

УДК 349.3:351.741.087

**В.О. Рядінська,**  
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,  
**Ю.С. Коллер,**  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

## ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА СТОСОВНО ЗВУЖЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ НА ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОЛИШНІХ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ

*У статті проаналізовано положення проекту Закону України від 03.11.2016 № 5130 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, яким пропонується внесення змін щодо пенсійного забезпечення колишніх працівників міліції та багатьох інших категорій осіб, визначених Законом України від 9 квітня 1992 р. № 2262-ХІІ “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”. Доведено, що зміни, які пропонуються законодавцем, суттєво звужують права колишніх працівників міліції на пенсійне забезпечення.*

**Ключові слова:** пенсійне забезпечення, соціальні права, працівники міліції.

*В статті аналізуються положення проекту Закону України “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины” от 03.11.2016 № 5130, которым предлагается, среди прочего, внести изменения относительно пенсионного обеспечения бывших работников милиции и многих других категорий лиц, определенных Законом Украины от 9 апреля 1992 г. № 2262-ХІІ “О пенсионном обеспечении лиц, уволенных с военной службы, и некоторых других лиц”. Доказано, что изменения, которые предлагаются законодателем, существенно сужают социальные права бывших работников милиции на пенсионное обеспечение.*

**Ключевые слова:** пенсионное обеспечение, социальные права, работники милиции.

*The author analyzes the provision of the draft Law of Ukraine No.5130 of November 03, 2016 “On the Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine”. Among the other things the draft provides amendments regarding the pension provision of the former police officers and other categories of persons defined by the Law of Ukraine No.2262-ХІІ of April 09, 1992 “On Pension of the Provision of Persons Discharged from Military Service and Certain Other Persons”. The author also proved that the changes offered by the legislator, significantly narrowed the rights to a pension provision of former police officers.*

**Keywords:** pensions, social rights, police officers.

Відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [1]. Пенсійне забезпечення є важливою частиною соціального захисту всіх осіб, які потребують такого забезпечення, але у зв'язку з розформуванням міліції та створенням Національної поліції України питання пенсійного забезпечення колишніх робітників міліції набуває особливої актуальності.

Правовому регулюванню пенсійного забезпечення працівників міліції присвячено увагу у роботах Н.Б. Болотіної, В.С. Венедіктова, В.Я. Гоца, М.М. Клемпарського, К.Ю. Мельника, І.М. Сироти та інших, проте у зв'язку з реформуванням, що відбулося у сфері внутрішніх справ, та суттєвим оновленням законодавства, їхні роботи частково втратили свою актуальність, що обумовлює необхідність подальшого розгляду зазначеної теми, особливо враховуючи інтенсивність розроблення законодавцем нормативної бази щодо зміни порядку соціального захисту окремих категорій громадян, обумовленої необхідністю економного та раціонального використання державних коштів.

Так, з метою підвищення мінімальних розмірів оплати праці та страхових виплат і приведення у відповідність із фінансовими можливостями положень окремих законів України 06.12.2016 Верховною Радою України був прийнятий доопрацьований проект Закону України від 03.11.2016 № 5130 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (далі – Законопроект) [2]. Законопроект пропонується внести зміни до низки законодавчих актів, зокрема щодо пенсійного забезпечення колишніх працівників міліції, поліцейських, військово-службовців Збройних Сил, Національної гвардії, Прикордонних військ України та багатьох інших категорій осіб, визначених Законом України від 9 квітня 1992 р. № 2262-ХІІ “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” (далі – Закон № 2262-ХІІ) [3].

Відповідно до п. 1 ст. 11 Законопроекту пропонується внесення змін до ч. 7 ст. 43 Закону № 2262-ХІІ, згідно з якою передбачається продовження ще на рік (до 31 грудня 2017 року) тимчасового обмеження максимального розміру пенсії у розмірі 10 740 гривень, яке було встановлено Законом України від 24.12.2015 № 911-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” [4]. Такий розмір був обумовлений нормами Закону України від 25.12.2015 № 928-VIII “Про Державний бюджет України на 2016 рік”, в якому визначався розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність з 1 січня 2016 року – 1074 гривні [5]. Проте згідно з прийнятим 21.12.2016 Верховною Радою України проектом Закону України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” з 1 січня 2017 року розмір прожиткового мінімуму для цих осіб має становити 1247 гривень [6]. Тобто продовження обмеження максимального розміру пенсії у розмірі 10 740 гривень фактично не базується на розмірі прожиткового мінімуму, що обмежує соціальні права зазначених раніше осіб.

Крім цього, п. 2 ст. 11 Законопроекту пропонується внесення змін до ст. 54 Закону № 2262-ХІІ, згідно з якою передбачається другий рік поспіль тимчасово, до 31 грудня 2017 року, припинити виплату пенсій пенсіонерам у разі наявності заробітку/прибутку (ч. 1 ст. 54) та, відповідно, продовжити обмеження виплати пенсій без урахування одержуваного заробітку/прибутку до 1 січня 2018 року (ч. 2 ст. 54). Тобто всім особам (крім інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи, учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія п. 1 ст. 10 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, та осіб, на яких поширюється дія Закону України “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист”), які займають посади державної служби, визначені Законом України від 10.12.2015 № 889-VIII “Про державну службу” [7], а також працюють на посадах та на умовах, передбачених законами України “Про прокуратуру” [8], “Про судоустрій і статус суддів” [9] тимчасово, до 31 грудня 2017 року, призначені пенсії виплачуватися не будуть. Після звільнення з роботи виплата пенсії відповідно до цього Закону поновлюється, але пенсії, що

призначаються відповідно до цього Закону, виплачуватимуться без урахування одержуваного заробітку (прибутку) лише з 1 січня 2018 року.

Таким чином, особам, які займають посади державної служби, а також працюють на посадах та на умовах, передбачених законами України “Про прокуратуру”, “Про судоустрій і статус суддів”, за умов, якщо вони мають заробіток/прибуток, пенсії не виплачуються.

Крім того, п. 4 ст. 11 Законопроекту пропонується ч. 4 ст. 63 Закону № 2262-ХІІ викласти в такій редакції: “...усі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку у зв’язку з підвищенням грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом на умовах, у порядку та розмірах, передбачених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо внаслідок перерахунку пенсій, передбаченого цією частиною, розміри пенсій звільненим зі служби військовослужбовцям, особам, які мають право на пенсію за цим Законом, є нижчими, зберігаються розміри раніше призначених пенсій”.

Слід звернути увагу на те, що на сьогодні чинна редакція ч. 4 ст. 63 Закону № 2262-ХІІ передбачає, що усі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку у зв’язку зі зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, або у зв’язку із введенням для зазначених категорій осіб нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством. Перерахунок пенсій здійснюється на момент виникнення права на перерахунок пенсій і провадиться у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, у строки, передбачені ч. 2 ст. 51 цього Закону. У ст. 51 Закону № 2262-ХІІ зазначається, що у разі настання обставин, за яких можливий перерахунок пенсій, у зв’язку із зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на такий перерахунок згідно з цим Законом, або у зв’язку із введенням для зазначених категорій осіб нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством, не проведений з вини органів Пенсійного фонду України та/або державних органів, які видають довідки для перерахунку пенсії, перерахунок провадиться з дати виникнення права на нього без обмеження строком.

Отже, відповідно до норм п. 4 ст. 11 Законопроекту, пропонується зміна строків перерахунку пенсій у зв’язку із зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення – не з моменту дати виникнення права на нього без обмеження строків, а з моменту прийняття Кабінетом Міністрів України відповідного порядку перерахунку пенсій.

Тобто норми Законопроекту звужують соціальні права колишніх працівників міліції на пенсійне забезпечення, що суперечить положенням Конституції України, згідно з якими конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22); 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 (стаття 24); пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму,

встановленого законом (стаття 46); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48) [1].

Враховуючи, що в Україні конституційно визнається і діє принцип верховенства права, відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу, то закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй. Цей принцип застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, згідно з якою “принцип верховенства права зобов'язує державу поважати і застосовувати запроваджені нею закони, створюючи правові й практичні умови для втілення їх в життя” (справа “Броньовський проти Польщі”, заява № 31443/96, рішення від 22.06.2004, п. 184) [10]. Європейським судом також засвідчено, що безпідставним є посилення держави на відсутність бюджетного фінансування, оскільки реалізація особою права, що пов'язане з отриманням бюджетних коштів, яке базується на спеціальних та чинних нормативно-правових актах національного законодавства, не може бути поставлена в залежність від бюджетних асигнувань. Оскільки таке право декларовано державою, то, відповідно, держава через створювані нею органи несе обов'язок щодо своєчасної та повної виплати саме у розмірах, які нею ж визначені та закріплені в Законі (справа “Кечко проти України”, рішення від 08.12.2005) [11].

Крім цього, слід звернути увагу й на те, що Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, що дістало відповідне відображення у статті 56 Основного Закону України, згідно з якою “кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень” [1]. Цей принцип дістав послідовне втілення також у ч. 3 ст. 152 Конституції України, згідно з якою матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою в установленому законом порядку, а також у відповідних нормах Цивільного кодексу України. Зокрема, йдеться про ст. 1175 ЦК України, згідно з якою шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів в повному обсязі. Тож вищезазначені пропозиції щодо обмеження пенсійних виплат та позбавлення права на перерахунок раніше призначених пенсій осіб з числа колишніх працівників міліції, поліцейських та багатьох інших категорій осіб, визначених Законом № 2262-ХІІ, суперечать Конституції та іншим законам України та можуть спровокувати численні масові акції протесту з боку вищезазначених осіб та звернення їх до суду (в тому числі Європейського суду з прав людини) з позовами до держави Україна про відшкодування відповідної шкоди.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що після набрання чинності доопрацьованим проектом Закону України від 03.11.2016 № 5130 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” для колишніх працівників міліції, поліцейських, військовослужбовців Збройних сил України, Національної гвардії України та інших категорій осіб, що підпадають під дію Закону України від 9 квітня 1992 р. № 2262-ХІІ “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” буде:

1) продовжено ще на рік (до 31 грудня 2017 року) тимчасове обмеження максимального розміру пенсії до 10 740 гривень;

2) тимчасово, до 31 грудня 2017 року, будуть припинені виплати пенсій пенсіонерам (відповідних категорій) у разі наявності заробітку (прибутку) та, відповідно, продовжено обмеження виплати пенсій без урахування одержуваного заробітку (прибутку) до 1 січня 2018 року;

3) зміняться строки перерахунку пенсій у зв'язку із зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення – не з моменту дати виникнення права на нього без обмеження строків, а з моменту прийняття Кабінетом Міністрів України відповідного порядку перерахунку пенсій.

На думку розробників Законопроекту, реалізація вищевказаних положень сприятиме збалансуванню Державного бюджету України та ефективному і раціональному використанню бюджетних коштів, а економія бюджетних коштів у 2017 році має скласти орієнтовно близько 3,7 млрд. грн. [12]. Проте вищезазначені пропозиції законопроекту значно звужують права колишніх працівників органів внутрішніх справ та багатьох інших категорій осіб, визначених Законом № 2262-ХІІ, що суперечить положенням Конституції України. Таке становище може спровокувати численні масові акції протесту з боку вищезазначених осіб та звернення їх до суду (в тому числі Європейського суду з прав людини) з позовами до держави Україна про відшкодування відповідної шкоди. На підставі вищезазначеного та з метою недопущення звуження соціальних прав на пенсійне забезпечення колишніх працівників міліції вважаємо доцільним внести у Законопроект норму, в якій зазначити, що частину 7 статті 43 та статтю 54 Закону України від 9 квітня 1992 р. № 2262-ХІІ “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” виключити, а статтю 63 цього Закону залишити без змін.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Проект Закону України від 3 листопада 2016 р. № 5130 : доопрацьований 6 грудня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60033](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60033).

3. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 р. № 2262-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 24 грудня 2015 р. № 911-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 50.

5. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 928-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 54.

6. Про Державний бюджет України на 2017 рік : проектом Закону України від 21 грудня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60032](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032).

7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

8. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

10. Рішення Європейського суду з прав людини по справі “Броньовський проти Польщі” від 22.06.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua/GetArticlesByCategory.asp?CategoryId=2>.

11. Рішення Європейського суду з прав людини по справі “Кечко проти України” від 8 листопада 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua/GetArticlesByCategory.asp?CategoryId=2>.

12. Пояснювальна записка до Проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 3 листопада 2016 р. № 5130 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60033](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60033).

Отримано 30.01.2017