



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

П'ЯТА СЕКЦІЯ

УХВАЛА

Заява № 43331/12
Валентина Ніканорівна ВЕЛИКОДА
проти України

Європейський суд з прав людини (П'ята секція), засідаючи 3 червня 2014 року палатою, до складу якої увійшли:
Марк Віллігер (*Mark Villiger*), Голова,
Енн Пауер-Форд (*Ann Power-Forde*),
Ганна Юдківська (*Ganna Yudkivska*),
Вінсент де Гаetano (*Vincent A. De Gaetano*),
Андре Потоцький (*André Potocki*),
Хелена Єдерблом (*Helena Jäderblom*),
Алеш Пейхал (*Aleš Pejchal*), судді,
та Клаудія Вестердік (*Claudia Westerdiek*), Секретар секції,
Зважаючи на вищезазначену заяву, подану 3 липня 2012 року,
Після обговорення постановляє таке:

ФАКТИ

1. Заявниця, пані Валентина Ніканорівна Великода, є громадянкою України, яка народилася у 1955 році та проживає у м. Єнакієво, Україна.

А. Обставини справи

2. Обставини справи, наведені заявницею, можна стисло викласти таким чином.

3. Заявниця брала участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та має спеціальний статус ліквідатора 1 категорії. Вона також має третю групу інвалідності.

1. Перше провадження

4. Заявниця подала позов до суду з вимогою виплати їй пенсії з 1 грудня 2008 року у розмірі шести мінімальних пенсій за віком та додаткової пенсії за шкоду, завдану здоров'ю, у розмірі 50% мінімальної пенсії за віком відповідно до статей 50 та 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

5. 19 травня 2009 року Єнакіївський міський суд встановив, що заявниця відповідно до статті 49 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» має право на державну пенсію та додаткову пенсію за шкоду, завдану здоров'ю. Відповідно до статей 50 та 54 Закону з 22 травня 2008 року заявниця отримала право на пенсію у розмірі шести мінімальних пенсій за віком і також має отримувати додаткову пенсію за шкоду, завдану здоров'ю, у розмірі 50% мінімальної пенсії за віком. Заявниця вимагала перерахунку її пенсії 26 листопада 2008 року, тому її вимоги з приводу цього мали бути задоволені за період з 1 грудня 2008 року до 1 січня 2009 року. 1 січня 2009 року відповідні положення було змінено, тому у задоволенні вимог заявниці було відмовлено.

6. 19 січня 2010 року Донецький апеляційний адміністративний суд змінив рішення від 19 травня 2009 року та задовольнив вимоги заявниці, починаючи з 1 грудня 2008 року, у повному обсязі.

7. 14 червня 2011 року до Закону України «Про Державний бюджет на 2011 рік» були внесені зміни та доповнення, відповідно до яких розмір пенсії за статтями 50 та 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» мав визначатися Кабінетом Міністрів України. До самого Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» зміни та доповнення не вносилися.

8. На виконання Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет на 2011 рік» 6 липня 2011 року Кабінет Міністрів України виніс постанову № 745, яка набрала чинності 23 липня 2011 року.

2. Друге провадження

9. Листом від 25 січня 2012 року Пенсійний фонд України повідомив заявницю про те, що з 1 січня 2012 року розмір її пенсії становитиме 1.849,5 грн (приблизно 176 євро). Ця сума включала в себе мінімальну пенсію (822 грн) та різні додаткові виплати. Заявниця подала позов до суду зі скаргами на те, що починаючи з 1 листопада

2011 року розмір її пенсії було зменшено, не зважаючи на рішення суду від 19 січня 2010 року.

10. 20 лютого 2012 року Єнакіївський міський суд відмовив заявниці в задоволенні позову. Він постановив, що з 22 липня 2011 року розміри виплат за статтями 50 та 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» встановлюються Кабінетом Міністрів України. 26 грудня 2011 року Конституційний Суд України визнав ці зміни конституційними. 6 липня 2011 року Кабінет Міністрів України виніс відповідну постанову № 745 і вона набрала чинності 23 липня 2011 року. Отже, з 23 липня 2011 року пенсія заявниці мала обчислюватися відповідно до постанови № 745.

11. 4 квітня та 3 травня 2012 року Донецький апеляційний адміністративний суд та Вищий адміністративний суд України відповідно, залишили це рішення без змін.

В. Відповідне національне законодавство

1. Основні законодавчі акти

12. Законом України від 14 червня 2011 року до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» були внесені такі зміни:

«Установити, що у 2011 році норми і положення статей... 50, ... 54 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи",... [статті 6] Закону України "Про соціальний захист дітей війни",... [статей 14, 22, 37 та частини третьої статті 43] Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб"... застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік.»

13. У Законі України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» містяться такі ж положення.

14. 6 липня 2011 року своєю постановою № 745 Кабінет Міністрів України встановив зазначені суми. Ця постанова була чинною у період з 23 липня 2011 року до 1 січня 2012 року. 23 листопада 2011 року Кабінет Міністрів України виніс з цього ж питання ще одну постанову № 1210.

15. Суму мінімальної пенсії на період з 1 грудня 2008 року до 1 листопада 2011 року було підвищено з 498 грн до 784 грн (з приблизно 51 до 80 євро).

2. Рішення № 1-42/2011 Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року щодо відповідності Конституції України (конституційності) певних положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік»

16. У відповідних витягах з цього Рішення зазначається таке:

“1. ... [народні депутати] України... звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями визнати таким, що не відповідає... Конституції України (є неконституційним), ... положення... Закону [України «Про Державний бюджет України на 2011 рік»].

Згідно з пунктом 4 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону у 2011 році норми і положення статей 39, 50, 51, 52, 54 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", статті 6 Закону України "Про соціальний захист дітей війни", статей 14, 22, 37 та частини третьої статті 43 Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік.

Народні депутати України вважають, що Верховна Рада України цим Законом надала Кабінету Міністрів України право визначати порядок та розміри соціальних виплат, передбачених названими законами..., чим обмежила конституційні права громадян на соціальний захист.

Автори клопотань також стверджують, що предметом регулювання закону про Державний бюджет України є вичерпний перелік правовідносин, визначений Конституцією України та Бюджетним кодексом України, до якого не входить вирішення питання щодо особливостей застосування інших чинних законодавчих актів.

...

2.1 Згідно з частиною першою статті 46 Основного Закону України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Із цим конституційним правом громадян кореспондується обов'язок держави щодо його забезпечення.

...

Розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави, проте мають забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, гарантоване статтею 48 Конституції України.

На залежність розмірів соціальних виплат особі від економічних чинників вказав і Конституційний Суд України, зокрема, у Рішенні від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001 у справі щодо стажу наукової роботи, зазначивши, що право на пенсію, її розмір та суми виплат можна пов'язувати з фінансовими можливостями держави, з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами у той чи інший період її розвитку, а також з часом ухвалення відповідних нормативно-правових актів.

Крім того, у Рішенні від 8 жовтня 2008 року N 20-рп/2008 у справі про страхові виплати Конституційний Суд України вказав, що види і розміри соціальних послуг та виплат потерпілим... встановлюються державою з урахуванням його фінансових можливостей.

Конституційний Суд України, вирішуючи це питання, враховує також положення актів міжнародного права. Так, згідно зі статтею 22 Загальної декларації прав людини розміри соціальних виплат і допомоги встановлюються з урахуванням фінансових можливостей держави. Європейський суд з прав людини у рішенні від 9 жовтня 1979 року у справі "Ейрі проти Ірландії" констатував, що здійснення соціально-економічних прав людини значною мірою залежить від становища в державах, особливо фінансового. Такі положення поширюються й на питання допустимості зменшення соціальних виплат, про що зазначено в рішенні цього суду у справі "Кйартан Асмундсон проти Ісландії" від 12 жовтня 2004 року.

Отже, одним з визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, а також гарантування права кожного на достатній життєвий рівень.

...

Таким чином, передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави. ... Неприпустимим також є встановлення такого правового регулювання, відповідно до якого розмір пенсій, інших соціальних виплат та допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в частині третій статті 46 Конституції України, і не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме статті 21 Конституції України.

Отже, зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат та допомоги є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність змісту права на соціальний захист.»

СКАРГИ

17. Заявниця скаржилась за пунктом 1 статті 6 і статтею 13 Конвенції та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції на результат другого провадження та на припинення виплати їй державними органами після 1 листопада 2011 року пенсії у розмірі, встановленому рішенням суду від 19 січня 2010 року.

ПРАВО

18. Заявниця заявляє про порушення статей 6 і 13 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції на тій підставі, що внаслідок внесення у 2011 році змін до законодавчих актів розмір її пенсії було зменшено і вона більше не отримувала пенсії в розмірах, встановлених 19 січня 2010 року.

19. Суд нагадує, що він вже розглядав цілу низку справ щодо відповідальності держави за виконання остаточних рішень проти її органів та установ, які належать або підпорядковані державі (див. в якості прикладу пілотне рішення від 15 жовтня 2009 року у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (*Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*), заява № 40450/04, п. 54). Проте ця справа є іншою.

20. У цій справі заявниця отримувала свою пенсію у сумі, визначеній рішенням суду від 19 січня 2010 року, до тих пір, поки механізм нарахування її пенсії, встановлений вищезазначеним судовим рішенням на підставі закону, чинного на час подій, не було змінено, внаслідок розмір її пенсії був зменшений.

21. Суд вже зазначав, що законодавчі норми щодо пенсійного забезпечення можуть змінюватися, а відповідне судове рішення не може бути гарантією проти таких змін у майбутньому (див. рішення у справах «Аррас та інші проти Італії» (*Arras and Others v. Italy*), заява № 17972/07, п. 42, від 14 лютого 2012 року, та «Сухобоков проти Росії» (*Sukhobokov v. Russia*), заява № 75470/01, п. 26, від 13 квітня 2006 року). У цій справі національні суди розглянули скаргу заявниці щодо зменшення розміру її пенсії та дійшли висновку, що сума пенсійних виплат була зменшена після внесення змін до відповідних законодавчих актів. Щодо частин скарг заявниці стосовно невиконання рішення суду від 19 січня 2010 року після внесення у 2011 році змін до законодавства, Суд констатує, що подальша дія вищезазначеного судового рішення закінчилася, коли у законодавство, яке регулювало пенсійні виплати заявниці, було внесено зміни. Відповідно, обов'язок Уряду забезпечити виконання рішення закінчився щонайпізніше 1 листопада 2011 року, коли змінене законодавство було застосовано до пенсії заявниці. Протягом зазначеного періоду заявниця отримувала пенсію згідно з рішенням суду від 19 січня 2010 року, і таким чином для скарги немає підстав.

22. Єдине питання, що залишається, є те, чи зменшення пенсії заявниці було сумісним з вимогами статті 1 Першого протоколу.

23. Це положення також не встановлює жодних обмежень свободи Договірних держав вирішувати, запроваджувати чи ні будь-які форми системи соціального забезпечення, або обирати тип чи розмір пільг для забезпечення у рамках будь-якої такої системи. Проте, якщо Договірна

держава має чинне законодавство, яким виплату коштів передбачено як право на соціальні виплати (обумовлені чи не обумовлені попередньою сплатою внесків), таке законодавство має вважатися таким, що передбачає майнове право, що підпадає під дію статті 1 Першого протоколу, відносно осіб, які відповідають її вимогам (див. ухвалу щодо прийнятності у справі «Стек та інші проти Сполученого Корлівства» (*Stec and Others v. the United Kingdom*) [ВП], заяви № 65731/01 та № 65900/01, п. 54, ECHR 2005-X), доки існує законодавче право.

24. Як встановлено рішенням суду від 19 січня 2010 року, заявниця мала право на пенсію певного розміру відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» у редакції, чинній на час подій.

25. Суд нагадує, що стаття 1 Першого протоколу не гарантує як таке право на будь-які соціальні виплати у певному розмірі (див., наприклад, ухвалу від 15 березня 2001 року у справі «Амола проти Фінляндії» (*Aunola v. Finland*), заява № 30517/96). «Вимога» може становити «майно» у розумінні статті 1 Першого протоколу, лише якщо достатньою мірою встановлено, що вона підлягає виконанню (див. рішення від 9 грудня 1994 року у справі ««Stran Greek Refineries» та Стратіс Андреадіс проти Греції» (*Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*), п. 59, Series A № 301-B). Отже, зменшення або припинення достатньою мірою встановлених пільг може становити втручання у мирне володіння майном (див. рішення від 19 червня 2012 року у справі «Хонякіна проти Грузії» (*Khoniakina v. Georgia*), заява № 17767/08, п. 72).

26. У цій справі, з огляду на те, що до відповідного законодавства було внесено зміни та доповнення, не можна вважати, що надання заявниці права на пільгу у певному розмірі було встановлено достатньою мірою. Більше того, навіть припускаючи, що зміни та доповнення до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» становили втручання у право заявниці на мирне володіння майном у розумінні статті 1 Першого протоколу, Суд нагадує, що перша та найважливіша вимога цього положення полягає у тому, що будь-яке втручання з боку державних органів влади у мирне володіння майном має бути законним та має переслідувати легітимну мету «в інтересах суспільства». Будь-яке втручання має також бути обґрунтовано пропорційним переслідуваній меті. Іншими словами, має зберігатися «справедливий баланс» між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами щодо захисту основоположних прав особи. Необхідного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідну особу або осіб буде накладений особистий та надмірний тягар (див. серед багатьох інших джерел рішення у справі «Колишній Король Греції та інші проти

Греції» (*Former King of Greece and Others v. Greece*) [ВП], заява № 25701/94, пп. 79 та 82, ECHR 2000-XII).

27. У цій справі немає доказів того, що відповідні зміни до Закону України про державний бюджет України не були внесені відповідно до законної процедури, а за відсутності будь-яких доказів того, що вони не були доступними та передбачуваними, Суд доходить висновку, що вони відповідали вимозі щодо законності за статтею 1 Першого протоколу. Суд також не може дійти висновку, що передавши Кабінету Міністрів України право на встановлення розміру соціальних пільг, Парламент України діяв у порушення якихось положень Конвенції.

28. Суд також зазначає, що зменшення пенсії заявниці очевидно було обумовлено міркуваннями економічної політики та фінансових труднощів, з якими зіткнулася держава. За відсутності будь-яких доказів щодо протилежного та визнаючи, що держава-відповідач має широке поле свободи розсуду щодо досягнення балансу між правами, що є предметом спору, та економічною політикою, Суд не вважає, що таке зменшення було непропорційним переслідуваній легітимній меті або що воно поклало надмірний тягар на заявницю (див. ухвалу щодо прийнятності від 8 жовтня 2013 року у справі «Да Консесау Матеуш та Сантуш Жануаріо проти Португалії» (*Da Conceição Mateus and Santos Januario v. Portugal*), заяви № 62235/12 та № 57725/12).

29. Суд вважає, що заява має бути визнана неприйнятною як явно необґрунтована відповідно до підпункту «а» пункту 3 та пункту 4 статті 35 Конвенції.

За цих підстав Суд одноголосно

Оголошує заяву неприйнятною.

Клаудія Вестердік
(*Claudia Westerdiek*)
Секретар

Марк Віллігер
(*Mark Villiger*)
Голова