



ШУМИЛО

Михайло Миколайович — доктор юридичних наук, старший науковий співробітник відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

За матеріалами наукового повідомлення
на засіданні Президії НАН України
21 грудня 2016 року

Дослідження пенсійної системи України є важливим елементом наукових пошуків у сфері соціального захисту загалом. Як невід’ємна частина економіки країни, пенсійна система зазнає впливу як позитивних, так і негативних процесів, що в ній відбуваються. Загалом можна констатувати активізацію законодавчих змін у сфері спеціального пенсійного забезпечення, запровадження накопичувальної пенсійної системи. Розкрито наявні проблеми форми пенсійного законодавства та його застосування судами.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, пенсійна система, реформа пенсійного законодавства.

Загальні тенденції у пенсійному забезпеченні

Пенсійне забезпечення є фрагментом економічної системи України. Пенсійні права — одні з ключових соціальних прав, визначених Конституцією України та законами України, які не просто проголошені чи задекларовані, а реалізуються і стосуються кожної особи як активного учасника суспільного життя.

Основний Закон проголошує Україну соціальною державою, у його розділі II чітко сказано про те, що громадяни мають право на соціальний захист, який 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. Це право гарантується загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

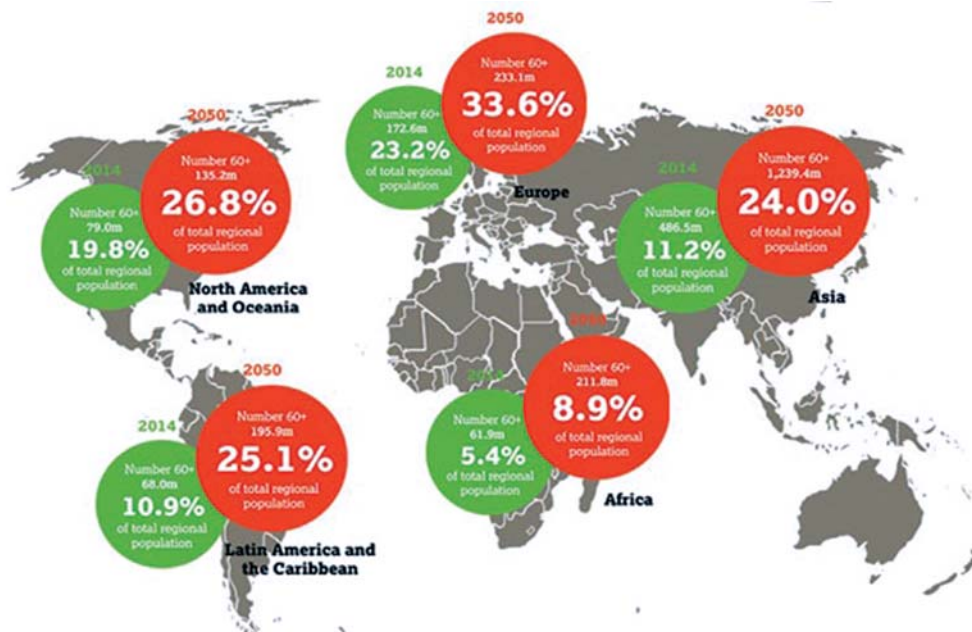


Рис. 1. Інфографік частки людей похилого віку (які досягли 60 років) у різних частинах світу

Пенсії та інші види соціальних виплат і допомоги, які є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Згідно з міжнародним рейтингом Global Age Watch Index¹, який досліджує 96 країн і охоплює 91% всіх людей похилого віку (особи, що досягли 60 років), у світі проживає 901 млн людей похилого віку, що становить 12,3% від усіх жителів планети; до 2030 р. цей показник збільшиться до 1 402 млн, тобто до 16,5%, а в 2050 р. їх кількість сягне 2 092 млн, або 21,5% населення Землі. Сьогодні пенсійне забезпечення не отримують близько 150 млн осіб через відсутність цього інституту соціального захисту в країнах їх проживання.

До 2050 р. в таких країнах, як Китай, Індія, США, кількість пенсіонерів зросте більш як до 100 млн осіб. За підрахунками, жінки, яким виповнилося 60 років, можуть досягти 82-річного віку, чоловіки — 79-річного. Позитивною

тенденцією є те, що з 1990 по 2015 р. кількість країн, які запровадили систему пенсійного забезпечення, збільшилася на 50%.

У Європі кількість осіб, які досягли 60-річного віку, становить 172,6 млн, тобто 23,2% від усіх її жителів. За прогнозами, до 2050 р. цей показник збільшиться до 233,1 млн і становитиме 33,6% жителів Європи. Кількість осіб похилого віку в Азії дорівнює 485,5 млн, тобто 11,2% від усіх жителів регіону. Як прогнозують учені, до 2050 р. цей показник збільшиться до 1 239 млн (24,0% жителів). В Африці число осіб, які досягли 60-річного віку, становить 61,9 млн (5,4% населення); за прогнозами, до 2050 р. цей показник збільшиться до 211,8 млн (8,9% жителів Африки). Кількість осіб, що досягли 60-річного віку, у Латинській Америці дорівнює 68,0 млн (10,9% від загальної чисельності її жителів). За прогнозами, до 2050 р. цей показник збільшиться до 195,9 млн (25,1% населення). У Північній Америці кількість осіб похилого віку становить 79,0 млн (19,8% жителів); за прогнозами, до 2050 р. цей показник збільшиться до 135,2 млн і становитиме 26,8% жителів регіону (рис. 1).

¹ <http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/infographic/>.

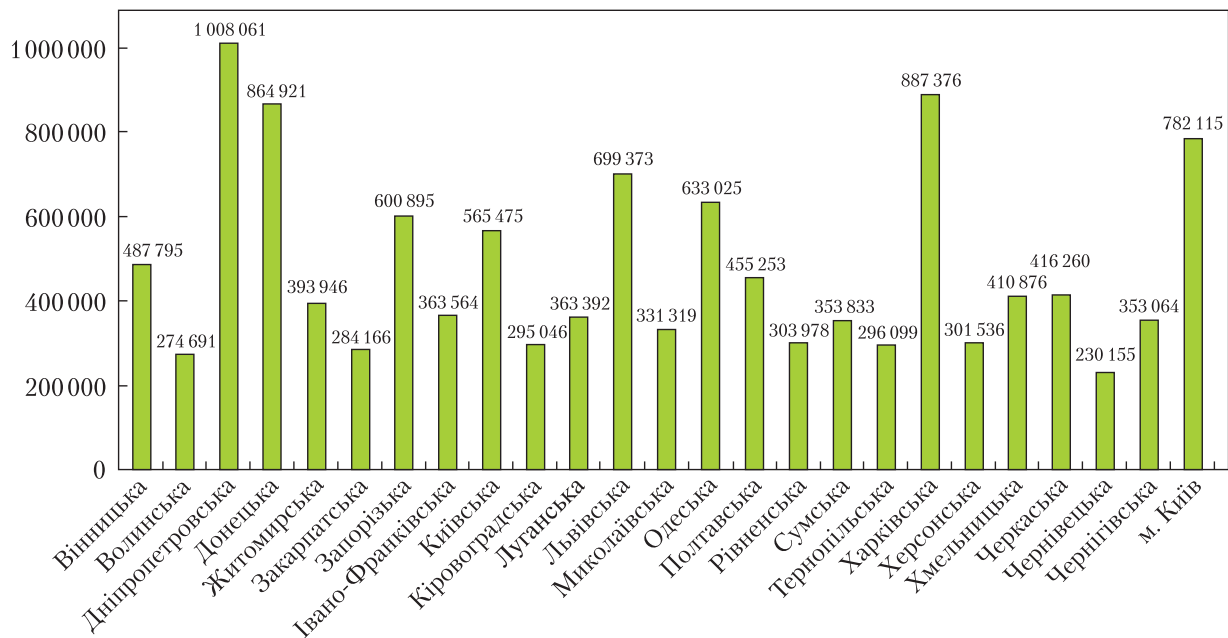


Рис. 2. Чисельність пенсіонерів в Україні станом на 01.10.2016 (за даними Пенсійного фонду України)

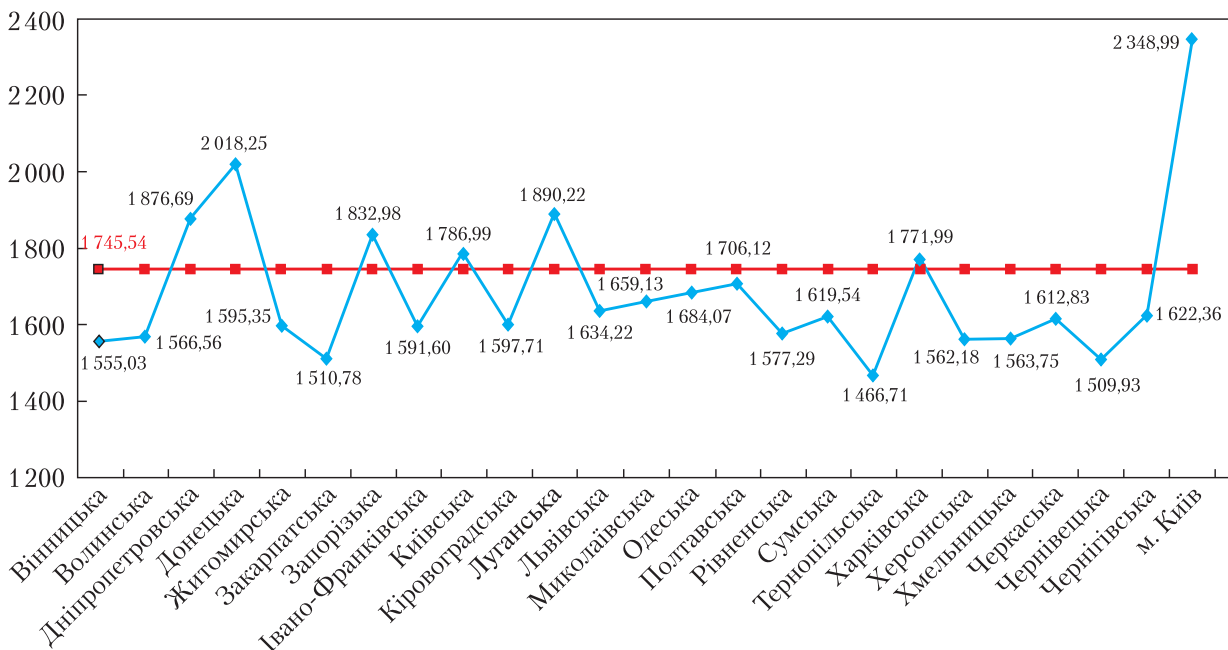


Рис. 3. Середній розмір пенсійної виплати в Україні станом на 01.10.2016 (за даними Пенсійного фонду України)

Україна в цьому рейтингу в 2015 р. посідала 73-тю позицію з 96 країн світу, що є одним із найгірших показників серед країн Східної Європи (гірша ситуація тільки в Молдові — 77-ма позиція). Сусідні країни займають такі позиції: Польща — 32-гу, Словаччина — 40-ву, Угорщина — 39-ту, Румунія — 45-ту, Росія — 65-ту, Білорусь — 64-ту, Латвія — 35-ту, Литва — 63-тю, Естонія — 23-тю, Грузія — 29-ту. До першої п'ятірки увійшли Швейцарія, Норвегія, Швеція, Німеччина, Канада. Останні сходинки рейтингу, починаючи з 92-го місця, займають Пакистан, Західний берег ріки Йордан (Палестина) та Сектор Газа, Мозамбік, Малаві й Афганістан.

За даними Пенсійного фонду України, станом на 1 жовтня 2016 р. в Україні понад 12,2 млн пенсіонерів (рис. 2). Їх кількість значно різниться по регіонах країни. Середній розмір пенсії по країні також коливається залежно від структури економіки того чи іншого регіону, що показано на рис. 3².

Крім економічних факторів слід враховувати й такий важливий аспект, як трансформація і поняття, і сутності соціальної держави.

Зміна парадигми соціального захисту

У контексті майбутнього розвитку системи соціальних прав, меж їх поширення загалом і соціального забезпечення зокрема можна дійти однозначного висновку, що Україна перебуває під впливом сучасних загальносвітових тенденцій. Очевидно, що ХХ ст. було періодом закріплення та утвердження права на соціальний захист. Фактично тоді сформувався основний індекс соціальних прав, який не є вичерпним і буде доповнюватися з розвитком суспільства. Базові соціальні права вже не просто закріплені у конституціях країн світу, а й стали звичними у масовій свідомості громадян. У ХХ ст. було також закладено високі стандарти соціального захисту, яких Україна тільки намагається досягти. У ХХІ ст. вини-

кають нові виклики, основними серед яких є економічні кризи, глобалізація, старіння населення, безробіття, міграція, війни, біженці, внутрішньо переміщені особи та ін. Завданням України є утримання соціальних стандартів та підвищення їх до стандартів Європейського Союзу та Міжнародної організації праці.

Загальносвітовою тенденцією, яку можна спостерігати і в Україні, є відхід від концепції патерналістичної соціальної держави, згідно з якою основний тягар із соціального захисту лежить на державі. Особливо гострою ця проблема є в Україні. Зміна концепції неминуча, держава, хоча й досить повільно, але відходить від патерналізму, що трактується як матеріальне забезпечення всіх без винятку громадян, які перебувають у скруті, у формі прямих виплат з державного бюджету. Сьогодні в Україні можна спостерігати зародження неопатерналістичної держави, в умовах якої соціальна функція здійснюється через більш широке застосування і розширення методів реалізації соціальної політики, спрямованих на запобігання соціальним ризикам.

Крім того, майбутні отримувачі соціального захисту повинні усвідомлювати той факт, що наявність та розмір соціальних виплат залежать від їхньої активної трудової діяльності та участі в соціальному страхуванні. В основу нового підходу до розбудови соціальної держави має бути передусім покладено принцип особистої відповідальності громадян. Кожен повинен робити все можливе для підтримки свого життєвого рівня і зараз, і в майбутньому. Саме впровадження до трудового та соціально-забезпечувального законодавства принципу особистої відповідальності за своє матеріальне забезпечення у старості та на випадок втрати працездатності буде визначальним при формуванні нової парадигми країни соціального добробуту. Держава за таких умов перетворюється із забезпечувача соціального захисту на його гаранта, регулятора й організатора ефективного функціонування соціального захисту громадян.

На нашу думку, прикладом для наслідування щодо розвитку соціальної сфери є Королів-

² http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/category?cat_id=95533&page=1.

ство Нідерланди, яке перебуває у мейнстрімі реформування соціальної сфери в Європі. Новий монарх цієї заможної країни Віллем-Олександр у своєму першому зверненні до парламенту в 2013 р. зазначив: «Класична соціальна держава поволі, але впевнено перетворюється на державу «співучасті суспільства (громадян)»³. Йдеться про те, що державні системи мають почати заохочувати пріоритет самозабезпечення над залежністю від держави.

На жаль, сьогодні в Україні і в стінах парламенту, і в суспільстві, і навіть у науці права соціального забезпечення здебільшого домінує бачення цієї проблеми крізь призму державного соціального забезпечення «від колиски до могили». Проте економічні реалії невблаганні, і якщо ми не почнемо змінювати систему соціального захисту еволюційними методами на основі модерності, то ринкова економіка зробить це революційними методами, чого допустити в жодному разі не можна, оскільки ризики таких змін важкопрогнозовані.

Етапи реформування пенсійної системи в Україні

Пенсійне законодавство в Україні зазнало трьох суттєвих змін — це реформи 1991, 2003 та 2011 років. Нині до цього ряду впевнено можна додати і 2015 рік, який ознаменувався значними законодавчими змінами.

У 2015 р. парламент здійснив, без жодного перебільшення, прорив у реформуванні системи спеціального пенсійного забезпечення. Це значний крок у напрямі встановлення соціальної справедливості у пенсійному забезпеченні. Йдеться передусім про скасування спеціальних пенсій (VIP-пенсій), крім пенсій військово-службовців та науковців. Проте, на нашу думку, у перспективі має залишитися тільки пенсія для військовослужбовців, оскільки це прямо передбачено ст. 17 Конституції України.

³ Nima Sanandaji. *The Dutch rethink the welfare state*. <http://www.newgeography.com/content/004028-the-dutch-rethink-welfare-state>.

Крім того, суттєвих змін зазнало законодавство у частині правового регулювання пенсії за вислугу років. З одного боку, було збільшено страховий стаж, необхідний для призначення цього виду пенсії; з іншого — вперше в історії існування пенсії за вислугу років запроваджено пенсійний вік, який є нижчим від загального, але крім спеціального стажу встановлюється додатковий юридичний факт, без якого призначення пенсії за вислугу років неможливе.

Окремо хотілося б сказати кілька слів про пенсії наукових та науково-педагогічних працівників. У 2015 р. цей вид пенсії вдалося зберегти, однак обрали його у тому ж 2015 р. тільки 114 осіб, не набагато краща ситуація у 2016 р., що приводить до висновку про те, що цей вид пенсії не є привабливим для майбутніх пенсіонерів-науковців. Причина такої ситуації приховується у формулі обрахунку розміру пенсії, а саме можливості її отримання за умови, якщо за основу обрахунку береться лише заробітна плата за основним місцем роботи (наукова установа, ВНЗ). Отже, будь-яка інша зайнятість, чи то наукова робота за сумісництвом, чи то викладання у виші, до суми, з якої обчислюється пенсія, не зараховується.

Не можна оминати увагою й призупинення виплати наукової пенсії особам, яким її призначено, якщо вони продовжують займатися науковою або науково-педагогічною діяльністю. У такому разі вони, згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», можуть отримувати тільки загальну пенсію.

Очевидно, настав час визнати, що спеціальне пенсійне забезпечення для науковців, якого, до речі, немає в жодній країні на пострадянському просторі, перестало бути цінністю. На нашу думку, науковим та науково-педагогічним працівникам необхідно вимагати підвищення заробітної плати, а не працювати в межах прожиткового мінімуму, а потім отримувати жebraцьку пенсію. Високий рівень зарплати у науковій сфері збільшить кількість молодих науковців, призупинить вплив кадрів з науки, а в подальшому дозволить отримувати гідну пенсію без спеціальних преференцій. Для цьо-

го необхідно позбутися насамперед «комплексу престижу», про який сьогодні часто можна почути в наукових колах. Молодому вченому, який тільки приходить у науку, як і будь-кому іншому, потрібна не «престижна», нарахована за особливою формулою, пенсія чи зарплата, а гідна оплата праці, яка згодом трансформується у гідну пенсію.

Переломним для української пенсійної системи може стати 2017 рік, за умови проведення п'ятого етапу реформування пенсійного законодавства, його удосконалення. Йдеться про прийняття проекту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» (реєстр. номер 4608), яким заплановано запровадження другого, накопичувального рівня пенсійної системи. Хоча чинне пенсійне законодавство і передбачає наявність цього рівня, проте його запровадження відкладалося з 2003 р.

Сьогодні вже очевидно, що в умовах існування тільки першого рівня — солідарної системи — про гідне забезпечення пенсіонерів не йдеться. Це зумовлено цілою низкою факторів: демографічна ситуація (солідарна система ефективно працює за умови, що пенсіонери становлять 10–12% від загальної кількості населення в країні; сьогодні в Україні 29% пенсіонерів за віком), трудова міграція (близько 6–7 млн працездатних українців працюють за кордоном, а відповідно, не здійснюють відрахування єдиного соціального внеску), нелегальна зайнятість або офіційна виплата тільки мінімальної зарплати, а решти «у конвертах». Усі ці фактори свідчать про необхідність часткового розвантаження солідарної пенсійної системи та закладання основи для створення додаткового джерела пенсійних виплат.

Не можна ігнорувати і третій рівень пенсійної системи — недержавне пенсійне забезпечення, проте рівень участі громадян у ньому коливається в межах 10%, крім того, ефективність цього рівня пенсійної системи прямо залежить від ефективності розвитку економіки країни.

Отже, в Україні, в разі прийняття відповідних нормативно-правових актів, буде сформовано повноцінну трирівневу систему пенсійного забезпечення, коли особа, яка досягла пенсійного віку, отримуватиме пенсію як мінімум з двох джерел — пенсійного фонду (солідарна пенсія) та накопичувального фонду (фонду чи банку, який вибере сам пенсіонер), а за умови участі в недержавному пенсійному забезпеченні — ще й з приватного пенсійного фонду. До речі, слід зауважити, що запровадження накопичувального рівня пенсійної системи в обов'язковому порядку стосуватиметься тільки осіб, які не досягли 35 років. Якщо особа вже досягла 35-річного віку, то участь у другому рівні є добровільною.

Форма пенсійного забезпечення

Окремо потрібно зупинитися на формі пенсійної реформи 2017 р. Вище зазначалося, що пенсійне законодавство чотири рази зазнало суттєвого реформування, однак і до форми, і до змісту таких нововведень є низка застережень. Одним із головних недоліків попередніх пенсійних реформ була хибність вибору форми їх проведення. На нашу думку, реформування пенсійного забезпечення слід проводити із залученням широкого кола фахівців у сфері права, економіки, демографії тощо, зокрема вчених-юристів, економістів-практиків та представників громадянського суспільства. Потрібно розробити концепцію реформування пенсійного законодавства України, очевидною є необхідність його систематизації. Кінцевим результатом пенсійної реформи має стати Пенсійний кодекс України, що врахує положення чинного законодавства, а також закріпить новели, які вдосконалять пенсійне забезпечення громадян.

Можна констатувати, що пенсійне законодавство сьогодні перетворилося на заплутану й незрозумілу пересічному громадянину павутину правових норм. На жаль, відбулася інфляція пенсійного законодавства, яка шкодить пенсійній системі України. Зі збільшенням кількості нормативно-правових актів дієвість

правового регулювання не підвищується, а в окремих випадках знижується. Усі ці чинники призводять до неправильного застосування законодавчих норм, і, як наслідок, значну частину адміністративних справ становлять саме спори про призначення, виплату та перерахунків пенсії.

Єдиним виходом із ситуації, що склалася, може бути прийняття Пенсійного кодексу України — єдиного, консолідованого нормативно-правового акта, що об'єднає всі три рівні пенсійної системи України, спеціальне пенсійне забезпечення, а також питання сплати єдиного соціального внеску, призначення, виплати та перерахунку пенсій. Кодифікацію потрібно розглядати як завершення пенсійної реформи в Україні, оскільки так звані реформи 1991, 2003, 2011 та 2015 рр. не можна назвати завершеними. Вони тільки частково реформували окремі аспекти пенсійного забезпечення; це були етапи єдиної багаторічної пенсійної реформи, яка розтягнулася більш ніж на 20 років і підсумком якої має стати Пенсійний кодекс України. Проте, як бачимо, у 2017 р. пенсійну реформу заплановано провести шляхом внесення змін до 35 законів України та зміни назви основного пенсійного Закону України з «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» на «Про систему пенсійного забезпечення та загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Така форма викликає сумніви та низку застережень.

Розгляд пенсійних справ судами як показник ефективності пенсійного законодавства

Без перебільшення, важливою проблемою сучасної пенсійної системи є застосування пенсійного законодавства судами. У цьому контексті можна виокремити три головні складові: застосування пенсійного законодавства у межах конституційної та адміністративної юстиції, а також Європейським судом з прав людини.

Важливу роль у гарантуванні дотримання норм Конституції загалом і соціальних прав зокрема відіграє Конституційний Суд України

(КСУ), який є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Завданням КСУ є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України. Тобто КСУ є органом, який не допускає звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинного законодавства, у тому числі й постанов Кабінету Міністрів України. Загалом за всю свою діяльність починаючи з 18 жовтня 1996 р. КСУ прийняв 20 рішень, які тією чи іншою мірою стосувалися права на соціальний захист. Ці рішення можна класифікувати за предметом спору, а саме: щодо відповідності Конституції положень законів України про бюджет — 6 рішень; про соціальний захист спеціальних категорій громадян (державні службовці, працівники органів внутрішніх справ, прокуратури, військовослужбовці тощо) — 5 рішень; щодо соціального захисту суддів — 4 рішення; щодо питань про нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання — 2 рішення; інші питання: щодо тимчасової непрацездатності — 1 справа, щодо судової підвідомчості соціальних справ — 1 справа, щодо виплати пенсії особам, які постійно проживають за кордоном, — 1 справа.

Абсолютно справедливим є Рішення КСУ щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 2 ч. 1 ст. 49, другого речення ст. 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 07.10.2009 р. № 25-рп/2009. У конституційному поданні порушено питання про визнання неконституційними окремих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо припинення виплати пенсії пенсіонерам на час постійного проживання за кордоном у разі, якщо Україна не уклала з відповідною державою міжнародний договір з питань пенсійного забезпечення і якщо згоду на обов'язковість такого міжнародного договору не надано Верховною Радою України.

У цьому випадку Суд вказав, що оспорюваними нормами Закону конституційне право на соціальний захист поставлено в залежність

від факту укладання Україною та відповідною державою міжнародного договору з питань пенсійного забезпечення. Отже, держава, всупереч конституційним гарантіям соціального захисту для всіх осіб, що мають право на отримання пенсії у старості, на законодавчому рівні позбавила цього права пенсіонерів у випадках, коли вони обрали постійним місцем проживання країну, з якою не укладено відповідного договору. З огляду на правову, соціальну природу пенсій, право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава відповідно до конституційних принципів зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначено пенсію, — в Україні чи за її межами.

Зважаючи на вищевикладене, положення Закону щодо припинення виплати пенсії пенсіонерам на час постійного проживання (перебування) за кордоном у разі, якщо Україна не уклала з відповідною державою міжнародний договір, суперечать приписам Конституції України стосовно утвердження і забезпечення прав і свобод людини, неприпустимості обмеження конституційних прав і свобод, рівності конституційних прав громадян незалежно від місця проживання, гарантування піклування та захисту громадянам України, які перебувають за її межами, права на соціальний захист у старості.

Отже, КСУ визнав такими, що не відповідають Конституції України, відповідні положення як такі, що порушують конституційне право на соціальний захист. Це Рішення досі не знайшло свого відображення у Законі і не виконується Пенсійним фондом України, хоча на таку позицію Конституційного Суду вказано в п. 2 Інформаційного листа Вищого адміністративного суду України від 18.02.2014 № 212/11/14-14, який передбачає, що з 7 жовтня 2009 р. виплата пенсії громадянам, які виїхали на постійне місце проживання за кордон, регулюється нормами Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» з урахуванням Рішення КСУ від 7 жовтня 2009 р. № 25-рп/2009.

Другою важливою проблемою сучасної пенсійної системи є те, що, за статистикою, частка звернень до адміністративних судів з позовами у сфері соціального забезпечення є другою за величиною після податкових спорів. Це свідчить як про неефективність пенсійного законодавства, так і про проблеми правозастосування останнього на рівні районних відділень Пенсійного фонду та в судах.

У зв'язку з тим, що кількість пенсійних спорів досить значна, об'єктивно назріла необхідність виділення їх серед інших адміністративних спорів. Проте навіть в узагальненні судової практики щодо пенсійних спорів жодного разу не використовується поняття «пенсійний спір» або «пенсійна справа». Узагальнення Вищого адміністративного суду України (ВАСУ) та постанови Пленуму Верховного Суду України (ВСУ) уникають терміна «пенсійні справи», хоча за своєю суттю узагальнюють їх окремі аспекти. Безумовно, з доданням терміна «пенсійна справа» до чинного законодавства проблеми правозастосування пенсійного забезпечення не вирішаться автоматично. Проте це дозволить бачити реальну кількість пенсійних справ у судах першої інстанції, апеляції та касації. Вивчення ж цих конкретних справ може сприяти узагальненню судової практики саме зі спорів, що виникають при захисті права на пенсію. На нашу думку, необхідно не тільки на теоретичному, а й на законодавчому рівні виділяти категорії проваджень щодо пенсійного забезпечення. Це зумовлено тим, що йдеться про реалізацію одного з найголовніших соціальних прав людини — права на пенсійне забезпечення.

Справжнього резонансу набуло рішення ВСУ, який у 2015 р. взяв безпосередню участь у порушенні права особи на пенсію у зв'язку з втратою годувальника. Мається на увазі постанова Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ від 10.03.2015 р. № 21-615а14, якою встановлено, що перелік непрацездатних членів сім'ї, яким може бути призначено пенсію у зв'язку із втратою годувальника, є поосібним і вичерпним.

Йдеться про те, що у березні 2013 р. громадянка Б. (інвалід III групи) звернулася до суду з

позовом про визнання неправомірною відмови управління Пенсійного фонду України (ПФУ) призначити їй пенсію у зв'язку із втратою годувальника відповідно до вимог ч. 1 ст. 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058. На обґрунтування позову було зазначено, що вона є непрацездатною особою, яка перебувала на утриманні померлого чоловіка, з яким фактично проживала однією сім'єю, його пенсія була для неї постійним і основним джерелом існування. Енергодарський міський суд Запорізької області рішенням від 16.01.2013 р. встановив факти проживання громадянки Б. однією сім'єю з годувальником без реєстрації шлюбу з 10.01.2004 р. по 29.09.2012 р. (8 років) та її перебування на утриманні у годувальника.

Пройшовши усі інстанції адміністративної юстиції, громадянка Б. змушена була звернутися до ВСУ з приводу неоднакового застосування ВАСУ однієї й тієї самої норми, а саме ст. 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», у подібних правовідносинах. В ідентичних справах ВАСУ зайняв позицію саме громадян, а не ПФУ, це підтверджується ухвалами ВАСУ від 12.09.2013 р. № К/800/7513/13, від 07.02.2013 р. № К/800/2066/13, від 30.01.2014 р. № К/9991/94144/11, постановою ВАСУ від 22.10.2013 р. № К/800/21182/13, у яких судом було встановлено, що фактичне проживання чоловіка та жінки однією сім'єю без шлюбу, перебування одного з них на утриманні померлого годувальника є підставою для призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника.

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ у своїй постанові встановила, що ст. 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачає, що пенсія у зв'язку із втратою годувальника призначається непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні, за наявності в годувальника на день смерті страхового стажу, який був би необхідний йому для призначення пенсії за III групою інвалідності, а в разі смерті пенсіонера або осіб, зазначених у ч. 2 ст. 32

цього Закону, — незалежно від тривалості страхового стажу. Згідно з ч. 2 цієї статті, непрацездатними членами сім'ї вважаються, зокрема: чоловік (дружина), батько, мати, якщо вони є інвалідами або досягли пенсійного віку, передбаченого ст. 26 цього Закону.

Проаналізувавши наведені норми Закону, Колегія зробила висновок, що зі змісту цих норм убачається, що перелік непрацездатних членів сім'ї, яким може бути призначено пенсію у зв'язку з втратою годувальника, є посібним і вичерпним. Вони не містять правил (вельнь), згідно з якими до непрацездатних членів сім'ї померлого годувальника можна відносити осіб за іншими критеріями (ознаками) визначення поняття сім'ї, як-от спільне проживання і ведення господарства, спільний побут, набуття характерних взаємних прав та обов'язків. Однак щодо цієї частини рішення варто зазначити, що у постанові відбулася підміна понять, оскільки судді виходили не зі змісту статті, а з її форми, тобто лексичної характеристики, про що свідчить і резолютивна частина.

Як впливає з вищенаведеного, постанова ВСУ суперечить сталій судовій практиці ВАСУ, чим завдала непоправної шкоди реалізації особою права на пенсію. Наведена справа оголила кілька ключових проблем, які сьогодні існують в українській системі верховного правосуддя: 1) застосування виключно нормативного підходу; 2) нехтування правовими позиціями вищого спеціалізованого суду та переформатування правозастосовної практики у хибному, неконституційному напрямі. Це ставить під сумнів правосудність постанови Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ від 10.03.2015 р. № 21-615a14, яка змінила хід судової практики і не підлягає оскарженню. Аргументи, наведені у постанові, є поверховими і свідчать про відсутність розуміння правової природи соціальних законів, їх сутності.

На нашу думку, ВСУ має виходити не з простого застосування норми закону, а з духу закону, а також сприяти однаковості застосування правових норм. Якщо спільне проживання може породжувати сімейні, житлові, цивільні,

спадкові та інші правовідносини, то чому воно не може породжувати пенсійні правовідносини? Питання не риторичне, а чітко сформульоване, і ВСУ відповів на нього неправильно, продемонструвавши наслідування радянських традицій «сліпого формалізму» та застосування нормативістського підходу, чим виявив свою безпорадність. Великий сумнів викликає також відповідність цього рішення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а отже, ця справа має успішні перспективи розгляду в Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ), який, слід нагадати, розглядає право на пенсію, як і інші соціальні права, не інакше як власність, навіть за тих умов, коли пенсія не виплачена, а є тільки правом. Отже, якщо керуватися правовими позиціями ЄСПЛ, то ВСУ позбавив не тільки права на пенсію, а й права на власність, що, без сумніву, завдає значної шкоди авторитету судової влади.

Наведене вище залишає без відповіді питання про логіку в постанові ВСУ, якою позбавили права на пенсію у зв'язку з втратою годувальника осіб, що проживали спільно з годувальником, перебували на його утриманні й фактично були сім'єю. Це питання є особливо важливим у світлі того, що пенсія у зв'язку з втратою годувальника є не соціальною гарантійною виплатою з бюджету держави, а соціальною страховою виплатою з бюджету ПФУ, оскільки можлива лише за умови наявності у самого годувальника необхідного страхового стажу.

Очевидно, йдеться про набагато глибшу проблему правозастосування, і, на нашу думку, це проблема світоглядна, проблема вибору цінностей. Що є цінністю? Норма закону, написана для людини, чи право людини, а отже, сама людина, яку має обслуговувати закон? Основою європейських цінностей є не лише декларативно закріплене право людини, а й підкріплення цього права багаторічною практикою ЄСПЛ. Саме дотримання, а не лише закріплення європейських цінностей є характеристикою європейської держави. Сьогодні з жalem можна констатувати, що далі декларації прав ВСУ, принаймні в питанні пенсії у зв'язку з втратою годувальника, не пішов.

Європейський суд з прав людини на захисті пенсійних прав

На важливості практики ЄСПЛ неодноразово наголошували як представники правничої науки, так і судді, правозахисники, адвокати. Позитивний вплив рішень Суду є очевидним і безперечним для оздоровлення та європеїзації української правової системи. Жодне поважне сучасне дослідження у сфері права не обходиться без аналізу практики ЄСПЛ. Не є винятком і право соціального забезпечення загалом та пенсійне право зокрема. До 2016 р. дослідники проблем пенсійного забезпечення, реформи пенсійної системи України аналізували здебільшого рішення ЄСПЛ «Пічкур проти України» (Case of Pichkur v. Ukraine), заява № 10441/06, яке набуло чинності 07.02.2014 р.

Суть справи полягала в тому, що осіб, які виїжджають на постійне місце проживання за кордон, позбавляють права на отримання пенсії. Наведене рішення ЄСПЛ є безпрецедентним для юридичної практики у сфері захисту права на пенсію. Уперше було розглянуто пенсійну справу щодо України і прийнято по ній рішення на користь заявника. Цікавою особливістю цього рішення є те, що ЄСПЛ взяв до уваги і детально проаналізував рішення КСУ. Врахування позиції національного органу конституційного контролю є свідченням того, що не тільки КСУ посилається на правові позиції ЄСПЛ, а що в питаннях щодо України цей процес взаємний. Результатом розгляду цієї справи була підтримка рішення КСУ і зобов'язання України виплатити пенсію гр. Пічкуру.

12 липня 2016 р. ЄСПЛ знову звернув свою увагу на пенсійне забезпечення і ухвалив рішення у справі «Петриченко проти України» (Case of Petrychenko v. Ukraine), заява № 2586/07 (зауважимо, що справу було розпочато 12 грудня 2006 р.). Суд визнав порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у зв'язку з тим, що у цій справі національні суди не розглянули доводи заявника з прямим посиланням на ст. 46 Конституції України про те, що розмір його

пенсії був нижчим від установленого у відповідний час прожиткового мінімуму. Як наслідок, ЄСПЛ постановив, що Україна упродовж 3 місяців має сплатити заявнику 1 200 євро відшкодування моральної шкоди і додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватися.

Таке рішення спричинило сплеск публікацій політиків-популістів та їхніх штатних «експертів» у сфері соціального захисту під заголовками на кшталт «Європейський суд визнав, що мізерні українські пенсії є порушенням прав людини». Ці публікації фактично маніпулювали суттю рішення ЄСПЛ. Очевидно, щоб уникнути різночитання і розставити правильні акценти у цій справі, потрібні відповідні рефлексії наукового товариства щодо зазначеного рішення ЄСПЛ.

Передусім аналіз рішення ЄСПЛ красномовно свідчить про те, що воно має формальний, а не змістовий характер. Тобто Суд вказав на порушення форми розгляду, а саме на те, що заявник скаржився за п. 1 ст. 6 Конвенції, що національні суди не розглянули його доводи про те, що розмір його пенсії було встановлено всупереч вимогам Конституції. Пунктом 1 ст. 6 Конвенції передбачено: «Кожен має право на справедливий ... розгляд його справи ... судом, ... який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру...».

Йдеться про те, що у жовтні 2004 р. заявник звернувся до Оболонського районного суду м. Києва з позовом до районного управління ПФУ про виплату стверджуваної заборгованості з виплати пенсії та відшкодування моральної шкоди. У своєму позові заявник зазначав, зокрема, що за ст. 46 Конституції України він має право на пенсію у розмірі, не нижчому від прожиткового мінімуму. Проте у відповідний час розмір його пенсії був нижчим за встановлений розмір прожиткового мінімуму. 25 жовтня 2004 р. суд відмовив заявнику в задоволенні позову у зв'язку з необґрунтованістю, зазначивши, що ПФУ не було допущено порушення підзаконних актів. 3 лютого 2005 р. та 14 червня 2006 р. відповідно Апеляційний суд м. Києва та ВАСУ залишили рішення суду

першої інстанції без змін. Жоден з цих судів не розглянув доводи заявника за ст. 46 Конституції щодо невідповідності розміру його пенсії прожитковому мінімуму.

Таким чином, суті питання ЄСПЛ не торкався, а обмежився лише тим, що аргументи гр. Петриченка не бралися до уваги національними судами. Це рішення є універсальним і може бути застосоване до будь-якої категорії справ, якщо на якомусь етапі судового розгляду не буде враховано аргументи чи докази, особливо якщо вони визначені законами України. Більше того, ЄСПЛ вже вдруге звертає увагу на цю проблему, оскільки ідентичне рішення щодо України, також у сфері пенсійного забезпечення, було прийнято у 2006 р. у справі «Проніна проти України» (Case of Pronina v. Ukraine), заява № 63566/00.

Отже, рішення ЄСПЛ жодним чином не дає оцінки розміру пенсії в Україні і тим паче не визнає низький розмір пенсії порушенням прав особи. Крім того, заявникам було відмовлено в той період, коли тільки-но було запроваджено пенсійно-страхову систему і розпочався відхід від аліментарних принципів пенсіонування. Сьогодні пенсій, які виплачуються в солідарній системі і які були б нижчими за прожитковий мінімум, немає, а отже, можна констатувати, що рішення ЄСПЛ актуальне тільки в ретроспективному розумінні і стосується конкретних заявників. Проте воно порушує інше важливе питання, що суди ігнорують прямі приписи, у цьому випадку — конституційні гарантії.

Незважаючи на формально-юридичну складову рішення ЄСПЛ у справах Петриченка і Проніної, не можна залишити поза межами наукового аналізу власне сутнісну складову. Йдеться не стільки про рішення, скільки про норму Конституції, на яку посилаються заявники. Важливим аспектом порушеного питання є те, що Конституцію України прийнято в 1996 р., тобто до часу запровадження пенсійного страхування як передумови виникнення пенсійно-забезпечувальних правовідносин.

На нашу думку, ця конституційна гарантія не враховує надзвичайно важливого аспекту,

а саме того, що пенсійна система нині функціонує на засадах страхування. А отже, виникає закономірне питання: чи можна застосовувати конституційну гарантію до правовідносин, які залежать не від соціальної політики держави загалом, а від особистого страхового внеску? На нашу думку, такий підхід під гаслами соціального захисту всіх у межах соціальної держави призводить до зрівнялівки. Адже особи, які добросовісно брали участь у пенсійному страхуванні, набули права на пенсію і отримують мінімальний розмір пенсії, що відповідає прожитковому мінімуму, поставлені в однакові умови з особами, які з різних причин не забезпечили собі своїми страховими внесками мінімальний розмір пенсії.

Очевидно, що таке розуміння Конституції має зазнати змін, а саму норму Конституції потрібно розтлумачити так, щоб було зрозуміло, які саме соціальні права мають у грошовому

еквіваленті бути не нижчими за прожитковий мінімум.

Висновки

На завершення можна зробити загальний висновок, що пенсійне забезпечення в Україні далеке від досконалості як за формою, так і за змістом. Однак при цьому слід визнати, що ідеальних пенсійних систем не існує. Кожна країна намагається по-своєму гарантувати гідну пенсію виходячи з власних демографічних, економічних, політичних та суспільних обставин, не є винятком і Україна. Головне, на нашу думку, те, що процес змін у сфері пенсійного забезпечення триває, він не зупинився. І хоча зміни, що відбуваються сьогодні, не є безспірними, викликають у великої частини населення невдоволення і навіть обурення, вони здебільшого все ж оздоровлюють пенсійну систему.

M.M. Shumylo

Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine (Kyiv)

CURRENT STATE AND PROSPECTS OF PENSION SYSTEM IN UKRAINE

Research in the sphere of Ukrainian pension system is an important element of the welfare research as a whole. Being an integral part of the economy, pension system is subject to both positive and negative trends. Legislative changes in the field of special pension are currently observed, an introduction of a funded pension system is noted. The existing problems of pension legislation and its application by the courts are examined.

Keywords: pension, pension system, the reform of pension legislation.