

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до статті 17-1 Закону України «Про пенсійне
забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»
щодо обчислення вислуги років за період участі у бойових діях, в
антитерористичній операції, заходах із забезпечення національної безпеки і
оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації»*

Метою законопроекту є регламентація окремих питань щодо порядку обчислення вислуги років на пільгових умовах для призначення пенсії особам, звільненим із військової служби, та деяким іншим особам.

Положення законопроекту не суперечать Конституції України, законам та міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Проектом закону пропонується визначити порядок обчислення вислуги років на пільгових умовах (із розрахунку один місяць служби за три місяці) особам із числа військовослужбовців сержантського, старшинського та офіцерського складу та особам, зазначеним у пунктах “б”–“д”, “ж” та “з” статті 1² Закону «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (далі – Закон), за: участь у бойових діях у воєнний час, під час дії правового режиму воєнного стану в Україні; час проходження служби, протягом якого особи брали участь в антитерористичній операції; період проходження служби у військовому резерві під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, під час безпосередньої участі у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії тощо.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» встановлює, що пільговий порядок обчислення стажу роботи, передбачений законодавством, яке діяло раніше, а також за період з 1 січня 2004 року застосовується в частині визначення права на пенсію за віком та за вислугу років у випадках, передбачених законодавством (абзац третій частини четвертої статті 24). У такий спосіб базовий закон з питань пенсійного забезпечення встановлює, що пільговий порядок обчислення страхового стажу або вислуги років є похідною умовою¹ до основних умов, які визначають право особи на пенсію. Пільгове обчислення вислуги років не створює новий вид пенсії, є заходом забезпечення реалізації права на пенсію за вислугу років, тому його регламентація здійснюється на підзаконному рівні Кабінетом Міністрів України відповідно до частини другої та третьої статті 116 Конституції України.

Враховуючи зазначене, вважаємо слушним висловити до законопроекту зауваження та пропозиції концептуального характеру.

¹ Постанова Верховного Суду від 14 квітня 2021 року у справі № 480/4241/18 (адміністративне провадження № К/9901/15011/19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96250219> (дата звернення 06.07.2023)

Запровадження пільгових умов обчислення вислуги років, їх зміна або конкретизація обумовлені пріоритетами державної політики у сфері соціального захисту та оборони. Держава встановлює механізм пришвидшення моменту виникнення (реалізації) права особи на пенсію за вислугу років як спосіб відзнаки важливості виконання певних видів робіт чи обов'язків, обумовлених спеціальним статусом, або здійснення таких робіт чи виконання обов'язків у конкретний часовий період. Мобільність регламентації пільгових умов та їх відповідність меті запровадження забезпечується шляхом прийняття підзаконних актів або внесенням до них змін. Окрім того, такий спосіб регулювання дозволяє: конкретизувати певні обставини; визначити чітко коло осіб; передбачити темпоральні чинники тощо. Так відбувається деталізація всіх критеріїв, якими недоцільно переобтяжувати положення законів.

Передбачена законопроектом нова редакція статті 17¹ Закону містить (дублює) частину положень пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам, які мають право на пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», крім військовослужбовців строкової служби і членів їх сімей та прирівняних до них осіб»² щодо переліку умов пільгового зарахування вислуги років. Щодо інших діючих умов пільгового зарахування вислуги років, які не увійшли до змісту положень законопроекту, то відповідно до частини третьої нової редакції статті 17¹ Закону їх визначення та порядок зарахування все одно залишається в компетенції Кабінету Міністрів України. Сформульована в такий спосіб новела порушує принцип правової визначеності щодо: меж дискреційних повноважень Кабінету Міністрів України у цій сфері; принципів визначення і підстав розмежування способу законодавчого регулювання нових умов пільгового зарахування вислуги років, враховуючи виклики післявоєнного періоду (наприклад, розмінування територій); порядку встановлення величини показників для пільгового зарахування вислуги років та можливості їх перевищення у порівнянні з передбаченими в законі (один місяць зараховується як три). Таким чином, на рівні закону підлягають врегулюванню всі випадки пільгового зарахування вислуги років, що, своєю чергою, не корелюється із загальним засадами здійснення державної політики, спрямованої на забезпечення реалізації пенсійних прав.

Дискусійними є положення, передбачені абзацом першим частини другої статті 17¹ Закону. Критерії для пільгового обчислення вислуги років мають бути чітко визначені з метою уникнення неоднозначної практики їх застосування, наслідком якої може стати: порушення прав осіб, яким пільгове зарахування

² Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам, які мають право на пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», крім військовослужбовців строкової служби і членів їх сімей та прирівняних до них осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.1992 р. № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-92-%D0%BF#Text>

вислуги років не здійснюватиметься; зловживання правом на пільгове зарахування вислуги років особами, які не мають підстав для такого зарахування. Запропонована проектом умова для пільгового зарахування вислуги років – «участь у бойових діях у воєнний час» – потребує з'ясування змісту терміну «воєнний час», оскільки Закон України «Про оборону України» не містить його визначення, на відміну від таких понять, як «особливий період», «воєнний стан», «бойові дії», «спеціальна операція», «воєнні дії». Отже, у Законі України «Про оборону України» доцільно передбачити визначення поняття «воєнний час», а зміст дефініції сформулювати таким чином, щоб відмежувати «воєнний час» від «воєнного стану».

Положення абзацу першого частини другої статті 17¹ у редакції законопроекту потребує редакційного корегування в частині зміни знаку пунктуації «,» (кома) після слова «час» перед словом «під» на сполучник «або», оскільки не можуть бути запроваджені два особливих правових режими одночасно, під час яких особа бере участь у бойових діях. Окрім того, це дозволить визначити коло осіб, яким під час запровадження воєнного стану зараховується вислуга років на пільгових умовах. Визнання самого факту запровадження воєнного стану як умови для зарахування вислуги років на пільгових умовах для невизначеного кола осіб не відповідає принципу справедливості у сфері пенсійного забезпечення.

Види ризиків ухвалення законопроекту.

Урахування наведених пропозицій та зауважень дозволить уникнути:

- порушення встановлених засад щодо порядку реалізації державної соціальної політики, спрямованої на забезпечення пенсійних прав;
- неоднозначної практики застосування нормативних положень через невизначеність поняття «воєнний час»;
- збільшення судової практики з питань пенсійного забезпечення;
- недотримання принципу правової визначеності щодо кола осіб, яким зараховується вислуга років на пільгових умовах під час запровадження воєнного стану;
- фінансово-економічних ризиків у зв'язку зі змінами показників Державного бюджету України в частині покриття витрат на перерахунок пенсій осіб, кількість яких збільшиться в рази;
- порушення принципу соціальної справедливості у сфері пенсійного забезпечення.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*