

ТРУДОВЕ ПРАВО І ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ



*Михайло Шумило,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник
відділу проблем цивільного,
трудового та підприємницького права
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України*

Відповідальність у сфері пенсійного забезпечення України ¹

Соціальна сфера загалом та пенсійна зокрема, традиційно і майже безапеляційно є предметом дослідження саме галузі права соціального забезпечення. На нашу думку, це вірно, проте з одним “але”, так як ця галузь права і галузь законодавства є комплексними, то і дослідження у цій сфері відповідно мають бути комплексними із виходом за межі галузі та залученням широкого спектру методологічного інструментарію суміжних галузей. Найперше це стосується пенсійного забезпечення, яке з урахуванням реформи 2017 року все більше віддаляється від галузі права соціального забезпечення. Сьогодні вже без глибоких наукових пошуків можна однозначно стверджувати, що новочасне пенсійне за-

безпечення вже давно не може бути інститутом галузі, а тепер і підгалуззю права соціального забезпечення, і впевнено рухається в бік автономізації та окремішності. На це є і історичні передумови, які були розглянуті в інших наукових розвідках [1, с. 261-262].

Питання відповідальності громадян перед державою є широко розкриті у різноманітних наукових дослідженнях, натомість відповідальність держави (в особі носіїв владно-розпорядчих функцій), хоча і розглядалося науковцями, але на практиці має поодинокий характер. Саме цей аспект відповідальності у пенсійному забезпеченні сьогодні потребує особливої уваги з боку теорії.

¹ Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Держаного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом “Правове регулювання пенсійного забезпечення в Україні та Республіці Білорусь: становлення, сучасний стан, перспективи розвитку і взаємодії” № 22742.

Якщо проаналізувати правову природу діяльності управлінь Пенсійного фонду України (далі - ПФУ), то можна дійти висновку, що це ніщо інше як адміністративна послуга, нею ж є і інші види послуг в сфері соціального захисту. Якщо ж ми починаємо розглядати її саме через призму адміністративного права, що буде правильним, то і відповідь на питання відповідальності посадових осіб ПФУ знімається автоматично, бо зрозуміла траєкторія подальшого наукового пошуку.

Викладене дуже легко проілюструвати навівши положення ч. 1 ст. 1 Закону України “Про адміністративні послуги” [2] від 06.09.2012 р. № 5203, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону. Як слушно зазначають коментатори цього Закону, що етимологічно категорія «послуга» має таке саме значення, що і в приватних відносинах – задоволення певних потреб особи за її зверненням [3, с. 15]. У цьому сенсі функції та комунікація посадових осіб управлінь ПФУ абсолютно відображають сутність адміністративної послуги, оскільки є її надавачами. Коментатори Закону слушно виокремлюють п’ять основних ознак адміністративної послуги [3, с. 15-23]:

1) адміністративна послуга надається лишень за заявою (у пенсійній сфері тільки особиста заява пенсіонера);

2) заява призводить до певного результату, спрямована на його набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків особи, а саме: (а) рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов’язки особи (саме через призму адміністративного акта необхідно розглядати рішення управлінь ПФУ) та (2) ад-

міністративний (публічно-правовий) договір, який укладається як правило між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг (так як ПФУ є центральним органом виконавчої влади, то відповідно і наділений владно-розпорядчими функціями);

4) адміністративна послуга надається відповідно до Закону, цим застереженням законодавець мав на меті визначити, що конкретне повноваження з надання адміністративних послуг, їх процедура чи порядок надання має бути закріплене лише законом;

5) наявність у особи суб’єктивного права, а саме звернення з вимогою про надання адміністративної послуги (у сфері пенсійного забезпечення тільки за умови виникнення права на пенсію, особа може звертатися до ПФУ. У цьому сенсі необхідно розмежовувати право на отримання адмінпослуги і права на отримання інформації).

В теорії права соціального забезпечення загалом та пенсійного забезпечення зокрема питання відповідальності посадових осіб пенсійного фонду піднімалося неодноразово.

Так, у дисертації О. О. Серебрякової, йдеться про доцільність покладання на посадових осіб органів спеціальної компетенції, які приймають незаконні рішення, що порушують право на соціальне забезпечення, обов’язку відшкодування шкоди, яка пов’язана із розглядом судом спору з питання соціального забезпечення, а громадянин мав право на такий вид соціального забезпечення [4, с. 147].

М. П. Капильський у цьому сенсі зазначає, що одним із найважливіших засобів охорони (захисту) прав громадян у сфері пенсійного забезпечення є інститут відповідальності. Позитивна відповідальність полягає в обов’язку організації та посадових осіб здійснювати корисні, “позитивні” для суспільства функції, що реа-

лізуються в регулятивних правовідносинах, за яких зобов'язана сторона знаходиться в стані підконтрольності та підзвітності. Ретроспективна відповідальність пов'язана з правопорушенням і є правовими санкціями щодо порушника. Законодавство повинно мати чітку норму про відповідальність службовців за протиправні дії, що завдали шкоди [5, с. 50-51, 110].

О. В. Єрофеева теж наголошує на необхідності запровадження юридичної відповідальності органів, які здійснюють пенсійне забезпечення, передбачивши їхню відповідальність не тільки перед державою, але і перед громадянином, права якого були порушені [6, с. 50-51].

Про необхідність прийняття спеціальних нормативно-правових актів про юридичну відповідальність державних органів, що порушують права громадян, говорить і С. С. Маслов [7, с. 24].

Ця проблематика знайшла своє відображення і в працях українських науковців. Представниця львівської школи права соціального забезпечення С. М. Синчук на сторінках власного монографічного дослідження обстоює доцільність затвердити відповідальність соціальних установників за порушення соціально-забезпечувального законодавства, якщо вони спричинили втрату повністю чи частини соціально-забезпечувального надання, у розмірі визначеного соціального блага або пропорційно до його втрати та/або із виплатою компенсації за невчасне його утримання [8, с. 255]. Проте вчена не зупиняється тільки на самій ідеї закріплення відповідальності, але й говорить про форму закріплення, запропонувавши дві: перша – це норми в майбутньому кодифікованому акті, друга – це прийняття єдиного закону “Про відповідальність у сфері соціального забезпечення” [8, с. 256, 253-254]. Така позиція, на нашу думку, є дискусійною і може призвести до ще більшого розбалансування як соціально-забезпечувального, так і всього

законодавства, оскільки (якщо керуватися такою логікою) необхідно приймати закони про відповідальність у сфері сімейних, земельних, екологічних та інших відносин. Юридична відповідальність має чотири види: кримінальну, адміністративну, матеріальну та дисциплінарну. В межах цих видів необхідно і шукати приклади галузевої відповідальності.

Про необхідність запровадження відповідальності у праві соціального забезпечення говорить і Г. П. Чернявська, яка вказує, що необхідно на законодавчому рівні закріпити обов'язок осіб, які забезпечують реалізацію права на соціальне забезпечення, компенсувати майнові втрати правоздатних осіб. Дослідниця також пропонує закріпити такі положення про компенсацію:

1) особи, які забезпечують реалізацію права на соціальне забезпечення, виплачують суб'єктові права на соціальне забезпечення компенсацію внаслідок порушення процедури та/або строків розгляду та вирішення справи про здійснення цього права, у зв'язку з чим він не отримав належного йому виду соціальної виплати чи послуги, у розмірі такої неотриманої соціальної виплати чи в сумі, що компенсує неотриману соціальну послугу. Методика визначення цієї суми розробляється та затверджується Кабінетом Міністрів України;

2) за порушення строків виплати вже призначеного соціального забезпечення особа, що забезпечує здійснення його виплати, виплачує отримувачеві соціального забезпечення компенсацію у розмірі, пропорційному знеціненню несвоєчасно отриманих соціальних виплат внаслідок росту індексу інфляції;

3) за порушення строків надання соціальних послуг та матеріального забезпечення у натуральній формі особа, що забезпечує їх надання, відшкодовує отримувачеві понесені ним майнові втрати [9, с. 89-90].

У наведених думках фактично губиться той факт, що послуги, які на-

даються чи то управліннями ПФУ, чи то іншими органами у сфері соціального захисту є адміністративними послугами, а їх посадові особи є суб'єктами надання адміністративних послуг. Отже надмірна диференціація відповідальності, по суті, посадовців за порушення законів при здійсненні ними своїх повноважень є універсальною. Це приводить до висновку, що немає необхідності у прийнятті спеціальних правових актів ні в сфері соціального забезпечення (С. М. Синчук, Г. П. Чернявська), ні у інших сферах правового регулювання.

Сьогодні про відповідальність у сфері пенсійного забезпечення йдеться в розділі XIV Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” [10], ч. 18 ст. 106, де передбачено, що посадові особи суб'єктів солідарної системи та накопичувальної системи пенсійного страхування, винні в порушенні законодавства про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно із законом. Частиною 1 ст. 107 цього ж Закону передбачено, що Пенсійний фонд, його органи та посадові особи за шкоду, заподіяну особам внаслідок несвоєчасного або неповного надання соціальних послуг, призначення (перерахунку) та виплати пенсій, передбачених цим Законом, а також за невиконання або неналежне виконання ними обов’язків з адміністративного управління Накопичувальним фондом несуть відповідальність згідно із законом.

Адміністративна відповідальність у сфері пенсійного забезпечення передбачена:

(1) за порушення встановлених термінів виплати пенсій ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення [11] від 07.12.1984 р. № 8073 (далі – КУпАП);

(2) за порушення порядку сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування та загальнообов’язкове дер-

жавне пенсійне страхування (ст. 165-1 КУпАП).

Також законодавчо закріплена кримінальна відповідальність за безпідставну не виплату пенсії чи іншої встановленої законом виплати громадянину більш як за один місяць (ст. 175 Кримінального кодексу України [12] від 05.04.2001 р. № 2341).

Як видно з викладеного, українське пенсійне законодавство згадує про відповідальність ПФУ та її органів, однак особи, які допускають порушення пенсійного законодавства на будь-яких стадіях пенсійного процесу (пенсійного-страхова, процедурно-організаційна, пенсійно-забезпечувальна), до відповідальності не притягаються. Судова практика, як правило, обмежується відновленням права особи на пенсію, проте залишає без покарання посадовців ПФУ, що має негативний вплив на подальше правозастосування цим органом.

Службові особи продовжують порушувати пенсійне законодавство, оскільки їхня протиправна діяльність є безкарною. Тому, на нашу думку, судам необхідно не просто відновлювати порушене право, але і притягувати у судовому процесі до відповідальності тих посадовців, які допустили порушення права на пенсію.

Безвідповідальність посадових осіб управлінь ПФУ призводить не тільки до порушення прав осіб у сфері пенсійного забезпечення, але і до низької якості надаваних послуг.

Справедливим буде зазначити, що в науці адміністративного права була спроба науково розробити проблему адміністративної відповідальності у сфері пенсійного забезпечення, до таких досліджень можна віднести працю К. О. Чумак. У висновках і науковій новизні, які запропонувала авторка, здебільшого повторюється або чинне законодавство або загальновідомі факти і зосереджується увага виключно на адміністративній відповідальності осіб, які здійснюють або уникають здійснення страхових внесків. Серед прикладів “наукового прориву” є визначення

поняття адміністративної відповідальності за порушення пенсійного законодавства, а саме, що це “забезпечений силою державного примусу обов’язок особи (суб’єкта) понести певні негативні (несприятливі) наслідки, як правило, матеріального характеру, передбачені санкціями відомчих адміністративно-правових норм, що визначають порядок акумуляції та розподілення коштів, призначених на пенсійне забезпечення громадян ...” [13, с. 7]. До наукової новизни авторка також включила положення про те, що “провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері пенсійного забезпечення являють собою (збережено авторську редакцію – М. Ш.) сукупність визначених і врегульованих законами та підзаконними нормативно-правовими актами взаємопов’язаних, цілеспрямованих і логічно послідовних управлінських дій, що вчиняються компетентними особами відповідних органів Пенсійного фонду з метою розгляду і вирішення справ про адміністративні проступки у сфері пенсійного законодавства [13, с. 8]. Авторка багато пише також про “розбудову України як демократичної, правової, соціальної держави, що сповідує високі гуманістичні цінності, щоб адміністративна відповідальність несла у собі як карну, так і виховну та мотиваційну функції, які б сприяли виробленню в осіб ра рівні свідомості необхідності правомірної поведінки як обов’язкової умови нормального суспільного життя та розвитку” [13, с. 8]. Для досягнення таких благородних цілей, авторка запропонувала низку пропозицій щодо удосконалення чинного КЗпАП України, серед яких: “віднесення складання протоколів про адміністративні правопорушення не до прав, а до обов’язків органів Пенсійного фонду України” [13, с. 9]. На нашу думку, такі дослідження не вирішують наявних наукових проблем, а пропозиції спрямовані тільки на погіршення ситуації. Крім цього, серед пропози-

цій авторка загубила найголовніше – пенсіонера – носія права на пенсію. Робота спрямована на притягнення до відповідальності тільки останнього і дослідниця жодним чином не обмовилася про значні факти порушення пенсійного законодавства саме посадовими особами управлінь ПФУ.

Про актуальність порушеної теми говорить також ситуація, що склалася в адміністративній юстиції. Пенсійні спори в Україні є одним із найпоширеніших в адміністративній юстиції, і займають чільне місце поряд з податковими та спорами у сфері надання митних послуг.

За даними Пенсійного фонду України, які були отримані у порядку надання доступу до публічної інформації у листі від 08.11.2017 р. № 35235/06-30 вказується наступне. Проти Пенсійного фонду України подано у 2015 році 32 130 позовів до суду, у 2016 р. 35 643 позови, станом на 1.11.2017 р. 26 858 позовів. Відмовлено у задоволенні у 2015 році – 5 145 особам, у 2016 році – 5 207 особам, станом на 1.11.2017 року – 4 631 особі. Задоволено у тому числі частково у 2015 році – 27 801 особі на суму позову 10 3940,5 тис. грн., у 2016 році – 29 565 особам на суму позову 92 206,1 тис. грн., станом на 1.11.2017 року – 17 551 особі на суму 37 893,6 тис. грн. Без розгляду залишено у 2015 році – 2 122 позови, у 2016 році – 2 051 позов, станом на 1.11.2017 року – 1 451 позов.

У свою чергу, управління ПФУ оскаржили рішення судів першої інстанції в апеляції у 2015 році 26 264 апеляційних скарг, у 2016 р. 23 060 скарг, станом на 1.11.2017 р. 11 392 скарги. Відмовлено у задоволенні апеляційної скарги ПФУ у 2015 році – 23 376 випадках, у 2016 році – 83 560 випадках, станом на 1.11.2017 року – 30 077 випадках. Задоволено, у тому числі частково, у 2015 році – 27 801 особі на суму позову 103 940 грн., у 2016 році – 29 565 особам на суму позову 92 206 грн., станом на 1.11.2017 року

– 17 551 особі на суму 37 893 грн. Без розгляду залишено у 2015 році – 2 122 позови, у 2016 році – 2 051 позов, станом на 1.11.2017 року – 1 451 позов. Натомість задоволено, у тому числі, частково у 2015 році – 34 707 на суму 223 370,6 тис. грн. у 2016 році – 14 739 скарг на суму 42 533,5 тис. грн., станом на 1.11.2017 року – 6 637 особі на суму 16 445,3 тис. грн.

Проте управління ПФУ продовжують “стару добру традицію” позиватися до кінця, тобто до касації, чим звичайно ж перевантажують і суди, і себе. Так, у 2015 році управліннями ПФУ подано 9 797 касацій, з них задоволено 472, а відмовлено 11 474 випадках на суму 345 578,3 тис. грн., у 2016 році подано 14 034 касацій, з них задоволено 319, а відмовлено 13 753 випадках на суму 39 743,0 тис. грн., станом на 1.11.2017 році подано 4 113 касацій, з них задоволено 255, а відмовлено 2 872 випадках на суму 16 289,7 тис. грн.

Загальним висновком до таких красномовних цифр є наступне, що тенденція оскарження рішень у судах зменшується, проте залишається достатньо високою. Існує проблема безпідставності подання касаційних скарг, які у переважній, які відхиляються, проте із великими затратами з боку адміністративної юстиції. Ну, і що найголовніше, значна частина позовів задовільняються на користь громадян, а отже це є імперативним, а не теоретичним доказом того, що пенсійні права осіб (у широкому сенсі від процедурних до матеріальних) порушуються посадовими особами ПФУ.

Судова практика багата прикладами відмови у призначенні спеціальної пенсії (за вислугу років) на підставі неврахування окремих періодів спеціального стажу, призначення пенсії у розмірі, що не відповідає поданим пенсіонером даних бухгалтерських документів, втратою первинної бухгалтерської документації тощо. Інколи рішення управлінь ПФУ виходять за межі адекватного

розуміння останніми чинного законодавства, що породжує довільне трактування правових норм при їх застосуванні, про що вже детально йшлося у інших дослідженнях [14, с. 234-265]. На нашу думку, однією із причин такого вільнодумства управлінь ПФУ загалом та їх працівників зокрема є фактична відсутність будь-якої відповідальності за прийняті рішення. Більше того, вважаємо, що відповідальність суб'єктів правовідносин в пенсійному забезпеченні за порушення пенсійного законодавства не повинна бути односторонньою, тільки з боку пенсіонера. Очевидно, що необхідно на рівні теоретичних напрацювань, а у подальшому і впровадження в життя відповідальності посадових осіб управлінь ПФУ у формі регресної відповідальності. Особа, яка вчинила правопорушення, притягується до відповідного виду відповідальності. Якщо працівник порушує трудову дисципліну або правила внутрішнього трудового розпорядку, то роботодавець має право притягнути його до дисциплінарної відповідальності. Очевидно, що посадовці управлінь ПФУ неправильно застосовуючи норми пенсійного законодавства повинні нести за це відповідальність, так як своїми діями чи бездіяльністю може завдали шкоди (не призначити чи не вірно перерахувати пенсію). Можливість притягнення до відповідальності посадових осіб управлінь ПФУ значно підвищить рівень надання цього різновиду адміністративних послуг. Вважаємо, що приклади волонтаризму з боку посадових осіб ПФУ за принципом “хотіли призначили, хотіли скасували” є неприпустимим при здійсненні правозастосування у правовій державі. Одним із виходів з ситуації, що склалася є зазначення особами, які позиваються до управлінь ПФУ, в позовних заявах також зазначати про необхідність притягнення до відповідальності осіб (посадовців управлінь ПФУ), які порушили пенсійне законодавство.

Список використаних джерел

1. *Шумило М. М.* Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні: моногр. / М. М. Шумило. – Київ: Ніка-Центр, 2016. – 680 с.
2. *Про адміністративні послуги* : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/page2> (відвідування 01.11.2017 р.)
3. *Науково-практичний* коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимощука. – Київ: ФОП Москаленко О. М., 2013. – 392 с.
4. *Серебрякова Е. А.* Правовые аспекты рассмотрения споров по вопросам социального обеспечения: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.05 / Серебрякова Елена Алексеевна. – М., 2002. – 231 с.
5. *Капыльский М. П.* Охрана прав граждан на пенсионное обеспечение в Республике Беларусь: моногр. / М. П. Капыльский. – Минск: РИВШ БГУ. – 2004. – 135 с.
6. *Ерофеева О. В.* Защита прав граждан на пенсионное обеспечение: моногр. / О. В. Ерофеева. – М.: Проспект, 2013. – 176 с.
7. *Маслов С. С.* Понятие и виды юридической ответственности субъектов правоотношений по социальному обеспечению: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / С. С. Маслов. – М., 2007. – 37 с.
8. *Синчук С. М.* Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, об'єкти, об'єкти: моногр. / С. М. Синчук – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. – 422 с.
9. *Чернявська Г. П.* Процедурні правовідносини соціального забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.05 / Галина Павлівна Чернявська. – Львів, 2014. – 215 с.
10. *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування* : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/page> (відвідування 01.11.2017 р.)
11. *Кодекс України про адміністративні правопорушення* від 07.12.1984 р. № 8073. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (відвідування 01.11.2017 р.)
12. *Кримінальний кодекс України* від 05.04.2001 р. № 2341. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
13. *Чумак К. О.* Адміністративна відповідальність за порушення пенсійного законодавства. дисерт. ... канд. юрид. наук. 12.00.07 / Ксенія Олександрівна Чумак. – Харків, 2012. – 204 с.
14. *Шумило М. М.* Проблемні питання реалізації права на пільгове пенсійне забезпечення. В кн. Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства: монографія / [Н. М. Хуторян, Я. В. Сімутіна, М. М. Шумило та ін.]. Київ: Ніка-Центр, 2015. – 316 с.

Шумило М. М. Відповідальність у сфері пенсійного забезпечення

У статті розкривається проблема відповідальності у сфері пенсійного забезпечення. Наводяться думки вчених про її види та сферу правозастосування. Окремо досліджується питання притягнення до відповідальності посадових осіб управління Пенсійного фонду України. Наводяться статистичні дані щодо позовної діяльності

ПФУ. Проведено паралель між відповідальністю посадовців і якістю надання адміністративних послуг ПФУ.

Ключові слова: відповідальність у сфері пенсійного забезпечення, пенсійне забезпечення, пенсійні права, якість пенсійних послуг

Шумило М. М. Ответственность в сфере пенсионного обеспечения

В статье раскрывается проблема ответственности в сфере пенсионного обеспечения. Приводятся мысли ученых о ее влиянии на сферу правоприменения. Отдельно исследуются вопросы привлечения к ответственности должностных лиц управлений Пенсионного фонда Украины. Приводятся статистические данные касательно исковой деятельности ПФУ. Указано на параллель между ответственностью должностных лиц и качеством предоставляемых услуг ПФУ.

Ключевые слова: ответственность в сфере пенсионного обеспечения, пенсионное обеспечение, пенсионные права, качества пенсионных услуг.

Shumylo M. The responsibility in the sphere of pension provision

The article reveals the problem of responsibility in the sphere of pension provision. The author presents the thoughts of scholars about its types and scope of law enforcement. Also, the article researches the issue of bringing to account the officials of the Pension Fund of Ukraine. The author gives statistical data on the PFU sue to court. The study draws a parallel between the responsibilities of officials and the quality of providing administrative services to PFU.

Key words: responsibility in the sphere of pension provision, pension provision, pension rights, quality of pension services.