

Інформаційна довідка щодо окремих питань пенсійного забезпечення працівників прокуратури*

Анотація. В Інформаційній довідці наведено результати аналізу пропозицій, передбачених законопроектом «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань пенсійного забезпечення працівників прокуратури» (реєстр. № 12149 від 24.10.2024), щодо порядку призначення пенсій по інвалідності прокурорам та удосконалення законодавчого регулювання утримання надміру виплачених сум пенсій внаслідок зловживань з боку пенсіонера та/або особи, уповноваженої приймати рішення щодо встановлення інвалідності чи незаконної видачі документів про інвалідність.

Ключові слова: пенсія по інвалідності, законодавство з питань пенсійного забезпечення, працівники прокуратури, утримання надміру виплачених сум пенсій, реформування пенсійної системи.

Вступ.

Одним із завдань реформування пенсійного законодавства є формування пенсійної системи, що передбачає справедливий згідно з принципами соціального страхування розподіл коштів Пенсійного фонду України, а також поступовий перехід від спеціального до професійного пенсійного забезпечення. Наразі законодавство України передбачає спеціальне пенсійне забезпечення для працівників прокуратури.

Основна частина.

Зміни в законодавстві про пенсійне забезпечення працівників прокуратури за останні десять років стали підставами для звернень до Конституційного Суду України на предмет конституційності положень законодавства щодо заходів пенсійної реформи. За результатами моніторингу та узагальнення правових позицій Конституційного Суду України з цього питання вважаємо за доцільне відзначити таке.

З урахуванням міжнародних стандартів діяльності органів прокуратури та засад нормативного регулювання соціального захисту працівників прокуратури, Конституційний Суд України дійшов висновку, що питання пенсійного забезпечення прокурорів має визначати виключно Верховна Рада України шляхом прийняття закону¹.

Умови і порядок пенсійного забезпечення прокурорів визначені Законом України «Про прокуратуру» (стаття 86)² та Порядком виплати пенсій та грошової

¹ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-п(II)/2019 у справі № 3-209/2018(2413/18, 2807/19). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va07p710-19#n36>; Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2020 року № 6-п/2020у справі № 1-223/2018(2840/18). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-20#Text>

² Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

допомоги через поточні рахунки в банках, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.1999 р. № 1596³. Відповідно до частин другої та дев'ятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» прокурорам, які визнані особами з інвалідністю I або II групи, призначається пенсія по інвалідності в розмірі 60 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, за наявності стажу роботи в органах прокуратури не менше 10 років. Варто зазначити, що цим Законом визначається час роботи, який включається до стажу роботи в органах прокуратури (тобто вислугу років), що дає право на пенсію, зокрема по інвалідності.

Із метою приведення у відповідність до загальних правил умов призначення пенсій по інвалідності працівникам прокуратури розроблено законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань пенсійного забезпечення працівників прокуратури» (реєстр. № 12149 від 24.10.2024). Положеннями проекту пропонується: внести зміни до частини першої статті 50 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», якими розширити підстави для утримання надміру виплачених сум пенсій внаслідок зловживань з боку пенсіонера, у тому числі подання документів, які містять ознаки підробки та/або неправдиві відомості про стан здоров'я, інвалідність; виключити частину дев'яту статті 86 Закону України «Про прокуратуру» щодо умов призначення пенсії по інвалідності прокурорам, які визнані особами з інвалідністю I або II групи.

Підтримуючи ідею законопроекту щодо універсалізації правил призначення пенсій по інвалідності в рамках солідарної пенсійної системи, вважаємо, що пропозиція, передбачена пунктом другим розділу I законопроекту, є дискусійною з погляду досягнення його мети. Закон України «Про прокуратуру» носить спеціальний характер, тобто його застосування є пріоритетним у правовідносинах, учасниками яких є прокурори та інші працівники органів прокуратури, включаючи пенсійні правовідносини. Окрім того, пропозиція про виключення частини дев'ятої статті 86 створює прогалину в законодавчому регулюванні пенсійного забезпечення прокурорів у разі настання інвалідності.

Враховуючи зазначене, положення пункту другого розділу I законопроекту було б доцільно сформулювати як бланкетну норму, якою визначити, що «умови призначення прокурорам пенсій по інвалідності передбачені Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Щоправда, у такий спосіб може мати місце неоднозначна практика застосування норм про порядок обчислення стажу роботи, визначення розміру виплат, що включаються в заробіток для обчислення пенсії, тощо.

³ Про затвердження Порядку виплати пенсій та грошової допомоги через поточні рахунки в банках: постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.1999 р. № 1596. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1596-99-%D0%BF#Text>

Більш дискусійним є пункт перший розділу I законопроекту, яким передбачено зміни до частини першої статті 50 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо утримання надміру виплачених сум пенсій. Зауважимо, законодавством передбачена можливість припинення виплати пенсії, яка була призначена на підставі документів, що містять недостовірні відомості (пункт перший частини першої статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

Законопроектом пропонується розширення підстав для повернення сум пенсій, виплачених надміру внаслідок зловживань, «у тому числі подання документів, які містять ознаки підробки та/або неправдиві відомості про стан здоров'я» та «про інвалідність», які стали підставою для призначення та виплати пенсії, «незалежно від результатів розслідування або наявності обвинувального вироку суду щодо такої особи або осіб, причетних до підроблення таких документів».

У концептуальному аспекті ідея законопроекту щодо врегулювання повернення виплачених сум пенсій, що були призначені на підставі документів, які мають ознаки підробки, а не тільки припинення їх виплати, заслуговує на підтримку. Однак, пропозиція законопроекту сформульована у спосіб, який не корелюється з нормами чинного законодавства, а тому потребує суттєвого доопрацювання для забезпечення дотримання принципів законності та правової визначеності.

Щодо документів, які містять ознаки підробки, то необхідно враховувати, що підробка документів є злочином, що потребує правової кваліфікації, оскільки законодавством передбачено кримінальну та цивільно-правову відповідальність за його вчинення. На рівні закону поняття «офіційний документ» визначено у примітці до статті 358 Кримінального кодексу України⁴. Під офіційним розуміють документ, що містить зафіксовану на будь-яких матеріальних носіях інформацію, яка підтверджує чи посвідчує певні події, явища або факти, які спричинили чи здатні спричинити наслідки правового характеру.

Підробка документів може бути матеріальною чи інтелектуальною⁵. Матеріальна підробка означає внесення до справжнього документа неправильних або недостовірних відомостей (повна підробка) та виправлень (часткова підробка). Інтелектуальна підробка – це складання і видача офіційного документа свідомо неправдивого змісту. Саме цей вид підробки є найбільш загрозливим, оскільки відбувається за участю осіб, які уповноважені видавати документи та вносити про них відомості до інформаційних систем або реєстрів.

Зауважимо, що передбачені частиною першою статті 50 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» випадки повернення сум, надміру виплачених внаслідок зловживань з боку пенсіонера або подання

⁴ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

⁵ Поняття документів, їх види, способи розпізнання та захисту. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/12241561.pdf>

страхувальником недостовірних даних, виявляються за результатами верифікації інформації. Відповідно до Закону України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат» під верифікацією розуміють комплекс заходів щодо збору та перевірки достовірності інформації, що визначена законодавством для призначення, нарахування та/або здійснення державних виплат і впливає на визначення права на отримання та розмір таких виплат, а також виявлення невідповідності даних у автоматизованих інформаційних системах, реєстрах, базах даних⁶.

Таким чином, реалізація пропонованих положень щодо виявлення ознак підробки документів та неправдивих відомостей у них про стан здоров'я особи або інвалідність видається проблематичною як з погляду можливостей, передбачених законодавством про верифікацію, так і враховуючи відсутність компетенції працівників органів Пенсійного фонду України встановлювати факти підробки документів про стан здоров'я та інвалідність особи.

Не менш важливим є аспект меж дискреційних повноважень працівників органів Пенсійного фонду України щодо виявлення ознак підробки документів про стан здоров'я особи та інвалідність. Відповідно до статті 7 Закону України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат» до повноважень органів, що здійснюють державні виплати, належать: проведення додаткової перевірки інформації, наданої реципієнтами під час звернення за державними виплатами, та опрацювання рекомендацій, наданих органом, що здійснює верифікацію та моніторинг державних виплат; надсилання запитів для отримання інформації, що впливає на право реципієнтів на отримання державних виплат; прийняття рішень щодо припинення або продовження державних виплат реципієнтам за результатами опрацювання рекомендацій, наданих органом, що здійснює верифікацію та моніторинг державних виплат.

Правовими наслідками відсутності визначення меж таких повноважень є їх перевищення, яке, своєю чергою, може призвести до порушення права на пенсійне забезпечення особи.

Невизначеність повноважень завжди підвищує корупційні ризики.

Висновки.

Пенсійне забезпечення є складовою частиною соціального захисту особи у разі настання соціального ризику. За загальним правилом⁷, для визнання права особи на пенсію, визначення розміру пенсійних виплат враховуються: страховий стаж; дохід, із якого сплачувався єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; середня заробітна плата (дохід) в Україні, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; група інвалідності; факт утримання тощо. Водночас законодавство України все ще

⁶ Про верифікацію та моніторинг державних виплат: Закон України від 3 грудня 2019 р. № 324-IX. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324-20#Text>

⁷ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>

містить спеціальні правила пенсійного забезпечення для окремих категорій осіб, що спричиняє суттєвий дисбаланс у рівні пенсійного забезпечення різних категорій населення.

Запропоновані проектом зміни потребують доопрацювання з метою забезпечення уніфікації умов призначення пенсії по інвалідності працівникам прокуратури. У зв'язку з цим, варто звернути увагу на більш послідовне розв'язання проблеми співвідношення загального та спеціального регулювання відносин пенсійного забезпечення працівників прокуратури, яке пропонується положеннями законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо пенсійного забезпечення окремих категорій працівників (службовців)» (реєстр. № 12165 від 29.10.2024).

Урахування зауважень дозволить уникнути таких ризиків прийняття законопроекту:

– прогалин у законодавчому регулюванні пенсійного забезпечення прокурорів у разі настання інвалідності;

– правової невизначеності щодо встановлення ознак підробки документів про стан здоров'я особи, інвалідність, стосовно верифікації такої інформації та меж дискреційних повноважень працівників органів Пенсійного фонду України.

*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.*