

Інформаційна довідка щодо порядку перерахунку пенсій особам, звільненим із військової служби*

Вступ.

Будь-яка пенсійна система вразлива до економічних та демографічних проблем у державі. Особливу небезпеку зазначені проблеми становлять для гарантій права на пенсію у солідарній пенсійній системі, якою є пенсійна система України. Механізм забезпечення права на пенсію ускладнений спеціальними законами, відповідно до яких встановлюються особливі гарантії соціального захисту для окремих категорій осіб з урахуванням їх умов праці (служби), характеру, складності та значення виконуваної роботи, ступеня відповідальності тощо. До таких категорій осіб віднесено військовослужбовців.

Динамічний розвиток законодавства щодо соціального та правового захисту військовослужбовців є об'єктивно необхідним в умовах значних ризиків для національної безпеки України. Водночас посилення захисту військовослужбовців обумовлює зміни до законодавства про пенсійне забезпечення осіб, звільнених із військової служби. Недосконалість законодавства, а також неоднозначність судової практики у вирішенні спорів щодо порядку та строків призначення, перерахунку й індексації пенсій негативно впливають на стан забезпечення пенсійних прав військовослужбовців.

Основна частина.

Пенсійне забезпечення військовослужбовців здійснюється відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (далі – Закон № 2262-ХІІ)¹, прийнятого у 1992 році. До цього часу до нього 84 рази вносилися комплексні зміни. Деякі з цих оновлених норм відповідно до рішень Конституційного Суду України визнані неконституційними. Варто зазначити, що за час дії Закону № 2262-ХІІ передбачені ним пільгові умови пенсійного забезпечення поширені не лише на військових, а й на співробітників низки державних органів. Так, у 2022 році держава витратила на пенсії, що виплачуються відповідно до Закону № 2262-ХІІ, 58,3 млрд грн. Станом на початок 2023 року борг держави перед військовими пенсіонерами за рішеннями судів про перерахунок розміру пенсій складав 22 млрд грн².

Процес оновлення законодавства щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців не досяг мети – належного рівня пенсійного забезпечення. Визначені в мирний час організаційно-правові засади соціального захисту військовослужбовців виявилися нерелевантними у період дії правового режиму

¹ Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09.04.1992 р. № 2262-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text>

² Держава заборгувала 22 млрд грн військових пенсій за рішенням судів. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/04/19/699268/>

воєнного стану. Прогалини та колізії законодавства щодо порядку грошового забезпечення військовослужбовців, видів виплат, які включаються для обчислення розміру пенсій під час їх призначення та перерахунку, спричинили неоднозначну судову практику³.

Метою законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» щодо відновлення права на перерахунок пенсії» (реєстр. № 10330 від 12.12.2023 року) є посилення гарантій права на пенсію військовослужбовців.

Законопроект не суперечить Конституції України, законам та міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Проектом пропонується внесення змін до частини четвертої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», відповідно до яких перерахунок усіх пенсій, призначених відповідно до цього Закону, здійснюватиметься у зв'язку із підвищенням розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію, або у зв'язку із введенням для зазначених категорій осіб нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, винагороди, які мають постійний характер) та премій у розмірах, встановлених законодавством.

Розглянувши законопроект, вважаємо слушним висловити такі міркування. Згідно з Преамбулою Закону № 2262-ХІІ однією з гарантій пенсійного забезпечення є перерахунок призначених пенсій у зв'язку зі збільшенням рівня грошового забезпечення військовослужбовців. Правовою основою для реалізації цієї гарантії є положення частини четвертої статті 63 Закону № 2262-ХІІ, приписами якої зазначається, що всі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців на умовах, у порядку та розмірах, передбачених Кабінетом Міністрів України. Відповідно до зазначеного постановою Кабінету Міністрів України затверджено Порядок проведення перерахунку пенсій⁴. Згідно із пунктом 5 цього Порядку, у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 року № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб»⁵, для перерахунку пенсій використовуються такі види грошового забезпечення: посадовий оклад, оклад за військовим (спеціальним) званням та відсоткова надбавка за вислугу років на момент виникнення права на перерахунок пенсії за відповідною або аналогічною

³ Окремі правові аспекти вирішення спорів про призначення та перерахунок пенсій військовослужбовцям і поліцейським. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VSS01124>

⁴ Порядок проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 р. № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45-2008-%D0%BF#n16>

⁵ Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2018 р. № 103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2018-%D0%BF#Text>

посадою та військовим (спеціальним) званням. Проте Рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 12 грудня 2018 року така редакція пункту 5 зазначеного Порядку визнана протиправною та нечинною⁶.

Для вирішення проблеми проектом запропоновано редакцію частини четвертої статті 63 Закону № 2262-ХІІ, яка фактично відтворює зміст попередньої редакції цієї норми, що була змінена у грудні 2016 року⁷ через неоднозначність її застосування. В одних випадках суди визнавали, що перелік щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) є вичерпним, тому встановлення Кабінетом Міністрів України нових щомісячних додаткових грошових винагород не є підставою для перерахунку пенсій. В інших справах суди доходили висновку, що встановлення нових винагород є підставою для перерахунку пенсій, якщо вони відповідають ознакам додаткових видів грошового забезпечення військовослужбовців (надбавок, доплат, підвищень). Така неоднозначність стала приводом для розгляду справи про офіційне тлумачення цих положень у Конституційному Суді України. Зауважимо, що на момент розгляду справи та винесення рішення (травень 2015 року) ці положення передбачалися частиною третьою статті 63 Закону № 2262-ХІІ. Згодом Законом України від 23 грудня 2015 року № 900-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей» статтю 63 після частини другої доповнили новою частиною, а частина третя і четверта стали вважатися відповідно частинами четвертою і п'ятою.

У Рішенні Конституційного Суду України від 13 травня 2015 року № 4-рп/2015⁸ щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» зазначено, що положення першого речення частини третьої статті 63 Закону № 2262-ХІІ, а саме: «усі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку у зв'язку зі зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, або у зв'язку із введенням для зазначених категорій осіб нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством», необхідно розуміти так, що до встановлених виключно законами України нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, на підставі введення яких усі призначені за цим

⁶ Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 826/3858/18 від 12 грудня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v3858805-18#n14>

⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 06.12.2016 року № 1774-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19#n72>

⁸ Справа за конституційним зверненням громадянина Сердюка Вадима Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» : Рішення Конституційного Суду України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 49. Ст. 1577.

законом пенсії підлягають перерахунку, належать: надбавки, доплати, підвищення».

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що додаткові види грошового забезпечення військовослужбовців, які враховуються для перерахунку пенсій, визначаються виключно законами України, а перелік видів грошового забезпечення для перерахунку пенсій, тобто надбавки, доплати, підвищення – є вичерпним. У цьому ж рішенні Конституційний Суд України наголосив, що винятково Верховна Рада України шляхом прийняття законів визначає види грошового забезпечення для обчислення та перерахунку пенсій військовослужбовців та осіб, які мають право на пенсію за законом, а Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення права осіб на пенсійне забезпечення, керуючись Конституцією України та законами.

Таким чином, запропонована законопроектом редакція частини четвертої статті 63 Закону № 2262-ХІІ не вирішує проблеми щодо визначення видів грошових виплат для перерахунку пенсії. Крім того, авторами законопроекту не враховано офіційне тлумачення Конституційного Суду України щодо порядку визначення та видів грошового забезпечення для перерахунку пенсії; новітні організаційно-правові засади системи грошового забезпечення військовослужбовців.

Огляд правових позицій Верховного Суду дозволяє констатувати неоднозначність судової практики щодо видів додаткового грошового забезпечення, які включаються для перерахунку пенсій. У судовій практиці поширений підхід, згідно з яким грошові виплати, що були враховані під час призначення пенсії, враховуються і під час перерахунку. Такий підхід, на наш погляд, є дискусійним. Пенсія є індивідуалізованою виплатою. Наділення пенсії індивідуальними ознаками забезпечується шляхом врахування щомісячних додаткових грошових виплат, розмір яких залежить від професійності, якості та результативності роботи (служби) конкретної особи, а не від займаної посади. Щоправда, суди доволі одностайні щодо виключення премій із переліку грошових виплат, які враховуються під час перерахунку пенсій.

Висновки.

Врахування наведених пропозицій та зауважень дозволить уникнути таких ризиків ухвалення законопроекту:

– неоднозначної практики застосування нормативних положень через невизначеність порядку встановлення та видів грошових виплат для перерахунку пенсії;

– збільшення судової практики з питань пенсійного забезпечення;

– недотримання принципу правової визначеності щодо порядку та видів грошових виплат для перерахунку пенсії;

– порушення принципу рівності та соціальної справедливості у сфері пенсійного забезпечення та фінансово-економічних наслідків у зв'язку зі змінами

показників Державного бюджету України, у частині покриття витрат на перерахунок пенсій осіб, розмір 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.*