

**Сорочишин М. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ЩОДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ОБМЕЖЕННЯ ВИПЛАТИ ПЕНСІЙ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМ У 2016 РОЦІ

### ON THE QUESTION OF LEGISLATIVE RESTRICTION OF MILITARY PENSIONS IN 2016

У статті проведено дослідження відповідності Конституції України законодавчих змін умов і порядку пенсійного забезпечення військовослужбовців, що стосуються обмеження максимального розміру пенсій військовослужбовців у 2016 році та припинення виплати протягом 2016 року пенсій військовослужбовцям, які працюють на окремих посадах та умовах. Проаналізовано практику Конституційного Суду України з питань звуження змісту й обсягу конституційних прав, практику Європейського суду з прав людини щодо питань захисту права на пенсійне забезпечення. Обґрунтовано висновок про неможливість звуження змісту й обсягу соціально-забезпечувальних прав, які одночасно виконують функції гарантій статусу окремих категорій населення.

**Ключові слова:** право на соціальний захист, конституційні гарантії права на соціальний захист, пенсійне забезпечення військовослужбовців, соціальний захист військовослужбовців.

В статье проведено исследование соответствия Конституции Украины законодательных изменений условий и порядка пенсионного обеспечения военнослужащих, которые касаются ограничения максимального размера пенсий военнослужащих в 2016 году и прекращения выплаты в течение 2016 пенсий военнослужащим, которые заняты на отдельных должностях и условиях. Проанализирована практика Конституционного Суда Украины по вопросам сужения содержания и объема конституционных прав, практика Европейского суда по правам человека касательно вопросов защиты права на пенсионное обеспечение. Обоснован вывод о невозможности сужения содержания и объема социально-обеспечительных прав, которые одновременно выполняют функции гарантий статуса отдельных категорий населения.

**Ключевые слова:** право на социальную защиту, конституционные гарантии права на социальную защиту, пенсионное обеспечение военнослужащих, социальная защита военнослужащих.

The article studies issues of constitutionality of legislative changes on conditions and procedure of pensions of military personnel. Mentioned changes deal with limitation of the maximum amount of military pensions in 2016 and termination of payment of military pensions for retired military personal working on specific positions and conditions. The author analyzes the practice of the Constitutional Court of Ukraine on issues of narrowing content and scope of constitutional rights. Practice of the European Court of Human Rights on the protection of the right to a pension is also analyzed in the article. Conclusion about the impossibility of narrowing of the content and scope of right to social security, which simultaneously serve as the guarantee of status of individual groups, is grounded in the article.

**Key words:** right to social security, constitutional guarantees of the right to social security, military pensions, social protection of servicemen.

Право громадян на соціальний захист, що закріплено в ст. 46 Конституції України, належить до групи соціально-економічних прав людини. Зміст права на соціальний захист витікає з чинного галузевого законодавства та залежить від економічної ситуації в країні [1, с. 48]. Саме цією залежністю змісту права на соціальний захист від економічного становища країни пояснюються зміни соціально-забезпечувального законодавства, які відбулись протягом останніх років і були спрямовані на обмеження видатків із державного бюджету та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Двадцять четвертого грудня 2015 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 911-VIII, яким були встановлені обмеження виплати пенсій протягом 2016 року для окремих категорій населення. Зазначеним Законом були визначені випадки припинення виплати й обме-

ження пенсій військовослужбовцям, зокрема були внесені зміни до Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» такого змісту:

– частину 5 ст. 43 доповнено реченням такого змісту: «Тимчасово, у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року, максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати 10 740 гривень»;

– перше речення ч. 1 ст. 54 викладено в такій редакції: «Тимчасово, у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року, особам (крім інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи, ветеранів військової служби та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України

«Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»), які працюють на посадах та на умовах, передбачених законами України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», призначені пенсії/щомісячне довічне грошове утримання не виплачуються» [2].

Отже, сутність зазначених змін зводилась до такого: обмеження максимального розміру пенсій військовослужбовців у 2016 році; припинення протягом 2016 року виплати пенсій військовослужбовцям (крім окремих категорій військовослужбовців), які працюють на посадах та умовах, передбачених законами України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів».

Двадцять п'ятого березня 2016 року Верховний Суд України звернувся із конституційним поданням до Конституційного Суду України щодо відповідності зазначених змін законодавства щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців положенням ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 24, ч. ч. 2 і 3 ст. 22, ч. 1 ст. 46, ч. 5 ст. 17, ч. 1 ст. 58 і ст. 64 Конституції України [3]. Четвертого липня 2016 року Конституційним Судом України було постановлено ухвалу № 50-у/2016, якою відмовлено у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) зазначених змін законодавству щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців у зв'язку з невідповідністю конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» [4].

Незважаючи на відмову у відкритті конституційного провадження, позиція Верховного Суду України щодо невідповідності зазначених змін законодавству про пенсійне забезпечення військовослужбовців Конституції України, на нашу думку, є достатньо обґрунтованою та зачіпає низку проблемних питань стосовно обмеження права на соціальний захист і правової природи соціально-економічних прав.

Питання конституційних гарантій права на соціальний захист і недопустимості зменшення обсягу й змісту цього права досліджували М.І. Боднарук, Н.Б. Болотіна, М.Д. Бойко, О.В. Москаленко, А.А. Нечай, О.З. Панкевич, Ж.М. Пустовіт, П.М. Рабінович, С.М. Синчук, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, Б.С. Стичинський та ін. Проте дослідження питання відповідності зазначених законодавчих змін умовам пенсійного забезпечення військовослужбовців у вітчизняній науковій літературі не проводилося, що також зумовлює актуальність теми дослідження.

**Метою статті** є дослідження змін і доповнень у правовому регулюванні пенсійного забезпечення військовослужбовців, що були внесені Законом України від 24 грудня 2015 року № 911-VIII, визначення відповідності цих змін Конституції України, міжнародним стандартам права на соціальний захист.

У світлі позиції Конституційного Суду України, висловленої в абзаці шість пункту чотири Рішення від 14 червня 2007 року № 3-рп/2007 [5], положення ч. 5 ст. 43 та першого речення ч. 1 ст. 54 Закону

України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», безумовно, можна вважати звуженням змісту права військовослужбовців на пенсійне забезпечення.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України, в Україні визнається й діє принцип верховенства права. Принцип верховенства права є досить широким за своїм змістом, включає в себе велику кількість засад, які за своїм змістом також є досить широкими. Конституційний Суд України в Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 вказав, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із виявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України [6].

Однією із засад, що є складовою принципу верховенства права, є правова визначеність [7, с. 594]. Відповідно до ч. ч. 2, 3 ст. 22 Конституції України, конституційні права і свободи гарантуються й не можуть бути скасовані. Під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод. Статтею 58 Конституції України визначено, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Частиною 1 ст. 64 Конституції України встановлено, що конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України [8].

Конституційний Суд України висловлював свою позицію з приводу питання правової визначеності й незменшуваності обсягу і змісту прав особи, зокрема права на пенсійне забезпечення. Так, у Рішенні Конституційного Суду України у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 було вказано, що в Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, що забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність [9].

Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовних органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства й прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів.

Зазначені конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини та громадянина в Україні, включаючи й право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом ст. ст. 1, 3, 6 (ч. 2), 8, 19 (ч. 2), 22, 23, 24 (ч. 1) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набути ними на підставі чинного законодавства, його зміст і обсяг буде ними реалізовано, тобто набути не може бути скасоване, звужене.

Відповідно до ч. 1 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 й в інших випадках, передбачених законом [8].

Разом із тим право на пенсійне забезпечення за своєю правовою природою є соціально-економічним правом. Положення ч. 2, 3 ст. 22 Конституції України не можуть бути повною мірою щодо соціально-економічних прав з огляду на характер цих прав, що зумовлюється таким.

Рівень забезпечення соціально-економічних прав залежить від економічного становища держави, її фінансових можливостей. Це твердження відображено, зокрема, у положеннях Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, який, на відміну від, наприклад, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, не зобов'язує держав-учасниць Пакту забезпечувати або ж гарантувати всі соціально-економічні права, а лише покладає на держави обов'язок здійснювати в максимальних межах саме наявних ресурсів заходи з метою забезпечення поступової повної реалізації прав, які визнаються в цьому Пакті [10].

Отже, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права встановлює орієнтири та цілі, до яких держави-учасниці Пакту повинні максимально прагнути з урахуванням наявних ресурсів.

Варто підтримати позицію тих представників вітчизняної юридичної науки, які стверджують, що аналіз Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права дає змогу припустити, що положення Конституції України економічного, соціального й культурного змісту вміщують у собі не тільки правові норми, а й декларації [7, с. 556]. Зокрема, як положення, що вміщує правову норму й декларацію, варто розуміти положення ч. 3 ст. 22 Конституції України: звужувати зміст наявних прав і свобод громадянського й політичного змісту не можна, але це можна робити стосовно економічних, соціальних і культурних прав.

Аналогічну позицію займав і Конституційний Суд України в Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011, де вказав, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними.

Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути зумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що, згідно з ч. 1 ст. 17 Конституції України, є найважливішою функцією держави [12]. Водночас зміст основного права не може бути порушений, що є загально-визнаним правилом, на що вказав Конституційний Суд України в Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками. Неприпустимим також є встановлення такого правового регулювання, відповідно до якого розмір пенсій, інших соціальних виплат і допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в ч. 3 ст. 46 Конституції України, і не дасть змоги забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме ст. 21 Конституції України. Зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат і допомоги є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність змісту права на соціальний захист.

Практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) з приводу зміни умов пенсійного забезпечення осіб у бік їх погіршення у світлі ст. 1 протоколу 1 Конвенції в більшості випадків стосується вирішення питання балансу інтересів суспільства та інтересу окремих соціальних груп на пенсійне забезпечення. ЄСПЛ неодноразово приймав рішення, в яких зазначав про відсутність порушення ст. 1 протоколу 1 Конвенції у випадках зменшення або обмеження розмірів соціального забезпечення у зв'язку з тим, що вважав відповідні зміни такими, які здійснюються в інтересах суспільства й зумовлені реформуванням системи соціального забезпечення, фінансовою ситуацією в країні. Як приклади таких позицій можна навести Рішення ЄСПЛ від 8 грудня 2009 року у справі *Wieczorek v. Poland* [11], а також Рішення ЄСПЛ від 25 жовтня 2011 року у справі *Valkov and others v. Bulgaria* [13]. Потрібно зазначити, що у справі *Valkov and others v. Bulgaria* ЄСПЛ надав оцінку правомірності встановлення обмеження максимального розміру пенсії військовим льотчикам і вказав про правомірність установа-лення цих обмежень у світлі ст. 1 протоколу 1 Конвенції.

Разом із тим вважаємо, що під час визначення відповідності положень ч. 5 ст. 43 та першого речення ч. 1 ст. 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» конституційним гарантіям права на соціальний захист, потрібно виходити з такого.

Право військовослужбовців на пенсійне забезпечення, що закріплено в зазначеному Законі, є не тільки соціально-економічним правом, а й головним чином правовою гарантією, яка надається цій категорії населення у зв'язку з особливим характером їхньої трудової діяльності [14, с. 249]. Численні гарантії матеріального забезпечення військовос-

лужбовців, серед яких можна виділити спеціальні, відмінні від загальних умови пенсійного забезпечення, спрямовані як на забезпечення належного проходження служби військовослужбовцями, підтримання їх матеріального становища на належному рівні після припинення служби, так і на підвищення привабливості військової служби.

Необхідно зазначити, що висновок про те, що пенсійне забезпечення військовослужбовців виконує роль гарантій для цієї категорії населення, впливає з такого.

По-перше, відповідно до ст. 8 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», виплата пенсій, у тому числі додаткових пенсій, доплат, надбавок і підвищень до них, компенсаційних виплат, установлених законодавством, звільненим із служби військовослужбовцям, особам, які мають право на пенсію за цим Законом, і членам їхніх сімей забезпечується за рахунок коштів Державного бюджету України [15].

Отже, фінансування пенсій не за рахунок страхових внесків, а за рахунок коштів державного бюджету свідчить про те, що пенсія військовослужбовцям певним чином має характер «винагороди» за виконання обов'язків, пов'язаних із захистом суверенітету й територіальної цілісності України, компенсує нестатки, яких особа зазнала у зв'язку з проходженням військової служби.

По-друге, згідно зі ст. 12 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», пенсія за вислугу років призначається військовослужбовцям або ж незалежно від віку, або ж при досягненні 45-річного віку. Крім того, необхідною умовою призначення пенсії за вислугу років є факт звільнення з військової служби.

Однією із центральних правових категорій науки права соціального забезпечення є соціальний ризик, який можна визначити як об'єктивну життєву обставину, внаслідок якої особа з незалежних від неї обставин утрачає (може втратити) джерело існування. Значення соціального ризику для права соціального забезпечення полягає в тому, що саме на підставі соціального ризику можливо розмежувати відносини, які входять до предмета права соціального забезпечення. Соціальний ризик є тим фактором, наявність якого у фактичному складі виникнення правовідносин дає змогу їх зарахувати чи не зарахувати до соціально-забезпечувальних.

Дослідження підстав виникнення правовідносин із пенсійного забезпечення військовослужбовців за вислугою років свідчить про те, що у фактичному складі виникнення правовідносин досить важко простежити наявність соціального ризику з огляду на таке:

– вік, із якого може бути призначена пенсія за вислугу років, або не встановлений, або встановлений на такому рівні, що не дає змоги стверджувати про обумовлення ним таких соціальних ризиків, як старість або ж утрата професійної працездатності;

– імовірна втрата доходу особи залежить від її волі, оскільки звільнення з військової служби є в більшості випадків саме виявом волевиявлення особи; Закон не пов'язує необхідність звільнення з неможливістю продовження роботи у зв'язку зі станом здоров'я чи з іншими обставинами.

Позиція щодо того, що пенсійне забезпечення військовослужбовців є гарантією статусу цих осіб, також була висловлена в Рішенні Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, де було зазначено, що зміст і обсяг права громадян на пенсійне забезпечення полягає в їх матеріальному забезпеченні шляхом надання трудових і соціальних пенсій, тобто щомісячних пенсійних виплат відповідного розміру, в разі досягнення особою передбаченого законом віку чи визнання її інвалідом або отримання членами її сім'ї цих виплат у визначених законом випадках. Для окремих категорій громадян пенсійне забезпечення встановлюється іншими нормативно-правовими актами з урахуванням особливостей умов праці, характеру виконуваної роботи, її складності і значущості, ступеня відповідальності, певних обмежень конституційних прав і свобод. Комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту їх і їхніх сімей, зумовлений особливістю професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя і здоров'я, жорсткими вимогами до дисципліни, професійної придатності, певним обмеженням конституційних прав і свобод. Здійснення таких заходів не залежить від розміру доходів цих осіб чи наявності фінансування з бюджету, а має безумовний характер. Ці гарантії не можуть бути скасовані чи знижені без відповідної компенсації [9].

З огляду на зазначене логічним убачається висновок про те, що встановлення обмежень права військовослужбовців на пенсійне забезпечення, які пов'язані як із обмеженням максимального розміру пенсій військовослужбовців у 2016 році, так і з припиненням протягом 2016 року виплати пенсій військовослужбовцям, які працюють на окремих посадах, зумовлює зменшення обсягу і змісту інших прав, які є складовими правового статусу військовослужбовців, а також осіб, звільнених із військової служби. На нашу думку, положення ч. 5 ст. 43 і ч. 1 ст. 54 Закону № 2262-ХІІ не відповідають ч. ч. 2–3 ст. 22, ч. 5 ст. 17 Конституції України. Установлення обмежень права на соціальний захист окремих категорій громадян, якщо це право є гарантією їхнього статусу, можливе, на нашу думку, виключно за умови надання інших рівноцінних гарантій правового статусу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Киричєк Е.В. Социально-экономические и культурные права и свободы – важнейший элемент конституционно-правового положения (статуса) человека и гражданина в Российской Федерации / Е.В. Киричєк // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2012. – № 1 (19). – С. 48–57.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 24 грудня 2015 року № 911-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 50.
3. Конституційне подання Верховного Суду України від 25 березня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/>.
4. Ухвала Конституційного Суду України від 4 липня 2016 року № 50-у/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/v050u710-16>.
5. Рішення Конституційного Суду України 14 червня 2007 року № 3-рп/2007 (справа про перерахунок пенсій військовослужбовців) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1990.
6. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
7. Новітнє вчення про тлумачення правових актів : [навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку] / [В.Г. Ротань, І.Л. Самсін та ін.]. – Х. : Право, 2011. – 752 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2662.
10. Міжнародний пакт ООН про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2002. – № 2.
11. Case of Wiczołek v. Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-96035&filename=001-96035.pdf&TID=thkbhnilzk>.
12. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 3. – Ст. 100.
13. Case of Valkov and others v. Bulgaria [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://dejure.org/dienste/vernetzung/recht\\_sprechung?Gericht=EGMR&Datum=22.10.2009&AktENZEICHEN=39574%2F07](https://dejure.org/dienste/vernetzung/recht_sprechung?Gericht=EGMR&Datum=22.10.2009&AktENZEICHEN=39574%2F07).
14. Тютюнов Н.В. Сущность и специфика пенсионного обеспечения российских военнослужащих / Н.В. Тютюнов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 249–255.
15. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09 квітня 1992 року № 2262-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399.