

УДК 343.8

DOI <https://doi.org/10.32782/cuj-2023-3-3>**Дучимінська Леся МIRONIVNA**

начальник управління контрольно-перевірочної роботи

Головного управління Пенсійного фонду України у Волинській області

ORCID: 0000-0002-2907-9408



## ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз практичної діяльності посадових і службових осіб територіальних підрозділів Пенсійного фонду України з питань пенсійного та іншого соціального забезпечення громадян нашої держави, визначено проблемні моменти нормативно-правового характеру, які виникають у зв'язку з цим, а також розроблені науково обґрунтовані заходи, спрямовані на їх усунення та удосконалення в цілому правового механізму, що регулює зазначену галузь суспільних правовідносин.

**Ключові слова:** посадові особи, службові особи, органи Пенсійного фонду України, правопорушення, запобіжна діяльність, корупція, принцип верховенства права, законність, Європейський суд з прав людини.

### **Duchymynska L. M. ON THE NEED TO OBSERVE THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW IN THE ACTIVITIES OF OFFICIALS OF THE PENSION FUND OF UKRAINE**

The article analyzes the practical activities of officials and officials of the territorial units of the Pension Fund of Ukraine on pension and other social security issues for the citizens of our country, identifies problematic points of a regulatory and legal nature that arise in connection with this, and also develops scientifically based measures aimed at their elimination and improvement of the legal mechanism as a whole, which regulates the specified branch of social legal relations.

In particular, it was established that, contrary to the requirements of the principle of the rule of law, which is enshrined at the constitutional level of Ukraine, some officials and officials of the relevant bodies of the Pension Fund of Ukraine unjustifiably and baselessly rely on persons who apply to them for pension or other social security issues to present certificates and documents that are not provided for in the current legislation of Ukraine on the specified issues.

Such an approach not only creates artificial conflict situations with the applicants, but also forms the so-called "corruption complex", thanks to which officials and officials of the specified state body try to obtain the appropriate undue benefit (material, monetary, in the form of services, etc.).

In order to eliminate the determinants that contribute to the commission of the specified offenses, as well as to bring the activities of the above-mentioned subjects of the territorial bodies of the Pension Fund of Ukraine to the requirements of the principles of supremacy and legality, this scientific article has developed a number of author's scientifically based measures, both normative and legal, and doctrinal approaches, as well as practices of the European Court of Human Rights.

**Key words:** officials, officials, bodies of the Pension Fund of Ukraine, offense, preventive activity, corruption, the principle of the rule of law, legality, European Court of Human Rights.

**Постановка проблеми.** Відповідно до вимог ч. 1 ст. 8 Конституції України, в нашій державі визнається і діє принцип верховенства права. При цьому найвищу юридичну силу має саме цей законодавчий акт.

У свою чергу, закони та інші нормативно-правові акти, включаючи й ті, що регулюють правові відносини у сфері діяльності органів пенсійного та іншого соціального забезпечення населення України, мають прийма-

тись на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ч. 1 ст. 8 Основного закону України).

Більш того, як це витікає із змісту ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади, до яких, зокрема, відносяться й органи Пенсійного фонду України, та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Натомість, як свідчить практика, деякі посадові та службові особи зазначеного органу державної виконавчої влади, необґрунтовано та незаконно вимагають від громадян до переліку визначених у законодавчих актах України з питань пенсійного забезпечення додавати ті, які або не вказані у такому списку документів, або їх неможливо будь-яким чином отримати від держав, що розірвали дипломатичні відносини та відповідні міжнародні угоди нашої держави в означеній галузі діяльності (наприклад, з Російською Федерацією (РФ), Республікою Білорусь, т. ін.).

Як наслідок, користуючись конституційним правом на оскарження дій чи бездіяльності органів державної влади та їх посадових та службових осіб (ст. ст. 8, 55, 56 Основного закону України), заявники, які звертались до відповідних територіальних органів Пенсійного фонду України, оскаржують, як вони вважають, протиправну поведінку зазначених суб'єктів суспільної діяльності у судах, у тому числі у Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ), який нерідко такі клопотання задовольняє, зобов'язуючи при цьому за рахунок держави відшкодувати завдану громадянам матеріальну і моральну шкоду [1].

Отже, ватро констатувати, що в наявності актуальна прикладна проблема, яка має бути вирішена також і на доктринальному рівні.

Виходячи з цього, **метою статті** є з'ясування відповідності змісту діяльності посадових і службових осіб органів Пенсійного фонду України принципам верховенства права і законності, а також встановлення у зв'язку з цим існуючих на практиці проблем, а головним **завданням** – розробка авторських науково обґрунтованих заходів, спрямованих на усунення, нейтралізацію, блокування тощо

детермінант, які сприяють та обумовлюють вчинення зазначеними суб'єктами неправомірні дії щодо заявників.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Як показали результати вивчення наукової літератури, питаннями запобіжної діяльності суб'єктів профілактики злочинності, їх класифікації та особливостей функціонування у системі запобігання кримінальним правопорушенням досить активно та цілеспрямовано займаються такі учені, як: О.М. Бандурка, В.С. Батиргарєєва, В.І. Борисов, В.В. Василевич, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, О.М. Джужа, В.М. Дрьомін, Г.П. Жаровська, О.О. Костенко, О.Г. Колб, Є.С. Назимко, Н.В. Сметаніна, А.В. Савченко, В.А. Туляков, С.О. Філіпов, П.Л. Фріс, С.О. Харитонов, В.І. Шакун, Н.С. Юзікова та ін.

Поряд з цим у контексті з'ясування причинно-наслідкового механізму протиправної діяльності посадових і службових осіб відповідних підрозділів та органів Пенсійного фонду України вказана проблематика на доктринальному рівні досліджена не повною мірою, що, у свою чергу, актуалізує необхідність розгляду її в якості окремого предмета розробки, а також визначає наукову новизну, теоретичне і практичне значення цієї наукової статті.

**Виклад основного матеріалу.** Результати аналізу змісту різноманітних звернень громадян до органів Пенсійного фонду України та в суд показують, що значна їх частина пов'язана з вимогами, які пред'являють посадові і службові особи зазначеного державного органу до громадян при оформленні для них пенсій або їх соціальних пільг, дотацій тощо [2]. При цьому значна частина таких вимог, з огляду змісту принципів верховенства права та законності, є протиправною, позаяк ті документи, які зобов'язують заявників додавати до свого письмового звернення, не передбачені жодним законодавчим актом України, що регулює сферу пенсійного та соціального забезпечення, документи [3].

Більш того, навіть у відомчих та інших нормативно-правових актах, у яких закріплено Перелік документів, обов'язкових для реалізації відповідного права особами, що зверта-

ються до територіальних органів Пенсійного фонду України, не визначено повноваження для посадових і службових осіб даного державного органу вимагати від заявників ті письмові матеріали, які у цьому Переліку відсутні.

Якщо оцінити такі дії з огляду вимог ст. 41 Кримінального кодексу (КК) України «Виконання наказу або розпорядження» за аналогією (відповідністю, подібністю, схожістю тощо з пенсійною діяльністю) [4], згідно зі змістом якої наказ або розпорядження є законним, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням прав та свобод людини і громадянина, то висновок з цього приводу є очевидним: зазначена практика в діяльності деяких органів Пенсійного фонду України має бути припинена та врегульована на відповідному нормативно-правовому рівні.

Додатковим аргументом у цьому контексті виступають положення ст. 5 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.12.2003 № 15 «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень», відповідно до змісту якого будь-яке вчинення дій посадовою або службовою особою, які не входять до її компетенції, є протиправним діянням та є підставою для притягнення цих суб'єктів до передбаченого законом виду юридичної відповідальності [5, с. 255].

Таку ж позицію з означених питань займає й Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ). Зокрема, у рішенні ЄСПЛ від 08.07.2021 у справі «Сілі проти України» (заява № 42903/14) з цього приводу зазначено, що якщо Договірна держава (у даному випадку – Україна) має чинне законодавство, яке передбачає виплату в якості права на отримання соціальної допомоги (за заявою Сілі – призначення йому пенсії) – незалежно від того, обумовлено це попередньою сплатою внесків чи ні, – таке законодавство має вважатися таким, що передбачає майнове право, що підпадає під дію ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав і основоположних

свобод щодо осіб, які відповідають її вимогам (п. 58 рішення даного Суду) [6], тобто ЄСПЛ звернув увагу на той факт, що органи державної влади мають діяти тільки відповідно до національного законодавства. Зокрема, як це витікає із змісту рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-пр/09 (справа про тлумачення терміну «законодавство»), до законодавства України відносяться такі нормативно-правові акти:

- 1) Конституція України;
- 2) закони України;
- 3) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- 4) постанови Верховної Ради України;
- 5) укази Президента України;
- 6) постанови (декрети) Кабінету Міністрів України [7].

При цьому у зазначеній ієрархії законодавчих актів (їх підпорядкованості щодо один до одного) [8, с. 266] пріоритетне місце займають норми Основного закону України, які є нормами прямої дії (ст. 8 Конституції України) – у цьому, власне, на законодавчому рівні відображено зміст принципу верховенства права.

У той самий час на науковому рівні вказаний конституційний принцип тлумачиться як панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонування держави [9, с. 61–62]. При цьому внутрішніми системними елементами, що складають зміст даної правової категорії, є такі:

- 1) законність, включаючи прозору, з'ясовану (таку, що має пояснення) та демократичну процедуру надання юридичної сили актам права;
- 2) юридична визначеність;
- 3) заборона свавільності;
- 4) доступ до правосуддя в особі незалежних і безсторонніх судів;
- 5) дотримання людських прав;
- 6) недискримінація та рівність перед приписами права [10, с. 16].

**Висновки.** Отже, виходячи з результатів проведеного аналізу практики діяльності деяких посадових і службових осіб територіальних органів Пенсійного фонду України з питань, що стосуються призначення пенсій

за зверненнями громадян, а також керуючись змістом законодавчих актів, які регулюють вказану сферу суспільних відносин, що виражаються у формі індивідуальних нормативно-правових приписів зазначених представників державної влади у виді зобов'язань для заявників щодо надання у Пенсійний фонд України тих документів, які не передбачені відповідним затвердженням в установленому порядку Переліком (законі, постанові Кабінету Міністрів, іншому законодавчому акті), є такими, що відносяться до юридично нікчемних актів (прийнятими за межами конституційного права та які не породжують жодних юридичних наслідків для осіб, які подали, зокрема, заяву на оформлення пенсії [11]).

Поряд із цим у кожному зазначеному випадку дії (чи бездіяльність) посадових і службових осіб органів Пенсійного фонду України слід кваліфікувати (від лат. *qualis* – який, якої якості – та *factio* – роблю), тобто характеризувати це явище [12, с. 71] як проти-

правне та таке, за вчинення якого винні особи мають притягатись до передбачених законом видів юридичної відповідальності.

Більш того, якщо враховувати у дослідженнях у даній науковій статті ситуаціях положення Закону України «Про запобігання корупції», то незаконні вимоги представників територіальних органів Пенсійного фонду України слід також кваліфікувати й за фактами вчинення ними таких суспільно небезпечних діянь, як корупційне правопорушення (зокрема, у виді створення умов для отримання неправомірної вигоди (ст. 1 даного Законодавчого акта)) [13].

І, нарешті, логічним у зв'язку з цим є й інший висновок по суті вказаної проблеми, а саме – всі суспільно небезпечні наслідки, які виникають у вигляді юридичних фактів, включаючи й рішення ЄСПЛ, мають усуватись у регресному порядку [14] з винних посадових і службових осіб відповідних органів Пенсійного фонду України.

### Література

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пічкур проти України» від 07.11.2013 № 10441/06. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
2. Порядок з 01.01.2023 врахування стажу і заробітної плати при призначенні пенсії в Україні за період роботи в російській федерації. URL: <https://sataniivska-gromada.gov.ua/news/1675085761/>.
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 49-51. Ст. 376.
4. Аналогія. Вікіпедія. URL: <https://uk.m.wikipedia.org/wiki>.
5. Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.12.2003 № 15. *Постанови Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах* / упоряд. В.В. Рожнова, А.С. Сизоненко, Л.Д. Удалова. Київ : ПАЛІВОДА А. В., 2011. С. 254–258.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сілі проти України» від 08.07.2021 № 42903/14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
7. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним зверненням Київської міської ради, професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») № 12-пр/98 від 09.07.1998. *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. Ст. 1209.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. Донецьк : ТОВ «Глорія Трейд», 2012. 864 с.
9. Рабінович П. Верховенство права. *Міжнародна поліцейська енциклопедія*. Т. 1: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології : довідкове видання. Київ : «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 61–62.
10. Головатий С. Доповідь про правовладдя (Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія): довідкове видання. Київ : Агенство США з міжнародного розвитку (USAID), 2019. 91 с.
11. Юридично нікчемні акти. Вікіпедія. URL: <https://uk.m.wikipedia.org/wiki>.
12. Нагребельний В.П. Кваліфікація. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енциклопедія», 2001. Т. 3: К-М, 2001. С. 71.

13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
14. Правознавство: словник термінів / за ред.. В.Г. Гончаренка. Київ : Юрист консульт, КНТ, 2007. 636 с.

### References

1. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny u spravi «Pichkur proty Ukrainy» [Decision of the European Court of Human Rights in the case "Pichkur v. Ukraine"] vid 07.11.2013 № 10441/06. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].
2. Poriadok z 01.01.2023 z vrakhuvannya stazhu i zarobitnoi platy pry pryznachenni pensii v Ukraini za period roboty v rosiiskii federatsii [The procedure from January 1, 2023 for taking into account seniority and salary when assigning a pension in Ukraine for the period of work in the Russian Federation]. Retrieved from <https://satanivska-gromada.gov.ua/news/1675085761/> [in Ukrainian].
3. Pro zahalnooboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannya [About mandatory state pension insurance]: Zakon Ukrainy vid 09.07.2003 № 1058-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2003. № 49-51. St. 376. [in Ukrainian].
4. Analohiia. Vikipediia [Analogy. Wikipedia]. Retrieved from <https://uk.m.wikipedia.org/wiki>.
5. Pro sudovu praktyku u spravakh pro perevyschennia vlady abo sluzhbovykh povnovazhen [On judicial practice in cases of abuse of power or official authority]: postanova Plenumu Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 26.12.2003 № 15. Postanovy Plenumu Verkhovnoho Sudu Ukrainy u kryminalnykh spravakh / uporiad. V. V. Rozhnova, A. S. Syzonenko, L. D. Udalova. Kyiv: PALYVODA A. V., 2011. S. 254-258. [in Ukrainian].
6. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny u spravi «Sili proty Ukrainy» [Decision of the European Court of Human Rights in the case "Sili v. Ukraine"] vid 08.07.2021 № 42903/14. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].
7. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy «U spravi za konstytutsiinym zvernenniam Kyivskoi miskoi rady, profesiinykh spilok shchodo ofitsiinoho tlumachennia chastyny tretioi statti 21 Kodeksu zakoniv pro pratsiu Ukrainy (sprava pro tlumachennia terminu «zakonodavstvo»)» [Decision of the Constitutional Court of Ukraine "In the case of the constitutional appeal of the Kyiv City Council, trade unions regarding the official interpretation of the third part of Article 21 of the Labor Code of Ukraine (the case of the interpretation of the term "legislation")"] № 12-pr/98 vid 09.07.1998. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 1998. № 32. St. 1209. [in Ukrainian].
8. Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy [A large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language] / ukl. O. Yeroshenko. Donetsk : TOV «Hloriia Treid», 2012. 864 s. [in Ukrainian].
9. Rabinovych, P. (2003). Verkhovenstvo prava. Mizhnarodna politseiska entsyklopediia. T. 1: Teoretyko-metodolohichni ta kontseptualni zasady politseiskoho prava ta politseiskoi deontolohii [Rule of Law. International police encyclopedia. T. 1: Theoretical, methodological and conceptual foundations of police law and police deontology: reference edition]. Kyiv : «Vydavnychi Dim «In Yure». S. 61-62. [in Ukrainian].
10. Holovaty, S. (2019). Dopovid pro pravovladdia (Yevropeiska komisiia «Za demokratiiu cherez pravo» (Venetsianska komisiia): dovidkove vydannia [Rule of Law Report (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Reference Edition]. Kyiv: Ahenstvo SShA z mizhnarodnoho rozvytku (USAID). 91 s. [in Ukrainian].
11. Yurydychno nikchemni akty. Vikipediia [Legally void acts. Wikipedia.]. Retrieved from: <https://uk.m.wikipedia.org/wiki>.
12. Nahrebelnyi, V.P. (2001). Kvalifikatsiia. Yurydychna entsyklopediia [Qualification. Legal encyclopedia] V 6 t. / Redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. Kyiv: «Ukr. entsyklopediia», Vol. 3: K-M, 2001. S. 71. [in Ukrainian].
13. Pro zapobihannia koruptsii [On prevention of corruption] : Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2014. № 49. St. 2056. [in Ukrainian].
14. Pravoznavstvo: slovnyk terminiv [Jurisprudence: glossary of terms]. (V.H. Honcharenko Eds.). Kyiv: Yuryst konsult, KNT, 2007. 636 s. [in Ukrainian].