



ДОПОВІДЬ «СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ ТА ДОСВІД ІНШИХ КРАЇН У РЕФОРМУВАННІ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ. УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ»

Алла Федорова,
членкиня Європейського комітету з соціальних прав

*Погляди, висловлені в цьому документі,
належать його авторці
і не обов'язково відображають
офіційну політику Ради Європи.*

ВСТУП

Рада Європи є організацією, що має своїм ключовим мандатом захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейська конвенція з прав людини, що гарантує захист громадянських та політичних прав, та Європейська соціальна хартія, що гарантує соціальні та економічні права, складають ядро системи захисту прав людини на Європейському континенті.

Європейська соціальна хартія, прийнята у 1961 році та переглянута у 1996 році (далі – Хартія або ЄСХ)¹ – договір, який закріпив всі визнані на сьогодні соціальні та трудові права та отримав назву Соціальної конституції Європи.

ЄСХ є живим інструментом², враховуючи, що її положення тлумачаться Європейським комітетом з соціальних прав (далі – Комітет або ЄКСП) у світлі сучасних, поточних питань та ситуацій з урахуванням досягнутого розвитку на міжнародному та національному рівнях. У практиці Комітету детально розтлумачено право на соціальне забезпечення, визначено критерії, яким система соціального забезпечення має відповідати. Комітет також сформулював чітку формулу, якій мають відповідати мінімальні соціальні виплати, що замінюють дохід, та визначив критерії оцінки їхнього рівня у системі соціального забезпечення, які аналізуються разом із видами та характером відповідних виплат. Базуючись на розумінні індивідуальної потреби, ЄКСП тлумачить право на соціальну допомогу, яка разом з медичною допомогою передбачена окремою статтею ЄСХ переглянутої. ЄКСП визначено, що право на соціальну допомогу виникає, коли особа не в змозі отримати ресурси «своїми власними зусиллями або з інших джерел, зокрема за рахунок допомоги з соціального забезпечення».³ Комітетом також розтлумачено право на користування послугами соціальних служб, включаючи їх види, доступ, оплатність та багато інших аспектів соціальних прав.

Необхідність надання тлумачень, виокремлення різних критеріїв та детальних пояснень часто пов'язана як з еволюцією розуміння змісту положень Хартії, так і з тим, що держави часто мають проблеми із виконанням своїх зобов'язань стосовно соціальних стандартів Хартії. Більш того, враховуючи проведення державами реформ систем соціального захисту, особливо під час фінансових, економічних криз, необхідності впровадження режимів жорсткої економії державних видатків, ЄКСП неодноразово розглядав ситуації проведення державами соціальних реформ, що включали скасування, зменшення передбачених соціальних виплат, допомоги, пільг тощо як на тимчасовій, так і постійній основі. Тобто Комітет розглядав відповідність вимогам ЄСХ впровадження державами обмежувальних заходів, що стосувалися «звуження» або «обмеження» «прав у сфері соціального забезпечення»⁴.

У переважній більшості випадків такі зміни у національній соціальній політиці та законодавстві були викликані 2 факторами:

1. необхідністю запровадження заходів жорсткої економії в державі та перерозподілу ресурсів внаслідок фінансової кризи, катаклізмів, надзвичайних ситуацій, а також
2. проведенням комплексних реформ у відповідній галузі, у тому числі з метою розбудови справедливої системи соціального забезпечення.

¹ Для цілей цієї доповіді ЄСХ 1961 р. та ЄСХ переглянута 1996 року не визначаються окремо. Враховуючи, що Україна та переважна більшість держав Ради Європи є сьогодні учасницями переглянутої Хартії, автором застосовується скорочення ЄСХ, к таке, що відноситься до обох Хартій

² Дайджест практики Європейського комітету з соціальних прав, Рада Європи, червень 2022. С. 48.

³ Фінське товариство соціальних прав проти Фінляндії, скарга № 88/2012, рішення по суті від 9 вересня 2014 р., §111, Дайджест, С. 221.

⁴ Федерація працевлаштованих пенсіонерів Греції (ІКА–ЕТАМ) проти Греції, скарга № 76/2012, рішення по суті від 7 грудня 2012 р., §70, Дайджест, С. 213.

Такі дії урядів держав-учасниць Хартії ставали предметом як колективних скарг⁵, так і обговорень при наданні висновків у рамках процедури розгляду державних доповідей. Комітетом були навіть сформовані критерії оцінки таких змін у контексті зобов'язань за ст. 12 п.3, що передбачає право на соціальне забезпечення. Тлумачення ЄКСП цього положення ЄСХ набувають особливого значення для України крізь призму невідворотності реформування системи соціального захисту, невідкладність впровадження якої було підкреслено Європейським судом з прав людини (далі – Суд, ЄСПЛ) у рішенні «Бурмич та інші проти України», та суттєво загострено внаслідок викликів, які постали перед системою соціального захисту України під час війни.

Узагалі, незважаючи на текстуальну відсутність соціальних прав в Європейській конвенції з прав людини та протоколах до неї, саме соціальні питання дедалі частіше стають предметом розгляду в Європейському суді з прав людини, який у свою чергу, зазначаючи про відсутність «непроникної межі» між громадянськими та політичними права з одного боку та соціальними та економічними, з іншого,⁶ сформулював цілу низку чітких правових позицій, які стосуються змін у соціальному законодавстві держав, впровадження соціальних реформ, що тягнуть за собою негативні наслідки для бенефіціарів або необхідності їх впровадження.

Так, ЄСПЛ розглядав пенсійну реформу Угорщини, зокрема, призупинення виплати пенсії у разі продовження роботи у державному секторі, зміни у пенсійному забезпеченні державних службовців, включаючи суддів та прокурорів Грузії; зміни у соціальному законодавстві Португалії, Польщі, Сербії, Італії, Литви, Болгарії; невиконання рішень національних судів Молдови щодо гарантованого надання соціального житла та масштабне невиконання рішень національних судів України щодо соціальних виплат. Предметом детального аналізу у межах розгляду колективних скарг ЄКСП були законодавчі зміни у соціальному законодавстві Фінляндії, Франції, Іспанії. Разом з тим, найбільшу увагу і ЄКСП, і ЄСПЛ викликали впроваджені комплексні обмежувальні зміни у соціальному законодавстві Греції під час масштабної фінансової боргової кризи, що потягнула за собою у 2011-2012 роках значні зменшення розміру пенсійних виплат, заробітних плат, включаючи розмір мінімальної заробітної плати майже на 20%, скасування низки соціальних бонусів та доплат. Витоки тривалої кризи в Греції, що розпочалася у 2009 році, коли поставало питання чи залишиться держава в Єврозоні, йдуть з 1990-х років та хронічного бюджетного дефіциту.

Розуміння правових позицій, сформульованих ЄСПЛ та ЄКСП щодо змін у соціальному законодавстві Греції з метою виходу з кризи, мають надзвичайно важливе значення для України, враховуючи тривалу неузгодженість в Україні бюджетних асигнувань на соціальну сферу та соціальних зобов'язань, тисячі скарг до ЄСПЛ, негативні висновки ЄКСП та найнижчу оцінку Єврокомісії процесу адаптації української сфери трудового і соціального права до *acquis* ЄС (рання стадія адаптації).

Важливим для продовження реформування соціальної сфери в Україні є усвідомлення та розуміння як національної законодавчої практики інших держав, що проходили кризові періоди, так і підходів ЄКСП та ЄСПЛ, які чітко визначили, що *не вважають автоматичним порушенням їх положень зменшення державами досягнутого рівня соціальних виплат та негативні для бенефіціарів зміни у соціальному законодавстві, включаючи скасування певних видів соціальних виплат, які не є такими, що замінюють дохід*.

Відповідно, представлена доповідь коротко охоплює практику Європейського суду з прав людини, більш детально зосереджуючи увагу на практиці Європейського комітету з соціальних прав, рішення та висновки якого залишаються маловідомими в Україні.

⁵ Система колективного оскарження – факультативна процедура моніторингу дотримання стандартів ЄСХ, яку здійснює ЄКСП на підставі поданої колективної скарги.

⁶ Рішення ЄСПЛ, Ейрі проти Ірландії 1979

І. ОСНОВНІ ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО СКАСУВАННЯ ТА ЗМЕНШЕННЯ ДЕРЖАВАМИ СОЦІАЛЬНИХ ВИПЛАТ, ПІЛЬГ⁷

Право на соціальні виплати, пенсії було включено до змісту статті 1 (захист власності) Протоколу 1 до ЄКПЛ у 70-х роках минулого століття.⁸

Враховуючи специфіку ЄКСП та її автономного тлумачення рішень ЄСПЛ, державам надається широке поле розсуду у питаннях соціальної політики та структури національної системи соціального забезпечення. Свобода стосується не тільки самої системи соціального забезпечення у цілому, але й видів та розмірів соціальних виплат, допомог, пільг тощо⁹, що принципово відрізняється від підходу ЄКСП у рамках тлумачення ЄСХ.

Фундаментальною позицією Європейського суду з прав людини стосовно функціонування національних систем соціального забезпечення є його чітка позиція щодо обов'язкового характеру виконання державами своїх зобов'язань, передбачених їх чиним соціальним законодавством. Відсутність коштів у державному бюджеті не може вважатися достатнім аргументом для невиконання.

Надаючи державам свободу розсуду щодо побудови системи соціального захисту, ЄСПЛ прямо визнає, що держави можуть опинитися в екстремальних ситуаціях, як-от економічна криза, стихійне лихо тощо, коли коштів об'єктивно не вистачає на те, щоб виплачувати пенсії, виконувати соціальні зобов'язання, що були взяті раніше, та задовольняти суспільні інтереси. *На думку ЄСПЛ, у таких надзвичайних випадках правове регулювання соціальних відносин, включаючи пенсійні, може корегуватися шляхом зменшення пенсій та інших соціальних виплат настільки, наскільки це необхідно для забезпечення життєво важливих інтересів суспільства та захисту інших конституційних цінностей.*

Для розуміння можливості внесення державами змін до національного соціального законодавства, які передбачають зменшення, скасування певних соціальних виплат, надважливе значення має правова позиція ЄСПЛ, сформульована у рішенні у справі Белане Надь проти Угорщини¹³:

...88. Той факт, що особа вступила в державну систему соціального забезпечення (навіть якщо вона є обов'язковою, як у цій справі), не обов'язково означає, що ця система не може бути змінена, у тому числі щодо умов права на отримання допомоги, виплати або щодо розміру допомоги чи пенсії...

ЄСПЛ неодноразово прямо зазначає про право держав змінювати своє соціальне законодавство. У рішенні у справі «Сук проти України» (від 10 березня 2011 року, заява № 10972/05) зазначалося:

...23. Держава може ввести, призупинити або припинити їх виплату, вносячи відповідні законодавчі зміни. Однак, якщо законодавча норма, яка передбачає певні доплати, є чинною, а передбачені умови - дотриманими,

⁷ У контексті правової визначеності практика ЄСПЛ з соціальних питань була розглянута в тренінгових матеріалах (курсі) для суддів «Принцип юридичної визначеності» 2023. Підготовка модуля курсу «Легітимні (правомірні) очікування у контексті скасування, зменшення виплат у системі соціального захисту» здійснювалася проєктом Ради Європи «Посилення соціального захисту в Україні»

⁸ Див. рішення ЄСПЛ у справах «Міллер проти Австрії» 1974, «Гайгузус проти Австрії» 1996, «Стек та інші проти Сполученого Королівства» 2006 тощо.

⁹ Adam Cichopek v. Poland, заява № 15189/10, Andrejeva v. Latvia, no. 55707/00, Kjartan Ásmundsson v. Iceland, no. 60669/00

¹⁰ Kjartan Ásmundsson v. Iceland, no. 60669/00, § 39

¹¹ Valkov and Others v. Bulgaria 25.10.201

¹² Див. Kjartan Ásmundsson v. Iceland, Janković v. Croatia. ЄСПЛ підкреслює, що особу не може бути повністю позбавлено пенсії або засобів до існування. Це буде несумісним з духом ЄКПЛ та буде накладати надмірний непропорційний тягар на особу та не буде виправдано загальними інтересами. (Апостолакис проти Греції (Apostolakis v. Greece, заява № 39574/07, рішення від 29 жовтня 2009).

¹³ Béláné Nagy v. Hungary, заява № 53080/13, рішення Великої Палати від 13 грудня 2013

державні органи не можуть відмовляти у їх наданні, доки законодавче положення залишається чинним (див. рішення у справі «Кечко проти України» (Kechko v. Ukraine), п.23).

24. . . .Виплата з [соціального] забезпечення, що розглядається, здійснювалась з огляду лише на єдину об'єктивну умову - належність до рядового або в начальницького складу органів внутрішніх справ. Оскільки заявник виконав цю умову, він може вважатися таким, що мав обґрунтовані сподівання, якщо не право, отримати виплату, яка розглядається.

Визнаючи зменшення розміру, припинення, скасування соціальних виплат, пільг, доплат, пенсій втручанням у права власності за ст.1 Протоколу 1 до ЄКПЛ, Європейський суд застосовує аналіз дотримання державами таких критеріїв:

- законність,
- наявність легітимного суспільного інтересу та
- розумної пропорційності меті, яку треба досягти, встановлений справедливий баланс між вимогами загальних інтересів суспільства та вимогами захисту фундаментальних прав особи¹⁴, впровадження відповідних змін на недискримінаційній, прозорій основі¹⁵.

Дотримання державами критеріїв вважається необхідним для «виправданості» такого втручання відповідно до вимог Конвенції, тобто *обмежувальні заходи держав у соціальній сфері не розглядаються автоматично як порушення ЄКПЛ*, особливо коли мова йде про зменшення розміру виплат тих категорій, які мали найвищий розмір відповідних виплат. Більше того, ЄСПЛ підкреслює, що зазвичай поважатиме таке політичне рішення держав. У рішенні у справі Alenka Špoljar and Dječji Vrtić Pčelice v. Croatia (заява № 68320/13) ЄСПЛ підкреслив:

36. . . . національні органи влади в принципі мають кращі позиції, ніж міжнародні судді, щоб оцінити, що є суспільним інтересом з соціальних чи економічних міркувань, і Суд, як правило, поважатиме політичний вибір законодавчого органу, якщо він не є «явно без розумних підстав» . . . Будь-які заходи, вжиті на таких підставах, включаючи зменшення розміру пенсії, яка зазвичай виплачується відповідному населенню, повинні, незважаючи на це, впроваджуватися в недискримінаційний спосіб і відповідати вимогам пропорційності. . .

Більш того, ЄСПЛ окремо визнав, що встановлення розміру пенсії рішенням національного суду не може бути гарантією захисту його від перерахунку та зменшення у випадку прийняття законодавчих змін (Velikoda v. Ukraine, заява № 43331/12):

. . .21. . . .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. . . 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, коли змінено законодавство було застосовано до пенсії заявниці*.

. . .28 . . .зменшення пенсії заявниці очевидно було обумовлено міркуваннями економічної політики та фінансових труднощів, з якими зіткнулася держава. За відсутності будь-яких доказів щодо протилежного та

¹⁴ Див. зокрема, Koufaki and ADEDY v. Greece

¹⁵ Див. зокрема, Khoniakina v. Georgia, Kjartan Ásmundsson v. Iceland

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. . .

Питання, пов'язані з обмеженням соціальних виплат, які розглядав ЄСПЛ, можна умовно поділити на 2 великі групи:

1. пов'язані з реформуванням соціального законодавства: комплексне реформування з метою соціальної справедливості, справедливого перерозподілу ресурсів, зміна соціальної моделі, принципів, підходів, неспроможність виконувати взяті зобов'язання, а також
2. із впровадженням державами режиму економії внаслідок фінансової, економічної кризи.

ЄСПЛ розглядав ситуації, пов'язані зі змінами, реформами національного соціального законодавства, які мали негативний обмежувальний вплив на бенефіціарів, зокрема, у справах: *Cichorek and 1,627 other applications v. Poland* (2013), *Markovics and Others v. Hungary* (2014), *Jerzy Denysiuk v. Poland* (2023). Важливе значення ЄСПЛ надавав аналізу того, чи не накладають відповідні зміни *надмірного тягаря на заявників*. У постанові про визнання заяви у справі *Cichorek* неприйнятною, ЄСПЛ звертав увагу, що в цілому схема пенсійного скорочення не накладає надмірний тягар на заявників, якщо вона є необхідною, зокрема, для досягнення легітимної мети, що переслідувалася реформою; для забезпечення більшої справедливості пенсійної системи; для припинення пенсійних привілеїв, якими користуються окремі групи та категорії пенсіонерів.

У деяких рішеннях ЄСПЛ сам закликав держави до розробки та прийняття законодавчих змін. Зокрема, ЄСПЛ у рішенні «Олару проти Молдови» закликав Молдову до перегляду соціального законодавства, яке було першопричиною системної неспроможності Молдови забезпечити надання соціального житла чи виплатити компенсацію відповідно до чинного законодавства, а також виконати ухвалені судові рішення з цього приводу. Національним законодавством Молдови передбачалося гарантування багатьом категоріям осіб права на соціальне житло, однак через брак коштів воно не виконувалося, як і ухвалені з цього приводу судові рішення. Враховуючи ситуацію, ЄСПЛ у зазначеному вище пілотному рішенні зобов'язав Молдову надати таке відшкодування протягом одного року за всіма зареєстрованими заявами.

Визнавши наявність проблеми, влада Молдови визначила, що причини невиконання полягали, зокрема, у соціально-орієнтованому законодавстві, що надавало житлові права багатьом особам, зокрема, державним службовцям, високопосадовцям, суддям, прокурорам, поліцейським, ВПО, без реальних перспектив для їх реалізації на практиці. Запровадженими законодавчими змінами право 23 категорій осіб на отримання безкоштовного соціального житла, як і компенсація за нього у разі неотримання, було скасовано.

Отже, для зміни ситуації Молдова вдалася до кардинальних змін у системі гарантування соціального житла, позбавивши багато категорій осіб можливості гарантованого отримання соціального житла.

Також держави можуть зменшувати досягнутий розмір соціальних виплат, пенсій або скасовувати певні соціальні виплати, доплати, пільги, бонуси внаслідок економічної, фінансової кризи, що не становитиме порушення ст. 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ, якщо зменшення та скорочення розміру виплат (навіть суттєве) відбувалися у конкретній ситуації економічних труднощів, а відповідне втручання не покладає надмірний тягар на заявників¹⁶, дотримано справедливого балансу між інтересами широкої громадськості і захистом індивідуальних прав заявників щодо їх соціальних, пенсійних виплат¹⁷.

У зв'язку з масштабною фінансовою кризою в Греції розмір додаткових виплат для пенсіонерів віком до

¹⁶ ЄСПЛ, «Куфакі і АДЕДІ проти Греції» (*Koufaki and ADEDY v. Greece*), заяви 57665/12, 57657/12, рішення від 7 травня 2013

¹⁷ *Da Conceição Mateus v. Portugal and Santos Januário v. Portugal* 2013, *Da Silva Carvalho Rico v. Portugal* 2015

шістдесяти років державного сектору було повністю скасовано, як і додаткові виплати на Великдень, Різдво тощо. У рішенні «Koufaki and ADEDY v. Greece»¹⁸ важливим є підкреслення Судом необхідності розуміння широкого характеру поняття «суспільного інтересу», включаючи те, що прийняття законів для збалансування державних витрат і доходів зазвичай передбачає розгляд політичних, економічних та соціальних питань, а межі розсуду, доступні законодавчому органу при реалізації соціальної та економічної політики, є широкими.

Суд визнав, що поважатиме рішення законодавчого органу щодо того, що є «суспільним інтересом», якщо тільки таке рішення не є очевидно позбавленим розумного підґрунтя. . . ». У цьому рішенні ЄСПЛ звернув також увагу на те, що на додаток до заходів, пов'язаних із реформуванням системи соціального забезпечення та пенсійного забезпечення державних службовців, інші законодавчі заходи були введені, зокрема, стосовно відновлення справедливості оподаткування та боротьби з ухиленням від сплати податків. З огляду на наведені вище міркування, Суд не знайшов підстав сумніватися в тому, що, приймаючи рішення про скорочення заробітної плати та пенсії державних службовців, законодавець діяв в інтересах суспільства, а зменшення та скорочення розміру виплат відбувалися у конкретній ситуації економічних труднощів, не покладаючи таким втручанням надмірного тягаря на заявників.

Більше того, поки держава не переступає межі поля розсуду, ЄСПЛ не може розглядати чи було обрано кращий метод вирішення проблеми. *ЄСПЛ також звертав увагу на той факт, що у заявників не виникав ризик отримання виплат нижче прожиткового мінімуму через погіршення їхньої ситуації.* Разом з тим, у практиці ЄСПЛ чітко не визначалося, до якого розміру може бути зменшено пенсійні та інші виплати, які замінюють дохід. *При оцінці ЄСПЛ враховує багато чинників¹⁹, одним з основних серед яких є непорушення самої сутності права особи на пенсію чи інші виплати, що замінюють дохід.*

Водночас, важливим є загальний підхід ЄСПЛ щодо можливості зменшення пенсій та інших видів соціальної допомоги, які замінюють дохід. У рішенні «Белане Надь проти Угорщини» 2016 року, яке стосувалося повної втрати пенсії заявницею, Суд визнав, що «позбавлення пенсії в повному обсязі, ймовірно, порушує положення статті 1 Протоколу № 1, і що, з іншого боку, розумне зменшення розміру пенсії або пов'язаних із нею видів допомоги – ймовірно, ні»²⁰.

Отже, ЄСПЛ сформував достатньо широку практику щодо розгляду обмеження державами передбачених соціальних виплат, *не визнаючи автоматично порушення ЄКПЛ у таких випадках.* Суд передбачив низку критеріїв, яким такі зміни мають відповідати для дотримання вимог Конвенції. Може бути виправдано не тільки зменшення розміру соціальних виплат, пільг, які не становлять виплату, що замінює дохід, звуження кола бенефіціарів, але й скасування певних соціальних виплат, пільг, бонусів. Незважаючи на широку практику з соціальних питань та зростаючу кількість справ, пов'язаних з негативними для заявників змінами соціального законодавства, у переважній більшості випадків ЄСПЛ визнавав такі заяви неприйнятними, не розглядаючи їх по суті. ЄСПЛ зазначав, що соціальні права передбачені детально спеціальним договором – Європейською соціальною хартією, їх розглядає ЄКСП.

¹⁸ ЄСПЛ, «Куфакі і АДЕДІ проти Греції» (Koufaki and ADEDY v. Greece), заяви 57665/12, 57657/12, рішення від 7 травня 2013

¹⁹ Зокрема, наявність інших доходів при визначенні розміру пенсії у зв'язку із втратою годувальника

²⁰ ЄСПЛ, «Белане Надь проти Угорщини», заява No 53080/13, рішення від 13.12.2016 р., § 117.

II. ОСНОВНІ ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО КОМІТЕТУ З СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ВИПЛАТ

ЄСХ, як вже зазначалось, закріплює соціальні і трудові права, на відміну від ЄКСП, що спрямована на захист громадянських і політичних прав. Низка положень Хартії стосуються обов'язку держав передбачити у національному законодавстві соціальні виплати, пенсії, допомоги, зокрема:

- пункт 1 статті 8 (право працюючих жінок на охорону материнства),
- пункт 4 статті 10 (фінансова підтримка для професійної підготовки),
- стаття 12 (право на соціальне забезпечення),
- стаття 13 (право на соціальну та медичну допомогу),
- стаття 14 (право на користування послугами соціальних служб),
- стаття 16 (право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист),
- стаття 17 (право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист),
- стаття 19 (право трудових мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу),
- стаття 23 (право осіб літнього віку на соціальний захист),
- стаття 25 (право працівників на захист їхніх прав у разі банкрутства їхнього роботодавця),
- стаття 27 (право працівників із сімейними обов'язками на рівні можливості та рівне ставлення до них).

Найбільш повно питання соціальних виплат, пенсій²¹ та соціальної допомоги розкрито у ст. 12 (право на соціальне забезпечення), яка має загальний характер, встановлює принцип започаткування або підтримки функціонування системи соціального забезпечення на задовільному рівні. ЄКСП було розтлумачено, які основні соціальні ризики мають охоплювати національні системи соціального забезпечення. Йдеться про медичне обслуговування, допомогу у випадку хвороби, допомогу по безробіттю, допомогу по старості, допомогу у зв'язку з виробничою травмою, допомогу для сім'ї, допомогу по вагітності та пологах, допомогу по інвалідності та допомогу у зв'язку з втратою годувальника. *Окремо сформульовано підхід стосовно мінімального розміру соціальних виплат, допомоги, які замінює дохід (постійно чи тимчасово). Визначено, що рівень виплат буде вважатися адекватним у випадках їх розумного співвідношення з відповідною заробітною платою. Але у будь-якому випадку виплати мають бути на рівні не менш 40 відсотків від медіанного еквівалентного доходу та вище національного порогу бідності.* Крім того, дохід людей літнього віку не повинен бути доходом у розмірі мінімальної допомоги.²²

Окрім обов'язків щодо самої системи соціального забезпечення, у п.3 ст.12 ЄСХ також передбачено обов'язок держав докладати зусиль для її поступового піднесення на вищий рівень, що передбачає впровадження покращення та удосконалення систем соціального забезпечення, зокрема, за рахунок підвищення розміру встановлених виплат, розширення схем, захист від нових ризиків.

Водночас, незважаючи на вимоги щодо покращення, Європейський комітет з соціальних прав, як і ЄСПЛ, достатньо часто розглядав ситуації, пов'язані з законодавчими змінами, скороченням соціальних виплат, скасуванням окремих соціальних виплат, пільг. У Висновках 2009 року ЄКСП сформулював загальну

²¹ Основним положенням ЄСХ, у рамках якої розглядається пенсійне забезпечення літніх людей, є стаття 23 ЄСХ. Важливе значення має детальне тлумачення ЄКСП достатності пенсій та іншої додаткової соціальної допомоги, яка надається літнім людям, для забезпечення їм «гідного життя».

²² ЄКСП, Заява про тлумачення. Стаття 12.1, 12.2., 12.3. Висновки XVI-1.

позицію щодо тлумачення зобов'язань держав під час економічної кризи, закликаючи держави не зменшувати досягнутий рівень соціального захисту:

Відповідно до Хартії, Сторони погодилися всіма належними засобами домагатися досягнення умов, за яких, зокрема, право на охорону здоров'я, право на соціальне забезпечення, право на соціальну та медичну допомогу і право користуватися послугами соціального забезпечення може бути ефективно реалізовано. У цьому аспекті Комітет вважає, що економічна криза не повинна мати наслідком зниження ступеня захисту прав, визнаних Хартією. Отже, уряди зобов'язані зробити всі необхідні кроки для забезпечення ефективної гарантії прав за Хартією в період, коли бенефіціари найбільше потребують захисту.

Водночас, Комітет неодноразово визнавав, що незважаючи на основне правило щодо забезпечення поступового зростання рівня соціального забезпечення, скорочення соціальної допомоги, доступної у рамках національних систем, не може автоматично розглядатися як порушення Європейської соціальної хартії. Зокрема, у рішенні у справі «Федерація працюючих пенсіонерів Греції (ІКА–ЕТАМ) проти Греції»²³ (2012) ЄКСП підкреслив, що *частково обмежувальний розвиток системи соціального забезпечення («звуження» або «обмеження» «прав у сфері соціального забезпечення»)* не становить автоматичне порушення статті 12§3 та наголосив, що його слід оцінювати відповідно до статті 6 ЄСХ переглянутої, яка стосується обмежень передбачених Хартією прав.

Стаття 6 свідчить про відсутність абсолютного характеру прав Хартії, а також закріплює основні умови застосування обмежень: вони мають бути встановлені законом і бути необхідними в демократичному суспільстві для захисту прав і свобод інших людей або для захисту державних інтересів, національної безпеки, здоров'я людей чи моралі. Також було передбачено, що обмеження, які запроваджуються, мають також застосовуватися тільки з метою, з якою вони передбачені.

Отже, обмеження застосовуються у виключних випадках і мають розглядатися так само, як і втручання у рамках ЄКПЛ з урахуванням 3 основних елементів:

- передбачення законом;
- наявність легітимної мети;
- необхідність у демократичному суспільстві.

Обмеження повинні бути пропорційними та впроваджуватися тільки у відповідь на «нагальну соціальну потребу», із дотриманням балансу між легітимною метою і обмеженням індивідуальних прав для недопущення їх надмірного обмеження.

ЄКСП, розглядаючи питання про законодавчі зміни та обмеження соціальних виплат, окрім визначених вище умов у рамках статті 6, розробив детальні критерії для оцінки відповідності таких змін вимогам Хартії. Ці критерії закріплені у Заяві про тлумачення статті 12 (2002) Висновків XVI–1 та пізніше були детально розтлумачені та неодноразово застосовані у рішеннях Комітету.

²³ ЄКСП, рішення Федерація працюючих пенсіонерів Греції (ІКА–ЕТАМ) проти Греції, Federation of employed pensioners of Greece (ІКА–ЕТАМ) v. Greece, скарга № 76/2012, рішення від 7 грудня 2012

Зокрема, у п. 72 рішенні «Федерація працюючих пенсіонерів Греції (ІКА—ЕТАМ) проти Греції»²⁴ (2012) ЄКСП зазначив, що з метою визначення сумісності з Хартією будь-яких обмежень прав, пов'язаних із соціальним забезпеченням, внаслідок економічних та демографічних факторів, необхідно враховувати такі критерії:

- характер змін (сфера застосування, умови надання надбавок, розміри виплат, тривалість тощо);
- причини змін (переслідувані цілі) та рамки соціально-економічної політики, в яких вони виникають;
- масштаби запроваджених змін (категорії та кількість зацікавлених осіб, рівні допомог до та після змін);
- необхідність реформи та її адекватність поточній ситуації, яка спричинила ці зміни;
- існування заходів соціальної допомоги для тих, хто опинився в скрутному становищі внаслідок внесених змін;
- результати, отримані в результаті таких змін.

ЄКСП підкреслював, що з огляду на тісний взаємозв'язок між економікою та соціальними правами, досягнення економічних цілей не є несумісним зі статтею 12 Хартії, і навіть консолідація державних фінансів для запобігання зростання дефіциту і відсотків по боргу, може вважатися засобом захисту системи соціального забезпечення. Зокрема, до цієї сфери може входити вжиття заходів, спрямованих на забезпечення фінансової життєздатності пенсійних схем з урахуванням демографічних тенденцій і ситуації із зайнятістю.²⁵

У Висновках XIV-1 щодо Фінляндії, ЄКСП у межах розгляду адекватності запроваджених Фінляндією заходів, звертав увагу на те, що «хоча реформи вплинули на загальний рівень життя населення, було вжито заходів для того, щоб тягар цих реформ не лягав надто важко на економічно найбільш вразливі домогосподарства», а також на функціонування системи заміщення доходу з різних джерел для осіб, які опинилися в скруті через ці зміни. *Отже, при розгляді запроваджених зменшень розмірів соціальних виплат чи їх скорочень, важливим у рамках дотримання вимог ЄСХ є максимальний захист найбільш уразливих категорій осіб.*

У зазначеному вище рішенні «Федерація працюючих пенсіонерів Греції (ІКА—ЕТАМ) проти Греції» ЄКСП було окреслено основні підходи до тлумачення Хартії у контексті розгляду запровадження Грецією масштабних обмежувальних заходів, включаючи скасування певних видів бонусів та доплат, зменшення основних та додаткових пенсійних виплат. Зокрема, прийнятими змінами пенсіонерам віком до 55 років, будь-яка частка основної пенсії, що перевищує 1000 євро, була зменшена на 40 відсотків, пенсіонерам віком 55 років і старше, будь-яка частка основної пенсії, що перевищує 1200 євро, була зменшена на 20 відсотків; на 50 відсотків від загальної суми основних та додаткових пенсій, було зменшено пенсію, що виплачуються пенсіонерам, які достроково вийшли на пенсію. Зменшення, запроваджені до додаткових пенсій, відрізнялися залежно від галузі та відповідного пенсійного фонду. Наприклад, пенсії, що виплачувалися з пенсійного фонду державних службовців, спочатку було зменшено на 20 відсотків, а якщо після зменшення додаткова пенсія перевищує 500 євро, її ще зменшували на 50 відсотків. Розмір святкових, різдвяних та великодніх бонусів також було зменшено та переглянуто категорії отримувачів. Бонуси не виплачувалися, якщо загальна місячна пенсія з надбавками перевищувала 2500 євро, а також пенсіонерам до 60 років. Однак, їх було збережено для пенсіонерів віком до 60 років, які є особами з інвалідністю та деяким іншим категоріям осіб. Запроваджувалися додаткові внески з пенсій, що перевищували певний розмір. Ні основна, ні додаткова пенсія за віком не виплачувалася пенсіонерам до 55 років, які продовжували працювати додатково до пенсії.

²⁴ ЄКСП, рішення Федерація працюючих пенсіонерів Греції (ІКА—ЕТАМ) проти Греції, скарга № 76/2012, Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece, рішення від 7 грудня 2012

²⁵ ЄКСП, Висновки XIV-1 Австрія, Бельгія.

Уряд у цій справі стверджував, що запроваджені обмежувальні пенсійні заходи є частиною загальної програми фінансових та структурних реформ, метою яких є підвищення конкурентоспроможності грецької економіки та функціонування ринку праці, пов'язані з тривалою фінансовою кризою, міжнародними зобов'язаннями, які Греція має за кредитною угодою з установами ЄС та Міжнародним валютним фондом.

Комітет розглянув детально всі зміни, які було запроваджено в Греції протягом кількох років. Він визнав, що обмеження пенсійних прав само собі не становить порушення Хартії та відповідає інтересам суспільства, якщо їх запроваджено у випадках, коли рівень пенсійних виплат був досить високим, і у випадках, коли особи були ще такого віку, що держава могла обґрунтовано дійти висновку щодо необхідності заохочувати таких осіб залишатися частиною робочої сили, а не виходити на пенсію. *Однак, якщо уряд не довів, що було докладено всіх можливих зусиль для забезпечення достатнього рівня захисту найуразливіших членів суспільства і не було проаналізовано, чи могли бути запроваджені інші заходи, ситуація не буде відповідати вимогам ЄСХ.*

Також у цьому рішенні Комітет дійшов висновку, що уряд Греції не встановив, як того вимагає пункт 3 статті 12, що було докладено зусиль для підтримання достатнього рівня захисту в інтересах найуразливіших членів суспільства, навіть попри те, що наслідки вжитих заходів можуть призвести до широкомасштабного зубожіння значної частини населення, як це було зазначено різними міжнародними організаціями. Уряд не провів мінімальних досліджень і аналізу наслідків таких далекосяжних заходів, які необхідні для конструктивної оцінки їх повного впливу на вразливі групи населення. Уряд також не обговорив наявні дослідження з відповідними організаціями, попри той факт, що вони представляють інтереси багатьох груп, яких найбільше зачіпають ці заходи. Як наслідок, Комітет вважає, що уряд не встановив, чи можна було вжити інших заходів, які могли б обмежити сукупні наслідки оскаржуваних обмежень для пенсіонерів.

Важливою правовою позицією ЄКСП, яка також була сформована у цій справі, вважається визначення значення сукупного ефекту запроваджених змін: *«Навіть якщо конкретні обмежувальні заходи як такі відповідають Хартії, їхній сукупний ефект може призвести до значного погіршення рівня та умов життя багатьох пенсіонерів і порівнюватися, відповідно - до порушення статті 12§3 Хартії».*

У 2022 році Комітетом було прийнято ще одне рішення проти Греції, яке стосувалося змін у системі соціального забезпечення, скорочення або скасування певних соціальних виплат, пенсій - «Пан-еллінська асоціація пенсіонерів телекомунікаційної групи ОТЕ (PAP-OTE) проти Греції»²⁶. Згідно зі змінами встановлювалися:

- нижчі коефіцієнти заміщення для нових накопичувальних пенсій, що на думку заявника шкодило тим, хто наближається до пенсійного віку;
- нижчі коефіцієнти заміщення для додаткових пенсій;
- зменшення будь-якої суми пенсії понад 1300 євро, розрахованої як сума основних та допоміжних пенсій, незважаючи на сплачені значні суми внесків та багаторічний робочий стаж;
- зменшення персональної різниці, спочатку запровадженої відповідно до ліміту в 18% від відповідної пенсії;
- обмеження доступу до пенсії у зв'язку з втратою годувальника;
- скасування спеціальної фіксованої соціальної допомоги пенсіонерам, які вже мають пенсійне забезпечення та легально проживають у державі тощо.

До прийняття Комітетом рішення у справі, частина змін була скасована. Зокрема, Конституційний суд Греції постановив, що деякі скорочення пенсій відповідно до національних законів, прийнятих в рамках пенсійної реформи та реформи соціального забезпечення, є неконституційними. Було зазначено, що скорочення

²⁶ ЄКСП, Пан-еллінська асоціація пенсіонерів телекомунікаційної групи ОТЕ (PAP-OTE) проти Греції (Panhellenic Association of Pensioners of the OTE Group Telecommunications (PAP-OTE) v. Greece), скарга № 165/2018, рішення від 17 травня 2022

пенсій було запроваджено поспішно, без достатнього обґрунтування їх масштабів або розподілу серед пенсіонерів, а також без проведення дослідження для оцінки їхнього впливу на умови життя постраждалих. Хоча скорочення пенсій до 2012 року вважалися виправданими та конституційними, наступні скорочення були надмірними та невиправданими. Суд постановив, що пенсії мають бути виплачені ретроактивно, щоб компенсувати скорочення 2012 року, але уточнив, що це стосується лише тих, хто вже подав судові позови.

Комітет звертав увагу на те, що урядом було підготовлено актуарне дослідження, в якому надавався аналіз фінансової стійкості основних пенсійних схем соціального страхування в державі за збереження статус-кво, а також за різних сценаріїв реформування. На прохання уряду Міжнародна організація праці (далі – МОП) провела експертну оцінку актуарного дослідження та опублікувала його результати у 2016 році. МОП дійшла висновку, що в актуарному дослідженні було використано достатні та послідовні дані, застосовано відповідні методи прогнозування та припущення, а також що його загальні результати прогнозування були послідовними та надійними. У дослідженні, опублікованому Європейською Комісією у 2020 році, описано різні хвилі реформ, запроваджених у останні роки, та надано незалежну оцінку впливу цих реформ на пенсійну систему з точки зору стійкості, фінансової економії та ефективності. У дослідженні зроблено висновок, що реформи, запроваджені за останні 10 років, покращили довгострокову стійкість системи соціального забезпечення, призвели до фінансової економії та консолідували її фрагментарну структуру.

У рішенні Комітет зазначив, що ще до 2016 року міжнародні організації та правозахисні установи наголошували на необхідності реформування пенсійної системи в Греції відповідно до стандартів прав людини. Реформа 2016 року отримала переважно позитивні оцінки як з точки зору адекватності наданих виплат, так і з точки зору її фінансової стійкості. Комітет взяв до уваги, що прийнятий у 2016 році закон скоротив або навіть скасував певні виплати соціального забезпечення, але потім більшість цих скорочень було скасовано, що пояснюється покращенням економічних перспектив або задумувалося як засіб виконання рішень, винесених національними судами.

Ухвалюючи рішення Комітет нагадав, що його висновки у справі «Федерація працюючих пенсіонерів Греції (ІКА-ЕТАМ) проти Греції» ґрунтувалися на відсутності мінімального рівня досліджень та аналізу, проведених грецькою владою щодо впливу відповідних заходів, а також на відсутності консультацій з відповідними зацікавленими сторонами. Щодо цієї справи, то, схоже, уряд виправив ці недоліки принаймні певною мірою, провівши масштабну підготовчу роботу до прийняття Закону № 4387/2016. Зокрема, Комітет посилався на вищезгаданий експертний огляд МОП, у якому було зроблено висновок, що актуарне дослідження, проведене грецькою владою у 2015 році, базувалося на обґрунтованій науковій методології та дало послідовні та достовірні висновки.

Комітет робить висновок, що *реформа 2016 року мала загалом позитивний вплив на систему соціального забезпечення, головним чином, шляхом усунення вже існуючої нерівності та забезпечення її міцнішої основи на майбутнє*. У цьому сенсі оскаржуване законодавство слід відрізнити від заходів жорсткої економії, які раніше були визнані такими, що порушують Хартію. Порушення статті 12§3 констатовано не було.

У справі «Спілка магістратів Генеральної прокуратури (SMMP) проти Португалії»²⁷ (2008) Комітет розглядав законодавчі зміни, внаслідок запровадження яких, на думку заявника, було суттєво скорочено закріплені гарантії щодо медичних консультацій та госпіталізації та компенсацій. Новий законодавчий акт передбачив, що всі працівники Генеральної прокуратури (за певними винятками) більше не користуватимуться спеціальною додатковою схемою соціального забезпечення та медичного обслуговування для конкретно визначених професійних категорій державних службовців, а будуть переведені до реєстру загальної схеми

²⁷ ЄКП, Спілка магістратів Генеральної прокуратури (SMMP) проти Португалії (2008) (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP) v. Portugal), заява No. 43/2007, рішення від 3 грудня 2008

для державних службовців. Для певних категорій працівників залишилися стара система, що виправдовувалося урядом «з огляду на відмінності в обов'язках та методах роботи відповідних фахівців або через особливий вразливий статус деяких груп бенефіціарів» (п.33). У преамбулі акту обґрунтування змін формулювалося таким чином: «Поточна економічна та соціальна ситуація в країні вимагає, щоб бенефіціари не накопичували однакові виплати в рамках різних підсистем охорони здоров'я, а принципи соціальної справедливості вимагають встановлення політики рівності щодо виплат, отриманих посадовцями та співробітниками державної служби, для врегулювання поточної ситуації розбіжностей між різними підсистемами охорони здоров'я в рамках державної служби».

Розглядаючи справу, ЄКСП одразу повторив, що обмежувальний розвиток системи соціального забезпечення не є автоматичним порушенням статті 12 ЄСХ, але запроваджені зміни не повинні підривати ефективний соціальний захист усіх членів суспільства від соціальних та економічних ризиків і не повинні перетворювати систему соціального забезпечення на базову систему соціальної допомоги. Комітет зазначив також, що держави мають широку свободу дій щодо організації своїх систем соціального забезпечення, включаючи визначення персональної сфери застосування схем, що надають медичні пільги, за умови охоплення значного відсотку населення, та того, що надані пільги є достатньо широкими. Причому, створення будь-яких спеціальних схем для окремих професійних груп з метою забезпечення додаткового покриття та пільг, окрім тих, що передбачені загальними схемами, залишається на розсуд держав. Обґрунтування таких схем залежить від низки факторів та критеріїв на національному рівні, які не належать до компетенції Комітету, якщо вони не є явно необґрунтованими, що не є ситуацією в цьому випадку.

Комітет погодився, що запроваджені зміни мали наслідки для працівників прокуратури. Однак, їм все одно гарантується рівень захисту, рівний тому, що гарантується іншим бенефіціарам системи для державних службовців, який, у свою чергу, вище рівня, що надається населенню загалом у рамках загальної системи (п.47). Враховуючи вищезазначене, Комітет дійшов висновку, що за умови, що обидві системи забезпечують рівень соціального забезпечення, який є достатнім для відповідності ЄСХ, переведення працівників прокуратури з персональної сфери одної системи до іншої не порушує їх право на соціальне забезпечення і, отже, не суперечить зобов'язанням, що випливають зі статті 12§3 ЄСХ переглянутої.

Отже, ЄКСП визнавши негативний вплив запроваджених змін, порівняв новий рівень захисту з тим, який мали інші працівники, а також із загальним рівнем, передбаченим для всього населення та його достатністю з точки зору стандартів Хартії. Такий підхід фактично підтверджує приділення основної уваги Комітету захисту найуразливіших категорій осіб та домогосподарств.

Такий підхід було застосовано Комітетом і в рішенні «Автономна профспілка пенсіонерів Or.S.A. проти Італії»²⁸ (2023). Запроваджені зміни до законодавства передбачили суттєве зменшення виплат у разі втрати годувальника з урахуванням інших доходів. Зокрема, якщо дохід чоловіка/дружини, який/яка залишилася в живих, перевищував розмір державної мінімальної пенсії у 5 разів, то розмір допомоги у зв'язку з втраченою годувальником зменшується на 50%, а остаточна сума підлягала оподаткуванню. Комітет визнав:

69. ...зменшення допомоги у зв'язку з втраченою годувальником застосовується лише до осіб, які втратили годувальника, з відносно високим рівнем інших доходів. Тому ...зменшення не ставить одержувача допомоги під загрозу бідності і як таке не може вважатися недостатнім. Це додаткова сума до іншого доходу або пенсії, яка вже значно перевищує поріг бідності. Відповідно, ...оскаржуване зменшення розміру допомоги у зв'язку з втраченою годувальником не порушує ст. 12§1 Хартії.

²⁸ ЄКСП, Автономна профспілка пенсіонерів Or.S.A. проти Італії (Sindacato autonomo Pensionati Or.S.A. v. Italy), заява No. 187/2019, рішення від 17 жовтня 2023 року

125. ...Комітет розуміє, що вищезазначений період обмежень стосується заходів, вжитих у відповідь на серйозну економічну кризу. Комітет вже визнав позицію щодо допустимих наслідків такої кризи для соціальних прав, включаючи права на соціальне забезпечення.

127 ...Реформа та обмежувальні заходи, вжиті під час економічної кризи, вплинули на одержувачів допомоги у зв'язку з втратою годувальника, а також на інші категорії пенсіонерів. Однак вплив обмежень, накладених на одержувачів допомоги у зв'язку з втратою годувальника, які отримували інший дохід, у три-п'ять разів більший за мінімальну пенсію, що виплачується пенсійним фондом, необхідно розглядати з огляду на фінансову кризу, яка також значно вплинула на інших одержувачів допомоги та застрахованих осіб. ... Найголовніше, що допомога у зв'язку з втратою годувальника, що є одним з традиційних ризиків, які повинні покриватися системою соціального забезпечення, була збережена.

Призупинення в Італії автоматичної індексації та підвищення розміру пенсій з метою збереження фінансового балансу бюджету внаслідок поточної фінансової кризи та дисбалансу, що виникли через зростання витрат на обслуговування державного боргу, розглядалося Комітетом у справі «Автономна спілка пенсіонерів *Or.SA проти Італії*»²⁹ (2022). Уряд стверджував, що запроваджені заходи були тимчасовими, обґрунтованими та повністю виправданими необхідністю збалансувати бюджет та гарантувати фінансову життєздатність італійської державної пенсійної системи; для пенсій, нижчих ніж три мінімальні пенсії, механізм індексації зберігався, індексація зменшувалася поступово для пенсій, розмір яких перевищував цю суму.

Комітет повторив, що обмежувальний розвиток системи соціального забезпечення не є автоматичним порушенням статті 12§3, як і прагнення досягнення економічних цілей та відсутність збільшення реальної вартості певних виплат соціального забезпечення протягом певного періоду. Комітет проаналізував ситуацію відповідно до визначених критеріїв, встановивши зокрема, що заходи «переслідували розумну мету скорочення бюджетних витрат у складних економічних умовах, забезпечуючи при цьому необхідне функціонування та підтримку системи соціального забезпечення».

Аналізуючи далі 2 ситуації призупинення підвищення розміру виплат у 2011 та 2015 роках, Комітет взяв до уваги той факт, що в 2011 році держава мала необхідність вжиття цього заходу за даних обставин та в суспільних інтересах, то в 2015 економічна ситуація покращилася, були запроваджені певні нові пільги. Комітет також встановив, що Уряд не розглядав можливі альтернативні заходи, які мають менш негативний вплив на пенсіонерів. Отже, якщо у 2011 році обмеження були запроваджені згідно зі статтею 6 ЄСХ, то у 2015 році обмеження щодо індексації пенсій за віком не відповідають вимогам статті 12§3 Хартії.

Справа «Фінське співтовариство соціальних прав проти Фінляндії»³⁰ (2016) стосувалася скасування тривалої допомоги по безробіттю, пов'язаної з доходом, у випадку вичерпання особами право на 500 днів допомоги до досягнення 55 років. До змін 2014 р. така тривала допомога по безробіттю, пов'язана з доходом, виплачувалася до досягнення особою 60 років, після чого особа отримувала право на спеціальну пенсію по безробіттю (*unemployment pension*). З 2014 р. спеціальна допомога по безробіттю була скасована; безробітна особа тепер повинна чекати до 63 років, щоб отримати пенсію за віком. Уряд пояснював, що таким особам передпенсійного віку муніципалітет, у якому проживає шукач роботи, має надавати можливість працювати протягом 6 місяців, щоб знову виникали умови для отримання допомоги по безробіттю.

²⁹ ЄКСП, Автономна спілка пенсіонерів *Or.SA проти Італії* (*Sindacato autonomo Pensionati Or.SA проти Італії*), скарга № 167/2018, рішення по суті від 7 грудня 2022

³⁰ ЄКСП, Фінське співтовариство соціальних прав проти Фінляндії (*Finnish Society of Social Rights v. Finland*), скарга № 108/2014, рішення від 8 грудня 2016

ЄКСП не знайшов порушення Фінляндією вимог ЄСХ у цьому випадку та зазначив, що:

51. ...підвищення віку для отримання певних виплат та поступове їх скасування може бути законним, враховуючи ситуацію із зайнятістю в країні. ... для Фінляндії продовження трудового стажу було одним із пріоритетних питань останніх років, що призвело, зокрема, до запровадження комплексної пенсійної реформи з гнучкою пенсійною схемою.

52. ... заходи, яких стосується скарга, були запроваджені з метою довшого утримання працівників літнього віку на ринку праці та поки вони не заважають членам суспільства продовжувати користуватися ефективним захистом від соціальних та економічних ризиків. Комітет також вважає, що вжиті заходи були пропорційними меті, зокрема, оскільки вікова межа для отримання допомоги по безробіттю, пов'язаної з продовженням трудового стажу, є нижчою для найстарших безробітних осіб та поступово зростає для молодших поколінь. Комітет зазначає, що особи у Фінляндії можуть отримувати дострокову пенсію за віком у віці 63 років та повну пенсію у віці 65 років. Комітет також зазначає, що допомога по безробіттю доступна для всіх протягом 500 днів (що перевищує вимоги Європейського кодексу соціального забезпечення), і що безробітні літнього віку, які вичерпали своє право на отримання допомоги по безробіттю, все ще мають доступ до тривалого періоду захисту.

ЄКСП ще раз повторив основні підходи щодо тлумачення запровадження державами змін у соціальному законодавстві у Висновках для Молдови 2017 року:

Обмежувальні зміни в системі соціального забезпечення не обов'язково означають порушення статті 12§3. Оцінка ситуації залежить від характеру змін (сфера застосування, умови надання допомоги, розміри виплат тощо); причин, зазначених для таких змін, а також соціально-економічного контексту, в якому вони були запроваджені; масштабу змін (категорії та кількість осіб, яких вони стосуються, рівень виплат до і після змін); необхідності проведення реформи; наявності заходів соціальної допомоги для осіб, які внаслідок змін опинилися в стані потреби; а також результатів, досягнутих внаслідок таких змін.

Однак, якщо сукупний ефект обмежувальних заходів може спричинити суттєве погіршення рівня життя та умов існування певних груп населення, така ситуація може становити порушення статті 12§3 Хартії. Навіть якщо окремі обмежувальні заходи не суперечать Хартії, їх сукупний ефект разом із процедурами впровадження може порушувати право на соціальний захист.

Заходи, вжиті з метою консолідації державних фінансів, можуть вважатися необхідним засобом для забезпечення підтримки та сталості системи соціального забезпечення. Однак будь-які зміни не повинні підривати ефективний соціальний захист усіх членів суспільства від соціальних та економічних ризиків і не повинні перетворювати систему соціального забезпечення на базову систему соціальної допомоги. Тому будь-які зміни в системі соціального забезпечення повинні гарантувати збереження базової обов'язкової системи соціального забезпечення, яка є достатньо всеохоплюючою.

У цілому, ЄКСП, розглядаючи обмеження у сфері соціального забезпечення, включаючи пенсійне, завжди аналізував представлені зміни на відповідність встановленим критеріям та визнавав, що такі заходи можуть бути виправдані, якщо вони зокрема запроваджені з метою:

- зменшення бюджетних видатків на соціальне забезпечення, які суттєво зросли,
- сприяння зменшенню державного боргу та зміцнення економічної ситуації у країні,
- консолідації державних фінансів,
- компенсації витрат на виплату пенсій, враховуючи поточні соціальні зміни, такі як старіння населення,
- тощо.

При цьому важливим залишається *не покладення надмірного тягаря реформ на домогосподарства, які найбільш вразливі з економічної точки зору.*

ВИСНОВКИ

Європейський комітет з соціальних прав, як і Європейський суд з прав людини, розглядаючи справи, пов'язані з запровадженням державами змін у сфері соціального забезпечення, що супроводжувалися обмеженням соціальних виплат, їх скасуванням чи зменшенням, послідовно наголошують, що такі обмежувальні заходи не обов'язково становлять порушення відповідних положень Європейської соціальної хартії або Європейської конвенції з прав людини. Перевіряючи, чи зміни передбачені законом, переслідували легітимну мету та були необхідними у демократичному суспільстві, Комітет сформував низку критеріїв, яким мають відповідати такі зміни:

- характер змін (сфера застосування, умови надання виплат, їх розміри, тривалість тощо);
- причини змін (переслідувані цілі) та загальний соціально-економічний контекст;
- масштаби запроваджених змін (категорії та кількість зацікавлених осіб, рівні виплат до та після внесених змін);
- наявність заходів соціальної допомоги для осіб, які опинилися у скрутному становищі внаслідок внесених змін;
- результати, отримані в результаті таких змін (їхня адекватність).

Комітет завжди враховував дотримання державами формули гідного рівня виплат при аналізі запроваджених обмежень та зменшення рівня виплат, що замінюють дохід, і наголошував, що навіть відповідність окремих обмежувальних заходів положенням Хартії може у підсумку призвести до порушень її стандартів з огляду на їхній сукупний ефект для бенефіціарів.

Комітет не визнавав порушень ЄСХ у випадках запровадження обмежень щодо пенсійних прав, коли такі заходи були спрямовані на зменшення зростаючих бюджетних видатків на соціальне забезпечення, на скорочення державного боргу та зміцнення економічної стану країни; коли було суттєво зменшено розмір пенсії у зв'язку з втратою годувальника; переведено окремі категорії державних службовців на менш сприятливу соціальну систему, ніж та, якою вони користувалися раніше тощо.

У цьому контексті стандарти Ради Європи мають бути системно враховані як суддями під час оцінювання відповідності обмежувальних заходів міжнародним зобов'язанням держави, так і урядовцями та законодавцями, які формують та впроваджують реформи у сфері соціального забезпечення.

Розглянута практика Європейського комітету з соціальних прав та Європейського суду з прав людини має надзвичайно важливе значення для України з двох аспектів, враховуючи, що необхідність кардинального реформування її соціального законодавства вже давно не викликає сумнівів:

1. Досвід реформування соціального законодавства інших держав. Під час значних фінансових та економічних криз, а також у періоди неузгодженості національного законодавства з фінансовими спроможностями держави – що нерідно призводило до невиконання рішень власних судів, невідповідності соціального законодавства суспільним змінам та сучасному розумінню соціальної справедливості, зміни соціальної моделі – держави змушені були впроваджувати різноманітні зміни у соціальне законодавство. Такі зміни часто мали негативні наслідки у вигляді скасування чи зменшення розміру певних соціальних виплат або пільг для окремих категорій осіб. Це могли бути як точкові зміни чинного законодавства, як у Фінляндії, так і кардинальні реформи, спрямовані на вирішення одного конкретного питання соціальної сфери (наприклад, реформа надання соціального житла в Молдові), або ж комплексні реформи системи соціального забезпечення, здійснені, зокрема, у Греції чи Грузії.
2. У межах двох основних договорів, що складають основу системи захисту прав людини Ради Європи, сформована практика розгляду та аналізу змін державами соціального законодавства, наслідками яких були скасування, зменшення соціальних виплат, перегляд порядку їх надання чи звуження кола

бенефіціарів. Європейський суд з прав людини та Європейський комітет із соціальних прав послідовно визначають, що держави володіють значною свободою розсуду у побудові та реформуванні системи соціального забезпечення, і такі зміни не вважаються автоматичним порушенням відповідних положень договорів. Більш того, Суд і Комітет розробили достатньо чіткі критерії, яким мають відповідати обмежувальні зміни у соціальній сфері.

Отже, усвідомлення широким колом стейкхолдерів в Україні не тільки невідворотності реформи, а і можливості істотного перегляду та зміни чинної соціальної моделі відповідно до стандартів як Європейської конвенції з прав людини, так і спеціалізованого договору у сфері соціальних прав – Європейської соціальної хартії – має стати стимулом для підготовки проєкту Соціального кодексу України та організації його широкого обговорення. До цього процесу мають бути залучені не лише українські науковці, практики, судді, а й судді Європейського суду з прав людини та члени Європейського комітету соціальних прав. Спільні дискусії створюють умови законотворцям для підготовки і проведення комплексного реформування соціального законодавства з урахуванням приписів Конституції України та міжнародних стандартів у сфері прав людини.

