

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ, СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦІЇ

УДК 342.12

М. Я. ГУЦУЛЯК,

кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник наукової лабораторії з проблем досудового розслідування

навчально-наукового інституту № 1 Національної академії внутрішніх справ;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6646-6765>

ПРО СУДОВУ ПРАКТИКУ Й НОРМАТИВНІ ПЕРЕДУМОВИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ З ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ, ТА ДЕЯКИХ ІНШИХ ОСІБ

Розглянуто питання нормативно-правових підстав та особливостей реалізації окремими категоріями працівників правоохоронних органів права на пенсійне забезпечення. Акцентовано увагу на розбіжностях та неоднозначному тлумаченні та застосуванні територіальними органами Пенсійного фонду України процесуальних і матеріальних норм права під час здійснення нарахування та виплат. Виділено окремі позиції щодо принципів формування ліквідаційними комісіями територіальних ГУМВС/УМВС в областях довідок про грошове забезпечення, які є основою здійснення перерахунку пенсії.

Ключові слова: *нормативно-правові акти, накази, розпорядження, постанова, соціальний захист, пенсійне забезпечення, територіальні органи пенсійного фонду, ліквідаційні комісії, перерахунок, виплати, грошове забезпечення.*

В Україні, на жаль, трапляються випадки, коли дія принципу верховенства права обмежується і зі сторони уповноважених органів держави, м'яко кажучи, зводиться нанівець. Наша праця буде присвячена власне характеристиці окремих питань щодо пенсійного забезпечення працівників правоохоронних органів, які на сьогоднішній день змушені масово відстоювати свої права в судах. Причиною є розбіжності між нормативно-правовими положеннями законів, постанов Уряду, наказів та їх двояке тлумачення на практиці. Слід зазначити, що Конституція України має найвищу юридичну силу, її норми є нормами прямої дії, а тому органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 8, частина друга ст. 19 Основного Закону України).

Конституційний Суд України неодноразово розглядав питання, пов'язані з реалізацією права на соціальний захист, і сформулював правову позицію, згідно з якою в Конституції України виокремлюються певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави (Рішення від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 р. № 7-рп/2004).

У Рішенні від 6 липня 1999 р. № 8-рп/99 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень статті 5 Закону України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист» (справа про ветеранів органів внутрішніх справ) Конституційний Суд України прямо зазначив, що служба в органах внутрішніх справ має ряд специфічних властивостей (служба в правоохоронних органах держави пов'язана з ризиком для життя і здоров'я, підвищеними вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей), що повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексом організаційно-правових

та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби в органах внутрішніх справ, так і після звільнення у запас або у відставку.

Відповідно до абзацу другого розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» [3] за колишніми працівниками міліції, у тому числі пенсіонерами, а також членами їхніх сімей, іншими особами зберігаються пільги, компенсації і гарантії, передбачені цим Законом для колишніх поліцейських, членів їхніх сімей, інших осіб. Тобто заходи, спрямовані на забезпечення державою соціального захисту пенсіонерів органів внутрішніх справ України, у зв'язку, зокрема, з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами не можуть бути скасовані.

Громадяни мають бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано право, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене (правові позиції Конституційного Суду України в таких рішеннях: від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011).

Аналіз прецедентної практики Європейського суду з прав людини дає підстави для формування позиції, що при вирішенні питань щодо порушення державами учасницями ОСОБА_2 Європи положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї велика увага акцентується на дотриманні державною принципу «правомірних або законних очікувань» та захисту прав людини через призму цього принципу.

Зокрема, у справах «ОСОБА_3 Девелопмент ЛТД та інші проти Ірландії» та «Федоренко проти України» Європейський суд з прав людини констатував, що відповідно до прецедентного права органів, які діють на підставі конвенції, право власності може бути «існуючим майном» або коштами, включаючи позови, для задоволення яких позивач може обґрунтувати їх принаймні «виправданими очікуваннями» щодо отримання можливості ефективного використання права власності.

Тобто, Європейський суд з прав людини зробив висновок, що певні законні очікування заявників підлягають правовому захисту, та сформував позицію для інтерпретації вимоги як такої, що може вважатися «активом»: вона повинна мати обґрунтовану законну підставу, якою, зокрема, є чинна норма закону, тобто встановлена законом норма щодо виплат, в тому числі і пенсійних на момент дії цієї норми є «активом», на який може розраховувати громадянин як на свою власність.

Як свідчить судова практика, незважаючи на затверджений порядок, зі сторони ліквідаційних комісій під час формування довідки про перерахунок пенсії і надалі відверто ігноруються вимоги законодавства, особливо в частині включення у довідки таких фінансових показників грошового забезпечення як – надбавка за особливо важливі завдання та премія. А у тих випадках коли такі показники закріплюються вони є мізерними і обґрунтування з яких підстав власне такі відсотки виставляються – отримати неможливо.

На доведення обґрунтованості своїх позицій хочу відобразити окремі положення мотивувальної та резолютивної частин рішень судів, які набрали законної сили, а саме у постанові Вищого адміністративного суду України у справі К/800/28614/17 зазначено, що посилення судів попередніх інстанцій на те, що вказана надбавка (за виконання особливо важливих завдань) не може включатися до грошового забезпечення при перерахунку пенсії працівникам органів внутрішніх справ є безпідставними, з огляду на те, що постанова Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) № 1294, так само як і постанова КМУ № 988, розповсюджуються на працівників органів внутрішніх справ і містять в собі різний предмет правового регулювання грошового забезпечення працівників органів внутрішніх справ, і встановлені цими постановами надбавки не можуть замінювати одна одну.

Крім того, як зазначалося вище, постановою КМУ № 988 затверджені посадові оклади та надбавки працівникам поліції, а надбавки, доплати і премії не враховані

зазначеною постановою, встановлені згідно постанови КМУ № 1294, яка є чинною і повинна враховуватися при перерахунках пенсій.

Правова позиція Верховного Суду України висловлена в постановках Верховного Суду № 21-244a14 від 1 липня 2014 р. та № 21-322a11 від 6 лютого 2012 р., де суд чітко висловив свою позицію, а саме вирішуючи питання про застосування цього закону у часі, Верховний Суд України виходить із того, що згідно зі статтею 22 Конституції України закріплені нею права і свободи не є вичерпними, гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законодавчих актів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

З моменту набрання чинності Постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» [6] проблем і правових колізій не поменшало, як показують реалії сьогодення. Однак, як на мене, окремі позиції із закріплених у Постанові Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103 суперечать чинним нормам, які визначають порядок нарахування, перерахунку і власне порядку виплат різниці за минули роки – з моменту набрання чинності Закону України «Про Національну поліцію».

Пунктом 3 закріплено обов'язок органів Пенсійного фонду України обчислити та перерахувати з 1 січня 2016 року пенсії, призначені згідно із Законом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ (міліції) за прирівняною посадою з розміру грошового забезпечення поліцейського, враховуючи відповідні оклади за посадою, спеціальним званням, відсоткову надбавку за вислугу років, щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії в розмірах, установлених законодавством, з якого було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, за січень 2016 р. відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» [5].

Враховуючи набрання законної сили Постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103, ліквідаційними комісіями УМВС України в Івано-Франківській області станом на квітень 2018 всім пенсіонерам МВС з числа колишніх працівників міліції підготовлені нові довідки про розмір грошового забезпечення, що враховується для перерахунку пенсій для осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ (міліції) з урахуванням Постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» [1], а Головними управліннями Пенсійного фонду України нараховані нові розміри пенсії, однак різниці в пенсії виплачені тільки за січень–квітень 2018 р., а не за весь період з моменту набуття права на пенсію. Саме цей порядок викликає занепокоєння і обурення зі сторони різного роду ветеранських організацій.

Беззаперечно, що таке рішення зі сторони органів пенсійного фонду суперечить, в першу чергу Закону України від 9 квітня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», де частиною 6 ст. 43 цього ж закону передбачено, що у разі якщо на момент призначення або виплати пенсії відбулася зміна розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення та/або були введені для зазначених категорій осіб нові щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії у розмірах, встановлених законодавством, пенсія призначається з урахуванням таких змін та/або нововведень, а призначена пенсія підлягає невідкладному перерахунку та виплаті [2], тобто не поетапно протягом 2019 та 2020 років, а за весь період – з 1 січня 2016 р. по квітень 2018 р. Окрім цього, постанови КМУ в жодному випадку не можуть змінювати ті позиції, які закріплені рішеннями судів, є обов'язковими до виконання і наділені вищою юридичною силою.

Також позиція органів пенсійного забезпечення суперечить вимогам ст. 63 Закону України від 9 квітня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», в якій закріплено, що перерахунок раніше призначених пенсій військовослужбовцям, особам, які мають право на пенсію за цим Законом та членам їх

сімей у зв'язку із введенням в дію цього Закону провадиться за документами, що є у пенсійній справі, а також додатковими документами, поданими пенсіонерами на час перерахунку. Якщо пенсіонер згодом подасть додаткові документи, які дають право на подальше підвищення пенсії, то пенсія перераховується за нормами цього Закону [2].

Власне ці обставини породжують на часі численні мітинги і звернення: з позовними заявами до суду і відділів примусового виконання рішень управління державної виконавчої служби Головних територіальних управлінь юстиції в областях. До прикладу – постанова ВП № 56184946 про відкриття виконавчого провадження винесену при примусовому виконанні – виконавчий лист № 344/81/17 виданого Івано-Франківським міським судом 21.09.2017 [4].

Українська судова практика на сьогоднішній час, також має не одну сотню прикладів позитивних рішень всіма інстанціями, в контексті визнання Наприклад: рішення Придніпровський районного суду м. Черкаси від 1 серпня 2017 р. № 711/5764/17, рішення Львівського апеляційного адміністративного суду від 6 березня 2017 р. № 876/1413/17, а також рішення у справах № 676/1910/16-а, № К/800/3528/17, № 373/1308/16-а, № 821/484/16, № 822/1479/16, № 806/610/16, № К/800/20957/16, № 554/6798/16-а тощо.

Яв висновок слід зазначити, що вихід з складної ситуації, яка породжує обурення зі сторони пенсіонерів-силовиків є, тільки потрібна воля і бажання їх реалізувати на часі. Форма реалізація доволі проста – відміна положень Постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103, в частині закріпленого порядку, а саме: здійснити виплати після виділення коштів на їх фінансування з державного бюджету в такому порядку:

- з 1 січня 2019 р. по 31 грудня 2019 р. – щомісяця окремою сумою у розмірі 50 відсотків різниці між місячним розміром підвищеної пенсії та місячним розміром отриманої особою пенсії за період з 1 січня 2016 р. по 31 грудня 2017 р.;

- з 1 січня 2020 р. – щомісяця окремою сумою у розмірі 100 відсотків різниці між місячним розміром підвищеної пенсії та місячним розміром отриманої особою пенсії за період з 1 січня 2016 р. по 31 грудня 2017 р. та до забезпечення повної виплати розрахованої суми [6].

Натомість виплати здійснити негайно за весь період заборгованості, як це визначено статей 43 і 63 Закону України від 9 квітня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [2].

Список бібліографічних посилань

1. Довідка про розмір грошового забезпечення, що враховується для перерахунку пенсій для осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ (міліції) – № 1871/8-18 від 20.03.2018 з урахуванням Постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб».

2. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : закон України від 09.04.1992 № 2262-ХІІ VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12>.

3. Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 17.03.2018).

4. Постанова державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції в Івано-Франківській області ВП № 56184946 від 13.04.2018 р. «Про відкриття виконавчого провадження винесену при примусовому виконанні – виконавчого листа № 344/81/17 виданого Івано-Франківським міським судом 21.09.2017».

5. Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 988 // Урядовий портал : Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248668490> (дата звернення: 17.03.2018).

6. Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 103 // Урядовий

портал : Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-pererahunok-pensij-osobam-yaki-zvilneni-z-vijskovoyi-sluzhbi-ta-deyakim-inshim-kategoriyam-osib> (дата звернення: 17.03.2018).

Надійшла до редколегії 10.04.2018

УДК 342.924:342.721.6

О. В. КОВАЛЬОВА,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ

ЗАКОННИЙ ПОРЯДОК І ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ПІД ЧАС АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ

Розглянуто адміністративно-правове забезпечення застосування спеціальних засобів при адміністративному затриманні, виокремлено наявні проблеми та окреслено шляхи їх вирішення.

Ключові слова: адміністративне затримання, спеціальні засоби, засоби обмеження рухомості, протокол про адміністративне затримання.

Застосування адміністративного затримання пов'язане з обмеженням права особи на свободу, тому вимагає від поліцейських неухильного дотримання правових норм, якими регламентовано застосування цього заходу примусу. Крім того, застосування адміністративного затримання часто пов'язане з необхідністю застосування спеціальних засобів, що вимагає від поліцейських належного рівня правової та тактико-спеціальної підготовки з метою дотримання по-перше, прав та свобод людини, а по-друге заходів особистої безпеки. На жаль, на сьогодні періодично зустрічаються випадки порушення права на свободу з боку поліцейських під час адміністративного затримання та застосування спеціальних засобів. Отже, від належного рівня адміністративно-правової та тактико-спеціальної підготовки поліцейських залежить дотримання ними прав та свобод людини під час застосування спеціальних засобів при адміністративному затриманні.

Слід зазначити, що керівні принципи застосування поліцією заходів примусу, а також процедурні аспекти та обмеження щодо інтенсивності застосування спеціальних засобів поліцейськими визначено у ряді міжнародних документів, зокрема: Резолюції 34/169 Генеральної асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб по підтримці правопорядку»; Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979 р.) «Декларація про поліцію»; Основоположних принципах застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку, прийнятих восьмим Конгресом ООН з попередження злочинності та поводження з порушниками (1990 р.).

Відповідно до міжнародних стандартів та практики Європейського суду з прав людини була сформульована ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію», згідно з якою обраний поліцейський захід повинен бути:

1. Законним, тобто визначеним у законах.
2. Необхідним, тобто: 1) якщо для виконання повноважень поліції неможливо використати інший захід; 2) якщо застосування іншого засобу буде неефективним; 3) якщо такий захід заподіяв би найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам.
3. Пропорційним, тобто якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він був застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди.
4. Ефективним, тобто якщо застосування поліцейського заходу забезпечує виконання повноважень поліції [1].