

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 15 (28)

Суми – 2019

**SECTION 8
JUDICIARY; LAW ENFORCEMENT AGENCIES;
PROSECUTOR AND LEGAL OFFICE**

**СЕКЦІЯ 8
СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА Й АДВОКАТУРА**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i15.p101>

ПРОБЛЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ



*Кучма Ольга Леонідівна,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

В статті наголошується на тому, що відсутність механізму реалізації законодавчої норми порушує право особи на пенсійне забезпечення (в тому числі, перерахунок пенсії) оскільки унеможливорює фактичну реалізацію прав, встановлених нормативно-правовим актами. Для вирішення цієї проблеми у правовому регулюванні перерахунку пенсій працівників прокуратури в статті запропоновано удосконалити законодавство: передбачити на законодавчому рівні, що на час відсутності документу, який регулює умови та порядок перерахунку пенсій, призначених працівникам прокуратури, перерахунок пенсій працівникам прокуратури необхідно здійснювати на умовах і в порядку, визначеному Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Акцентовано увагу, що наявність в законі відсилочних норм до законодавства, яке вже діє на час набрання законом юридичної сили надає можливість особі реалізувати право, для якого ще не існує спеціальний механізм реалізації та стимулює уповноважений орган оперативніше працювати над розробкою і прийняттям документів.

Пенсійне забезпечення тісно пов'язано із фінансовими можливостями держави. Механізм перерахунку пенсії впливає на фінансовий результат і законодавець запропонував регулювати механізм перерахунку пенсії на рівні постанов Кабінету Міністрів України ймовірно тому, що до даного нормативно-правового акта простіше вносити зміни. В роботі наголошено на тому, що пенсіонери не повинні бути заручниками фінансових коливань та повинні мати стабільні правовідносини у сфері пенсійного забезпечення, в тому числі, і в частині перерахунку пенсій.

В статті надано оцінку суперечливій ситуації з правом на пенсійне забезпечення працівників прокуратури в аспекті пенсійного реформування в частині скасування спеціальних пенсій та обґрунтовано пріоритетність застосування законодавчих актів у питанні регулювання пенсійних відносин працівників прокуратури; здійснено аналіз дії в часі нормативно-правових актів протягом останніх років та визначено пріоритетність їх застосування.

Ключові слова: працівник прокуратури, перерахунок пенсії, відсилочні норми, пенсіонер, пенсія.

Kuchma O.L. Problems of pension protection of professional employees. The article emphasizes that the lack of a mechanism for implementing the legislative norm violates the right of a person to a

pension provision (including the recalculation of a pension) as it makes impossible the actual realization of the rights established by regulatory acts. To solve this problem in the legal regulation of the recalculation of pensions of employees of the prosecutor's office the article proposes to improve the legislation: to foresee at the legislative level that at the time of absence of a document regulating the conditions and procedure for recalculating pensions intended for employees of the prosecutor's office, the recalculation of pensions to employees of the prosecutor's office should be carried out on conditions and in the manner prescribed by the Law of Ukraine «On Pension Provision of Persons Released from Military Service, and some Other Persons».

It is emphasized that the presence in the law of post-secondary norms to the law, which is already in force at the time of the entry into force of the law, provides the opportunity for a person to exercise the right for which there is no special mechanism of implementation yet and encourages the authorized body to work more quickly on the development and adoption of documents.

Pension provision is closely linked to the financial capabilities of the state. The mechanism for recalculating pensions affects the financial result and the legislator proposed to regulate the mechanism of pension reform at the level of decisions of the Cabinet of Ministers of Ukraine probably because it is easier to make changes to this normative legal act. The paper emphasizes that pensioners should not be hostage to financial fluctuations and should have stable legal relations in the field of pensions, including, in the part of the recalculation of pensions.

The article presents an assessment of the controversial situation with the right to pensions of employees of the prosecutor's office in the aspect of pension reform in the part of the abolition of special pensions and justifies the priority of the application of legislative acts on the regulation of pension relations of prosecutors; the analysis of the action in time of normative legal acts has been carried out during the last years and the priority of their application has been determined.

Key words: employee of the prosecutor's office, pension recount, post-graduate rates, pensioner, pension.

Актуальність теми. Пенсійне забезпечення є складовою соціального забезпечення держави та покликане забезпечити гідний рівень життя пенсіонерів. Для цього необхідні дві основні умови: належне фінансове підґрунтя та якісна законодавча база. На жаль, обидві умови наразі знаходяться на неналежному рівні, що не дає можливості стверджувати про гідний рівень пенсійного забезпечення. Враховуючи те, що для переважної частини пенсіонерів їхня пенсія є основним або єдиним джерелом доходу, тема належного пенсійного забезпечення є своєчасною і актуальною. Проблеми пенсійного забезпечення стосуються різних категорій пенсіонерів, в тому числі і працівників прокуратури. Окремі проблемні аспекти пенсійного забезпечення працівників прокуратури будуть розглянуті у даній статті.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання реформування пенсійного забезпечення досліджували В. М. Андріїв, М. І. Іншин, Л. Ю. Малюга, Б. І. Сташків, Л. М. Сіньова, О. В. Тищенко та інші вчені. Наукові праці присвячені як проблемам реформування пенсійного забезпечення та реформування галузі права соціального забезпечення в цілому (наприклад, монографія О. В. Тищенко «Право соціального забезпечення України: теоретичні та практичні проблеми

формування і розвитку галузі), так і пенсійного забезпечення (наприклад, монографія В. М. Андріїва, О. Л. Кучми, Л. М. Сіньової «Пенсійне забезпечення у солідарному рівні загальнообов'язкового державного пенсійного страхування») та праці, у яких досліджується пенсійне забезпечення окремих категорій пенсіонерів (наприклад, А. В. Пшонка «Пенсійне забезпечення працівників органів прокуратури України»). Разом з тим, постійні зміни пенсійного законодавства спонукають до нових досліджень у означеній царині.

Метою даної статті є встановлення пріоритетності застосування норм права у випадку колізії у пенсійному законодавстві та надання пропозицій щодо удосконалення пенсійного законодавства.

Відповідно до статті 16 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року №1697 (далі – Закон №1697) незалежність прокурора забезпечується, в тому числі, належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора [1].

На сьогодні питання пенсійного забезпечення працівників прокуратури містить ряд дискусійних моментів, в тому числі, питання дії в часі законів,

які регулюють питання пенсійного забезпечення прокурорів.

Органи державної влади, у тому числі законодавчий орган, повинні діяти узгоджено у сфері видання нормативно-правових актів (законів) і зміцнювати довіру до них шляхом запобігання прийняття необґрунтованих та свавільних рішень. Це пов'язано з тим, що суб'єкти права повинні передбачати свою правомірну поведінку і розраховувати на стабільність правового регулювання. Це не забороняє вносити зміни до зазначених актів, але при цьому держава повинна дотримуватися розумного балансу між впевненістю осіб у існуючому правопорядку та інтересами публічної політики, для забезпечення яких вносяться зміни. Відповідно до практики Європейського суду з прав людини особа може розраховувати на «легітимні очікування» якщо вони мають суттєву основу в національному праві (пункт 35 рішення у справі «Н. К. М. проти Угорщини» від 4 листопада 2013 року) [2].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2018 року №213 (далі – Закон №213) регламентував (п.5 розділу 3), що у разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії/щомісячне довічне грошове утримання призначаються відповідно до законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу», Податкового та Митного кодексів України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України [3].

З 15 липня 2015 року набрав чинності Закон №1697 [1], відповідно до підпункту 1 пункту 3 розділу XII «Прикінцеві положення» якого визнано таким, що втратив чинність Закон України «Про прокуратуру» №1789-ХІІ, крім пункту 8 частини 1 статті 15, частини 4 статті 16, абзацу першого частини 2 статті 46-2, статті 47, частини 1 статті 49, частини 5 статті 50, частин 3, 4, 6 та 11 статті 50-1, частини 3 статті 51-2, статті 53 щодо класних чинів.

Таким чином, маємо ситуацію, коли існує 2 нормативно-правових акти, які мають однакову юридичну силу та регулюють одне питання: право на пенсійне забезпечення за спеціальним законодавством працівників прокуратури.

Міністерство юстиції України роз'яснило шляхи подолання колізій [4]. У разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що прийняття нової норми не завжди супроводжується скасуванням «застарілих» норм з одного й того ж питання.

Тобто, при визначенні того, який нормативно-правовий акт слід застосовувати слід порівнювати дати прийняття нормативно-правових актів (дати волевиявлення законодавця, яким чином слід врегульовувати відносини), а не дати набрання чинності нормативно-правовими актами.

Закон №213 прийнято 02.03.2015 року, Закон №1697 прийнято 14.10.2014 року. Таким чином, правовідносини щодо пенсійного забезпечення працівників прокуратури мають регулюватися Законом №213, який регламентує, що з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до Закону України «Про прокуратуру».

Той факт, що з 15 липня 2015 року набрав чинності Закон №1697, який по іншому врегульовує питання пенсійного забезпечення працівників прокуратури, не надає переваг даному закону, оскільки законодавець в проміжку часу між прийняттям Закону №1697 та набрання ним чинності прийняв інше рішення про пенсійне забезпечення працівників прокуратури.

Тому, незважаючи на те, що Закон №1697 набрав чинності пізніше від Закону №213, його норми в частині, що суперечать Закону №213 є «застарілими» та не підлягають застосуванню до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 р. №2148 (далі – Закон №2148).

Ч.8 Прикінцевих та перехідних положень Закону №2148 [5] встановлено, що норми статті 86 Закону України «Про прокуратуру» щодо пенсійного забезпечення діють до дня внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Згідно із ч.1 ст.5. Закону №1058 [6] цей Закон регулює відносини, що виникають між суб'єктами системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Дія інших нормативно-правових актів може поширюватися на ці відносини лише у випадках, передбачених цим Законом, або в частині, що не суперечить цьому Закону.

Питання конституційності Закону №213 в частині пенсійного забезпечення працівників прокуратури (період його дії до набрання чинності Законом №2148) є предметом судового розгляду Конституційним Судом України.

Конституційність положень, які передбачають, що умови перерахунку пенсії працівників прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України, також є предметом іншого судового розгляду Конституційним Судом України.

Відповідно до ч.1 ст.4 Закону №1058 законодавство про пенсійне забезпечення базується на Конституції України, складається з Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, цього Закону, законів України «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», міжнародних договорів з пенсійного забезпечення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (далі - закони про пенсійне забезпечення), а також інших законів та нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до законів про пенсійне забезпечення, що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні.

Згідно із ст.3 Закону №1058 виключно законами про пенсійне забезпечення визначаються: види пенсійного забезпечення; умови участі в пенсійній системі чи її рівнях; пенсійний вік для чоловіків та жінок, при досягненні якого особа має право на отримання пенсійних виплат; джерела формування коштів, що спрямовуються на пенсійне забезпечення; умови, норми та порядок пенсійного забезпечення; організація та порядок здійснення управління в системі пенсійного забезпечення.

Відповідно до ч.20 ст.86 Закону №1697 умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України. Тобто, Закон України містить відсилочну норму, яка передбачає порядок перерахунку пенсій працівників прокуратури. Можна припустити, що законодавець застосував відсилочну норму, оскільки перерахунок пенсії пов'язаний із фінансовими можливостями держави

у конкретному періоді і до підзаконного нормативно-правового акта простіше вносити зміни, враховуючи обсяг фінансування, який може бути виділений державою в певному періоді часу. Разом з тим, пенсіонери не повинні бути заручниками фінансових коливань та повинні мати стабільні правовідносини у сфері пенсійного забезпечення, в тому числі, і в частині перерахунку пенсій. Згадана норма Закону №1697 є дискусійною, адже вона передбачає право на перерахунок пенсії за умов і в порядку, який визначено Кабінетом Міністрів України. Відсутність механізму реалізації даної норми безперечно є порушенням права особи на пенсійне забезпечення (перерахунок пенсії).

Для вирішення даної проблеми необхідно доповнити згадану частину Закону №1697 відсилочною нормою до нормативно-правового акта, який вже врегулює аналогічні відносини. Враховуючи правову природу пенсійних відносин із працівниками прокуратури, найбільш вдалим буде посилання на механізм перерахунку пенсії, закріплений у Законі України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Висновки. Щоб не виникав «вакуум» у правовому регулюванні перерахунку пенсій працівників прокуратури, вважаємо за доцільне доповнити ч.20 ст.86 Закону №1697 реченням наступного змісту: «На час відсутності документу, який регулює умови та порядок перерахунку пенсій, призначених працівникам прокуратури, перерахунок пенсій працівникам прокуратури здійснюється на умовах і в порядку, визначеному Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Наявність в законі відсилочних норм на законодавство, яке вже діє на час набрання законом юридичної сили, надасть можливість особі реалізувати право, для якого ще не існує спеціальний механізм реалізації та стимулюватиме уповноважений орган оперативніше працювати над розробкою і прийняттям документів (оскільки не буде економії коштів через неможливість особою реалізувати своє право).

Література :

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. №1697 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення 10.04.2019)
2. Рішення Конституційного Суду України від 08 червня 2016 р. Справа № 4-рп/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16> (дата звернення 10.04.2019)

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення: Закон України від 02 березня 2015 р. №213 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-19> (дата звернення 10.04.2019)

4. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії: Лист Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 р. №758-0-2-08-19. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08> (дата звернення 10.04.2019)

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України від 03 жовтня 2017 р. №2148 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19> (дата звернення 10.04.2019)

6. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09 липня 2003 р. №1058 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення 26.02.2019)