sumption of the tourism product, as well as the corresponding resources, markets, public institutions, the scope of legal regulation is expanding and, as a result, a relatively independent new branch of law – tourism, is formed. In this context, it is logical to study its primary category – the rules of tourist law.

Therefore, the study of the rules of tourist law, the definition of the concept, features and structure of the rules of tourist law, as well as their classification on various grounds will strengthen our assertion about the separation of the complex branch of tourist law in the domestic system of law. It is also an important step that will lead to a revival of sound scientific research in this field, on the basis of which it would be advisable to reform the legislation in the field of tourism, which would meet the real challenges of today.

Key words: travel law norm tourism law, tourism, travel relationship, substantive rules, procedural rules, tour operator activity, travel agent activity.

DOI: 10.36695/2219-5521.2.2020.45

УДК 349.3

Р.Е. СКИПЕНКО

Регіна Едуардівна Скіпенко, кандидат юридичних наук, доцент Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ORCID: 0000-0002-3403-4036

ПРОБЛЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ПЕНСІЮ ЗА ВІКОМ НА ПІЛЬГОВИХ УМОВАХ

Постановка проблеми. Держава гарантує право на пільгове пенсійне забезпечення працівникам, які працюють на роботах, пов'язаних з негативним впливом шкідливих виробничих факторів на здоров'я. Тому українське суспільство з великою надією і бажанням відчувати турботу своєї держави про людей, які багато років пропрацювали і вийшли на заслужений відпочинок, очікувало на перші результати розпочатої урядом пенсійної реформи. Під час презентації новацій пенсійного законодавства уряд України наголошував на тому, що важливою метою реформи є відновлення соціальної справедливості у пенсійному забезпеченні. У наш час особливо гостро постало питання, пов'язане з дотриманням права на пенсійне забезпечення, зокрема пенсію за віком на пільгових умовах. У зв'язку з цим зросла необхідність глибокого наукового вивчення даного питання, метою якого є виявлення проблемних питань, що виникають при розгляді спорів даної категорії, причин, які сприяли виникненню спорів, пов'язаних із загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням, у тому числі пенсійного забезпечення осіб, які працювали в надзвичайно складних умовах¹.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем, пов'язаних із пенсійним забезпеченням в Україні, присвятили свої праці такі вчені, як: В. Адамовська, А. Іващенко, О. Ярошенко, С. Прилипка, М. Шумило.

Незважаючи на безліч теоретичних та практичних напрацювань та досліджень вчених, питання удосконалення нормативно-правової бази щодо призначення пенсій на пільгових умовах досі залишаються актуальними. Адже на сьогодні, після прийняття відповідного Рішення КСУ, чинними є положення двох законодавчих актів, якими передбачено різний вік виходу на пенсію за віком на пільгових умовах.

Формулювання мети статті. Виходячи з актуальності та практичної значущості поставленої проблеми, мета даної статті полягає в тому, щоб дослідити природу пенсії за віком на пільгових умовах, сучасний стан правового регулювання і проблем механізму реалізації права виходу на пенсію для громадян, які працювали в особливо важких і шкідливих умовах, а також запропонувати інструмент удосконалення чинного пенсійного законодавства задля справедливого і уніфікованого правозастосування при вирішенні питання призначення даного виду пенсій.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 114 Закону про пенсійне страхування пенсія за віком на пільгових умовах призначається, зокрема, працівникам, зайнятим повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці за Списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затвердженим Кабінетом Міністрів України, та за результатами атестації робочих місць, після досягнення 50 років і за наявності страхового стажу не менше 25 років у чоловіків, з них не менше 10 років на зазначених роботах, і не менше 20 років у жінок, з них не менше семи років шести місяців на зазначених роботах.

Підтвердження права на пільгове пенсійне забезпечення здійснюється згідно із Списками, затверджуваними Кабінетом Міністрів України, на підставі записів у трудових книжках працівників та уточнюючих довідок, виданих підприємствами на підставі первинних документів про характер виконуваної роботи та умови праці, а також про безпосередню зайнятість протягом повного робочого дня на роботах, що дають право на пільгове пенсійне забезпечення.

До пільгового стажу зараховується весь період роботи на відповідних посадах або за професіями незалежно від дати їх внесення до Списків за умови підтвердження документами відповідних умов праці за час

виконання роботи до 21 серпня 1992 р. та за результатами проведення атестації робочих місць за умовами праці після 21 серпня 1992 р.

Результати атестації (як уперше проведеної, так і чергової) застосовуються для обчислення стажу, що дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, упродовж п'яти років після затвердження її результатів, якщо протягом цього часу на такому підприємстві не змінювалися докорінно умови і характер праці (виробництво, робота, робоче місце), які дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах. У разі докорінної зміни умов і характеру праці для підтвердження права на пенсію за віком на пільгових умовах має бути проведено позачергову атестацію. Такий самий порядок застосовується в разі припинення діяльності підприємства, установи, організації з визначенням правонаступника. За умови підтвердження цього права за результатами атестації, вперше проведеної до 21 серпня 1997 р. (упродовж п'яти років після набрання чинності Порядком № 442), до стажу, що дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, зараховується весь період роботи на такому підприємстві у виробництвах, передбачених Списками, тобто період роботи зі шкідливими умовами праці, до дати видання наказу на підприємстві про результати проведення атестації та період роботи впродовж наступних п'яти років за умови, що впродовж цього часу на підприємстві не змінювалися докорінно умови і характер праці (виробництво, робота, робоче місце).

У випадку якщо атестація була вперше проведена після 21 серпня 1997 р., у разі підтвердження права на пенсію за віком на пільгових умовах до пільгового стажу зараховується весь період роботи до 21 серпня 1992 р., п'ятирічний період роботи на такому підприємстві, що передує даті видання наказу про її результати, та період роботи впродовж наступних п'яти років за умови, що впродовж цього часу на підприємстві, якщо за її результатами буде підтверджено право на пільгову пенсію, не змінювалися докорінно умови і характер праці (виробництво, робота, робоче місце).

У разі якщо атестація з 21 серпня 1992 р. не проводилась чи за результатами атестації, вперше проведеної після 21 серпня 1992 р., право не підтвердилось, до пільгового стажу зараховується лише період роботи із шкідливими умовами праці на такому підприємстві, в установі чи організації до 21 серпня 1992 р. включно, тобто до набрання чинності Порядком № 442. У такому самому порядку зараховується пільговий стаж, якщо за результатами атестації, вперше проведеної до 21 серпня 1992 р., право на пільгове пенсійне забезпечення не підтвердилось.

Конституційний Суд України у Рішенні № 1-р/2020 у справі № 1-5/2018(746/15 визнав неконституційними положення, які передбачають поетапне підвищення пенсійного віку для окремих категорій осіб. Йдеться про відповідність Конституції окремих положень розділу I, п. 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення», яке ухвалила Велика палата КСУ⁵.

Конституційний Суд виходив із того, що поетапне збільшення на п'ять років віку для виходу на пенсію на пільгових умовах з урахуванням відповідного стажу роботи працівників, які працювали в шкідливих умовах і погоджувалися на таку працю через можливість отримання окремих пільг, мали об'єктивні очікування, що в них є право виходу на пенсію на умовах, визначених Законом № 1788 «Про пенсійне забезпечення»³.

Після внесення змін Законом № 213 їх право виходу на пенсію на певних умовах звужено. Це КСУ розцінив як погіршення їх юридичного становища щодо права призначення пенсії.

Конституційний Суд вирішив, що застосуванню підлягають ст. 13, ч. 2 ст. 14, пп. «б» – «г» ст. 54 Закону № 1788 в редакції до внесення змін Законом № 213 для осіб, які працювали до 1 квітня 2015 р. на посадах, визначених у вказаних нормах.

Зокрема, на пільгових умовах мають право на пенсію за віком, незалежно від місця останньої роботи:

а) працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, – за списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників і за результатами атестації робочих місць: чоловіки – після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах; жінки – після досягнення 45 років і при стажі роботи не менше 15 років, з них не менше семи років шести місяців на зазначених роботах.

Працівникам, які мають не менше половини стажу роботи із особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, пенсії на пільгових умовах призначаються із зменшенням віку, передбаченого ст. 12 Закону про пенсійне забезпечення, на один рік за кожний повний рік такої роботи чоловікам і на один рік чотири місяці – жінкам.

Варто зазначити, що рішення КСУ є остаточним і не підлягає оскарженню. Такий пільговий вік виходу на пенсію торкнеться насамперед українців, які працюють на шкідливих і важких роботах. У суді пояснили, що багато працівників, погоджуючись на виконання таких робіт, розраховували на певні пільги. Але через Закон № 213-VIII залишилися ошуканими.

До змін у законодавстві, за наявності достатнього стажу, жінки могли виходити на пенсію в 45–50 років, а чоловіки – в 50–55. Зміни передбачали поетапне підвищення віку на п'ять років, але тепер цю норму скасував Конституційний Суд України.

Спробу відновити справедливість і уніфікованість у визначенні віку виходу на пенсію за віком на пільгових умовах зробив законопроект № 2810 від 27 січня 2020 р. про внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення» щодо приведення його норм у відповідність до рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 р. № 1-р/2020 стосовно скасування збільшення пенсійного віку для виходу на пенсію за віком на пільгових умовах та на пенсію за вислугу років.

Разом із тим Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на засіданні від 18 березня 2020 р. (протокол № 30) відповідно до ст. 27 і 109 Бюджетного кодексу України та ст. 93 Регламенту Верховної Ради України розглянув даний законопроект щодо приведення його норм у відповідність до рішення Конституцій-

ного Суду України від 23 січня 2020 р. № 1-р/2020 стосовно скасування збільшення пенсійного віку для виходу на пенсію за віком на пільгових умовах та на пенсію за вислугу років (реєстр. № 2810 від 27 січня 2020 р.), і повідомляється наступне: що реалізація законопроекту потребуватиме вишування додаткових коштів з державного бюджету на виплату пенсій (обсяг яких за орієнтовними розрахунками Пенсійного фонду України становить близько 5,2 млрд грн на рік) та загалом висловлено позицію щодо не підтримки законопроекту².

Водночас Міністерство фінансів України у своєму висновку зазначає, що зміна умов пенсійного забезпечення за вислугу років та на пільгових умовах шляхом внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення» не узгоджується із абзацом другим п. 16 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», що передбачає застосування Закону України «Про пенсійне забезпечення» виключно у частині визначення права на пенсію за вислугу років для осіб, які на день набрання чинності Законом України від 2 березня 2015 р. № 213-VIII мають вислугу років та стаж, необхідні для призначення такої пенсії. Умови призначення пенсій на пільгових умовах та за вислугу років окремим категоріям громадян визначені ст. 114 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а тому реалізація законопроекту за реєстр. № 2810 призведе до неоднозначного трактування положень законодавства.

Всупереч вимогам частини першої ст. 27 Бюджетного кодексу України та ст. 91 Регламенту Верховної Ради України суб'єктами законодавчої ініціативи не надано фінансово-економічного обґрунтування до законопроекту (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Термін набрання чинності, визначений у законопроекті, не відповідає частині третій ст. 27 Бюджетного кодексу України, якою передбачено, що закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

За наслідками розгляду Комітет прийняв рішення, що проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення» щодо приведення його норм у відповідність до рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 р. № 1-р/2020 стосовно скасування збільшення пенсійного віку для виходу на пенсію за віком на пільгових умовах та на пенсію за вислугу років (реєстр. № 2810 від 27 січня 2020 р.), має вплив на показники бюджету (збільшує витрати державного бюджету для Пенсійного фонду України). У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2020 р. він має вводиться в дію не раніше 1 січня 2021 р., а після 15 липня 2020 р. – не раніше 1 січня 2022 р. (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону). Наразі цей законопроект повернуто на доопрацювання².

Отже, на підставі вищевикладеного аналізу чинного законодавства і погоджуючись з даними висновками, вважаємо за доцільне відновити окремі норми, змінені Законом України від 2 березня 2015 р. № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення», у зв'язку із рішенням Конституційного Суду України від 23 січня 2020 р. № 1-р/2020 стосовно скасування збільшення пенсійного віку та повернення раніше діючих вимог до віку та стажу, необхідних для виходу на пенсію за віком на пільгових умовах із врахуванням вимог і строків Бюджетного кодексу щодо впливу на показники бюджету. А також закріпити в обох законах, що регулюють призначення пенсії за віком на пільгових умовах за списком № 1, вік для виходу на дану пенсію для: чоловіків – після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах; жінок – після досягнення 45 років і при стажі роботи не менше 15 років, з них не менше семи років шести місяців на зазначених роботах.

Висновки. Держава, виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей, має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд; у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства; проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю. Але, якщо зміни будуть запроваджені тільки в пенсійній системі, то виявлені проблеми навряд чи вдасться усунути, адже пенсійна реформа має стати складовою частиною комплексної програми економічних і фінансових перетворень.

Тому, з метою уніфікованого і справедливого правового регулювання та правозастосування щодо віку виходу на пенсію на пільгових умовах за списком № 1, пропонується відновити окремі норми, змінені Законом України від 2 березня 2015 р. № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення», у зв'язку із рішенням Конституційного Суду України від 23 січня 2020 р. № 1-р/2020 стосовно скасування збільшення пенсійного віку та повернення раніше діючих вимог до віку та стажу, необхідних для виходу на пенсію за віком на пільгових умовах. А також змінити в ст. 114 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» вік 50–55 років виходу на пенсію за віком на пільгових умовах за списком № 1 на вік для: чоловіків – після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах; жінок – після досягнення 45 років і при стажі роботи не менше 15 років, з них не менше семи років шести місяців на зазначених роботах, як це і передбачено відповідним Рішенням Конституційного Суду і безпосередньо Законом України «Про пенсійне забезпечення».

За умови здійснення даних змін пенсійне забезпечення на пільгових умовах для працівників за списком № 1 сформує більш справедливую і однаково визначену систему захисту від бідності, ніж та, яка існує сьогодні.

ні. А також зменшить кількість звернень громадян у зв'язку з неоднаковим віком виходу на пенсію одного виду, однієї природи до суду.

¹ Закірова С. Пенсійна реформа в дії: невинуватені надії чи завищені очікування? Громадська думка про правотворення. 2017. № 19 (144). С. 3–17. URL: <http://nbuvip.gov.ua/images/dumka/2017/19.pdf>

² Висновок Комітету з питань бюджету від 05.02.2020. – Режим доступу http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67992

³ Про пенсійне забезпечення: Закон України від 08.07.2011 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>

⁴ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>

⁵ Рішення Конституційного Суду України від 23.01.2020 р. № 1-п/2020. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/3005>

Резюме

Скіпенко Р.Е. Проблема реалізації права на пенсію за віком на пільгових умовах.

У статті досліджується питання реалізації конституційного права людини і громадянина на пенсійне забезпечення на пільгових умовах. Висвітлено природу і сучасний стан правового регулювання пенсії за віком на пільгових умовах за роботу в шкідливих і небезпечних умовах. Запропоновано удосконалення чинного законодавства України з урахуванням відповідного рішення Конституційного Суду України задля уніфікованого і справедливого механізму реалізації права на пенсію на пільгових умовах.

Ключові слова: пенсія, пенсійне забезпечення, рішення Конституційного Суду, соціальних захист, пільгові умови.

Резюме

Скіпенко Р.Э. Проблема реализации права на пенсию по возрасту на льготных условиях.

В статье исследуется вопрос реализации конституционного права человека и гражданина на пенсионное обеспечение на льготных условиях. Обозначена природа и нынешнее состояние правового регулирования пенсий по возрасту на льготных условиях за работу во вредных и опасных условиях труда. Предложено усовершенствование действующего законодательства Украины с учетом соответствующего решения Конституционного Суда с целью однообразного и справедливого механизма реализации права на пенсию на льготных условиях.

Ключевые слова: пенсия, пенсионное обеспечение, решение Конституционного Суда, социальная защита, льготные условия.

Summary

Regina Skipenko. The problem of exercising the right to an old-age pension on preferential terms.

The article examines the issue of realization of the constitutional right of a person and a citizen to a pension on preferential terms. The nature and current state of legal regulation of old-age pension on preferential terms for work in harmful and dangerous conditions are covered. It is proposed to improve the current legislation of Ukraine taking into account the relevant decision of the Constitutional Court of Ukraine for a unified and fair mechanism for exercising the right to a pension on preferential terms. Based on the relevance and practical significance of the problem, the purpose of this article is to examine the nature of old-age pensions on preferential terms, the current state of legal regulation and problems of the mechanism of retirement for citizens who worked in particularly difficult and harmful conditions, and also to offer the tool of perfection of the current pension legislation for the sake of fair and uniform law enforcement before the decision of a question of appointment of this type of pensions.

For the purpose of unified and fair legal regulation and law enforcement regarding the retirement age on preferential terms according to the list № 1 it is proposed to change in Article 114 of the Law of Ukraine "On Compulsory State Pension Insurance" the retirement age on preferential terms according to the list № 1 for: men – after reaching 50 years of age and with a work experience of at least 20 years, of which at least 10 years in these jobs; women – after reaching 45 years of age and with a work experience of at least 15 years, of which at least 7 years and 6 months in these jobs.

Subject to these changes, preferential pensions for workers on list № 1 will form a fairer and more defined system of protection against poverty than the one that exists today. It will also reduce the number of citizens applying to court due to the unequal retirement age of the same type and nature.

Key words: pension, the decision of the Constitutional Court, social protection, preferential conditions.