

Пропозиції
до проекту Закону «Про внесення змін до
Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової
служби, та деяких інших осіб» щодо зарахування до вислуги років деяких
видів служб в період дії воєнного стану (особливого періоду) та часу
перебування у полоні на пільгових умовах»
*(реєстр. № 9680 від 04.09.2023 р.)**

Метою законопроекту є визначення видів служб та періодів часу, які зараховуються до вислуги років на пільгових умовах для призначення пенсії.

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

Проектом закону пропонується доповнити статтю 17 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» новою частиною, відповідно до якої військовослужбовцям усіх військових формувань та іншим особам, які мають право на пенсію за вислугу років, у період дії воєнного стану (особливого періоду) до вислуги років на пільгових умовах зараховуватимуться такі види служб та періоди часу, як: виконання обов'язків служби під час дії воєнного стану (особливого періоду); безпосередня участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії; участь у бойових діях; перебування у полоні; перебування у полоні, якщо особа потрапила у полон внаслідок поранень, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних під час бойових дій, або стала особою з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час перебування у полоні.

Розглянувши законопроект, вважаємо слушним висловити таке.

Зауваження та пропозиції концептуального характеру. Пенсійне забезпечення військовослужбовців та деяких інших осіб здійснюється відповідно до спеціального Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (далі – Закон). Це пов'язано з тим, що основною умовою призначення пенсії таким особам є набуття спеціального стажу – вислуги років певної тривалості (20 – 25 років залежно від категорії військовослужбовця) і, як правило, без вимоги досягнення певного віку. Тобто, визнання стажу служби або роботи «вислугою років» вже є пільгою, яка надає переваги щодо пенсійного забезпечення у порівнянні зі звичайним страховим стажем.

Пропозиція, передбачена розділом першим законопроекту в частині пільгового порядку обчислення вислуги років «за виконання обов'язків служби під час дії воєнного стану (особливого періоду)», не може бути підтримана, оскільки законопроектом не визначені особливості такого виду служби і її відмінності від інших видів служб та періодів, що встановлені частиною першою статті 17 Закону.

Відповідно до діючої норми, ці періоди зараховуються до вислуги років без застосування пільгового порядку обчислення. Якщо визначальною ознакою для відмінності служби вважати лише запровадження «воєнного стану (особливого періоду)» без зазначення його впливу на характер несення служби або виконання роботи, то в такий спосіб порушуються загальні принципи рівності та справедливості в пенсійному забезпеченні, а саме: пільговий стаж, тобто вислуга років, буде ще раз обчислюватися в пільговому порядку, при цьому суттєвих змін характеру або способу проходження особою служби не відбулося. Якщо сам по собі факт запровадження воєнного стану (особливого періоду) є підставою для пільгового зарахування вислуги років, то таким чином справедливим є пільгове зарахування звичайного страхового стажу всім працюючим на території України застрахованим особам (тобто страховий стаж має обраховуватися в пільговому розмірі у зв'язку із запровадженням воєнного стану (особливого періоду)).

Пропозиція законопроекту щодо зарахування «часу безпосередньої участі у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів» може бути підтримана в частині зарахування такого часу до вислуги років. Однак її доцільно сформулювати як пропозицію про внесення змін до підпункту й) частини першої статті 17 Закону. Положення діючої норми застарілі і не враховують зміни щодо масштабів територій, де відбуваються заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії.

У цілому, пропозиції законопроекту порушують структуру Закону та внутрішню логіку статті 17, яка визначає види служби та періоди часу, які зараховуються до вислуги років. Згідно зі статтею 17¹ Закону порядок обчислення вислуги років, у тому числі на пільгових умовах, встановлюється Кабінетом Міністрів України, що відповідає засадам пенсійного забезпечення в Україні. Відповідно до базового Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пільговий порядок обчислення стажу роботи або вислуги років є похідною умовою¹ до основних умов, які визначають право особи на пенсію. Пільгове обчислення вислуги років не створює новий вид пенсії, а є заходом забезпечення реалізації права на пенсію за вислугу років, тому його регламентація здійснюється на підзаконному рівні Кабінетом Міністрів України відповідно до частин другої і третьої статті 116 Конституції України.

Запровадження пільгових умов обчислення вислуги років, їх зміна або конкретизація обумовлені пріоритетами державної політики у сфері соціального захисту та оборони. Як спосіб відзнаки важливості виконання певних видів робіт чи обов'язків, передбачених спеціальним статусом, або здійснення таких робіт чи виконання обов'язків у конкретний часовий період, держава встановлює механізм

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)

пришвидшення моменту виникнення (реалізації) права особи на пенсію за вислугу років. 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. Таким чином відбувається деталізація всіх критеріїв, якими недоцільно переобтяжувати положення законів.

Передбачені законопроектом пропозиції містять (дублюють) 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. У зазначеному нормативному акті наводяться перелік умов та показники для пільгового зарахування вислуги років, які, на нашу думку, підлягають оновленню з урахуванням наслідків повномасштабного вторгнення. Водночас, інші умови пільгового зарахування вислуги років, які не увійшли до змісту положень законопроекту, визначатимуться відповідно до статті 17¹ Закону. Це означає, що визначення та порядок зарахування вислуги років на пільгових умовах все одно залишається у 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 з передбаченими Конституцією України загальними засадами здійснення державної політики, спрямованої на забезпечення реалізації прав.

Види ризиків ухвалення законопроекту.

Врахування наведених пропозицій та зауважень дозволить уникнути таких ризиків:

– порушення встановлених засад щодо порядку реалізації державної соціальної політики, спрямованої на забезпечення реалізації пенсійних прав;

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>

– неоднозначної практики застосування нормативних положень щодо пільгового порядку зарахування вислуги років «за виконання обов’язків служби під час дії воєнного стану (особливого періоду)»;

– збільшення позовів до суду з питань пенсійного забезпечення;

– недотримання принципу правової визначеності щодо кола осіб, яким зараховується вислуга років на пільгових умовах під час запровадження воєнного стану;

– порушення принципу рівності та соціальної справедливості у сфері пенсійного забезпечення та фінансово-економічних наслідків у зв’язку зі змінами показників Державного бюджету України в частині покриття витрат на перерахунок пенсій осіб, кількість яких збільшиться в рази.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в 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.*