

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Розділу XV «Прикінцеві
положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне
страхування» щодо удосконалення умов призначення пенсій для осіб, яким
було призначено пенсію у зв'язку з втратою годувальника, якому було
призначено пенсію за віком відповідно
до Закону України «Про статус народного депутата України»
(реєстр. № 13275 від 12.05.2025)*

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу пропозицій, передбачених законопроектом «Про внесення змін до Розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо удосконалення умов призначення пенсій для осіб, яким було призначено пенсію у зв'язку з втратою годувальника, якому було призначено пенсію за віком відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України» (реєстр. № 13275 від 12.05.2025). Акцентовано увагу на меті законодавчого врегулювання умов, за наявності яких призначається пенсія у разі втрати годувальника.*

***Ключові слова:** солідарна пенсійна система, пенсія у зв'язку з втратою годувальника, утриманці, індексація, соціальні гарантії.*

Вступ.

В Україні державна пенсійна система все ще залишається солідарною, але вкрай складною через врегулювання умов пенсійного забезпечення окремих категорій осіб нормами спеціальних законів і наявність об'єктивних причин для диференціації умов призначення пенсій, зокрема пенсій у зв'язку з втратою годувальника.

Як самостійний вид пенсійного забезпечення, пенсія у разі втрати годувальника є страховою пенсією солідарного рівня пенсійної системи, організаційно-правові засади функціонування якої визначаються Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Саме принцип солідарності обумовлює окремий вид і специфіку цих пенсій, яка полягає в тому, що правомочність одержувачів пенсії визначається певними вимогами не тільки щодо них, а й до годувальника, а саме – вимогами достатньої участі у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні.

Основна частина.

До запровадження у 2004 році загальнообов'язкового державного пенсійного страхування законодавче регулювання пенсійного забезпечення здійснювалося щодо трьох видів пенсій: державних (спеціальних), страхових і соціальних. За результатами пенсійних реформ відбувся перехід від «системи

пенсійного забезпечення» до «пенсійної системи України»¹, що функціонує на засадах загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Так, соціальні пенсії замінені на державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію². Щодо норм спеціального пенсійного законодавства, то вони поступово гармонізуються із законодавством про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування³.

Правова природа державних⁴ (спеціальних) пенсій полягає у наданні преференцій у пенсійному забезпеченні певних осіб у зв'язку з їх роботою на певних посадах чи виконанням спеціальних професійних обов'язків, що в конкретний період розвитку держави становлять найбільшу цінність. Такі пенсії мають більший розмір та/або передбачають пільгові умови призначення. На відміну від інших видів спеціального соціального захисту, який передбачено законодавством для низки категорій осіб, право на спеціальні пенсії не поширюється на членів сімей пенсіонерів, які мають право на таку пенсію. Щоправда, держава може передбачити для окремих категорій осіб певні пільгові умови пенсійного забезпечення (або виключення з правил) у рамках солідарного рівня пенсійної системи, зокрема у разі призначення пенсій у зв'язку з втратою годувальника.

Базовим нормативно-правовим актом, який регулює відносини з призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника або переведення на такий вид пенсії, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»⁵ (далі – Закон). Право особи на пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника передбачено також нормами законів України: «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»⁶, «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»⁷ (стаття

¹ Прилипко С. М. Право на пенсійне забезпечення та його реалізація в умовах ринкової економіки. *Право України*. 2003, № 2. С. 45 – 48.

² Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю : Закон України від 18 травня 2004 р. № 1727-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1727-15#Text>

³ Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3668-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17?find=1&text=%D0%B2%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0#w2_1

⁴ Перехрест Р.Ю. Поняття пенсії у праві соціального забезпечення. *Наукові записки*. 2005, Т.38 «Юридичні науки». С. 61-66.

⁵ 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>

⁶ Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 р. № 2262-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12?find=1&text=%D0%B2%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0#w2_1

⁷ Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28 лютого 1991 р. № 796-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12?find=1&text=%D0%B2%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0#w2_1

54 – у частині призначення пенсії дружинам (чоловікам) у зв'язку з втратою годувальника з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС) тощо.

Норми спеціальних законів визначають додаткові умови для виникнення права на пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника.

Крім того, положення статті 36 Закону встановлюють винятки щодо наявності у годувальника необхідного страхового стажу для визначення права утриманців на таку пенсію (наприклад, щодо призначення пенсії у разі втрати годувальника з числа осіб, зниклих безвісти за особливих обставин).

Із метою посилення соціального захисту утриманців померлих народних депутатів розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо удосконалення умов призначення пенсій для осіб, яким було призначено пенсію у зв'язку з втратою годувальника, якому було призначено пенсію за віком відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України» (реєстр. № 13275 від 12.05.2025), яким пропонується врегулювати умови призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника відповідно до вимог, передбачених статтями 36–39 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», але з пенсії за віком, яку було призначено годувальнику згідно із Законом України «Про статус народного депутата України» до набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 р. № 2148-VIII⁸.

Розглянувши законопроект, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Ідея законопроекту щодо необхідності підвищення рівня пенсійного забезпечення не викликає заперечень. Водночас у *концептуальному аспекті* не може бути підтриманий пропонований спосіб підвищення розміру пенсій у разі втрати годувальника, зокрема з урахуванням специфіки пенсії у зв'язку з втратою годувальника в солідарній пенсійній системі, яка полягає в тому, що право на неї визначається участю особи в загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні, а не правом годувальника на спеціальне пенсійне забезпечення. У зв'язку з цим, відсутня і можливість осіб (утриманців) обирати умови призначення такої пенсії.

Окрім того, можливість врегулювання нових умов призначення пенсії у разі втрати годувальника нормами Прикінцевих положень Закону (новим пунктом 13⁵ Розділу XV) є дискусійною.

Пропозиції та зауваження до змісту законопроекту.

Положення абзацу другого пункту 1 законопроекту потребують редагування. Специфіка пенсії у разі втрати годувальника обумовлюється наявністю відносин «годування», що передбачає утримання одними особами

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19#Text>

(годувальниками) за їх рахунок інших осіб (утриманців), коло яких необов'язково обмежується непрацездатними членами сім'ї. При цьому дітям пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника.

Не відповідають принципу правової визначеності положення абзацу четвертого пункту 1 законопроекту, якими передбачається можливість переведення за бажанням такої особи на пенсію на підставах, зазначених в абзацах першому та другому цього пункту, або пенсія за бажанням особи поновлюється в розмірі, який було встановлено до переведення. Варто зазначити, що підставою для призначення пенсії у разі втрати годувальника є смерть годувальника. У зв'язку з цим виникає питання: про які підстави йдеться?

Положення законопроекту щодо порядку індексації пенсій підлягають виключенню через надмірність правового регулювання. Встановлення єдиних умов перерахунку пенсій має бути поширено не тільки на пенсії солідарного рівня пенсійного забезпечення, а й на спеціальне пенсійне забезпечення. Саме у такий спосіб відбувається додержання принципу рівності в пенсійному забезпеченні.

Висновки.

Аналіз доктринального підходу до розуміння природи пенсії у разі втрати годувальника в солідарній пенсійній системі дає підстави для висновку, що головною відмінною ознакою цього виду пенсійного забезпечення є те, що пенсія призначається поза зв'язком претендентів на неї із суспільно-корисною діяльністю них самих, а залежить від такої діяльності самого годувальника.

Існування цієї пенсії обумовлюється також наявністю відносин «годування», що передбачають утримання годувальниками за рахунок своїх доходів від суспільно-корисної діяльності інших осіб – утриманців, як правило, членів сім'ї. Смерть годувальника позбавляє його утриманців джерела засобів до існування, а не частини «доходу від професійної діяльності» годувальника, який він отримував за життя.

Урахування зазначених зауважень дозволить уникнути таких ризиків прийняття законопроекту:

- неузгодженості положень законопроекту з чинними законодавчими актами (статтями 36, 37 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», частиною 12 статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України»);

- недостатнього фінансово-економічного обґрунтування (у частині збільшення видатків державного бюджету на забезпечення заходів, пов'язаних із доплатою різниці між розмірами пенсій у зв'язку з втратою годувальника, призначеними за різних умов).

** 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.*