

До № 5391 від 01.12.2009 р.,
н.д. М.Кульчинський, З.Шкутяк

В И С Н О В О К
на проект Закону України «Про скасування привілеїв у пенсійному
забезпеченні»
(№ 5391 від 01.12.2009 р.)

Законопроектом пропонується з дня опублікування закону скасувати право осіб на отримання пенсій відповідно до законів України «Про державну службу», «Про Національний банк України», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про статус суддів», «Про судову експертизу», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про наукову та науково-технічну діяльність», Митного кодексу України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України. Відповідні права, передбачені пенсійною системою України, на думку авторів законопроекту, суперечать частині другій статті 24 Конституції України, якою передбачено, що «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. Пропонується вважати (як це засвідчує пояснювальна записка), що робота зазначених осіб на відповідних посадах належить до “інших ознак”.

Пропонується також проводити обчислення розмірів цих пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Крім того, для обчислення розмірів пенсій особам, яким були призначені пенсії до 31 грудня 2003 року включно, передбачено, що може застосовуватися порядок обчислення пенсій, що встановлений в Законі України «Про пенсійне забезпечення», та порядок перерахунку пенсій, що встановлений в статті 43 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Головне науково-експертне управління не підтримує законодавчу пропозицію з наступних міркувань:

1. Приводом появи законопроекту є довільне трактування авторами законопроекту зазначеного положення статті 24 Конституції України щодо належності роботи зазначених осіб на відповідних посадах до “інших ознак”, що суперечить статті 147 Конституції України, яка визначає виключне право Конституційного Суду України давати офіційне тлумачення Конституції України.

При цьому не було взято до уваги, що Конституційний Суд України неодноразово розглядав проблеми, пов'язані з реалізацією права на соціальний захист і неприпустимістю обмеження конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. У своїх рішеннях ним зазначалося, що пільги, компенсації, гарантії є видом соціальної допомоги і необхідною складовою конституційного права на достатній життєвий рівень, тому звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається (рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року N 8-рп/99, від 20 березня 2002 року N 5-рп/2002 від 17 березня 2004 року N 7-рп/2004, від 1 грудня 2004 року N 20-рп/2004).

У своєму Рішенні у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання від 11 жовтня 2005 року N 1-21/2005 Конституційний Суд України визначив, що Конституція та закони України можуть виокремлювати певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, яким пенсія призначається за спеціальними законами (абзац 14 пункту 5). Встановивши в законі правові підстави призначення пенсій, їх розміри, порядок обчислення і виплати, законодавець може визначати як загальні умови їх призначення, так і особливості набуття права на пенсію, включаючи для окремих категорій громадян пільгові умови призначення пенсії залежно від ряду об'єктивно значущих обставин, що характеризують трудову діяльність - особливості умов праці, професія, виконувані функції, кваліфікаційні вимоги, обмеження, ступінь відповідальності тощо (абзац 3 пункту 5).

На нашу думку, ні саму роботу державних службовців, ні систему їх пенсійного забезпечення, визначену в зазначених законах, не можна вважати привілеєм, оскільки вона є невід'ємною складовою частиною їх матеріального та соціально-побутового забезпечення (розділ VII Закону України «Про державну службу»), що відображає їх соціальний статус та має забезпечувати достатні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти залученню та укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю (стаття 33 зазначеного Закону).

Відповідно до статті 4 Закону України «Про державну службу» «право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження,

соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України».

Необхідно також враховувати особливості відповідальної роботи державних службовців, які, зокрема для виконання невідкладної і непередбаченої роботи, зобов'язані за розпорядженням керівника органу, в якому вони працюють, з'являтися на службу у вихідні, святкові та неробочі дні, можуть бути відкликані із щорічної або додаткової відпустки (стаття 20 Закону України «Про державну службу»).

Водночас, всупереч численним заявам щодо надзвичайно високих заробітних плат і пенсій державних службовців, варто зазначити, що розміри заробітної плати державних службовців регулюється Кабінетом Міністрів України і є досить поміркованими. За офіційною інформацією Держкомстату України, в 2009 р. середньомісячна заробітна плата в розрахунку на одного штатного працівника у сфері державного управління складала 2513 грн., що нижче, ніж у більшості галузей промисловості та значно нижче, ніж в авіаційному транспорті – 5106 грн. та у сфері фінансової діяльності - 4038 гривень.

Варто також зазначити, що державні службовці сплачують внески до Пенсійного фонду у розмірі 5% від заробітної плати, в той час, як для одержувачів пенсій на загальних підставах, розмір таких внесків складає 2 %. При цьому розміри пенсій державних службовців, що фінансуються за рахунок коштів Пенсійного фонду, обчислюються на загальних підставах.

Особливістю пенсійного забезпечення державних службовців є також те, що воно враховує необхідність компенсації втрати їх доходів у зв'язку з обмеженнями, встановленими статтею 16 Закону України «Про державну службу» та статтею 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією», що забороняють державним службовцям здійснювати підприємницьку діяльність, безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (за деякими винятками) тощо. Заборона здобувати додаткові доходи та невеликі розміри заробітної плати державних службовців фактично не дозволяють їм скористатися можливістю участі у додатковому недержавному пенсійному забезпеченні, накопичувати кошти в фінансових установах на випадок втрати роботи у зв'язку з хворобою, виходом на пенсію за віком тощо, як це можуть здійснити висококваліфіковані фахівці інших галузей економіки.

Спеціальні системи пенсійного забезпечення державних службовців існують в більшості країн світу, зокрема, в країнах ЄС, США, Японії, Австралії, Великобританії. Однією з найстаріших систем пенсійного забезпечення державних службовців вважається французька, створена ще у 1790 році, яка розглядає пенсійне забезпечення однією з фундаментальних гарантій державних службовців, елементом їх правового статусу.

В Законі України «Про державну службу» (першому на пострадянському просторі), розробленому у 1993 р. науковцями Інституту держави і права НАН України та Харківської юридичної академії з залученням фахівців Канади і Франції була використана визнана у світі французька система організації державної служби, що включає зокрема системи кадрового забезпечення, відповідальності, просування по службі, матеріального та соціального забезпечення, в тому числі і пенсійного забезпечення. Аналогічна система була прийнята в Росії лише у 2001 році.

Що стосується права осіб на отримання пенсій відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», то воно, на нашу думку, вочевидь не є привілеєм, оскільки компенсує втрати здоров'я героям чорнобильцям та постраждалим від чорнобильського лиха.

2. Запропоноване скасування права осіб на отримання пенсій відповідно до зазначених Законів суперечить статті 22 Конституції України, якою встановлено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

3. Запропонований у законопроекті перерахунок раніше призначених пенсій, що зменшує їх розмір, суперечить статті 58 Конституції України, яка встановлює, що Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

4. Законопроект не відповідає вимогам законодавчої техніки.

Узагальнюючий висновок. За результатами розгляду в першому читанні законопроект пропонується відхилити.

Керівник Головного управління

В.БОРДЕНЮК