

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

Денисенко К. В.

У статті здійснено аналіз правового регулювання пенсійного забезпечення засуджених до позбавлення волі та виокремлено деякі проблемні питання у зазначеній сфері. Визначено, що правове регулювання пенсійного забезпечення засуджених характеризується неузгодженістю і суперечливим характером окремих правових норм, відсутністю єдиного науково зумовленого і чіткого підходу до формування правової бази в частині механізму звернення за призначенням пенсії вищезазначеній категорії громадян.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, засуджені до позбавлення волі, пенсійні права, правове регулювання, установа виконання покарань, виправний заклад, страховий стаж.

В статье осуществлен анализ правового регулирования пенсионного обеспечения осуждённых к лишению свободы и выделены некоторые проблемные вопросы в указанной сфере. Определено, что правовое регулирование пенсионного обеспечения осуждённых характеризуется несогласованностью и противоречивым характером отдельных правовых норм, отсутствием единого научно обусловленного и чёткого подхода к формированию правовой базы относительно механизма обращения за назначением пенсии вышеупомянутой категории граждан.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, осуждённые к лишению свободы, пенсионные права, правовое регулирование, учреждение исполнения наказаний, исправительное заведение, страховой стаж.

The article analyzes the legal regulation of pension provision for sentenced to imprisonment and outlines some problematic issues in this sphere. It is determined that the legal regulation of the sentenced persons' pension provision is characterized by the inconsistency and contradictory nature of certain legal norms, the absence of a unified scientifically conditioned and clear approach to the formation of the legal framework in terms of the mechanism for a pension applying of the aforementioned category of citizens.

It has been established that in practice there are frequent cases of violation of labor law requirements, which do not conclude civil-legal or employment contracts with the prisoners, and in accordance to this, these periods of work activity are not included in the insurance period, since the employer, being the person of administration of punishment institution, does not pay the single contribution to compulsory state social insurance in favor of a convicted person, which in turn leads to the absence of right to a pension payment for a convicted person.

It is justified that for sentenced to imprisonment, a pension is a way of ensuring a proper existence, meeting their own living needs in conditions of non-freedom, as well as financial support for relatives who are at large. Considering the above-mentioned, in the process of development of legal norms it is necessary to pay due attention not only to their essence and content, but also to the mechanisms of protection and effective implementation.

It is necessary to develop a clear, effective and efficient algorithm that would properly regulate the labor relations between the sentenced and the employer-administration of the peni-

entiary institution, in particular to increase the responsibility of the employer-administration personnel for ignoring the legal provisions on the conclusion of employment contracts or civil-legal agreements with persons serving sentences and working, and also for not paying a single contribution.

Key words: pension provision, sentenced to imprisonment, pension rights, legal regulation, penitentiary institution, correctional institution, insurance period.

Постановка проблеми та її актуальність. Характерними ознаками сучасного етапу державотворення є демократизація українського суспільства, трансформація вітчизняної правової системи, перегляд національних пріоритетів у частині їх приведення у відповідність до загальноновизнаних людиноцентристських та європейсько орієнтованих підходів і адаптації до нових викликів та умов, розширення змісту й обсягу наявних прав, свобод та гарантій тощо. Зазначене зумовлює необхідність удосконалення правового регулювання суспільних відносин та дослідження вищезазначених позитивних і негативних змін, новацій, зокрема тих, що виникають у процесі реалізації пенсійних прав громадянами, які перебувають в установах виконання покарань, тобто засудженими до позбавлення волі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти пенсійного забезпечення засуджених прямо чи опосередковано розглядалися у працях таких учених, як: О.Г. Гончаренко, Т.В. Дюнова, О.В. Лисодєд, С.В. Лучко, В.Г. Павлов, В.І. Пазиніч, Б.І. Сташків, Л.П. Шумна та інші. У працях указаних науковців розкрито проблемні питання щодо визначення права на пенсію засудженими, умов призначення пенсії зазначеній категорії тощо. Водночас питання щодо правового регулювання призначення пенсій засудженим залишається майже не вивченим науковою спільнотою, що зумовило актуальність нашого дослідження.

Мета статті - аналіз системи правового регулювання пенсійного забезпечення засуджених до позбавлення волі та виокремлення деяких проблемних питань у зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Історія переконує, що правове становище конкретного соціально вразливого суб'єкта у соціально-захисних правовідносинах залежить від розвитку законодавства, ціннісних орієнтацій владних інституцій, рівня поступу, гуманізму, солідарності людства та головним чином системи світоглядних ідей законодавця певної доби. Донедавна така специфічна соціальна категорія громадян, як засуджені до позбавлення волі, фактично була позбавлена пенсійних прав, зокрема в радянські часи законодавець приділяв значну увагу питанням протидії та подолання злочинності, водночас вирішення проблем щодо життєзабезпе-

Денисенко К. В., 2019

чення та реалізації соціальних прав зазначеної категорії громадян не були пріоритетними у суспільній практиці.

Відповідно до Конституції України 1996 року засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду (ч. 3 ст. 63) [1]. До 2014 року мало місце обмеження в частині виникнення права засудженим на пенсійну виплату, у зв'язку з чим наукова спільнота наголошувала, що зараховування відпрацьованого часу в умовах виконання покарань у трудовий стаж лише у разі звільнення особи від відбування покарання і сплати страхових внесків до Пенсійного фонду України в порядку і розмірах, передбачених законодавством, що в результаті унеможлиблює реалізацію права на пенсійне забезпечення за віком, є прямим порушенням конституційних прав засуджених [2, с. 103]. Під впливом неурядових правозахисних організацій, науковців та практиків з урахуванням об'єктивних потреб засуджених законодавець здійснив перегляд законодавства в частині визначення права на пенсію вказаної категорії громадян.

Так, Законом України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів» указаний кодекс було доповнено статтею 122, відповідно до якої засуджені мають право на загальних підставах на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника та в інших випадках, передбачених законом [3], і тим самим суттєво розширено обсяг та зміст пенсійних прав засуджених. Поряд із цим правове регулювання питань щодо призначення пенсії засудженим до позбавлення волі характеризується неузгодженістю окремих норм, що, своєю чергою, призводить до неоднозначного розуміння деяких законодавчих положень.

Зупинимось детальніше на деяких аспектах правового регулювання механізму призначення пенсій засудженим. Згідно із пунктом 1.4. Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій, відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі - Порядок) заява про призначення пенсії засудженим до позбавлення (обмеження) волі подається через представника, який діє на підставі виданої йому довіреності, посвідченої нотаріально, до органу, що призначає пенсію за місцезнаходженням установи виконання покарань. За бажанням зазначених осіб відповідні документи для призначення пенсії можуть подаватися ними безпосередньо відповідно до статей 60-1 та 122 Кримінально-виконавчого кодексу України [4]. Водночас поряд із вищезазначеною нормою продовжують діяти й інші положення. Так, відповідно до ч. 3 статті 122 Кримінально-виконавчого кодексу України особа, яка під час відбування покарання набула право на пенсію, надає адміністрації виправного закладу клопотання про забезпечення необхідних умов для призначення їй пенсії за місцезнаходженням цього виправного закладу, у тому числі щодо виклику представників Пенсійного фонду України з метою подання у встановленому порядку необхідних документів безпосередньо особою, яка відбуває покарання, або представником особи, яка відбуває покарання, за нотаріальним дорученням. Адміністрація виправного закладу не більш як протягом 30 днів з дня реєстрації клопотання

забезпечує зустріч засудженого з представником Пенсійного фонду України та всебічно сприяє належному оформленню і поданню ним відповідних документів або забезпечує умови для оформлення і подання необхідних документів через представника особи, яка відбуває покарання [5].

Щодо вищезазначених норм вважаємо за необхідне висловити деякі зауваження. Отже, відповідно до Порядку передбачається, що пенсія засудженим призначається за місцезнаходженням установи виконання покарань, відповідно до положень Кримінально-виконавчого кодексу України засуджений, який набув право на пенсію, подає адміністрації виправного закладу відповідне клопотання, тобто, як бачимо, в одному нормативно-правовому акті законодавець оперує категорією «установа виконання покарань», в іншому - «виправний заклад», що призводить до неузгодженості законодавства різної юридичної сили.

Щоб вийти з такої проблемної ситуації, доцільно проаналізувати норми національного законодавства щодо вищезазначеної проблематики. Так, статтею 11 Кримінально-виконавчого кодексу України чітко визначено види органів і установ виконання покарань, зокрема органами виконання покарань є: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань і пробації, його територіальні органи управління, уповноважені органи з питань пробації. Установами виконання покарань є: арештні дома, кримінально-виконавчі установи, спеціальні виховні установи, слідчі ізолятори у випадках, передбачених вказаним Кодексом [5]. Примітно, що до пункту 1.4 Порядку було внесено зміни згідно з Постановою Пенсійного фонду № 9-1 від 26.04.2017, відповідно до яких слова «виправного закладу» було замінено словами «установи виконання покарань» [6], і тим самим вказану норму приведено у відповідність до статті 11 Кримінально-виконавчого кодексу України. Зважаючи на викладене, задля усунення суперечливого характеру механізму призначення пенсій засудженим у статті 122 Кримінально-виконавчого кодексу України слова «виправного закладу» доцільно замінити «установи виконання покарань».

Попри зазначене, ще одним недоліком правового регулювання пенсійного забезпечення засуджених є неналежне врегулювання відносин договірною представництва. Зокрема, як уже зазначалося вище, зі змісту пункту 1.4 Порядку випливає, що заява про призначення пенсії засудженим подається через представника, який діє на підставі виданої йому довіреності, посвідченої нотаріально [4], водночас відповідно до положень Кримінально-виконавчого кодексу (ч. 3 статті 122) передбачається механізм подання документів представником особи, яка відбуває покарання, за нотаріальним дорученням [5].

Отже, знову спостерігається неузгодженість окремих правових положень: в одному нормативно-правовому акті законодавець застосовує поняття «довіреність», в іншому - «доручення». Доцільно відзначити, що вітчизняні вчені, досліджуючи співвідношення цих понять, зазначають, що довіреність і договір доручення є різними за своєю суттю правовими конструкціями, які варто відмежовувати [7, с. 37]. Таким чином, «довіреність» і «доручення» є різними видами представництва. Довіреність - це фіксація довіри довірителя

представнику діяти від його імені та в його інтересах. А доручення - це договір щодо вчинення певної кількості дій [8, с. 79]. Примітним є те, що законодавець чітко задекларував у Цивільному кодексі України (абз. 3 ч. 3 статті 245) та Законі України «Про нотаріат» (п. 3 ч. 2 статті 40) норми, якими передбачено право осіб, що тримаються в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі, на посвідчення саме довіреностей, які посвідчуються начальником установи виконання покарань чи слідчого ізолятора [9; 10].

Водночас, як показують власні спостереження щодо зазначеного питання, на практиці у разі подання та оформлення документів для призначення пенсії особі, яка перебуває в установі виконання покарань або слідчому ізоляторі та набула права на пенсійну виплату, через представника останній діє саме на підставі довіреності. Аналіз природи фактичних правовідносин, за яких особа, яка тримається в установі виконання покарань або слідчому ізоляторі, видає письмовий документ представнику, який, своєю чергою, діє в інтересах першого та здійснює його представництво перед органом, який здійснює призначення пенсії, по суті підпадають під сферу категорії «довіреність».

Тому можемо констатувати, що, попри суттєвий поступ і консолідацію законодавця щодо гуманізації правових засад у частині визнання пенсійних прав засуджених, наявна система законодавства характеризується неузгодженістю і суперечливим характером окремих правових норм та головним чином відсутністю єдиного науково зумовленого і чіткого підходу до формування правової бази механізму звернення за призначенням пенсії вищезазначеній категорії громадян.

У практичній площині залишається актуальною проблема щодо набуття права на пенсійну виплату засудженими. Для отримання пенсії на загальних умовах або для набуття права на її призначення, окрім факту досягнення пенсійного віку, тобто 60 років, ще необхідна відповідно до статті 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» наявність страхового стажу визначеної тривалості [11], тобто особа має бути застрахованою в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування. Відповідно до ч. 1 статті 122 Кримінально-виконавчого кодексу України засуджені до позбавлення волі, залучені до суспільно корисної оплачуваної праці за строковим трудовим договором, підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню [5]. Водночас на практиці мають місце непоодинокі випадки, за яких вищезазначена норма ігнорується адміністрацією установ виконання покарань.

Як показують результати моніторингових візитів до місць несвободи в рамках реалізації національного превентивного механізму, на початку 2019 року в державних установах «Замкова виправна колонія» (№ 58) та «Ізяславська виправна колонія» (№ 31) на Хмельниччині було виявлено грубі порушення вимог трудового законодавства та статті 118 Кримінально-виконавчого кодексу України в частині оплати праці. Із засудженими не укладаються договори цивільно-правового характеру або трудові договори, засуджені не знають розміру нарахованої їм заробітної плати та винагороди [12; 13]. Аналогічну ситуацію було виявлено у травні 2019 року в Кам'янській виправній колонії (№ 34) на Дніпропетровщині, де Головним управлінням Дер-

жпраці у Дніпропетровській області у квітні на адміністрацію установи було накладено штраф у розмірі понад 29 мільйонів гривень [14].

І це непоодинокі випадки, практика порушення трудових прав засуджених в установах виконання покарань є загальнопоширеною. За умов, коли із засудженим до позбавлення волі не укладаються трудові договори або цивільно-правові угоди, період його трудової діяльності, відповідно, не зараховується до страхового стажу, оскільки роботодавець в особі адміністрації установи виконання покарань не сплачує єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що спрямовується на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування на користь засудженого, що призводить до відсутності в останнього права на пенсійну виплату.

Попри зазначене, наявність страхового стажу суттєво позначається на питаннях визначення розміру допомоги по безробіттю засудженим після їх звільнення з установи виконання покарань. Так, відповідно до ч. 1 статті 22 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» право на допомогу по безробіттю залежно від страхового стажу мають застраховані особи, визнані в установленому порядку безробітними, страховий стаж яких протягом 12 місяців, що передували реєстрації особи як безробітної, становить не менше ніж шість місяців, за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування. Застрахованим особам (відповідно до ч. 1 статті 23 вищезазначеного Закону) розмір допомоги по безробіттю визначається у відсотках до їхньої середньої заробітної плати (доходу). Своєю чергою застраховані особи, визнані в установленому порядку безробітними, які протягом 12 місяців, що передували реєстрації особи як безробітної, за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, мають страховий стаж менше шести місяців, отримуватимуть відповідну допомогу у мінімальному розмірі, який встановлюється правлінням Фонду [15].

У процесі розробки норм права необхідно приділяти належну увагу не тільки їх суті та змісту, але й механізмам захисту та дієвої реалізації. З огляду на зазначене, необхідно сформулювати чіткий, дієвий та ефективний алгоритм, який би належним чином урегулював трудові відносини між засудженим та роботодавцем - адміністрацією установи виконання покарань, зокрема, посилити відповідальність останніх за ігнорування законодавчих положень щодо укладання трудових договорів чи цивільно-правових угод з особами, які відбувають покарання і здійснюють трудову діяльність, а також несплату єдиного соціального внеску.

Висновки. Для засуджених до позбавлення волі пенсія є способом забезпечення належного існування, задоволення власних життєво-побутових потреб в умовах несвободи, а також фінансової підтримки рідних, які перебувають на волі. Попри наявну систему законодавства щодо пенсійного забезпечення засуджених до позбавлення волі, з огляду на проведене дослідження, говорити про її ефективність наразі не доводиться.

Правове регулювання пенсійного забезпечення засуджених характеризується неузгодженістю і суперечливим характером окремих правових норм, відсутністю єдиного науково зумовленого і чіткого підходу до формування правової бази в частині механізму звернення

за призначенням пенсії вищезазначеній категорії громадян. На практиці мають місце непоодинокі випадки порушення вимог трудового законодавства, за яких із засудженими не укладаються договори цивільно-правового характеру або трудові договори, відповідно, ці періоди трудової діяльності не зараховуються до страхового стажу, оскільки роботодавець в особі адміністрації установи виконання покарань не сплачує єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на користь засудженого, що, своєю чергою, призводить до відсутності в останнього права на пенсійну виплату.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 140.

2. Шкута О.О. Працевлаштування засуджених осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, як засіб реалізації їхніх конституційних прав і виконання обов'язків. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2010. № 3. С. 97-105.

3. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів : Закон України від 08.04.2014 р. № 1186-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 23. Ст. 869.

4. Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» : Постанова правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 р. № 22-1. Дата оновлення: 15.03.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05> (дата звернення: 02.08.2019).

5. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003. № 1129-IV. Дата оновлення: 04.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15> (дата звернення: 02.08.2019).

6. Зміни до Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: затв. постановою правління Пенсійного фонду України від 26.04.2017 р. № 9-1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0648-17#n16> (дата звернення: 02.08.2019).

7. Сєрая А.К. До питання співвідношення довіреності і договору доручення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 33-37.

8. Стопчак Р.О. Розмежування понять довіреності та доручення в нотаріальному процесі України. *Цивілістична процесуальна думка*. 2016. № 4. С. 77-80.

9. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 31.03.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 02.08.2019).

10. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII. Дата оновлення: 16.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12> (дата звернення: 02.08.2019).

11. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 02.08.2019).

12. Неналежні умови утримання ув'язнених у Замковій виправній колонії № 58: результати моніторингового візиту. URL: <http://ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/28119-qk-nenalezhni-umovi-utrimannya-uvyaznenih-u-zamkovij-vipravnij-kolonii/> (дата звернення: 02.08.2019).

13. Низький рівень надання медичної допомоги засудженим в Ізяславській виправній колонії № 31 на Хмельниччині: результати моніторингу. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/29119-cn-nizkij-riven-nadannya-medichnoii-dopomogi-zasudzhenim-v-izyaslavskij-v/> (дата звернення: 02.08.2019).

14. У Кам'янській виправній колонії № 34 виявлено порушення прав засуджених жінок. URL: <https://notorture.org.ua/2019/05/21/v-kam-janskij-vipravnij-kolonii-34-vijavleno-porushennja-prav-zasudzhenih-zhinok/> (дата звернення: 02.08.2019).

15. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III. Дата оновлення: 31.08.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14> (дата звернення: 02.08.2019).

Денисенко К. В.,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного права
Академії Державної пенітенціарної служби