

УДК 351.84

**КОНСТИТУЦІЙНІСТЬ ОКРЕМИХ АСПЕКТІВ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ:
УКРАЇНЬКА СУДОВА ПРАКТИКА ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

**CONSTITUTIONALITY OF SPECIAL ASPECTS OF PENSION REFORM:
UKRAINE'S COURT OF JUSTICE AND EUROPEAN EXPERIENCE**

Кучма О.Л.,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті проаналізовані рішення Конституційного Суду України в частині питань звуження прав осіб, які отримували пенсії за спеціальним законодавством, внаслідок пенсійного реформування. Приділено увагу позиції Європейського суду з прав людини щодо повноважень держави у контролі за користуванням майном, враховуючи інтереси людини, суспільства та держави. У роботі надані пропозиції щодо переосмислення питань пенсійного забезпечення всіх категорій осіб, для яких скасовано норми щодо пенсійного забезпечення, призначеного за спеціальним законодавством.

Ключові слова: пенсія, спеціальна пенсія, пенсійна реформа, судді, прокурори, наукові працівники.

В статье проанализированы решения Конституционного Суда Украины в части вопросов сужения прав лиц, получавших пенсии по специальному законодательству, в результате пенсионного реформирования. Уделено внимание позиции Европейского суда по правам человека относительно полномочий государства при контроле за пользование имуществом, учитывая интересы человека, общества и государства. В работе представлены предложения по переосмыслению вопросов пенсионного обеспечения всех категорий лиц, для которых отменены нормы по пенсионному обеспечению, назначенному по специальному законодательству.

Ключевые слова: пенсия, специальная пенсия, пенсионная реформа, судьи, прокуроры, научные работники.

The article analyzes the decisions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the issue of narrowing the rights of persons who received pensions under special legislation as a result of pension reform. The attention of the position of the European Court of Human Rights on the powers of the state in controlling the users of the property, taking into account the interests of man, society and the state. The paper proposes rethinking the issues of pension provision for all categories of persons for which the provisions on pensions provided for under special legislation have been abolished.

Key words: pension, special pension, pension reform, judges, prosecutors, scientific workers.

Постановка проблеми. Пенсійне забезпечення є складовою частиною соціального забезпечення та покликане надати гідний рівень життя пенсіонерів. Для визначення права на пенсійне забезпечення і його розміру враховується ряд чинників: страховий стаж, дохід, із якого сплачувався особою (за особу) єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, середня заробітна плата (дохід) в Україні, з якої сплачено страхові внески, строк і група інвалідності, факт утримання та інші факти. Для деяких категорій працівників був важливим факт наявності та тривалість спеціального стажу (стажу роботи державним службовцем, суддею, науковим працівником, прокурором тощо). Реформування законодавства у сфері пенсійного забезпечення приве-

ло до скорочення видів пенсій, відмінних від пенсій, які призначаються на загальних засадах відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Зміни законодавства стали підставою для звернень до Конституційного Суду України на предмет конституційності цієї пенсійної реформи в частині зменшення кількості видів спеціальних пенсій окремим категоріям пенсіонерів.

Стан дослідження. Питання реформування пенсійного забезпечення досліджували В.М. Андріїв, М.І. Іншин, Л.Ю. Малюга, Б.І. Сташків, Л.М. Сіньова, О.В. Тищенко та ін. Водночас реформування пенсійного законодавства та формування судами правових позицій спонукає до нових досліджень у означеній царині.

Метою статті є визначення відповідності пенсійної реформи принципам правомірних (законних) очікувань, рівності та заборони дискримінації.

Виклад основного матеріалу. Комплексний аналіз рішень Конституційного Суду України у сфері пенсійного забезпечення дає підстави для висновку, що Конституційний Суд України неодноразово вказував на недопустимість звуження чи обмеження розміру пенсійного забезпечення осіб, яким пенсія призначається спеціальними законами у зв'язку зі здійсненням особливої діяльності (суддів, військовослужбовців, працівників правоохоронних органів тощо). Вказівку Конституційного Суду України на недопустимість обмежень права на соціальний захист у розрізі забезпечення достатнього життєвого рівня для згаданих особливих категорій громадян можна віднести й до обмежень, що стосуються пенсійного забезпечення прокурорів. Працівники прокуратури є особливою верствою населення, яка забезпечує своєю працею правопорядок у державі. Здійснення функцій прокуратури безпосередньо пов'язане з розслідуванням злочинів, представленням державного обвинувачення особам, котрі вчинили кримінальне правопорушення, тобто може вважатися правоохоронною та такою, що несе ризик для уповноваженого на здійснення функцій держави прокурора. Отже, звуження обсягу прав працівників органів прокуратури, зокрема щодо рівня пенсійного забезпечення, є недопустимим [1].

Конституційний Суд України, розглядаючи питання неконституційності аналогічних змін у законодавстві, які стосувалися матеріального забезпечення суддів, дійшов висновку, що «Матеріальне забезпечення суддів після виходу їх у відставку як складова частина їхнього правового статусу є не особистим привілеєм, а засобом конституційного забезпечення незалежності суддів, які здійснюють правосуддя, і надається для гарантування верховенства права та в інтересах осіб, які звертаються до суду за справедливим, неупередженим та незалежним правосуддям». Положення п. 5 розділу III в частині скасування з 01 червня 2015 р. норм щодо призначення щомісячного довічного грошового утримання відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 08 червня 2016 р. № 4-рп/2016 [2].

Виходячи з таких міркувань можна припустити, що матеріальне забезпечення прокурорів після виходу їх на пенсію є не особистим привілеєм, а надається для підтримання публічного обвинувачення в суді; організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

І якщо Конституційний Суд України дійшов висновку, що зниження рівня матеріального забезпечення судді у відставці і, як наслідок, гарантій незалежності такого судді може впливати на здійснення справедливого правосуддя та реалізацію права кожного на захист судом, то аналогічні міркування можна висловити щодо впливу зниження рівня матеріального забезпечення прокурора на якість виконуваної прокурорами роботи.

Відповідно до Протоколу № 1 кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів [3].

Європейський суд з прав людини зазначає, що ст. 1 Першого протоколу включає в себе три окремі норми: «Перша норма, викладена у першому реченні першого абзацу, має загальний характер і проголошує принцип мирного володіння майном; друга норма, що міститься в другому реченні першого абзацу, стосується позбавлення власності і підпорядковує його певним умовам; третя норма, закріплена в другому абзаці, передбачає право Договірних держав, зокрема, контролювати користування власністю відповідно до загальних інтересів. Проте ці норми не є абсолютно непов'язаними між собою. Друга і третя норми стосуються конкретних випадків втручання у право на мирне володіння майном, а тому повинні тлумачитися у світлі загального принципу, закріпленого першою нормою».

Суд повторює, що першим і найголовнішим правилом ст. 1 Першого протоколу є те, що будь-яке втручання державних органів у право на мирне володіння майном має бути законним і переслідувати легітимну мету «в інтересах суспільства». Будь-яке втручання також повинно бути пропорційним переслідуваній меті. Іншими словами, має бути забезпечено «справедливий баланс» між загальними інтересами суспільства й обов'язком захисту основоположних прав конкретної особи. Необхідного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідну особу або осіб буде покладено особистий і надмірний тягар [4].

Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 24 Основного Закону України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Ст. 22 Конституції України закріплені права і свободи не є вичерпними, гарантуються і не можуть бути скасовані, а у разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод [5].

Конституційний Суд України в рішенні від 11 жовтня 2005 р. № 8-рп/2005 надав визначення поняттям «зміст прав і свобод людини» (умови та засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування) й «обсяг прав людини» (кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та які виражені у певних одиницях виміру).

Під звуженням змісту прав і свобод розуміється зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто зміна якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод розуміється Конституційним Судом України як зменшення кола суб'єктів, розміру, території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики [6].

Ст. 22 Загальної декларації прав людини визначає, що кожна людина має право на соціальне забезпечення відповідно до структури та ресурсів держави.

Відповідно до Конституції України визначила, що обмеження прав і свобод може мати місце лише у випадках, передбачених ст. 64 Конституції України, де вони вичерпно визначені, а саме: в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод людини із зазначенням строку дії цих обмежень.

Ст. 46 Конституції України, яка встановлює право громадянина на соціальний захист, не включена до переліку статей, в яких передбачені права і свободи, що не можуть бути обмежені, тому право на соціальний захист може бути обмеженим за умови воєнного або надзвичайного стану [5].

Відповідно до Закону № 1058 пенсія – щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового

державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом.

Пенсійні виплати – грошові виплати в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що здійснюються у вигляді пенсії, довічної пенсії або одноразової виплати [7].

Принципи правомірних (законних) очікувань передбачають певну стабільність правовідносин, хоча і не виключають динамічність, пов'язану з розвитком відносин і зміною економічної ситуації в державі з урахуванням інтересів суспільства.

Згадані в цій статті дискусійні норми законодавства запровадили на загальних засадах пенсійне забезпечення осіб, яким пенсії / щомісячне довічне грошове утримання призначаються відповідно до Законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу», Податкового та Митного кодексів України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України, тим самим погіршивши становище осіб, які відповідно до вищезгаданих законів мали право на пенсії у підвищеному розмірі.

Аналогічна ситуація склалася і з науковими працівниками, адже Законом України «Про внесення змін до дея-

ких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» внесені зміни до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» – скасовано призначення наукових пенсій і встановлено, що пенсійне забезпечення наукових (науково-педагогічних) працівників здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», тобто на загальних підставах.

Право на пенсійне забезпечення у підвищеному розмірі набувалося завдяки стажу роботи на певних посадах. Особа, котра обрала роботу, наприклад, на державній службі, розраховувала, що після напрацювання стажу певної тривалості та за наявності інших умов матиме право на пенсійне забезпечення у підвищеному розмірі.

Дискусійно стверджувати, що вищезгадане запровадження пенсійного забезпечення на загальних засадах відповідає принципам правомірних (законних) очікувань, рівності та заборони дискримінації.

Висновок. Вважаємо за необхідне не тільки вирішувати питання конституційності п. 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» № 213 [8] за окремими категоріями і рішеннями Конституційного Суду України повертати пенсійне забезпечення окремих категорій у колишнє правове русло, а переосмислити питання пенсійного забезпечення всіх категорій осіб, яким скасовано норми щодо пенсійного забезпечення, призначеного за спеціальним законодавством.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституційне подання Верховного Суду України від 23 січня 2017 р. № 201-217/0/8-17. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VSS00177.html (дата звернення: 12.04.2019).
2. Рішення Конституційного Суду України від 08 червня 2016 р. Справа № 4-рп/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16/conv> (дата звернення: 12.04.2019).
3. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Багатостороння угода (не СНД): Країни-учасниці від 20 березня 1952 р. ETS № 009. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU52012.html (дата звернення: 12.04.2019).
4. Рішення Європейського суду з прав людини від 26 червня 2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_a16 (дата звернення: 12.04.2019).
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.04.2019).
6. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 р. Справа № 8-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05> (дата звернення: 12.04.2019).
7. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 12.04.2019).
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення : Закон України від 02 березня 2015 р. № 213 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-19> (дата звернення: 12.04.2019).