

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-4.6>

Р. А. Циндра, аспірант кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів, адвокат

ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 1 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД У АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ПРО ЗАХИСТ ПРАВА НА НАЛЕЖНЕ ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ З ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ

У статті розглядається питання застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод під час вирішення національними судами України адміністративних спорів щодо захисту права на належне пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби. Автором обґрунтовується погляд на необхідність урахування вказаної норми та відповідної практики Європейського суду з прав людини під час оцінки адміністративними судами строку і ступеню втручання державних органів у майнові права колишніх військовослужбовців, спричиненого неповнотою виплати пенсійного забезпечення. Наголошено на тому, що відповідні обставини повинні враховуватися під час визначення розміру відшкодування моральної шкоди у разі заявлення позивачами відповідних вимог. Автор доходить висновку, що порушення мирного володіння майном у типових адміністративних справах про захист права на належне пенсійне забезпечення колишніх військовослужбовців виникає значно раніше за набрання законної сили судовим рішенням на користь конкретної особи. Розглядаються стадії формування заборгованості з виплати пенсії особам, звільненим з військової служби, та трансформації видів захищених майнових інтересів таких осіб у контексті статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Особливу увагу приділено складності відновлення майнових прав, гарантованих статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, внаслідок кумулятивного ефекту порушень права особи на належне пенсійне забезпечення та створення органами виконавчої влади штучних перешкод, що поглиблює ступінь втручання у мирне володіння особою своїм майном. Автором наводиться приклад типової послідовності відновлення в порядку адміністративного судочинства права на належне пенсійне забезпечення однієї з категорій колишніх військовослужбовців, на яких поширюється дія Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб». Обґрунтовується необхідність впровадження додаткових механізмів судового захисту майнових прав осіб, на чю користь ухвалено судові рішення щодо здійснення перерахунку пенсії за вислугу років.

Ключові слова: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, адміністративне судочинство, звільнені з військової служби особи, пенсійне забезпечення, пенсія за вислугу років.

R. A. Tsyndra. Applying of Article 1 of the First Protocol of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in administrative cases on the protection of the right to due pension provision of persons discharged from military service

The article examines the applying of Article 1 of the First Protocol of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms during the resolution of the administrative cases regarding the protection of the right to due pension provision of persons discharged from military service by the national courts of Ukraine. The author substantiates the view on the need of taking into account the specified norm and the corresponding practice of the European Court of Human Rights during the assessment by administrative courts of the term and degree of intervention of state authorities in the property rights of former military personnel, caused by the incomplete payment of pension benefits. It is emphasized that the relevant circumstances must be taken into account while determining the amount of compensation for moral damage if such claims were claimed by the plaintiffs. The author comes to the conclusion that the violation of peaceful ownership of property in typical administrative cases on the protection of the right to proper pension provision of former military personnel occurs much earlier than the entry into force of a court decision in favor of a certain person. Particular attention is paid to the difficulty of restoring property rights, guaranteed by Article 1 of the First Protocol of the Convention, as a result of the cumulative effect of violations of the individual's right to adequate pension provision and the creation of artificial obstacles by executive authorities. The necessity of implementing additional mechanisms of judicial protection of property rights of persons in whose favor court decisions have been passed regarding the recalculation of pensions for years of service is substantiated.

Key words: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, persons discharged from military service, pension provision, pension for years of service.

Постановка проблеми. 03 серпня 1997 року набрав чинності Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та Протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції». Із цієї дати Україною визнано дію на своїй території норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (надалі за текстом – Конвенція) та відповідних протоколів до неї. У 2006 році статус Конвенції як джерела права було остаточно урегульовано Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

© Р. А. Циндра, 2024

Протягом останніх років однієї з найбільш масових категорій публічних спорів, що розглядаються адміністративними судами, є спори щодо захисту права на належне пенсійне забезпечення колишніх військовослужбовців і інших осіб, яким було призначено пенсію за вислугу років відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб». Одночасно із цим існує загальноновизнана проблема щодо неповного виконання ухвалених адміністративними судами рішень на користь осіб, постраждалих від несвоєчасного або неповного перерахунку пенсій за вислугу років. Крім того, втручання у майнові права колишніх військовослужбовців у типових категоріях пенсійних спорів має свою специфіку, яка також має враховуватися судом.

Указані обставини свідчать про необхідність теоретичного осмислення застосовності приписів статті 1 Першого протоколу до Конвенції до відповідної категорії адміністративних справ.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Місце Конвенції в системі джерел адміністративного права України (зокрема, під час здійснення адміністративного судочинства) неодноразово привертало увагу вітчизняних дослідників. Дослідженнями даного питання займалися О. Л. Грицаєнко, О. О. Марченко, В. В. Решота, Т. І. Фулей, С. В. Шевчук та інші. Одночасно із цим, наукові розвідки зазначених вчених стосувалися здебільшого або загальнотеоретичних питань, або формулювання універсальних рекомендацій щодо застосування Конвенції в адміністративному судочинстві. Більш детально матеріальний аспект застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод до права на пенсію досліджувався К. Р. Резворовичем. Аспекти застосування норм Конвенції саме у справах про захист пенсійних прав колишніх військовослужбовців, незважаючи на поширеність даної категорії справ, предметом окремого дослідження досі не ставали.

Метою статті є визначення специфіки застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції під час відправлення правосуддя у адміністративних справах про захист права на належне пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби.

Результати дослідження. Невід'ємною частиною Конвенції у разі її ратифікування державою-учасницею є протоколи, які доповнюють і розширюють зміст гарантій Конвенції. Перший протокол до Конвенції було прийнято у 1952 році, менше ніж через два роки після самої Конвенції. Україною Перший протокол було ратифіковано одночасно із Конвенцією у 1997 році.

Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції гарантує право кожної фізичної або юридичної особи мирно володіти своїм майном та визначає, що жоден не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права [3]. Необхідно зазначити, що статус Першого протоколу до Конвенції будь-якої правової невизначеності позбавлений та однозначно визнається законодавцем як складова Конвенції із відповідним визнанням його джерелом права.

Особливістю Конвенції як джерела права є її «еволюційність». Практичним відображенням цієї риси Конвенції є те, що при умовній сталості самих норм Конвенції їхнє застосування не є ригідним та значною мірою адаптується у відповідь на динамічність суспільних відносин, у першу чергу – взаємовідносин між людиною і державою. Як зазначено О. Л. Грицаєнко, саме еволюційне тлумачення Конвенції свого часу розширило сферу її застосування на адміністративне судочинство. Зокрема, сфера застосування статті 6 Конвенції (право на справедливий суд) була поширена на спори між громадянами та державними органами саме у контексті змінених поглядів у суспільстві на правовий захист, яким має користуватися фізична особа у стосунках із державою [1, с. 26].

У контексті еволюційного тлумачення Конвенції виглядає слушною думка С. В. Шевчука, який ще в 1999 році розглядав Конвенцію не як звичайний міжнародний договір, а як комплексний і складний механізм, що крім власних норм включає і інші складові: рішення Європейської комісії з прав людини, прецедентну практику Європейського суду з прав людини (надалі за текстом – ЄСПЛ), тощо [2]. Інші вчені дещо критично ставляться до занадто широкого тлумачення поняття Конвенції, одночасно із цим визнаючи важливість практики ЄСПЛ як інструменту, що перетворює Конвенцію із декларації на реальний механізм та інструмент захисту прав людини [3, с. 242].

Позиція законодавця щодо класифікації практики ЄСПЛ в якості джерела права як складової Конвенції або похідної від неї, однак самостійної, одиниці залишається дещо невизначеною. У статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначено наступне: «Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду (ЄСПЛ – прим. автора) як джерело права». Тобто, з однієї сторони законодавець виокремлює практику ЄСПЛ від Конвенції, з іншої – підкреслює єдність обох елементів переліку використанням терміну «джерело права» в однині. На нашу думку, неоднозначність даних формулювань є недоліком нормативного акту та потребує усунення шляхом доктринального уточнення в установленому порядку.

Слід погодитися із О. О. Марченко, якою наголошено на важливості урахування практики ЄСПЛ під час застосування Конвенції представниками публічної адміністрації та судами [4, с. 184]. Беззаперечно, саме практика ЄСПЛ виступає найважливішим з практичної точки зору джерелом правових норм та орієнтиром врегулювання суспільних відносин, аналогічних до розглянутих ЄСПЛ. Завдяки високій якості юридичної

техніки, чіткості і послідовності висновки ЄСПЛ з конкретних питань «оживляють» лаконічні норми самої Конвенції і активно (навіть частіше за текст Конвенції в вузькому розумінні) використовуються адміністративними судами України на обґрунтування судових рішень і демонстрацію їхньої відповідності позитивним зобов'язанням держави.

За своєю правовою природою пенсія за вислугу років є регулярною грошовою виплатою, отже, об'єктом майнових прав і *prima facie* об'єктом захисту статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Одночасно із цим, слід уникати занадто спрощеного погляду на статус пенсійних виплат в розумінні Конвенції.

Аналізуючи застосовність статті 1 Першого протоколу до Конвенції до правовідносин щодо захисту права на належний розмір пенсії за вислугу років необхідно, в першу чергу, враховувати зміст концепції поняття «майно» у практиці ЄСПЛ. Дане поняття в розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції має автономне значення, не обмежується власністю на матеріальні речі та не залежить від внутрішньої класифікації у національному праві держави-учасниці Конвенції. Інші права та інтереси, що становлять активи, також можуть ідентифікуватися поняттями «право власності» і «майно» [5].

Класифікацію різновидів активів, що підпадають під захист статті 1 Першого протоколу до Конвенції, у вітчизняній науці виконано Т. І. Фулей. Дослідницею із посиланням на відповідні рішення ЄСПЛ указано, що захисту за указаною статтею підлягає, у тому числі, два різновиди активів:

– майнові інтереси, щодо яких особа має «правомірні очікування»;

– кошти, належні особі на підставі судових рішень, що є остаточними та підлягають виконанню [6, с. 92 – 94].

За загальним правилом за практикою ЄСПЛ під захист статті 1 Першого протоколу до Конвенції підпадають ті майнові інтереси, що вже визнані державою у остаточному та обов'язковому до виконання судовому рішенні. Визначальним в цьому сенсі є рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», яке набуло статусу пілотного та після ухвалення якого ЄСПЛ на деяких час призупинило розгляд нових заяв проти України з аналогічних підстав. Україні було надано час на усунення структурних проблем у виконанні рішень адміністративних судів в майновій частині. Деякі заходи було вжито, однак маємо констатувати, що остаточно проблему одержання військовими пенсіонерами коштів за судовими рішеннями це не вирішило.

Необхідно відзначити, що порушення права на належне пенсійне забезпечення колишніх військовослужбовців відбувається фактично «за замовчуванням». Переважна більшість військових пенсіонерів вимушена звертатися за судовим захистом своїх прав кожного разу, коли виникає підстава для здійснення перерахунку розміру пенсії за вислугу років. У практичній площині «життєвий цикл» заборгованості з виплати пенсії за кожною підставою виглядає наступним чином: 1) ріст не визнаної державою заборгованості у період із набуття пенсіонером права на перерахунок пенсії до набрання законної сили судовим рішенням, яким це право визнається; 2) ріст визнаної державою заборгованості у період із набрання законної сили відповідним судовим рішенням до фактичного виконання органом Пенсійного фонду України рішення в частині перерахунку пенсії колишнього військовослужбовця з поточної дати (у цей момент розмір заборгованості фіксується); 3) збереження зафіксованого розміру заборгованості, внесеного до Реєстру рішень, виконання яких гарантується державою, до її фактичного погашення.

На нашу думку, системність та тривалість порушення права на належне пенсійне забезпечення військового пенсіонера у кожному випадку нездійснення своєчасного перерахунку пенсії за вислугу років надає можливість стверджувати про те, що частковим захистом статті 1 Першого протоколу до Конвенції повинен охоплюватися період існування заборгованості з виплати пенсії не лише із часу набрання законної сили відповідним судовим рішенням (періоди 2 та 3 наведеного вище «життєвого циклу»), а і з часу виникнення підстав для правомірного очікування перерахунку пенсії (період 1 «життєвого циклу»). Звичайно, що підставою звернення до ЄСПЛ за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції залишається тривале невиконання судового рішення, що уже набуло статусу остаточного і обов'язкового. Одночасно із цим, практика ЄСПЛ надає достатні підстави стверджувати про подвійну правову природу заборгованості з пенсійних виплат за вислугу років як «майно» у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Із часу набрання законної сили нормативним актом або формування усталеної судової практики особа набуває право на «правомірні очікування» здійснення відповідних виплат із певної дати. Якщо особа звернулася за захистом свого права до суду, і судові рішення на її користь набрало статусу остаточного та обов'язкового, то «правомірні очікування» на певні грошові суми трансформуються у реальний об'єкт права власності особи, що перебуває поза її володінням внаслідок невиконання судового рішення.

З огляду на використовувану ЄСПЛ концепцію «правомірних очікувань» вбачається беззаперечним, що втручання у мирне володіння майном колишнього військовослужбовця розпочинається не з моменту звернення до суду і не з часу набрання законної сили судовим рішенням, а з моменту виникнення права на перерахунок пенсії з визначених законом або судовою практикою підстав. При цьому, невиконання уже ухваленого судового рішення на користь особи має ознаки більшого ступеню втручання, оскільки фактично нівелює значення судового захисту і неминує посилює моральні страждання особи через відсутність ефективних засобів реалізації своїх майнових прав. У рішеннях ЄСПЛ це підкреслюється тим, що одночасно із порушенням статті 1 Першого протоколу до Конвенції у таких випадках визнаються

пов'язані порушення статті 6 (право на ефективний суд) [7] та статті 13 (право на ефективний засіб правового захисту) Конвенції [8].

Дані обставини мають важливе прикладне значення під час здійснення адміністративного судочинства у справах про пенсійне забезпечення колишніх військовослужбовців, у першу чергу – щодо визначення ступеню втручання держави у майнові права позивача та вирішення пов'язаних із цим питань (наприклад, визначення розміру відшкодування моральної шкоди).

У даному контексті неможливо оминати увагою кумулятивний ефект порушень права на належне пенсійне забезпечення, яких зазнають колишні військовослужбовці. Із власної адвокатської практики автору відомо, що усунення усіх типових порушень зі сторони органів виконавчої влади вимагає від особи, якій призначено пенсію за вислугу років, участі щонайменше у двох-трьох судових провадженнях. Розглянемо типову ситуацію на прикладі пенсійного забезпечення умовного військовослужбовця Служби безпеки України, звільненого в запас у 2008 році за власним бажанням із вислугою 30 років (базовий розмір пенсії за вислугу років – 80 відсотків грошового забезпечення за відповідною посадою). Для того, щоб в грудні 2024 року отримати максимальний розмір пенсії за вислугу років, відповідна особа повинна в порядку адміністративного судочинства спромогтися:

- скасування протиправного обмеження розміру пенсії 70 відсотками грошового забезпечення за відповідною посадою, яке було застосовано органом Пенсійного фонду України під час першого перерахунку розміру пенсії після 01 травня 2014 року (зазвичай, із 01 січня 2018 року) із посиленням на норми Закону України від 27.03.2014 № 1166-VII «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»;

- зобов'язання органу Пенсійного фонду України здійснити з 01 квітня 2019 року перерахунок пенсії особи на підставі довідки регіонального управління Служби безпеки України про розмір грошового забезпечення за посадою, з якої було звільнено особу, станом на 05 березня 2019 року;

- зобов'язання органу Пенсійного фонду України здійснити з 01 лютого 2023 року перерахунок пенсії особи на підставі довідки регіонального управління Служби безпеки України про розмір посадового окладу та окладу за військове звання із 01 січня 2023 року;

- (після усіх попередніх перерахунків) зобов'язання органу Пенсійного фонду України здійснити з 01 липня 2021 року виплату щомісячної доплати до пенсії за вислугу років, передбаченої постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2021 року № 713.

Внаслідок того, що пенсійні виплати за один і той же період можуть охоплюватися двома і більше судовими рішеннями, сума фактично одержаних громадянином коштів за конкретні календарні місяці може становити менше ніж половину від належної.

Ситуація для фізичної особи ускладнюється тим, що відновлення права на належне пенсійне забезпечення часто вимагає «проміжних» судових проваджень, які прямо не впливають на розмір пенсії за вислугу років, однак необхідні для забезпечення можливості звернутися за судовим захистом права на перерахунок пенсії у подальшому (наприклад, якщо уповноважений орган відмовляється надати оновлену довідку про розмір грошового забезпечення, див. рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 21 жовтня 2024 року в справі № 160/23264/24 [9]). Крім того, досить часто органи Пенсійного фонду України під час здійснення перерахунку пенсії за вислугу років на підставі чергового судового рішення повторно допускають щодо однієї і тієї ж особи уже скасовані судом раніше порушення (наприклад, знову обмежуючи розмір пенсії 70 відсотками грошового забезпечення за відповідною посадою, див. рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 08 серпня 2023 року в справі № 280/3881/23 [10]).

Указані обставини свідчать про необхідність впровадження (у тому числі шляхом закріплення відповідних адміністративно-процесуальних гарантій) додаткових превентивних (спрямованих на запобігання несвоєчасному здійсненню перерахунку пенсії за вислугу років) та компенсаційних (спрямованих на одержання колишнім військовослужбовцем достатнього відшкодування порушених майнових прав) механізмів.

Висновки і перспективи. Специфіка адміністративних справ із захисту права на належне пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, зумовлює і особливості відповідних майнових інтересів колишніх військовослужбовців як об'єкту захисту статті 1 Першого протоколу до Конвенції. До таких особливостей необхідно віднести: 1) виникнення порушень майнового інтересу «за замовчуванням», 2) триланковий «життєвий цикл» існування заборгованості, під час якого особа зазнає різного ступеня втручання у свої майнові права; 3) кумулятивний ефект порушення майнових прав внаслідок того, що пенсія за вислугу років за один календарний період може недоплачуватися з різних підстав; 4) ускладненість поновлення майнових прав в судовому порядку внаслідок необхідності ініціювання «проміжних» судових проваджень або необхідності повторно звертатися до суду за захистом уже визнаного, але повторно порушеного права; 5) відсутність ефективного механізму оперативної виплати установленої судом заборгованості.

Ступінь та характер втручання держави у майнові права колишніх військовослужбовців свідчать про те, що заборгованість з виплати пенсії за вислугу років характеризується рисами захищених статтею 1 Першого протоколу до Конвенції об'єктів не лише з моменту її визнання остаточним та обов'язковим судовим рішенням, але й з часу фактичного виникнення. Дана обставина повинна враховуватися під час оцінки

глибини і тривалості страждань фізичної особи внаслідок несвоєчасного перерахунку пенсії за вислугу років та визначення розміру грошового відшкодування у разі заявлення відповідної вимоги.

Пріоритетним напрямом подальших досліджень в контексті урахування міжнародних зобов'язань України під час здійснення адміністративного судочинства у справах щодо захисту пенсійних прав колишніх військовослужбовців вбачається аналіз застосовності до спірних правовідносин статей 6 (право на справедливий суд) та 13 (право на ефективний засіб правового захисту) Конвенції.

Список використаних джерел:

1. Грицаєнко О. Л. Застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві. *Адміністративне право і процес*. 2021. № 4(35). С. 20–33. DOI: 10.17721/2227-796X.2021.4.02.
2. Шевчук С. В. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод: практика застосування та принципи тлумачення у контексті сучасного українського праворозуміння. *Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі*. 1999. № 2.
3. Решота В. В. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2018. № 19. С. 240–245.
4. Марченко О. О. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. С. 181–184.
5. Рішення Великої Палати Європейського суду з прав людини у справі «Ятрідіс проти Греції» (Iatridis v. Greece) від 25 березня 1999 р., заява № 31107/96. База даних «HUDOC» / European Court of Human Rights. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58227> (дата звернення: 27.12.2024).
6. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. 3-тє вид., допов. – К.: ВАІТЕ, 2020. – 276 с.
7. Витяг з рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бурдов проти Росії» База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_045#Text (дата звернення: 27.12.2024).
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бурдов проти Росії (№ 2)» (Burdov v. Russia) від 15 січня 2009 р., заява № 33509/04. База даних «HUDOC» / European Court of Human Rights. <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-90671> (дата звернення: 27.12.2024).
9. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 21.10.2024 у справі № 160/23264/24. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122443041> (дата звернення: 27.12.2024).
10. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 08.08.2023 у справі № 280/3881/23. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112696253> (дата звернення: 27.12.2024).