



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів
України щодо накопичувальної системи державного пенсійного
страхування та єдиних підходів до нарахування пенсій
(реєстр. № 2767-1 від 8 травня 2015 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 2 лютого 2016 року (протокол № 42) на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накопичувальної системи державного пенсійного страхування та єдиних підходів до нарахування пенсій (реєстр. № 2767-1 від 8 травня 2015 року), поданий народними депутатами України Королевською Н.Ю., Солодом Ю.В. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до поданого Законопроекту його метою є здійснення ефективного реформування вітчизняної пенсійної системи, зокрема в частині забезпечення функціонування її другого рівня (накопичувальної системи), наслідком якого стане підвищення рівня соціального захисту та загалом життєвого рівня людей.

За твердженням автора Законопроекту, його прийняття та реалізація сприятиме удосконаленню діючої пенсійної системи України, ефективному впровадженню накопичувальної системи пенсійного страхування, а також забезпеченню належного соціального захисту громадян, у тому числі у сфері їх пенсійного страхування та пенсійного забезпечення.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

У Конституції України зазначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8). Відповідно до частини другої статті 19 Конституції

України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

За приписами Основного Закону України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у старості; пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частини перша, третя статті 46), виключно законом визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92). Прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

У частині першій статті 8 Основного Закону України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий пункту 4.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання). Одним із елементів верховенства права є принцип пропорційності, який означає, зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею.

Як зазначив Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 8-рп/2005 від 11 жовтня 2005 року (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання), конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом статей 1, 3, 6 (частина друга), 8, 19 (частина друга), 22, 23, 24 (частина перша) 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 набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано (пункт 4 мотивувальної частини).

Скасування пенсійного забезпечення за спеціальними законами має супроводжуватися не тільки внесенням змін до законодавства про подальшу сплату на загальних підставах страхових внесків, а й про вирішення питання щодо запровадження відповідних компенсаційних заходів особам, які сплачували страхові внески в підвищених розмірах в минулому, а також скасування обмежень, встановлених статтею 16 Закону України «Про державну службу» та статтею 7 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», які забороняють державним службовцям займатися

іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (за деякими винятками).

Пропозиція про виплату державним службовцям за сплату ними підвищеного страхового внеску компенсації при стажі державної служби не менше 10 років, наявному в особи на 1 січня 2016 року, у розмірах, передбачених Законопроектом, не є компенсацією, адекватною виплатам цих осіб, та не відповідає нормам частини першої статті 24 Основного Закону України, відповідно до яких громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у ратифікованих Україною Загальній декларації прав людини (статті 1, 2, 7), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (статті 14, 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 14), Протоколі № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 1).

Крім того, пропозиція про скасування права на пенсійне забезпечення за нормами Закону України «Про державну службу» для громадян, які відпрацювали на категорійних посадах державних службовців, що передбачені статтею 25 цього Закону, 20 років та вже фактично набули право на призначення пенсій за його нормами, порушує статтю 58 Конституції України (закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи) та статтю 22 Конституції України (при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод).

Так само призведе до порушення конституційних прав громадян (статей 22, 24 та 58 Конституції України) запровадження без проведення відповідних перерахунків пропозиції про внесення змін до пункту 13 розділу XV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо виплати раніше призначених пенсій відповідно до законів України «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про судоустрій і статус суддів».

Внесення змін до статті 124 Розділу XIV³ «Додаткові пенсійні гарантії для окремих категорій осіб» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», якими передбачено призначення певних виплат (наприклад, щомісячної додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесеним до категорій 1-3) в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, не узгоджується з принципом поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та конституційною природою Кабінету

Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 6, частина перша статті 113 Конституції України). За змістом відповідних положень Основного Закону України виключно законом визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; основи соціального захисту (пункти 1 і 6 частини першої статті 92); прийняття законів, в тому числі таких, що стосуються права на відповідні соціальні виплати та їх розмірів, належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Кабінет Міністрів України покликаний вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина та забезпечувати проведення державної політики у всіх сферах суспільного життя, у тому числі у сфері соціального захисту (пункти 2 і 3 частини першої статті 116), засади якої визначаються Конституцією та законами України (стаття 85).

Крім того, не узгоджується із частиною першою статті 113 Основного Закону України пропозиція про покладення на Кабінет Міністрів України відповідно до його рішень управління пенсійними активами Накопичувального фонду (абзац перший частини восьмої статті 78 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" в редакції Законопроекту) з огляду на те, що відповідно до статті 1 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» компанія з управління активами – юридична особа, яка провадить професійну діяльність з управління активами на підставі відповідної ліцензії на провадження такої діяльності.

Водночас, призначення Верховною Радою України членів Ради Накопичувального фонду (абзац третій частини другої статті 81 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" в редакції чинного Закону та Законопроекту) не узгоджується з Конституцією України, яка за парламентом зазначених положень не закріплює.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, висловивши свої зауваження, які, зокрема, стосуються невідповідності окремих положень Законопроекту нормам Основного Закону України, не підтримує прийняття даного Законопроекту у запропонованому вигляді.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накопичувальної системи державного пенсійного страхування та єдиних підходів до нарахування пенсій (реєстр. № 2767-1 від 8 травня 2015 року), поданий народними депутатами України Королевською Н.Ю., Солодом Ю.В., суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету

Р.П.КНЯЗЕВИЧ