощо); по-третє, терміном «право» позначається *похідна від «об'єктивного права» міра поведінки окремих осіб*, або ж іншими словами – набуте право, що виникає на підставі закону, іншого нормативного акта чи договору: наприклад, право на встановлені законом пільги певним категоріям населення; права, що виникають у сторін з укладеного ними договору, та ін. За позитивістською традицією, зазначав М. І. Козюбра, перший варіант іменується «об'єктивним правом» (він не охоплюється цим дослідженням – Т. Ф.), тоді як третій – «суб'єктивним правом» [4, с. 43–44]. С. П. Головатий вводить поняття *не-людиною-творене-право* [5, с. 28, 29] та ратує щодо заміни вислову «права людини» на *людські права* [5, с. 5–11] – йдеться про «права», які «належать людським істотам чи особі як такій, тобто тільки завдяки людській природі» [5, с. 43]. Серед поставлених С. П. Головатим у площині теми людських прав питань, для мети цього дослідження я виокремлю два: перше, чи так звані «економічні права» або ж «соціальні права» мають ту саму природу і статус, що й традиційні, приміром, «право на свободу» чи «право на безпеку»? [5, с. 43], та друге, чи якісь конкретні підстави, котрі пояснюють достатньо конкретні характеристики «людських прав», – наприклад, те, що вони є універсальними, рівними, – розкривають їхній зміст, указують на їхніх носіїв та визначають їхню вагу? [5, с. 43]. Очевидно, що природа соціально-економічних прав інша, аніж «традиційних», чи як їх ще називають, класичних. Важливим також є підхід до розуміння прав людини. Як зазначив А. Костюк, оскільки права людини стали полем боротьби між Східним блоком (СРСР та його сателітами), і Західним блоком (США та іншими країнами НАТО), то сам підхід до розуміння прав людини відрізняється достатньо радикально: чи це передусім свободи (слова, віросповідання, пересування), автономія, периметр людської приватності, які обмежують державу, а для людини створюють простір, де вона може вільно вибирати, як їй поводитися та в якій спосіб вести своє життя, чи – як стверджував радянський блок – це задоволення базових потреб (в їжі, одязі, освіті, охороні здоров'я, забезпеченій старості і т.д.), які може здійснити тільки держава, навіть якщо для цього вона вимагає для себе більше влади та повноважень і обмежує свободи (наприклад, держава може заборонити критикувати правлячу еліту), зменшуючи сфери автономності особи [6, 7.57–11.43]. Про боротьбу, яка точилася поміж державами-членами ООН через принципово відмінні погляди на так звані «класичні права» та на «економічні, соціальні й культурні», та спричинену цією розбіжністю появу двох окремих конвенцій (пактів), яку було ухвалено 1966 року одночасно, пише також С. П. Головатий, зазначаючи, що ухвалення цих документів супроводжувалося поглибленим ідеологічним протистоянням між Сходом і Заходом, яке тривало протягом усього періоду «холодної війни» [5, с. 268]. Відтак, загальновизнаним став підхід розрізняти «покоління» прав людини, і «традиційні» права, які також іменують «політичними», тобто особисті свободи, юристи-науковці відносять до «першого покоління», тоді як соціально-економічні – до т.зв. прав «другого покоління» [5, с. 289–299]. Очевидно, що у тексті Конституції України закріплено як «традиційні», так і права «другого покоління» з використанням подібних формулювань із словом «право», до прикладу: «громадяни

мають право на соціальний захист» (ч. 1 ст. 46), «кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло» (ст. 48). Носіями цих прав є, як вбачається з конституційного тексту, «громадяни» (ч. 1 ст. 46), «кожен» (ст. 48) [7]. Тому на перше питання С. П. Головатого, чи мають соціальні права той самий статус, що й класичні, напрошується відповідь «ні», хоча вітчизняний конституцієдавець їх іменує «правами». Щодо другого питання, то крізь призму таких характеристик «прав», як універсальність та рівність, постає необхідність дослідити – чи доречно вести мову про «права» у випадках, коли йдеться не про «кожного» чи «громадянина», а про «спецсуб'єктів». Це і становить основну мету цього дослідження.

**Мета статті** – на підставі аналізу рішень ВС у зразкових справах привернути увагу до формулювань, що у них трапляються, та необхідності термінологічного розмежування «прав» (носіями яких є «людина», «кожен», «громадянин») та похідних від законодавства вимог щодо пільг, компенсацій та подібних елементів т.зв. «сопакету» (носіями якого є «спецсуб'єкти»), а також обґрунтувати необхідність запровадження нового (іншого, ніж «права») терміна на позначення таких вимог.

**Виклад основного матеріалу.** Як підкреслює М. Панов, правові поняття і категорії складають змістовну частину юридичної науки. Вони, образно висловлюючись, «опорні пункти», «цеглини», її першооснова, відправні й необхідні складові компоненти, що утворюють і зміст, і сутність цієї науки [8, с. 56]. На моє переконання, поняття «право» (в однині) чи «права» (в множині) є не просто однією із «цеглин», а «нарідним каменем», тобто основою, найсуттєвішою частиною правознавства, а тому розмивання його змісту, підміна іншими поняттями руйнує його «фундамент».

Очевидно, що коли йдеться про *не-людиною-творене-право* [5, с. 28, 29], то воно властиве «людині», «кожному», «усім». Наприклад, у тексті Конституції України знаходимо: «Кожна людина має невід'ємне право на життя» (ст. 27 Конституції України), «Кожна людина має право на повагу до її гідності» (ст. 28), «Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» (ст. 21). Якщо звернутися до термінології конституційного тексту, то окрім «людина» (ст. 3, 21, 37, 55), «кожна людина» (ст. 23, 27), «жодна людина» (ст. 28), «кожен» (ст. 27, 28, 30, 31, 32, 34, 35, 41, 43, 47, 48, 49, 50, 53, 55, 56, 59, 66, 67, 68), «кожному» (ст. 50, 55, 57), «ніхто» (ст. 5, 27, 28, 32, 35, 36, 41, 44, 47, 58, 60, 61), «особа» (ст. 32, 58, 62, 63), а також у множині «люди»/«людей» (ст. 21, 27, 30, 35, 36, 68), у тексті Конституції України використані такі терміни як «людини і громадянина» (ст. 55, 63, 64), «кожен громадянин» (ст. 13, 32), «кожний громадянин» (ст. 47, 54), «громадянин» (ст. 22, 35, 55), «громадяни» (ст. 14, 24, 36, 38, 39, 41, 43, 46, 53, 54, 65), «громадян» (ст. 57), «всіх громадян» (ст. 49), «усі громадяни» (ст. 67), «громадянин України» (ст. 25, 33), «громадяни України» (ст. 35, 26, 65), «громадяни України, які перебувають за її межами» (ст. 25), «громадян[и], які потребують соціального захисту» (ст. 47), «громадян[и], які належать до національних меншин» (ст. 53) [7].

Водночас у тексті Конституції України є також чимало термінів, які стосуються спеціальних суб'єктів, наприклад: «посадові особи» (ст. 5, 19, 40, 124), «посадові і службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (ст. 42, 55, 56), «громадяни України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також член[и] їхніх сімей» (ст. 17), «депутати» (ст. 42), «прокурор» (ст. 129, 131), «суддя» (ст. 125–129, 130, 131, п. 12, 16-1 Перехідних положень), «народні депутати» (ст. 78, 79, 80), «народний депутат» (ст. 78, 79, 82, 86), «народного депутата» (ст. 78, 81, 85, 86), а також «уповноважені на те законом органи» (ст. 29), «правоохоронні органи держави» (ст. 17) [7] та ін.

Доволі прикметно, що стосовно «спецсуб'єктів» у тексті Конституції України чітко йдеться або про певні обмеження щодо реалізації ними прав, які має «кожен» (до прикладу, ч. 2 ст. 42 встановлює обмеження підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування), або про зобов'язання держави, до прикладу: «Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей» (ч. 5 ст. 17 Конституції України) [7]. Конституційний Суд України (далі – КСУ) неодноразово висловлював юридичні позиції, згідно з якими особливий статус таких осіб зумовлений виконанням ними конституційно значущих функцій (з огляду на закріплення цих положень у розділі I «Загальні засади» Конституції України), а потреба в додаткових гарантіях соціального захисту цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення зумовлена, зокрема, тим, що служба у Збройних Силах України, інших військових формуваннях пов'язана з ризиком для життя і здоров'я, підвищеними вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей (до прикладу, пп. 2.2 п. 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 20 грудня 2016 р. № 7-рп/2016 [9]). Очевидно, що подібного підходу КСУ дотримується і щодо інших «спецсуб'єктів», оскільки, до прикладу, визнаючи неконституційним обмеження максимального розміру пенсії осіб, звільнених з військової служби, КСУ одночасно визнав неконституційним тимчасове (у період з 1 січня по 31 грудня 2016 р.) скасування виплати призначених пенсій/щомісячного довічного грошового утримання особам, які працюють на посадах та на умовах, передбачених законами України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і ста-тус суддів» [9].

Отже, на відміну від закріплених у Розділі II Конституції України «права на соціальний захист» (ч. 1 ст. 46) чи «права на достатній життєвий рівень» (ст. 48), носіями яких є «громадяни» або «кожен», стосовно соціального захисту «спецсуб'єктів», закріпленого в Розділі I, конституцієдавець, по-перше, не використовує поняття «право», по-друге, пов'язує його забезпечення державою з визнанням значущості виконуваних такими «спецсуб'єктами» функцій.

Аналіз зразкових справ, розглянутих Верховним Судом у 2018–2023 рр. [10], показав, що лише три з них (№ 806/3265/17 – про оформлення паспорта громадянина України, № 812/292/18 – щодо нарахування пені та штрафів плагіатом податків, розташованих у зоні АТО та № 520/3939/19 – щодо оподаткування самозайнятої особи яка одночасно зареєстрована як ФОП) стосувалися інших аніж соціальний захист питань. Як зазначено на початку статті, у 17 з 26 справ позивачами були «спецсуб'єкти», зокрема: у двох (№ 820/6514/17, № 802/2196/17-а) – пенсіонери МВС; у двох (№ 825/506/18, № 560/2120/20) – пенсіонери органів прокуратури; у чотирьох (№ 0640/3835/18, № 200/9195/19-а, № 620/1116/20, а також № 200/865/19-а, у якій ВС закрив провадження) – судді у відставці; у семи (№ 240/5401/18, № 620/4218/18, № 160/3586/19, № 300/1695/19, № 160/8324/19, № 440/2722/20, № 520/1972/19) – військовослужбовці; в одній (№ 822/524/18) – державний службовець; в одній (№ 260/3564/22) – співробітники Служби судової охорони). Для порівняння, найчисельнішою групою позивачів, чий спеціальний статус зумовлений іншими аніж перебування на публічній службі причинами, є постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС – чотири справи (№ 240/4937/18, № 240/4946/18, № 520/12609/19, № 580)/2371/20; ще у двох справах (№ 805/402/18; № 360/3611/20) позивачами є пенсіонери, у т.ч. в одній – внутрішньо переміщені особи.

Враховуючи, що «[і]нститут зразкових справ запроваджений з метою підвищення ефективності правосуддя шляхом розвантаження судів та спрощення процедури

розгляду справ», а «ключовою ознакою типової справи є наявність певної кількості індивідуальних спорів осіб із суб'єктом владних повноважень щодо застосування певних норм матеріального права у той чи інший спосіб» [11], то кількість позивачів-«спецсуб'єктів», зокрема, «спецпенсіонерів», свідчить як про їхню наполегливість отримати від держави виплати, компенсації та інші елементи т.зв. «соцпакету» у тому розмірі, який, як вони вважають, був їм обіцяний державою, так і про масовий характер таких звернень, що створює надмірне навантаження на адміністративне судочинство. Варто нагадати мету діяльності адміністративних судів – захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин (ч. 5 ст. 125 Конституції України). Як слушно зазначали експерти Центру політико-правових реформ ще у 2007 р., «[д]освід багатьох посттоталітарних країн показує, що адміністративна юстиція стає тим демократичним інститутом, який покликаний гарантувати захист прав людини державою в особі адміністративних судів від можливого свавілля та зловживань з боку її органів та чиновників» [12]. Ініціатори створення адміністративної юстиції навряд чи передбачали, що основними суб'єктами звернення стануть самі ж працівники (теперішні та у відставці) суб'єктів владних повноважень, які оскаржуватимуть розмір свого забезпечення, вважаючи, що держава постійно недоплачує їм за службу. Тому феномен активного звернення «спецсуб'єктів» до суду загалом потребує окремого комплексного дослідження. Для мети цієї статті я зосереджуся лише на питанні «прав», про порушення яких вони стверджують.

Наприклад, у рішенні ВС від 15 лютого 2018 р. у першій зразковій справі № 820/6514/17 щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських [13] окрім «права на пенсійне забезпечення» (п. 21) та «права на пенсію» (п. 2, 17, 18, 21, 27, 44), йдеться про «право на перерахунок пенсії» (п. 2, 4, 10, 46, 47), «право на такий перерахунок» (п. 21, 44), «право щодо перерахунку та виплати пенсії» (п. 44, 51), «право на виплати зі сфери соціального забезпечення» (п. 36). В іншому рішенні ВС від 17 грудня 2019 р. у зразковій справі № 160/8324/19 щодо видачі довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсії військовослужбовцям [14] йдеться про «право на подальше підвищення пенсії» (п. 17), «право на підвищення пенсії» (п. 31), «право на отримання пенсії» (п. 38), «право на такий перерахунок» (п. 42), «право на виплати зі сфери соціального забезпечення» (п. 47). У рішенні ВС від 16 квітня 2018 р. у зразковій справі № 825/506/18 – про відмову прокуратури у видачі довідки про заробітну плату для перерахунку пенсій – на додачу до «право на перерахунок» з'являється «право на отримання довідки відповідної форми та змісту» [15].

Свого часу М. Ус у контексті обговорення способів захисту в цивільному праві висловила думку, що іноді фантазія позивачів не має меж [16, 7:19]; «спецсуб'єкти» та їхні адвокати теж формулюють свої позовні вимоги «як уміють» або «вважають за потрібне». Ймовірно, що особи, до професійної придатності та фахових якостей яких держава пред'являє підвищені вимоги з огляду на конституційну значущість виконуваних ними функцій, справді вважають, що існують «право на перерахунок», «право на підвищення розміру», «право на виплати» та «право на отримання довідки» як такі. Зрештою, представники органів, що їх конституцієдавець називає «правоохоронними», самі себе у назвах створених ними громадських організацій воліють іменувати «ветеранами силових структур» [17; 18; 19] – важко не погодитись з С. П. Головатим, що «СЛОВО – *Logos* – має найбезпосередніший стосунок до теми людських прав» [5, с. 33].

Водночас законодавець встановив різні вимоги до змісту позовної заяви та змісту судового рішення,

і оскільки процесуальний закон (п. 4 ч. 4 ст. 246 КАС України) зобов'язує суд у мотивувальній частині зазначити, «чи були і ким порушені, не визнані або оспорені права чи інтереси, за захистом яких мало місце звернення до суду, та мотиви такого висновку» [20], то суд має дати «найменування» порушеному праву, тобто назвати його «на ім'я». Відтак, у стислому викладі позиції позивача в описовій частині рішення суд ще може відтворити формулювання з позовної заяви, проте у мотивувальній частині суд, керуючись принципом *jura novit curia*, має оперувати доречною термінологією, орієнтиром для якої слугує термінологія тексту Конституції України.

Тому, до прикладу, погоджуючись з окресленими судом питаннями, відповіді на які дозволить з'ясувати, серед іншого, «чи суб'єкт звернення із заявою до прокуратури на час звернення має право на отримання запитуваної довідки про заробітну плату із відображенням у ній складових заробітної плати відповідного працюючого працівника прокуратури, що породжують право на перерахунок пенсії» [15], вважаю, що у мотивувальній частині суд мав би не лише обмежитися констатацією відмінності між вже задокументованою інформацією (наприклад, про фактичний стан заробітної плати) і новою (можливою заробітної плати, яку позивач міг би отримувати), але також висловитися щодо існування «права на отримання довідки» як такого. Погоджуючись з М. Шумилом, що ВС задає тренди та перебуває в авангарді як судової практики, так і доктринальних пошуків у сфері права [21, с. 98], цілком виправданими є очікування, щоб з рішення ВС була зрозумілою позиція ВС щодо існування та природи таких явищ, як «право на перерахунок», «права на виплати» або «право на отримання довідки».

Ці приклади унаочнюють дві проблеми: по-перше, з'ясування того, чи є вимоги «специфічних» щодо розміру конкретних виплат «правами», зокрема, «правами людини», і по-друге, які мовні звороти / формулювання використовуються для їх позначення, наскільки вони є доречними, тобто відповідають суті вимог.

Щодо першого питання, то варто зазначити таке. «Специфічні», тобто особи, які мають спеціальний юридичний статус з огляду на перебування на публічній службі, діють як представники держави та виконують її функції, тому закон встановлює певні вимоги до таких осіб (досягнення певного віку, освіта, стаж та ін.), наділяє їх певними повноваженнями, закріплює гарантії їх професійної діяльності, водночас поширюючи на них певні обмеження. Деякі такі вимоги, гарантії та обмеження встановлено на конституційному рівні (як у ч. 2 ст. 42), інші – на законодавчому – спеціальними законами, такими як Закон України «Про запобігання корупції» або тими, що регулюють статус окремих державних органів/посадових осіб (наприклад, відповідно до ч. 4 та ч. 5 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію» [22] поліцейський не може бути членом політичної партії, не може організувати страйки та брати участь у страйках; ч. 3 ст. 18 Закону України «Про прокуратуру» [23] забороняє прокурорам належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках і т.п.). Враховуючи особливий характер публічної служби, законом також передбачено і особливі умови праці та соціального захисту (тривалість відпусток, медичне забезпечення у відомчих закладах охорони здоров'я для себе і членів сім'ї, пільгові путівки, одноразово грошову допомогу членам сім'ї – у разі загибелі (смерті), що настала під час проходження служби та інше), а також пільгове пенсійне забезпечення – в порядку і на умовах, визначених спеціальними законами.

Особливі умови праці і соціального захисту публічних службовців є загальносоціальною рисою – це плата держави за лояльність тим людям, які на неї працювали не фігурантно, а буквально – діями від її імені, були частиною державного апарату, виконували інші конституційно

значущі функції. Як неодноразово наголошував КСУ у своїх рішеннях, у т.ч. наведеному у цій статті Рішенні від 20 грудня 2016 р. № 7-рп/2016, потреба в додаткових гарантіях соціального захисту певних категорій громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення зумовлена, зокрема, особливим характером такої служби – ризиком для життя і здоров'я, підвищеними вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей.

Ці додаткові соціальні гарантії, т.зв. «соцпакет», за своєю суттю є поєднанням пільг (наприклад, вихід на пенсію за вислугою років, а не після досягнення пенсійного віку; нарахування пенсії за іншою, фінансово сприятливішою, формулою; перерахунок пенсії щоразу, коли змінюється грошове забезпечення працюючих на аналогічних посадах [24] та ін.), привілеїв (наприклад, можливість отримання житла, у т.ч. службового, можливість членів сім'ї користуватися відомчими закладами охорони здоров'я), компенсацій та знижок (наприклад, за оплату житлово-комунальних послуг, за проїзд усіма чи окремими видами транспорту та інше) і т.п., які в кожній державі стосовно окремих категорій публічних службовців можуть відрізнятися. Вони встановлені спеціальними законами, часто стосовно них законодавець використовує формулювання «пільги, гарантії та компенсації відповідно до цього закону».

Я не заперечую необхідності такого «соцпакету» і не дискутую щодо конкретного його вмісту для різних категорій «специфічних»; також метою цього дослідження не охоплюється аналіз застосування судом конкретних норм права, вирішення певних категорій спорів чи мотивація прийнятих рішень. Проблема, яка є предметом цього дослідження, лежить передусім у площині вербального (словесного) вираження суті вимог «специфічних» – я ставлю під сумнів, що «пільги, гарантії та компенсації» – тобто додатковий «соцпакет» для «специфічних» за їхню службу та лояльність до держави – є «правами», а тому пропоную не використовувати це поняття щодо вимог таких суб'єктів, а натомість запровадити інший термін, який би адекватно відображав суть цього явища.

Мій аргумент зводиться до того, що додаткові «пільги, гарантії та компенсації» мають компенсаторний характер, і покликані відшкодувати / зрівноважити особливий (напружений, складний, небезпечний і т.п.) характер роботи, наявність певних обмежень та ризиків, про що неодноразово наголошував КСУ у своїх рішеннях; проте вони не охоплюються ані поняттям «прав», ані тим більше поняттям «прав і свобод». Очевидно, що такі «пільги, гарантії та компенсації» не є ані «природними» (нічого властиво людського у них немає), ані «невідчужуваними» («специфічних», звільнені з посади за порушення присяги чи за вчинення дисциплінарного проступку, «соцпакету» не отримують) чи «непорушними» («соцпакет» періодично переглядається залежно від можливостей держави, як правило, шляхом збільшення). Вони не є можливостями, необхідними людині («кожному», «усім») для життя та реалізації її особистісного потенціалу. Однак навіть якщо їх розглядати з позиції «прав людини другого покоління», то додаткові пільги, привілеї та компенсації не є складовими «права на соціальний захист» у розумінні ст. 46 Конституції України з огляду на спеціальний статус їх носіїв. Загально визнано, що однією з основних ознак «прав» є рівність: права є рівними для усіх, щодо них не може бути привілеїв та обмежень (ч. 1 ст. 24 Конституції України). На відміну від цього, складові «соцпакету» (зокрема, інакші умови медичного обслуговування, пенсійного забезпечення та ін.), не лише не відповідають цій ознаці, а прямо її заперечують – вони є різним залежно від статусу особи-«специфічна» (чинного або колишнього). Відтак, про право на соціальний захист йдеться лише коли це стосується усіх громадян/кожного грома-

дянина, а стосовно додаткових складових соціального захисту «спецсуб'єкта» йдеться не про права, а про пільги, привілеї та компенсації, і на їх позначення необхідно використовувати інше слово – яке б адекватно передавало та неспотворено відображало їхню суть. Наприклад, в англійській мові, окрім «rights» існує термін «claim» – як претензія, вимога; варто пригадати, що усталеним є український термін «претензійна робота» [25]. У цій статті я не готова запропонувати юридичний термін (як аналог сленгізму «плюшки», що широко використовується у медіа, як-от у повідомленнях на кшталт «Плюшки від Уряду», «Війна – війною, а плюшки депутатам за розкладом») і не залишає сумнівів щодо розуміння його значення), однак переконана у необхідності його обговорення та пошуку.

Безперечно, називати вимоги стосовно розміру елементів «соцпакету» «правами», з посиланням на конституційні норми про дію в Україні верховенства права чи те, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» – набагато привабливіша стратегія звернення до суду таких позивачів, аніж називати свої вимоги «компенсацією за лояльність» чи «платою за службу». Тому схильність «спецсуб'єктів» іменувати елементи свого «соцпакету» «правами» має зрозумілі причини. Проте необхідність їх розмежування із «правами», у т.ч. «права на соціальний захист» громадян, важливість запровадження окремого терміна та безпідставність використання слова «права» щодо елементів «соцпакету» унаочнюється прикладами, які ілюструють неспівмірність вимог «спецпенсіонерів» порівняно з конституційними гарантіями для «усіх» чи «кожного».

До прикладу, пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ч. 3 ст. 46 Конституції України). Водночас масового характеру набувають позови, де йдеться про зовсім інший порядок цифр. До прикладу: позивач, пенсія якого станом на момент звернення до суду (квітень 2023 р.) становила 41591,91 грн., оскаржував, серед іншого, розмір її індексації на підставі Постанови КМУ «Про індексацію пенсій та заходи щодо підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення у 2023 році» від 24 лютого 2023 р. № 168 [26], вважаючи, що він мав становити 8193,60 грн. (замість 1500 грн.). У цій частині позивних вимог суд, з огляду на наявний розмір соціального забезпечення позивача, дійшов висновку, що позивача в принципі важко віднести в 2023 р до «найбільш вразливих верств населення», на захист яких спрямована урядова постанова. Порівняно з іншими групами населення позивач знаходиться в привілейованому становищі, оскільки в 2023 р. Парламент уповноважив Уряд вирішити питання про індексацію розміру спецпенсій, що виплачуються на підставі Закону № 2262, на відміну від інших видів доходів громадян, індексацію яких в 2023 р. зупинив; до того ж, розмір пенсії позивача, на відміну від пенсійних виплат інших груп населення, що отримують пенсії на підставі Закону № 1058, не обмежується «максимальним розміром» та в двадцять разів перевищує прожитковий мінімум для його соціальної групи [27]. Цей приклад досить наочно розмежує «право на соціальний захист», гарантоване ст. 46 Конституції «громадянам», яке навряд чи порушене стосовно конкретного позивача, та його вимоги щодо розміру індексації; відтак, звернення до суду зумовлене не захистом порушеного «права», а бажанням конкретного «спецсуб'єкта» отримати виплати у розмірі, який у разі перевищує гарантовані державою соціальні стандарти.

Цитуючи О. Забужко, «я не лінгвіст, не філософ мови, усі мої спостереження досить суб'єктивні, а проте оприлюднити їх вважаю за потрібне» [28, с. 102], бо «[ф]ілософська герменевтика (М. Гайдегер, Г. Гадамер) успішно довела, що насправді не ми володіємо мовою, а навпаки,

мова володіє нами. <...> мова і тільки мова велить нам сприймати світ таким, а не інакшим, накидає нам світогляд» [28, с. 103]. Таким чином, що ми називатимемо «правами», те ми й розумітимемо як «права».

Я далека від думки, що судді ВС, серед яких чимало кандидатів та докторів наук, у т.ч. з конституційного права та теорії права, не вбачають різниці між формулюваннями «права і свободи», «право на соціальний захист», «право на перерахунок» та «право на отримання довідки». Тому формулювання у рішеннях ВС або відображають світоглядні позиції та установки їх авторів (і вони вважають, що «перерахунок», «індексація», «отримання довідки» становлять суть «прав і свобод»), або є результатом не надто уважного ставлення до мови, яка використовується у судових рішеннях. Проте у кожному разі мовні конструкції судових рішень впливають на формування світоглядних позицій їх адресатів – не лише сторін, але юридичної спільноти та суспільства загалом.

Рішення ВС у зразкових справах – знакова річ, оскільки інститут зразкової справи – не лише дієвий інструмент забезпечення єдності судової практики [21; 29], що має підвищити ефективність правосуддя шляхом розвантаження судів та спрощення процедури розгляду справ [30], але й – з огляду на вже згаданий кількісний критерій як ознаку типової справи – матиме наслідком те, що рішення ВС у зразкових справах будуть взірцями для наслідування у десятках або сотнях тисяч типових справ. Ба більше, мовні звороти, які використовує ВС у своїх рішеннях, тиражуються медіа та формують суспільну правосвідомість.

На мою думку, іменування «правами» вимог щодо перерахунку розмірів виплат або вимог видати довідку для здійснення такого перерахунку знецінює концепцію «прав і свобод» як таку. Підміна «прав і свобод» технічними діями (замість «права на соціальний захист» – «право на перерахунок» чи «право на отримання довідки») створює хибне уявлення про зміст прав і свобод та спотворює ієрархію конституційних цінностей, так само як видавання елементів «соцпакету» для «спецсуб'єктів» за «конституційні права і свободи». То чи варто дивуватися масштабам поширення серед українців помилкової сприйняття змісту прав людини – до прикладу, базове дослідження 2016 р. [31] продемонструвало, що право на життя, яке по своїй суті означає право не бути вбитим всупереч закону, а також обов'язок держави розслідувати усі випадки позбавлення життя або зникнення, помилково сприймається українцями як соціальне право [31, с. 33].

Імовірно, що іменування у судових рішеннях «правами» окремих процедурних дій (перерахунку, індексації, видачі документів та под.), а також пільг та компенсацій зумовлене небездоганними формулюваннями вітчизняних нормативних актів, у яких закріплені подібні мовні звороти. До прикладу, основне значення слова «пільга» – це повне або часткове звільнення від дотримання встановлених законом загальних правил, виконання яких-небудь обов'язків [32, с. 535]. Тобто пільга є не «правом», а звільненням від виконання обов'язку, від дотримання загальних правил, відтак поширеність фрази «право на пільги» або більш розлогого варіанту «право на пільги, гарантії та компенсації відповідно до цього Закону» не свідчить про її правильність, навіть якщо таке словосполучення трапляється в нормативних актах (до прикладу, п. 10, 11 та п. 13 ст. 14 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [33]). Тому що поширене у суспільній свідомості «право на пільги» – це «право на невиконання обов'язків» або «право на звільнення від дотримання встановлених правил». Конституція справді гарантує такі «права»?

Не дивлячись на окремі спроби дерадянїзувати вітчизняне законодавство, у ньому досі (навіть після змін відповідно до Закону № 2215-IX від 21 квітня 2022 р. [34])

залишаються такі рудименти, як «правила соціалістичного співжиття» у ч. 1 ст. 116 Житлового кодексу України [35]. Тобто недосконалість, суперечливість вітчизняного законодавства – факт об'єктивної реальності, на який треба зважати, насамперед судам. Водночас Верховний Суд володіє унікальною можливістю налаштувати оптику – і від формулювань у його рішеннях залежатиме розуміння «прав» – чи це «права і свободи» (належні усім) чи «пільги, гарантії та компенсації відповідно до закону» або ж «право на невиконання обов'язків».

**Висновки.** Проведене дослідження показало масові звернення до суду суб'єктів, які мають спеціальний статус, зумовлений їхнім перебуванням на публічній службі, щодо розміру виплат, передусім пенсійних. Аналіз формулювань із рішень ВС у зразкових справах (такі, як «право на перерахунок», «право на виплати», «право на подальше підвищення», «право на отримання довідки» та под.) зумовлює необхідність з'ясування суті таких вимог, зокрема чи є вимоги «спеціалістів» щодо роз-

міру конкретних виплат «правами», зокрема, «правами людини», а також доречності використання наведених формулювань. Грунтуючись на термінології тексту Конституції України, юридичних позиціях Конституційного Суду України, ознаках прав обґрунтовано, що додаткові соціальні гарантії, т.зв. «соцпакет», що за своєю суттю є поєднанням пільг, привілеїв, компенсацій, знижок і т.д., обумовлений спеціальним статусом суб'єктів, особливими умовами їх праці та підвищеними вимогами до їх фахових та інших якостей, відтак він не охоплюється поняттям «прав», які є рівними та універсальними. Іменування «правами» вимог щодо перерахунку розмірів виплат або вимог видати довідку для здійснення такого перерахунку знецінює концепцію «прав і свобод» як таку, а видавання елементів «соцпакету» для «спецсуб'єктів» за «конституційні права і свободи» створює хибне уявлення про зміст прав і свобод та спотворює ієрархію конституційних цінностей. Відтак, щодо таких вимог необхідна нова адекватна термінологія.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Дворкін Р. Серйозний погляд на права. Переклад з англ. А. Фролкина. Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001.
2. Що українці знають і думають про права людини: загальнонаціональне дослідження, третя хвиля (2016 – 2018 – 2020): скорочена версія / [А. Сухарина, В. Яворський, С. Колишко, Т. Печончик, І. Гуцуляк, К. Семьоркіна]; під заг. ред. Т. Печончик. Київ, 2021.
3. «Суспільство повинно знати не лише про резонансні справи, а й мати бачення того, що відбувається в суді», – М. Смокович. *Судова влада України*. 27 липня 2018. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/529533/> (дата звернення: 26.01.2024)
4. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2016.
5. Головатий С. Про людські права. Лекції. Київ : Дух і літера, 2016.
6. Лекція Андрія Костюка. Права людини в постковідній епісії – 20 квітня 2021 в Центрі Шептицького УКУ. URL: <https://www.facebook.com/sheptytskycenter/videos/1102508800218444/> (дата звернення: 26.01.2024).
7. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.01.2024).
8. Панов М. Проблеми методології формування категоріально-понятійного апарату юридичної науки. *Право України*. 2014. № 1. С. 50–60.
9. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини сьомої статті 43, першого речення частини першої статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 20 грудня 2016 р. № 7-пн/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-16#Text> (дата звернення: 26.01.2024).
10. Рішення у зразкових справах. *Судова влада України*. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/zrazkova-sprava/](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/) (дата звернення: 26.01.2024).
11. Ухвала Верховного Суду про відмову у відкритті провадження у зразковій справі від 22 серпня 2018 р. у справі № 826/3783/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76035461> (дата звернення: 26.01.2024).
12. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? *Центр політико-правових реформ*. 7 травня 2007. URL: <https://pravo.org.ua/administrativni-sudy-dlya-zahystu-prav-lyudyny-chy-interesiv-derzhavy/> (дата звернення: 26.01.2024).
13. Рішення Верховного Суду від 15.02.2018 № Пз/9901/8/18 (№ 820/6514/17) – щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських. *Судова влада України*. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/zrazkova-sprava/reshenna\\_zrazkova\\_820\\_6514\\_17](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/reshenna_zrazkova_820_6514_17) (дата звернення: 26.01.2024).
14. Рішення Верховного Суду від 17.12.2019 № Пз/9901/20/19 (№ 160/8324/19) – щодо видачі довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсії військовослужбовцям. *Судова влада України*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86432492> (дата звернення: 26.01.2024).
15. Рішення Верховного Суду від 16.04.2018 № Пз/9901/16/18 (№ 825/506/18) – про відмову прокуратури у видачі довідки про зарплату для перерахунку пенсій. *Судова влада України*. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/zrazkova-sprava/zrazkova\\_825\\_506\\_18](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkova_825_506_18) (дата звернення: 26.01.2024).
16. Ус М.В. Вимога ефективного захисту суб'єктивного цивільного права (інтересу). *Науковий гурток з цивільного права*. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=vRrC1CDe4mw> (дата звернення: 26.01.2024).
17. Мітинг у Києві: ветерани силових структур вимагають справедливого перерахунку пенсій. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=TjfsQignizo> (дата звернення: 26.01.2024).
18. «Паралізуємо роботу влади й дороги перекинемо, бо недоплачують 50% до пенсії», – ветерани силових структур Рівного (ФОТО). Спілка військових ветеранів вимагає перерахунку пенсій. *Радіо Трек: НОВИНИ*. 09 червня 2021. URL: [https://radiotrek.rv.ua/news/paralizuemo-robotu-vladi-y-dorogi-perekriemo-bo-zabrali-ponad-50-pensiyi---veterani-silovih-struktur-rivnogo\\_271252.html](https://radiotrek.rv.ua/news/paralizuemo-robotu-vladi-y-dorogi-perekriemo-bo-zabrali-ponad-50-pensiyi---veterani-silovih-struktur-rivnogo_271252.html) (дата звернення: 26.01.2024).
19. Штовханина і слезозогінний газ: акція протесту ветеранів силових структур у Києві (фоторепортаж). *Радіо Свобода*. 14 липня 2021. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/photo-kyiv-verkhovna-rada-protest-veteraniv-sylovykh-struktur/31358139.html> (дата звернення: 26.01.2024).
20. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 26.01.2024).
21. Шумило М. Зразкові справи як дієвий інструмент захисту соціальних прав і забезпечення єдності судової практики. *Наукові записки НАУКМА. Юридичні науки*. 2022. Т. 9–10. С. 98–107. DOI: 10.18523/2617-2607.2022.9-10.98-107
22. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 26.01.2024)
23. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 26.01.2024).
24. Вінокуров Я. Що не так з пенсіями військовим. На що можуть розраховувати військові при виході на пенсію, які пільги держава пообіцяла військовослужбовцям та сім'ям загиблих Героїв та як усе це профінансувати. *Економічна правда*. 19 квітня 2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/04/19/699252/> (дата звернення: 26.01.2024).
25. Про порядок ведення претензійної та позовної роботи на підприємстві, в установі, організації : Рекомендації Міністерства юстиції України від 23.01.2007 № 35-14/7. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v14\\_7323-07#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v14_7323-07#Text) (дата звернення: 26.01.2024).

26. Про індексацію пенсійних і страхових виплат та додаткових заходів щодо підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення у 2023 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2023 р. № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.01.2024).

27. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 02 лист. 2023 р. у справі № 380/8849/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114657392> (дата звернення: 26.01.2024)

28. Забужко О. Мова і влада. В кн.: Забужко О. Хроніки від Фортінбраса. Вибрана есеїстика 90-х. Вид. 2-ге, виправлене. Київ : Факт, 2001.

29. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду відзвітував про діяльність за перший рік роботи. *Судова влада України*. URL: <https://rv.arbitr.gov.ua/archive/634645/> (дата звернення: 26.01.2024).

30. Судді КАС ВС взяли участь у роботі круглого столу на тему «Моніторинг адміністративного судочинства в Україні: обсяг, проблемні питання» *Судова влада України*. 13 січня 2019. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/728453/> (дата звернення: 26.01.2024).

31. Що українці знають і думають про права людини: загальнонаціональне дослідження / [І. Бекешкіна, Т. Печончик, В. Яворський та ін.]; під заг. ред. Т. Печончик. Київ, 2017. 308 с.

32. Словник української мови: в 11 томах. Том 6, 1975. С. 535.

33. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення: 26.01.2024).

34. Про дерадянізацію законодавства України : Закон України від 21 квітня 2022 р. № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#n145> (дата звернення: 26.01.2024).

35. Житловий кодекс України: Закон України від 30 червня 1983 р. № 5464-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text> (дата звернення: 26.01.2024).