



ПОЗИЦІЯ

Коаліції організацій, які опікуються питаннями захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України¹, щодо проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо особливостей виплати пенсій особам, які вчинили кримінальне правопорушення проти основ національної безпеки, громадської безпеки, миру, безпеки людства, міжнародного правопорядку» (р. н. 10355)

У грудні 2023 року Уряд України зареєстрував у Верховній Раді України проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо особливостей виплати пенсій особам, які вчинили кримінальне правопорушення проти основ національної безпеки, громадської безпеки, миру, безпеки людства, міжнародного правопорядку» (р. н. 10355)² (далі – законопроєкт).

Законопроєкт розроблено з метою врегулювання питань, пов'язаних із виплатою пенсій особам, яких засуджено до обмеження чи позбавлення волі за вчинення умисних кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки, громадської безпеки, миру, безпеки людства, міжнародного правопорядку, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні цих злочинів.

Проєктом акта пропонуються зміни до Кримінально-виконавчого кодексу України, законів України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про прокуратуру», «Про державну службу». Передбачається, що протягом строку відбування покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі виплата пенсій особам, засудженим за вчинення вказаних кримінальних правопорушень, здійснюватиметься в розмірі, що не перевищує прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом. На думку авторів законопроєкту, нововведення стане додатковим превентивним

¹ До складу Коаліції організацій, які опікуються питаннями захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, входять Центр прав людини ZMINA, ГО «Донбас СОС», ГО «КРИМСОС», Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», БФ «СХІД SOS», БО БФ «Стабілізаційн Суппорт Сервісез», ГО Кримська правозахисна група, БФ «Право на захист»

² Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо особливостей виплати пенсій особам, які вчинили кримінальне правопорушення проти основ національної безпеки, громадської безпеки, миру, безпеки людства, міжнародного правопорядку від 18 грудня 2023 року №10355. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43413>

заходом для захисту державної, громадської безпеки, безпеки людства, міжнародного правопорядку та миру, обороноздатності, незалежності країни, її конституційного ладу.

Засуджуючи вчинення будь-якими особами кримінальних правопорушень, особливо воєнних злочинів, злочинів проти основ національної безпеки України та терористичних дій, Коаліція організацій, які опікуються питаннями захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, вважає за необхідне зазначити наступні застереження щодо прийняття законопроекту р.н. 10355.

(1) Загальна проблема підходу до обмеження пенсійних прав осіб, які вчинили злочини проти основ національної безпеки України

Автори законопроекту у пояснювальній записці зазначають, що виплата пенсій у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом, особам, засудженим за вчинення умисного кримінального правопорушення, буде додатковим превентивним заходом для захисту державної, громадської безпеки, безпеки людства, міжнародного правопорядку та миру, обороноздатності, незалежності країни, її конституційного ладу, що, на думку авторів, наразі є особливо необхідним. Автори законопроекту вважають, що через обмеження права на пенсію додатково виражатиметься негативна оцінка державою вчинених проти неї дій, а також осуд таких дій українським суспільством, що відстоює незалежність і свободу. Водночас такий підхід до фактичного встановлення додаткового покарання майнового характеру особам, звинуваченим у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109, 110, 110-2, 111, частинами третьою-восьмою статті 111-1, статтями 111-2, 113, 114, 114-1, 258, 258-2, 258-3, 258-5, 260, 437, 438, 441, 442, 447 Кримінального кодексу України, викликає сумнів у пріоритетах держави щодо надання негативної оцінки вчиненню окремих видів злочину. Так, для осіб, які вчинили інші, не менш тяжкі та умисні злочини (як-от вбивство, катування, насильницьке зникнення, торгівля людьми, зґвалтування, злочини проти дитини, розбій, незаконне збагачення тощо), негативних наслідків у вигляді обмеження права на пенсію не передбачається. Можна дійти висновку, що особи, які вчинили вбивство, зґвалтування, катування та інші тяжкі та особливо тяжкі злочини, заслуговують на менший суспільний осуд, ніж ті особи, які були засуджені за вчинення колабораційної діяльності (як-от забезпечували роботу комунальної сфери на тимчасово окупованій території України). Відповідно до змісту законопроекту, саме обмеження права на пенсію є свідченням позиції держави щодо неприпустимості вчинення злочинів. Важливо враховувати й якість законодавства та розслідувань цієї категорії справ, що раніше ставала предметом [аналізу](#).

Обмеження прав і свобод засуджених повинно бути належним чином обґрунтоване та відповідати принципу справедливості, правової визначеності та незворотності дії кримінального законодавства. Водночас необхідно забезпечити належний захист його необмежених прав і свобод. Конституційне право на соціальний захист складається й зі права громадян на забезпечення у старості. Пенсія за віком, за вислугу років тощо, що призначається у зв'язку зі трудовою діяльністю, зароблена попередньою працею та є однією з форм соціального захисту. Варто зауважити, що вчинення злочинів проти основ національної безпеки України та громадської безпеки нерозривно пов'язані з порушенням громадянських обов'язків. Обмеження соціального права громадянина через порушення громадянських обов'язків не відповідає вимогам законності, необхідності, доцільності та співрозмірності меті, що переслідується.

(2) Непропорційність втручання в гарантоване Конституцією України право на пенсію

Відповідно до практики Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), пенсія підпадає під захист статті 1 Протоколу 1 (право власності). Поняття «property» («майно»), що міститься в частині 1 статті 1 Першого протоколу, належить до «Autonomous concepts» розроблених ЄСПЛ, має автономне значення, що не залежить від формальних класифікацій у внутрішньому праві. ЄСПЛ інтерпретує його дуже широко, зараховує рухоме та нерухоме майно, а також майнові та немайнові інтереси та легітимні очікування. Зокрема, у справах *Andrejeva v. Latvia* (App. No. 55707/00³, §77) та *Stummer v. Austria* (App. No. 37452/02⁴, §82) ЄСПЛ підтвердив, що принципи, які застосовуються у справах щодо порушення статті 1 Протоколу 1, поширюються на пенсії. Отже, якщо чинне законодавство держави передбачає пенсійні виплати, воно повинно розглядатися як таке, що генерує майновий інтерес (*Carson and Others v. the United Kingdom*, App. No. 42184/05⁵, § 64, *Lakićević and others v. Montenegro and Serbia*, App. No. 27458/06, 37205/06, 37207/06 and 33604/07⁶, §59). ЄСПЛ також неодноразово вказував у своїх рішеннях, що позбавлення особи майна є втручанням у право власності. Будь-яке втручання має передбачатися законодавством (що є доступним і чітким), переслідувати легітимну мету в інтересах суспільства, а також бути пропорційним. Пенсія – майно, на яке, відповідно до рішення ЄСПЛ у справі *Müller v. Austria* (App. No. 5849/72), право власності виникає тоді, коли особа робить обов'язкові внески до пенсійного фонду.

Пояснювальна записка до законопроекту містить таке обґрунтування необхідності прийняття законопроекту: «Виплата пенсій у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом, особам, засудженим за вчинення умисного кримінального правопорушення, **буде додатковим превентивним заходом для захисту державної, громадської безпеки, безпеки людства, міжнародного правопорядку та миру, обороноздатності, незалежності країни, її конституційного ладу**, що на сьогодні є особливо необхідним. Додатково **виражатиметься негативна оцінка державою вчинених проти неї дій, а також осуд таких дій українським суспільством**, яке відстоює свою незалежність та свободу». Тобто метою обмеження права, що встановлює законопроект, є попередження злочинів проти національної безпеки та вираз негативної оцінки державою вчинених злочинів, осуд з боку суспільства.

Дискусійною є ефективність обраного засобу (зниження суми пенсійної виплати для попередження таких злочинів у майбутньому), адже категорії злочинів, про які йдеться в законопроекті, не є злочинами проти власності та зазвичай не скоюються з метою збагачення.

Щодо негативної оцінки державою та суспільством вчинених дій, слід вказати, що згідно зі статтею 50 Кримінального кодексу України, покарання має на меті не лише кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами. Покарання не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність. Тобто негативна оцінка чи вираження ставлення до особи,

³ Рішення ЄСПЛ у справі *Andrejeva v. Latvia* (App. No. 55707/00, §77). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-193690>

⁴ Рішення ЄСПЛ у справі *Stummer v. Austria* (App. No. 37452/02, §82). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-118803>

⁵ Рішення ЄСПЛ у справі *Carson and Others v. the United Kingdom*, App. No. 42184/05, § 64. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-118531>

⁶ Рішення ЄСПЛ у справі *Lakićević and others v. Montenegro and Serbia*, App. No. 27458/06, 37205/06, 37207/06 and 33604/07, §59). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-107937>

що вчинила злочин, не є метою кримінального покарання та не може бути його наслідком на законодавчому рівні.

Законопроект не переслідує легітимну мету та як наслідок – не відповідає критерію пропорційності, встановленому Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950) і Протоколами до неї.

(3) Встановлення покарання у вигляді позбавлення права на отримання пенсії, що не передбачене кримінальним законодавством

Частиною 3 статті 3 Кримінального кодексу України передбачено, що кримінальна протиправність діяння, а також його караність або інші кримінально-правові наслідки визначаються Кримінальним кодексом України. Водночас виключний перелік видів покарань, які можуть застосовуватися за вчинення кримінального правопорушення, передбачений статтею 51 Кримінального кодексу України. У зазначеній статті відсутній такий вид покарання як припинення виплати пенсії за вчинення злочинів.

Крім того, покладення додаткового покарання у формі обмеження права на пенсію осіб, які вже були засуджені до обмеження або позбавлення волі, порушує принцип заборони зворотної дії в часі кримінального закону, що погіршує становище особи.

Частиною першою статті 58 Конституції України встановлено, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Згідно зі статтею 15 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, не може призначатися більш тяжке покарання, ніж те, що підлягало застосуванню на момент вчинення кримінального злочину.

Частиною 1 статті 7 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначено, що не може бути призначене суворіше покарання ніж те, що підлягало застосуванню на час вчинення кримінального правопорушення.

Зі змісту законопроекту вбачається, що обмеження права на пенсію походить саме з правої природи кримінальної відповідальності за вказані злочини та не пов'язане з його відбуванням. Ретроспективне застосування такого обмеження не лише порушує права засуджених осіб і принципи дії кримінального закону, а й підриває довіру до кримінального правосуддя.

(4) Застосування обмеження права на пенсію до осіб, які перебувають у статусі підозрюваного, обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення

Стаття 62 Конституції України проголошує, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину та не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку та встановлено обвинувальним вироком суду. Аналогічна норма міститься у Кримінальному кодексі України. Важливо зауважити, що змінами до статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пропонують застосовувати припинення виплати пенсії до осіб, які є підозрюваними, обвинуваченими у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого статтями 109, 110, 110², 111, частинами третьою-восьмою статті 111¹, статтями 111², 113, 114, 114¹, 258, 258², 258³, 258⁵, 260, 437, 438, 441, 442, 447 Кримінального кодексу України та оголошені в розшук,

міжнародний розшук і до зняття цих осіб із розшуку. Припинення застосовується за рішенням пенсійного органу через 6 місяців після набуття відповідного процесуального статусу. Крім того, санкція за кримінально каране діяння буде викладена в пенсійному законодавстві в порушення норм Кримінального кодексу України, а накладатимуть її пенсійні органи в позасудовому порядку, виконуючи нетипову для них каральну функцію.

Отже, проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо особливостей виплати пенсій особам, які вчинили кримінальне правопорушення проти основ національної безпеки, громадської безпеки, миру, безпеки людства, міжнародного правопорядку» (р. н. 10355) містить суттєві недоліки, які потребують системного доопрацювання. Запропоновані зміни до законів України є більш ніж дискусійними для заявленої мети прийняття, а в деяких аспектах містять ознаки таких, що порушують фундаментальні принципи Конституції України. У разі прийняття законопроєкту у поточній редакції, існує висока вірогідність оскарження прийнятих відповідно до нього рішень, зокрема й у Європейському суді з прав людини.

24 січня 2024 року