



Віктор Костюк,
доктор юридичних наук, доцент,
заступник завідувача відділу
Апарату Верховної Ради України

УДК 349.2 (477)

Пенсійне забезпечення державних службовців по інвалідності у контексті сьогодення: сутність, проблеми та перспективи законодавчого регулювання

Проголошена у державі стратегія на системне реформування різних секторів суспільного життя, насамперед, має передбачати новачійні зміни у правовому становищі державних службовців як чинник організації та проведення цілісної та комплексної реформи державного управління, у тому числі державної служби. У цьому контексті, організацію державної служби та її ефективне функціонування варто розглядати з позиції комплексної державно-правової реформи в Україні, згідно з якою структурному та функціональному реформуванню підлягають перш за все основні підрозділи державного апарату, а також питання кадрового забезпечення функціонування державних органів та надання населенню управлінських послуг, які повинні стати важливим конкретним кроком на шляху вті-

лення в життя норм Конституції України [1, с. 2]. Можна погодитися із професором М. І. Іншиним, який до основних ознак сучасної державної служби відносить: «а) це професійна діяльність, тобто вона є для державного службовця професією - необхідністю виконувати відповідні посадові повноваження; б) у межах даної професійної діяльності реалізується компетенція державних органів; в) змістом діяльності державних службовців є виконання завдань і функцій держави, необхідних для життєдіяльності суспільства; г) оплачується з державного бюджету; д) має владний характер і забезпечується заходами державного примусу; е) специфіка нормативної бази регулювання державної служби знаходить свій вияв у поєднанні різних галузей права публічно-правової та приватно-правової сис-

тем; ж) переважання розумової праці в процесі професійної трудової діяльності, володіння особливим предметом праці – інформацією; з) здійснюється у відповідності до встановлених кваліфікаційних розрядів; і) виконання службово-трудова функцій відбувається відповідно до внутрішнього трудового розпорядку» [2, с. 16]. Важливість реформи державної служби, і, зокрема, правового становища державних службовців: 1) пов'язано із забезпеченням та гарантуванням прав та свобод людини на території України; 2) спрямовано на належне функціонування усієї системи органів державної влади, належне виконання покладених на них завдань, функцій та повноважень; 3) покликано гарантувати належне кадрове забезпечення державної служби, його оновлення, у тому числі забезпечення належного кадрового наступництва; 4) спрямовано на розвиток ринку праці; 5) спрямовано на належну соціальну захищеність державних службовців. Доречно наголосити, що станом на 01.01.2016 р. загальна кількість державних службовців в Україні становила близько 250 тис. осіб. При цьому, протягом 2016 року передбачається зменшення їхньої чисельності [3]. У цьому контексті на особливу увагу заслуговують питання пенсійного забезпечення державних службовців, як окремого виду професійного пенсійного забезпечення, що відіграє важливе значення, з точки зору, достатньої мотивації та стимулювання залучення до державної служби професійних кадрів з високим рівнем професійних, ділових та морально-етичних якостей. До того ж, оплата праці та рівень пенсійного забезпечення державних службовців виступають своєрідними соціально-економічними та правовим компенсаторами законодавчих обмежень та заборон.

Як відомо, тривалий час, законодавче регулювання пенсійного забезпечення державних службовців здійснювалося відповідно до Закону

України від 16 грудня 1993 року №3723-ХІІ «Про державну службу» (далі – Закон № 3723-ХІІ) [4]. На підставі Закону № 3723-ХІІ (ст. 37) було запроваджено професійне пенсійне забезпечення державних службовців. Зокрема, цим Законом встановлено, що «на одержання пенсії державних службовців мають право особи, які досягли встановленого законодавством України пенсійного віку, за наявності загального трудового стажу для чоловіків – не менше 25 років, для жінок – не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби – не менше 10 років», «зазначеним особам призначаються пенсії в розмірі 80 відсотків суми їх посадового (чинного) окладу з урахуванням надбавок, передбачених цим Законом, без обмеження граничного розміру пенсії». Натомість, у 2014 року розмір пенсії було зменшено, спочатку до 70, а потім до 60% [5], [6]. Також, ще 31.05.2005 р. Верховною Радою України було запроваджено пенсії державним службовцям по інвалідності. У прийнятому Законі України «Про внесення змін до ст. 37 Закону України «Про державну службу» передбачено, що «державним службовцям, які у період перебування на державній службі визнані інвалідами I та II груп, незалежно від причини інвалідності пенсія по інвалідності призначається в розмірах, передбачених частинами другою і п'ятою цієї статті, після припинення ними державної служби за наявності стажу державної служби не менше 10 років та страхового стажу, встановленого для призначення пенсії по інвалідності відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [7], [8]. По суті ж призначення пенсій державним службовцям було припинено з 01.06.2015 р. Доречно нагадати, що до п. 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» [9] «у разі неприйняття до 1 червня

2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії/щомісячне довічне грошове утримання призначаються відповідно до законів України «Про державну службу...». Прийнятий Верховною Радою України як реформаторський Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (далі – Закон № 889-VIII) [10], який набув чинності 01.05.2016 р., лише частково поновив право окремих категорій державних службовців на пенсію. Натомість, жодним чином, не було розв'язано проблеми щодо пенсійного забезпечення державних службовців, які мають інвалідність [11, с. 250-251].

Метою наукової статті є науково-теоретичне дослідження проблем щодо пенсійного забезпечення державних службовців, які мають інвалідність, означення перспектив їх законодавчого вирішення. У юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася у працях таких вчених-юристів як: В. М. Андріїв, В. С. Венедіктов, С. В. Венедіктов, С. Я. Вавженчук, С. В. Вишновецька, І. В. Зуб, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський, В. Л. Костюк, С. С. Лукаш, А. Р. Мацюк, В. П. Мельник, Н. О. Мельничук, М. О. Міщук, О. В. Москаленко, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, О. І. Процевський, В. О. Процевський, С. М. Синчук, О. В. Тищенко, Н. М. Хуторян, М. М. Шумило, Л. П. Шумна, Г. І. Чанишева, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін. Підтримуючи суттєвий внесок цих та інших вчених у розвиток доктрини пенсійного права, справедливим буде наголосити, що питання професійного пенсійного забезпечення державних службовців, які мають інвалідність, означення перспектив законодавчого регулювання є складовою сучасної моделі соціального захисту, яка має забезпечувати високий рівень стандартів у пенсійно-

му забезпеченні, якості життя пенсіонерів.

Насамперед, варто відзначити, що пенсійне забезпечення державних службовців по інвалідності є специфічним видом професійного пенсійного забезпечення, яке має посилювати сучасну модель державної служби, розвивати систему соціального захисту. При цьому, реформування пенсійного забезпечення державних службовців має передбачати комплексний аналіз законодавчого регулювання у цій сфері, започаткувати об'єктивно зумовлені, суспільно схвалені інституційні зміни, які б відповідали стратегії національних реформ, належного забезпечення прав та свобод людини [12, с. 26].

Принагідно відзначити, що Закон № 889-VIII (ст. 90) передбачає, що пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». З правової точки зору, по суті, це означає, що держава йде по шляху відміни професійного пенсійного забезпечення державних службовців та економії коштів на виплату відповідних пенсій. До того ж, відповідні новації у повній мірі не відповідають європейській практиці. Варто зауважити, що у європейських країнах не відмовляються від практики спеціальних умов пенсійного забезпечення державних службовців. Згідно з Рекомендаціями № R(2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи Державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, ухваленими 24 лютого 2000 року, держава повинна забезпечувати соціальний захист публічних службовців, зокрема їх пенсійне забезпечення, на основі як загальної системи, так і особливих механізмів соціального і пенсійного забезпечення (п. 11) [13].

Доречно відзначити, що окремі виключні норми щодо часткового відновлення пенсій державним службовцям містить Закон № 889-VIII

у Прикінцевих та Перехідних положеннях. Так, за змістом п. 10) розділу IX «Прикінцеві та Перехідні положення» «державні службовці, які на день набрання чинності цим Законом займають посади державної служби та мають не менш як 10 років стажу на посадах, віднесених 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 менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців». У свою чергу, п. 12) розділу IX «Прикінцеві та Перехідні положення» передбачає, що «для осіб, які на день набрання чинності цим Законом мають не менш як 20 років стажу на посадах, віднесених 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 менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців». Таким чином, можна констатувати, що на підставі п.п. 10), 12) розділу IX «Прикінцеві та Перехідні положення» Закону №889-VIII відбувається часткове відновлення пенсійного забезпечення державних службовців. Водночас, поза увагою законодавця залиша-

ються державні службовці, які мають інвалідність. Відповідний висновок підтверджується, виходячи із змісту Порядку призначення пенсій окремим категоріям працівників [14], на підставі якого встановлено наступні особливості застосування п.п. 10), 12) розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №889-VIII.

По-перше, на призначення пенсії відповідно до ст. 37 Закону № 3723-XII мають право особи, які на день набрання чинності Законом № 889-VIII (01.05.2016 р.) мають не менш як 20 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державної служби, визначених ст. 25 Закону № 3723-XII та актами Кабінету Міністрів України; займають посади державної служби та мають не менш як 10 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, визначених ст. 25 Закону № 3723-XII та актами Кабінету Міністрів України. По-друге, право на призначення пенсії відповідно до ст. 37 Закону № 3723-XII за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абзацом першим частини першої статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», з урахуванням стажу державної служби, передбаченого цим Порядком, якщо до набрання чинності Законом № 889-VIII не призначалася пенсія відповідно до Закону, мають: 1) чоловіки, які досягли віку 62 роки; 2) чоловіки до досягнення 62 років мають право на призначення пенсії 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.; 3) жінки, які досягли пенсійного віку (ст.26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»). По-третє, пенсія державним службовцям признача-

ється з дати звернення, але не раніше дати виникнення права, в розмірі 60 відсотків суми їх 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. При цьому: посадовий оклад, надбавки за ранг та вислугу років враховуються в розмірах, установлених на день звернення за призначенням пенсії за останньою займаною посадою державної служби (або прирівняною до неї у разі відсутності у державному органі відповідних посад державної служби); розмір виплат (крім посадових окладів, надбавок за ранг та вислугу років), що включаються в заробіток для обчислення пенсії, визначається за вибором того, хто звернувся за пенсією, за будь-які 60 календарних місяців роботи на посаді державної служби підряд перед зверненням за пенсією незалежно від наявності перерв починаючи з 1 травня 2016 року (середньомісячна сума зазначених виплат за 60 календарних місяців визначається шляхом ділення загальної суми цих виплат на 60, а за бажанням особи неповні місяці роботи на посаді державної служби враховуються як повні; у разі коли в осіб, зазначених цим Порядком, станом на дату звернення немає 60 календарних місяців роботи на посаді державної служби підряд перед зверненням за пенсією починаючи з 1 травня 2016 р., середньомісячна сума виплат (крім посадових окладів, надбавок за ранг та вислугу років) визначається шляхом ділення загальної суми таких виплат за наявні місяці роботи починаючи з 1

травня 2016 р. на кількість таких місяців (за бажанням особи неповні місяці роботи на посаді державної служби враховуються як повні. При цьому для державних службовців, які звернулися за призначенням пенсії у травні 2016 р., а також для осіб, які не працювали починаючи з 1 травня 2016 р. на посадах державної служби, сума виплат (крім посадових окладів, надбавок за ранг та вислугу років) визначається з розрахунку таких виплат за травень 2016 р. як за повний місяць); матеріальна допомога та виплати, які нараховуються за період, що перевищує календарний місяць, враховуються в частині, що відповідає кількості місяців у розрахунковому періоді.

Такий підхід повною мірою не враховує цілу низку конституційно-правових положень, які: 1) визнають Україну як соціальну державу (ст. 1), що передбачає спрямування її діяльності по підвищенню ефективності, дієвості та доступності права на соціальний захист, достатній життєвий рівень, високий рівень соціальний стандартів, гарантій для кожної людини, у тому числі осіб з інвалідністю; 2) гарантують ефективність, доступність права на соціальний захист, права на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї (ст.ст. 46,48) [15, с. 9-13, 237-239 та ін.]. Крім того, Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю (ст. 28) [16] передбачено, що держави-учасниці визнають право осіб з інвалідністю на достатній життєвий рівень для них самих та їхніх сімей, що включає достатнє харчування, одяг та житло, і на безперервне поліпшення умов життя й вживають належних заходів для забезпечення та заохочення реалізації цього права без дискримінації за ознакою інвалідності. При цьому, вони визнають право осіб з інвалідністю на соціальний захист і на користування цим правом без дискримінації за ознакою інвалідності й вживають належних заходів для забезпечення та заохо-

чення реалізації цього права, зокрема заходів із забезпечення особам з інвалідністю доступу до пенсійних допомог та програм.

З огляду на вищевикладене, з метою захисту права державних службовців, які мають інвалідність на професійне пенсійне забезпечення, видається доцільним означити наступне: 1) доцільно закріпити в п.п. 10), 12) розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889-VIII право державних службовців на пенсію по інвалідності, з урахуванням вимог ст. 37 Закону № 3723-XII; 2) започаткувати розробку Концепції розвитку в Україні професійного пенсійного забезпечення, виходячи із пріоритетів розвитку суспільства та держави, необ-

хідності професіоналізації державної служби на основі національного та міжнародного досвіду, із залученням відповідних правових шкіл, експертів, фахівців, інших зацікавлених осіб; 3) запровадити єдині вимоги, стандарти до професійного пенсійного забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, інших осіб, які виконують функції та повноваження держави (державних органів) відповідно до окремих законів; 4) стимулювати створення корпоративних професійних пенсійних фондів, які б сприяли формуванню додаткових гарантій пенсійного забезпечення, для осіб, які втратили професійну придатність.

Список використаних джерел

1. *Петришин О. В.* Правовий режим державної служби: питання загальної теорії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. В. Петришин. – Х., 1999. – 36 с.
2. *Іншин М. І.* Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М. І. Іншин. – К., 2005. – 39 с.
3. *Деякі питання реформування державного управління України:* Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016р. №474-р//Урядовий кур'єр від 27.07. 2016 р., № 139.
4. *Про державну службу:* Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII//Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
5. *Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні:* Закон України від 27 березня 2014 року № 1166-VII//Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20-21. – Ст. 745.
6. *Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України:* Закон України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII// Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 6. – Ст. 40.
7. *Про внесення змін до ст. 37 Закону України «Про державну службу»:* Закон України від 31 травня 2005 року № 2593-IV//Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 26. – Ст. 346.
8. *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування:* Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV //Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49-51. – Ст. 376.
9. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення:* Закон України від 2 березня 2015 року № 213-VIII//Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 22. – Ст. 145.

10. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII//Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

11. Костюк В. Л. Професійні пенсії: проблеми, виклики та перспективи/В. Л. Костюк, В. П. Мельник// Сучасні проблеми трудового та пенсійного законодавства: матеріали IV Всеукраїнської наук.-практ.конф. (м. Харків, 27 листопада 2015 р.); за заг. ред. К. Ю. Мельника/МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х.: ХНУВС, 2015. – С. 248-252.

12. Костюк В. Л. Інституційні новації державної служби через призму новітнього законодавства: науково-теоретичний аспект/В. Л. Костюк// Наукові записки НаУКМА. – Том 181. Юридичні науки – Видавничий дім «Києво-Могилянська Академія», К., 2016. – С. 26-32.

13. Висновок Головного науково-експертного управління від 15.04.2015 р. на проект Закону «Про державну службу» (реєстр. № 2490 від 30.03.2015 р.)// Електронний ресурс: Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

14. Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 року № 622//Урядовий кур'єр від 23.09.2016 р., № 179.

15. Конституція України: Науково-практичний коментар/В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.

16. Про права осіб з інвалідністю: Конвенція ООН від 13 грудня 2006 року//Офіційний вісник України. – 2010. – № 17. – Ст. 799.

Костюк В. Л. Пенсійне забезпечення державних службовців по інвалідності у контексті сьогодення: сутність, проблеми та перспективи законодавчого регулювання

У науковій статті досліджуються ключові науково-теоретичні проблеми пенсійного забезпечення державних службовців. Наголошено на необхідності системної реформи державної служби та правового становища державних службовців. Відзначено важливість підвищення ефективності професійного пенсійного забезпечення державних службовців як чинник додаткової мотивації професіоналізації державної служби. Проаналізовано положення Закону України «Про державну службу» (1993 р.) та Закон України «Про державну службу» (2015 р.). Критично осмислено новації щодо звуження пенсійного забезпечення державних службовців. Запропоновано висновки та пропозиції.

Ключові слова: державна служба; державний службовець; професійне пенсійне забезпечення; державний службовець з інвалідністю; професійне пенсійне забезпечення державних службовців по інвалідності; реформування професійного пенсійного забезпечення державних службовців по інвалідності.

Костюк В. Л. Пенсионное обеспечение государственных служащих по инвалидности в контексте современности: сущность, проблемы и перспективы законодательного регулирования

В научной статье исследуются ключевые научно-теоретические проблемы пенсионного обеспечения государственных служащих. Отмечена необходимость системной реформы государственной службы и правового положения государственных служащих. Отмечена важность повышения эффективности профессионального пен-

сионного обеспечения государственных служащих фактор дополнительной мотивации профессионализации государственной службы. Проанализированы положения Закона Украины «О государственной службе» (1993г.) И Закон Украины «О государственной службе» (2015г.). Критически осмысленно новации относительно сужения пенсионного обеспечения государственных служащих. Предложено выводы и предложения.

Ключевые слова: государственная служба; государственный служащий; профессиональное пенсионное обеспечение; государственный служащий с инвалидностью; профессиональное пенсионное обеспечение государственных служащих по инвалидности; реформирования профессионального пенсионного обеспечения государственных служащих по инвалидности.

Kostiuk V. Pensions for civil servants disability in the context of the present: essence, problems and prospects of legal regulation

In the scientific article examines the key scientific and theoretical problems of pensions of civil servants. The necessity of systemic civil service reform and legal status of civil servants. Noted the importance of improving the efficiency of pensions for civil servants as additional motivation factor of civil service. Analyzed the provisions of the Law of Ukraine "On State Service" (1993.) and the Law of Ukraine "On State Service" (2015.). Critically meaningful innovations to tighten pensions of civil servants. Proposed conclusions and proposals.

Key words: public service; civil servant; occupational pensions; civil servant with disabilities; occupational pensions for civil servants disability; reform of occupational pension schemes for civil servants disability.