

ПРАВОВА ПРИРОДА ПЕНСІЇ ЗА ВИСЛУГУ РОКІВ

THE LEGAL NATURE OF RETIREMENT PENSIONS

Зіноватна І.В., к. ю. н., доцентка,
старша викладачка кафедри трудового права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Наукова стаття присвячена детальному аналізу суті та правової природи такого виду спеціального пенсійного забезпечення, як пенсії за вислугу років. Актуальність дослідження викликана проблемами соціальної несправедливості пенсійної системи, що зумовлені відсутністю єдиних принципів розрахунку пенсій, наявністю пільг та переваг у окремих категорій пенсіонерів, диспропорціями у розмірах пенсій різних категорій осіб.

У статті розглядаються наукові підходи до визначення пенсії за вислугу років та критеріїв диференціації умов пенсійного забезпечення. На підставі проведеного дослідження було встановлено, що пенсійному забезпеченню за вислугу років притаманні такі ознаки: юридичним фактом, що є підставою виникнення правовідносин з призначення пенсії за вислугу років є спеціальний стаж (вислуга років); необхідною умовою призначення цього виду пенсії є залишення роботи (посади), яка дає право на таку пенсію; призначення пенсії за вислугу років не повинно залежати від додаткової умови досягнення певного віку; суб'єкти соціально-забезпечувальних правовідносин щодо призначення пенсії за вислугу років чітко визначені у законодавстві.

У дослідженні аналізуються норми чинного законодавства щодо порядку та умов призначення пенсії за вислугу років окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, які визначені в законах України «Про пенсійне забезпечення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про прокуратуру». Внаслідок проведеного аналізу були виявлені недоліки чинного законодавства, що не відповідають принципам соціальної справедливості і не враховують правову природу пенсії за вислугу років.

На підставі проведеного дослідження з метою досягнення соціальної справедливості, дотримання принципів соціальної держави, врахування суспільної значимості результатів трудової діяльності запропоновано внести зміни до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» відповідно до яких, передбачити право на пенсію за вислугу років всім категоріям, які зазначені в Законі України «Про пенсійне забезпечення». З врахуванням правової природи пенсії за вислугу років, була надана пропозиція внести зміни до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» щодо скасування додаткової вимоги досягнення певного віку для отримання пенсії за вислугу років. З метою усунення економічного дисбалансу, зважаючи на правову природу пенсії за вислугу років, було запропоновано внести зміни до Закону України «Про прокуратуру» відповідно до яких, обов'язковою умовою призначення пенсії за вислугу років є звільнення з роботи, яка дає право на таку пенсію.

Ключові слова: вислуга років, пенсія, спеціальне пенсійне забезпечення.

The scientific article is devoted to a detailed analysis of the essence and legal nature of this type of special pension provision, such as retirement pensions. The relevance of the study is caused by the problems of social injustice of the pension system, caused by the lack of uniform principles for calculating pensions, the presence of benefits and advantages for certain categories of pensioners, disparities in the amount of pensions of different categories of people.

The article examines scientific approaches to determining the pension for years of service and the criteria for differentiating the conditions of pension provision. On the basis of the conducted research, it was established that the following characteristics are inherent in pension provision for years of service: the legal fact that is the basis for the emergence of legal relations for the appointment of a pension for years of service is special seniority (years of service); a necessary condition for the appointment of this type of pension is to leave the job (position) that gives the right to such a pension; the appointment of a retirement pension should not depend on the additional condition of reaching a certain age; the subjects of social security legal relations regarding the appointment of pension for years of service are clearly defined in the legislation.

The research analyzes the norms of current legislation regarding the procedure and conditions for awarding retirement pensions to certain categories of citizens employed in jobs, the performance of which leads to a loss of professional capacity or fitness until reaching the age that gives the right to an old-age pension, which are defined in the laws of Ukraine «About a pension provision», «About a mandatory state pension insurance», «About a pension provision of persons released from military service and some other persons», «About the prosecutor's office». As a result of the conducted analysis, shortcomings of the current legislation were revealed, which do not correspond to the principles of social justice and do not take into account the legal nature of the retirement pension.

On the basis of the research carried out with the aim of achieving social justice, observing the principles of the welfare state, taking into account the social significance of the results of labor activity, it is proposed to make changes to the Law of Ukraine «About a Mandatory State Pension Insurance», according to which, to provide for the right to a pension for years of service for all categories, which are specified in the Law of Ukraine «About a pension provision». Taking into account the legal nature of the long-service pension, a proposal was made to amend the Law of Ukraine «About Pensions of Persons Discharged from Military Service and Certain Other Persons» regarding the abolition of the additional requirement of reaching a certain age to receive a long-service pension. In order to eliminate the economic imbalance, taking into account the legal nature of long-service pensions, it was proposed to amend the Law of Ukraine «About the Prosecutor's Office», according to which, a mandatory condition for the appointment of a long-service pension is dismissal from a job that gives the right to such a pension.

Key words: years of service, pension, special pension provision.

Додержання конституційних принципів соціальної держави обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розумності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України. Проблема соціальної несправедливості пенсійної системи не один рік хвилює суспільство: відсутність єдиних принципів розрахунку пенсій, наявність пільг та привілеїв у окремих категорій пенсіонерів, перерозподіл частини коштів солідарної системи на користь одних груп пенсіоне-

рів за рахунок інших, диспропорції у розмірах пенсій, призначених у різні періоди.

Сформована в Україні пенсійна система характеризується складністю й багаторівністю. Традиційно виділяють дві її частини: загальне пенсійне забезпечення, правові засади якого визначені Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також спеціальне пенсійне забезпечення, механізм якого закріплюють окремі закони, і яке здійснюється в іншому порядку, відмінному від загального [1, с. 334–335]. Станом на 1 січня 2022 року в Україні кількість пенсіонерів

становила 10 841 117 осіб, з яких 68 % отримують пенсію у мінімальному розмірі. Тобто, фактично розмір пенсій не залежить від тривалості стажу роботи та заробітку, з якого особа сплачувала внески, що нівелює мотивацію людей працювати легально та сплачувати внески. Поряд з цим певні категорії пенсіонерів користуються привілеями, зокрема правом дострокового виходу на пенсію та/або отримують пенсію в підвищеному розмірі. Це позбавляє пенсійну систему принципу справедливості та створює значний фінансовий тиск на Пенсійний фонд України та Державний бюджет України.

Проблеми дослідження та удосконалення спеціального пенсійного забезпечення в галузевій науці аналізувалися вченими-юристами у різні періоди формування галузі права соціального забезпечення. Особливо слід відзначити внесок у розробку даної проблеми таких провідних вчених, як: Є. І. Астрахан, В. С. Андреев, В. А. Ачаркан, І. В. Гушнін, О. Д. Зайкін, Р. І. Іванова, В. Ш. Шайхатдинов. Серед відомих вітчизняних вчених спеціальне пенсійне забезпечення досліджували: М. Д. Бойко, Н. Б. Болотіна, М. М. Клемпарський, Н. П. Коробенко, П. Д. Пилипенко, С. М. Синчук, І. М. Сирота, С. О. Сільченко, А. В. Ско-робагатко, Б. І. Сташків, М. М. Шумило, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенко тощо. Проте, питанню правової природи такого виду спеціального пенсійного забезпечення, як пенсії за вислугу років не достатньо приділено уваги в науці права соціального забезпечення, особливо в період законодавчого оновлення цієї категорії пенсій, внаслідок чого виникає низка юридичних проблем у правозастосовчій практиці.

Мета дослідження полягає в об'єктивній необхідності проведення аналізу законодавчого регулювання цього виду пенсій, виявлення проблем правозастосовчої практики у цій сфері і надання пропозицій задля усунення суперечностей і неадекватного застосування судами норм матеріального права, а також приведення чинного законодавства у відповідність до принципів соціальної справедливості.

Залежно від виду трудового стажу пенсійне забезпечення за віком можна диференціювати на те, що: (1) здійснюється на загальних засадах відповідно до розділу III Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [2], (2) провадиться згідно із розділом XIV-1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (пенсії на пільгових умовах та за вислугу років) та (3) здійснюється за деякими спеціальними Законами (наприклад, Закон України «Про прокуратуру» [3], Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [4], Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [5]).

Отже, спеціальне пенсійне забезпечення не є однорідним, і ключовим критерієм його поділу на дві групи є причина його становлення та його мета. У цьому контексті можна однозначно стверджувати, що спеціальне пенсійне забезпечення поділяється на: (1) пільгове пенсійне забезпечення та (2) професійне пенсійне забезпечення. Перше виникло як необхідність підвищення соціального захисту осіб, які працюють у важких та шкідливих умовах праці. Ключовою ознакою цього виду пенсійного забезпечення є його соціальність. Щодо професійної пенсії, то йдеться не про шкідливість чи важкість умов праці, а швидше про статусність професії: судді, прокурори тощо. Ця підгрупа пенсійного забезпечення позбавлена такої характеристики, як соціальність, вона є більш привілейованим видом пенсійного забезпечення, яке визначила держава для окремих категорій осіб [6, с. 234]. Таким чином, як слушно зазначає Сільченко С. О. визначальними критеріями диференціації умов пенсійного забезпечення є характер праці, трудовий статус особи, а також суспільна значимість її результатів [7, с. 466].

Одним з нетипових видів пенсій у системі спеціального пенсійного забезпечення є пенсія за вислугу років.

Пенсії за вислугу років встановлюються окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком [8, с. 119].

Як визначено у Великій українській юридичній енциклопедії пенсійне забезпечення за вислугу років – система норм і правил, що встановлюють умови пенсійного забезпечення окремих категорій працівників за умови як досягнення пенсійного віку, так і незалежно від цього, за наявності особливого спеціального трудового стажу (вислугу років). При цьому, вислуга років визначається, як особливий вид спеціального трудового стажу окремих категорій працівників, наявність якого надає право на пільгове пенсійне забезпечення у зв'язку з втратою професійної працездатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком [9, с. 539–540]. У науці права соціального забезпечення пенсія за вислугу років визначається як щомісячна грошова виплата, що призначається окремим категоріям громадян, установленим законодавством, у зв'язку з тривалою професійною діяльністю. Як правило, вона не залежить від віку отримувача та призначається при залишенні роботи, що дає право на цю пенсію, або по її закінченню [10, с. 229].

З огляду на вищезазначене, метою пенсії за вислугу років є звільнення певної категорії громадян від необхідності продовжувати свою колишню трудову діяльність, компенсуючи їм у значній частині втрачений заробіток у зв'язку з переходом на іншу роботу, або повним припиненням такої діяльності [11, с. 243].

Таким чином, пенсійне забезпечення за вислугу років характеризується такими особливостями: (1) юридичний факт, що зумовлює їх виникнення, – це не страховий стаж, а спеціальний стаж (вислуга років), (2) для призначення цієї пенсії необхідним є залишення роботи (посади), яка дає право на таку пенсію, (3) зазвичай, не вимагається досягнення пенсійного віку, (4) суб'єкти правовідносин, яким призначається пенсія за вислугу років, чітко визначені у законодавстві [12, с. 235].

Пенсійне законодавство за вислугу років останнім часом зазнає змін і процес його модернізації триває. На момент прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачалося, що пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років здійснюються згідно з окремим законодавчим актом через професійні та корпоративні фонди. Поряд з цим, було зазначено, що до запровадження пенсійного забезпечення через професійні та корпоративні фонди умови в частині визначення права на пенсію за віком на пільгових умовах і за вислугу років (категорії осіб, тривалість загального та спеціального стажу, досягнення певного віку для пенсій на пільгових умовах тощо) застосовуються положення Закону України «Про пенсійне забезпечення». При цьому, у статті 7 вказаного нормативно-правового акту зазначено, що пенсії за вислугу років призначаються при залишенні роботи, яка дає право на цю пенсію [13].

3 жовтня 2017 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій» були внесені зміни відповідно до яких, умови і порядок призначення пенсій за вислугу років передбачено ч. 4 ст. 114 нового розділу XIV-1 «Пенсійне забезпечення окремих категорій громадян» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Відповідно до вказаної норми право на пенсію за вислугу років мають артисти театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів за наявності стажу творчої діяльності від 20 до 35 років за переліком та у порядку, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. При цьому, зауважено, що пенсія за вислугу років призначається та виплачується при звільненні з роботи, яка дає право на таку пенсію.

Поряд з цим, пунктами 2-1, 16 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачено, що особам, які станом на 11 жовтня 2017 року мають вислугу років та стаж, необхідний для призначення пенсії за вислугу років, передбачений статтями 52, 54 та 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення», пенсія за вислугу років призначається за їхнім зверненням з дотриманням умов, передбачених Законом України «Про пенсійне забезпечення».

Отже, відповідно до чинного законодавства (1) окремі категорії працівників авіації та льотно-випробного складу; (2) робітники локомотивних бригад і окремі категорії працівників, які безпосередньо здійснюють організації перевезень і забезпечують безпеку руху на залізничному транспорті та метрополітені; (3) водії вантажних автомобілів, безпосередньо зайнятих в технологічному процесі на шахтах, у рудниках, розрїзах і рудних кар'єрах на вивезенні вугілля, сланцю, руди, породи; (4) механізатори (докери-механізатори) комплексних бригад на вантажно-розвантажувальних роботах у портах, а також плавсклад морського, річкового флоту і флоту рибної промисловості; (5) працівники експедицій, партій, загонів, дільниць і бригад, безпосередньо зайняті на польових геологорозвідувальних, пошукових, топографо-геодезичних, геофізичних, гідрографічних, гідрологічних, лісовпорядних і розвідувальних роботах; (6) робітники і майстри (у тому числі старші майстри), безпосередньо зайняті на лісозаготівлях і лісосплаві, включаючи зайнятих на обслуговуванні механізмів і обладнання; (7) працівники освіти, охорони здоров'я, а також соціального забезпечення, які в будинках-інтернатах і спеціальних службах безпосередньо зайняті обслуговуванням пенсіонерів та осіб з інвалідністю та (8) спортсмени фактично позбавлені пенсії за вислугу років, якщо вони станом на 11 жовтня 2017 року не мають відповідної вислуги років та стажу, що передбачені статтями 54 та 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення».

На наш погляд, позбавлення вищезазначених категорій осіб пенсії за вислугу років не відповідає соціальній справедливості і принципам соціальної держави, оскільки специфічний характер вказаних професій призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком і потребує додаткового або підвищеного соціального захисту.

Окремим прикладом пенсійного забезпечення за вислугу років можна зазначити пенсійне забезпечення військовослужбовців, що передбачено Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [5]. Загалом умовою призначення вказаного виду пенсій передбачено набуття спеціального стажу певної тривалості (20–25 років) залежно від категорії військовослужбовця без вимоги досягнення певного віку. Поряд з цим, для категорії, що зазначена в пункті «в» статті 12 вищезазначеного закону обов'язковою є також умова досягнення 45-річного віку.

Однак, втрата професійної працездатності або придатності не пов'язана з досягненням особою певного віку, тому не може бути умовою для призначення пенсії за вислугу років. Слід зауважити, що Рішенням Конституційного Суду України 4 червня 2019 року № 2-р/2019 було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України «Про пенсійне забезпечення», якими встановлено додатковий віковий критерій виходу на пенсію окремим працівникам льотного і льотно-випробного складу, освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, артистам театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств, колективів.

Отже, на наш погляд, необхідно скасувати додаткову вимогу досягнення певного віку для отримання пенсії за вислугу років особами з числа військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби) рядового, сержантського, старшинського та офіцерського складу, які звільняються з військової служби відповідно до Закону України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються зі служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей».

Пенсії за вислугу років передбачені також Законом України «Про прокуратуру» відповідно до ст. 86 якого, право на пенсійне забезпечення незалежно від віку за наявності на день звернення визначеної вислуги років мають особи, які безпосередньо перед зверненням за призначенням такої пенсії працюють в органах прокуратури чи в науково-навчальних закладах Офісу Генерального прокурора, а також особи, звільнені з прокурорських посад органів прокуратури за станом здоров'я, у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому особа обіймає посаду, або у зв'язку із скороченням кількості прокурорів, у зв'язку з обранням їх на виборні посади в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування.

При цьому, вищезазначений нормативно-правовий акт жодним чином не обмежує право на отримання пенсії за вислугу років прокурорам, які продовжують працювати. Необхідно також зазначити, що кількість спорів за участі прокурорів щодо пенсійного забезпечення в Єдиному державному реєстрі судових рішень налічується більше 20 тисяч. Питома вага з них стосується призначення пенсії за вислугу років з урахуванням порядку і умов, визначених ст. 50-1 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 року № 1789-ХІІ (зі зниженими вимогами тривалості стажу і на рівні 90 відсотків від заробітної плати), незважаючи на те, що призначення пенсії відбувається після набуття чинності Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, а також щодо виплати пенсії в повному обсязі без обмеження максимального розміру. Слід зауважити, що неправомірні рішення першої інстанції або не оскаржуються взагалі, або апеляційні скарги подаються з пропущеним строком на апеляційне оскарження, а тому вони не підлягають перегляду в апеляційному та касаційному порядку. Таким чином, внаслідок недосконалого законодавства, ця категорія осіб одночасно отримує заробітну плату не менше, ніж 25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб і пенсію за вислугу років, яка виплачується за рахунок Державного бюджету України.

З врахуванням вищевикладеного, для досягнення соціальної справедливості, дотримання принципів соціальної держави, врахування суспільної значимості результатів трудової діяльності, необхідно внести зміни до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» відповідно до яких передбачити право на пенсію за вислугу років всім категоріям, які зазначені в Законі України «Про пенсійне забезпечення». Враховуючи правову природу пенсій за вислугу років, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» відповідно до яких скасувати додаткову вимогу досягнення певного віку для отримання пенсії за вислугу років. З метою усунення економічного дисбалансу, зважаючи на правову природу пенсій за вислугу років, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про прокуратуру» відповідно до яких, пенсія за вислугу років призначається лише за умови звільнення з роботи, яка дає право на таку пенсію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Право соціального забезпечення України : підручник / В. Я. Буряк та ін.; за ред. П. Д. Пилипенка. Київ : Ін Юре, 2010. – 504 с.
2. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 49–51. Ст. 376.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 № 1402-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
5. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради*. 1992. № 29. Ст. 399.
6. Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства : монографія / Н. М. Хуторян та ін. Київ : Ніка-Центр, 2015. – 316 с.
7. Сільченко С. О. Система пільгового пенсійного забезпечення в Україні. Юридичні факти в системі правового регулювання : матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 26 лист. 2015 р. Київ, 2015. С. 463–467.
8. Іванова Н. В. Страховий випадок як підстава виникнення правовідносин із загальнообов'язкового державного соціального страхування : дис. ... докт. філософії в галузі знань 08 «Право». Харків. 2021. 195 с.
9. Велика українська юридична енциклопедія: Право соціального забезпечення / голова редкол. М. І. Іншин. Київ : Людмила. 2020. 912 с.
10. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / Л. І. Лазор, та ін.; за заг. ред. С. М. Прилипка, О. М. Ярошенка. Харків : Фінн. 2009. С. 434.
11. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / Г. О. Барабаш та ін.; за ред. О. М. Ярошенка. Харків : Право. 2015. 458 с.
12. Хуторян Н. М., Стадник М. П., Ширант А. А. Пенсійні правовідносини в Україні : монографія. К. : Юрид. думка, 2013. 276 с.
13. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1992 р. № 3. Ст. 10.