

УДК 342.9

КАЛАШНИКОВА О.В.

**ЩОДО ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СВІТЛІ ОНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
«ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»**

У статті доведено, що з оновленням в Україні законодавства про державну службу змінилися й умови призначення пенсій державним службовцям. Доведено, що означені нововведення призвели до появи низки проблем та ускладнень під час реалізації своїх прав державними службовцями, які вийшли на пенсію за старим законодавством. Звернено увагу на питання перерахування пенсій цій категорії пенсіонерів.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, призначення пенсії, перерахування пенсії.

В статті доказано, що з оновленням в Україні законодавства о государственной службе изменились и условия назначения пенсий государственным служащим. Доказано, что указанные нововведения привели к появлению ряда проблем и осложнений при реализации своих прав государственным служащими, вышедшими на пенсию по старому законодательству. Затронуты вопросы перерасчета пенсий данной категории пенсионеров.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, государственное пенсионное страхование, назначение пенсии, перечисление пенсии.

The article proves that with the updating of the civil service legislation in Ukraine, the conditions for the appointment of pensions to civil servants have also changed. It is proved that the identified innovations led to a number of problems and complications in the realization of their rights by civil servants who retired under the old law. The attention is paid to the question of transferring pensions to this category of pensioners.

Key words: pension provision, compulsory state pension insurance, pension appointment, pension transfer.

Вступ. У статті 46 Конституції України від 28.06.1996 закріплено, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості й в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ та організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [1]. Також право громадян України на державне пенсійне забезпечення гарантується Законом України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991, у статті 1 якого зазначається, що громадяни України мають право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з утратою годувальника та в інших випадках, передбачених цим Законом [2]. Загальні засади організації й функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та механізму призначення й перерахунку пенсії, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, а також порядок формування Накопичувального пенсійного фонду й фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам регламентуються Законом України

«Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 [3]. Разом із тим певні особливості пенсійного забезпечення окремих категорій громадян визначаються спеціальними законами та підзаконними нормативно-правовими актами, що, з одного боку, сприяє більш ретельному і змістовному підходу до обчислення, призначення й (або) перерахунку пенсій відповідним категоріям пенсіонерів. Однак, з іншого боку, з огляду на невисоку якість нормотворчої (в тому числі законодавчої) діяльності державних органів у нашій країні, що проявляється в різного роду прогалинах, суперечках, нечіткостях і невизначеностях у нормативно-правових актах, громадяни не можуть належним чином реалізувати свої права на пенсійне забезпечення. Зокрема, у світлі оновлення законодавства «Про державну службу» одним із таких актуальних проблемних питань у сфері пенсійного забезпечення є право державних службовців-пенсіонерів на перерахунок пенсій, яке, як свідчить практика, досить часто порушується з боку органів Пенсійного фонду України.

Проблематика пенсійного забезпечення державних службовців, а також посадових осіб органів місцевого самоврядування не є новою для вітчизняної правової науки, зокрема її вивчали Н. Болотіна, Т. Кравчук, В. Безусий, М. Бойко, С. Синчук, Р. Луцький, М. Боднарук, В. Бурак, І. Гуменюк, С. Прилипка, Г. Чанишева, І. Ярошенко, Л. Князькова, А. Скоробагатько, М. Шумило, І. Оклей, Т. Герасимоов, Г. Нечай, Н. Горюк, Д. Полозенко, Е. Лібанова, В. Колбун, Л. Шангіна, В. Ульянов та інші. Віддаючи належне науковим напрацюванням цих та інших юристів, варто відмітити, що певні аспекти пенсійного забезпечення державних службовців потребують сьогодні більш глибокого вивчення, що зумовлено передусім останніми змінами до законодавства про державну службу (а саме втратою чинності Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723 (окрім статті 37) та набрання чинності новим Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII), які, на наше переконання, обмежують права громадян, що отримують пенсії як державні службовці.

Постановка завдання. Тому метою статті є аналіз чинного законодавства, яке визначає підстави, умови та порядок пенсійного забезпечення державних службовців.

Результати дослідження. Так, відповідно до статті 90 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». При цьому в розділі XI («Прикінцеві та перехідні положення») цього Закону встановлено, що державні службовці, які на день набрання чинності цим Законом займають посади державної служби та мають не менше як 10 років стажу на посадах, зарахованих до відповідних категорій посад державних службовців, визначених статтею 25 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) та актами Кабінету Міністрів України, мають право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) у порядку, визначеному для осіб, які мають не менше як 20 років стажу роботи на посадах, зарахованих до категорій посад державних службовців. Перелік посад державної служби, які займали особи з числа колишніх державних службовців, що належать до певної категорії посад, передбачених цим Законом, визначається Кабінетом Міністрів України. Для осіб, які на день набрання чинності цим Законом мають не менше як 20 років стажу на посадах, зарахованих до відповідних категорій посад державної служби, визначених статтею 25 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) та актами Кабінету Міністрів України, зберігається право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) у порядку, визначеному для осіб, які мають не менше як 20 років стажу роботи на посадах, зарахованих до категорій посад державних службовців [4]. З викладеного видно, що новий Закон України «Про державну службу» не передбачає можливості перерахування раніше призначених пенсій державним службовцям, а стаття 37-1 попереднього Закону від 1993 року № 3723, в якій було закріплено, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій державним службовцям визначаються Кабінетом Міністрів України, не діє. Також скасовано Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов визначення заробітної плати для обчислення пенсії державного службовця» від 19.06.2013 № 426 [5], «Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії» від 31.05.2000 № 865 [6]. Натомість урядом прийнято Постанову «Про деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» від 14.09.2016 № 622, в якій передбачено, що право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону за наявності страхового стажу, необхідного

для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абзацом 1 частини 1 статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», з урахуванням стажу державної служби, передбаченого пунктом 2 цього Порядку, якщо до набрання чинності Законом України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу» не призначалася пенсія відповідно до Закону, мають:

а) чоловіки, які досягли віку 62 роки. До досягнення зазначеного віку право на призначення пенсії мають чоловіки 1955 року народження і старші після досягнення ними такого віку:

- 61 рік – які народилися по 31 грудня 1954 р.;

- 61 рік 6 місяців – які народилися з 1 січня 1955 р. по 31 грудня 1955 р.;

б) жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Пенсія державним службовцям призначається з дати звернення, але не раніше дати виникнення права, в розмірі 60 відсотків суми їхньої заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, – заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та відповідного рангу за останнім місцем роботи на державній службі, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [7].

Означена законодавча ситуація на практиці призводить до низки проблем під час реалізації державними службовцями свого права на пенсійне забезпечення, зокрема до того, що органи Пенсійного фонду України відмовляють пенсіонерам-державним службовцям у перерахуванні пенсій у зв'язку з підвищенням заробітної плати державних службовців, тим більше зі збереженням раніше встановленого проценту нарахування пенсії. Така позиція цього органу влади, на наше переконання, порушує конституційні гарантії прав людини та громадянина. Зокрема, у статті 22 Основного Закону держави прямо закріплено, що права і свободи людини та громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються й не можуть бути скасовані. Під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод [1]. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками), скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови й засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними й загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена [8].

Ураховуючи зазначену позицію Конституційного Суду України, можемо дійти висновку, що встановлення нормотворцем нового підходу до призначення пенсій державним службовцем не є правомірною підставою для відмови в перерахуванні пенсій державним службовцям, які набули права на неї за попереднім законодавством. У противному випадку це є проявом обмеження, звуження прав громадян. Перерахування пенсії державного службовця зі збереженням раніше встановленого відсотку нарахування пенсії не суперечить і не йде в розріз із чинним законодавством, адже нові вимоги, зокрема, в частині встановлення пенсії державного службовця в розмірі 60 відсотків його зарплати стосуються призначення пенсій, а не перерахування вже призначених раніше. Оскільки перерахування – це лише процедура перегляду розміру вже призначеної пенсії, тобто її відсоток, зокрема, у випадку, якщо він вищий за передбачений чинним законодавством на момент звернення особи із заявою про перерахування пенсії, не є підставою для відмови в такому перерахуванні, так як він був визначений на законних підставах. Зменшення ж цього відсотка під час перерахування пенсії або ж відмова в проведенні такого перерахування у зв'язку з тим, що можливість його здійснення прямо не передбачена законодавством про державну службу, має розцінюватися, на нашу думку, як протиправне обмеження суб'єктивних прав пенсіонерів-державних службовців, перешкоджання реалізації ними своїх законних можливостей у тому обсязі, який був їм гарантований державою на момент набуття цих можливостей особами.

Що стосується судової практики з приводу вирішення спорів про перерахування пенсій державним службовцям, то вона неоднорідна. Найчастіше суди все ж таки виходять із непохитності прав громадян, тобто якщо нове законодавство встановлює більш вузькі можливості громадян, аніж ті, що були ними набуті раніше, то в такому випадку за громадянами мають зберігатися права такого змісту й обсягу, які були передбачені попереднім законом, тим більше якщо на заміну закону, що втратив чинність, приходить підзаконний акт.

Водночас варто відмітити, що інколи суди приймають сторону органів державної влади, а саме органів Пенсійного фонду України, і відмовляють громадянам у задоволенні скарг на рішення перших про відмову в перерахунку пенсії державних службовців зі збереженням раніше встановленого відсотка нарахування пенсії у зв'язку з підвищенням заробітної плати державних службовців. Головним аргументом при цьому є те, що громадяни звертаються за таким перерахунком після 1 травня 2016 року, тобто після набрання чинності новим Законом України «Про державну службу». Однак ця позиція виглядає доволі сумнівною в силу вище означених причин, а саме через те, що за такого підходу звужуються раніше набуті права пенсіонерів-державних службовців.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати необхідність перегляду чинного законодавства на предмет зміцнення гарантій прав пенсіонерів-державних службовців, яким призначалася пенсія відповідно до Закону України «Про державну службу» 1993 року. У сучасному його вигляді воно (законодавство) створює суттєві перепони для реалізації зазначеною категорією пенсіонерів своїх прав і законних інтересів у повному обсязі. Зазначимо, що розглянута проблема не єдина в цій сфері, існують й інші складнощі в здійсненні цією категорією пенсіонерів своїх прав, зокрема низку зауважень викликає механізм визначення заробітної плати для обчислення пенсії державного службовця. Однак охарактеризувати всі проблеми в межах однієї статті не видається можливим.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1788-12/print>.
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII.
5. Про затвердження Порядку та умов визначення заробітної плати для обчислення пенсії державного службовця: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2013 № 426. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/426-2013-%D0%BF>.
6. Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2000 № 865. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/865-2000-%D0%BF>.
7. Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2016 № 622. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249330441>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005 № 5-рп/2005. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.