

# Конституційний Суд України

Суб'єкт права на конституційне подання:  
54 народних депутатів України

Представник суб'єкта права на конституційне подання  
Адвокат Ільченко Дмитро Олегович  
73000 м. Херсон вул. Соборна, 28 оф.16  
Свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю  
ХС000041 від 30.01.2016 року  
Виданого Радою Адвокатів Херсонської області  
0508124086  
[Ilchenko.pravo@gmail.com](mailto:Ilchenko.pravo@gmail.com)

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

### 1. Історія порушеного питання

Починаючи з 1993 року пенсійне забезпечення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювалося за особливими нормами, які відрізнялися від норм, передбачених законодавством про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Зазначені норми були покликані забезпечити престиж служби державі або територіальним громадам, створити передумови для вступу на державну службу або службу в органах місцевого самоврядування фахівців, які обирають шлях обмежень у поведінці, жорсткого контролю та високої особистої відповідальності – і отримують від держави гарантії щодо достойного заробітку та можливості утримувати своїх близьких.

Підвищений розмір пенсій був однією із таких гарантій. Державний службовець або посадова особа місцевого самоврядування позбавлена можливості отримувати додаткові заробітки, крім як заробітну плату, а тому не має можливості сформуванню собі капітал, з якого, в наступному, буде жити після виходу на пенсію. В той же час фахівець у приватному секторі не обмежений своїм заробітком, з якого вираховується пенсія, і може заробляти будь-якою законною діяльністю, поєднуючи її із основною роботою. Для компенсації цієї нерівності були запроваджені підвищені розміри пенсій для колишніх державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Так Законом України «Про внесення змін до Закону України "Про державну службу"» (№432-IV від 16.01.2003 року, джерело опублікування (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 14, ст.97) Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993р. № 3723-XII було доповнено статтею 37-1 наступного змісту:

«Стаття 37-1. Порядок і умови перерахунку ~~копій~~ пенсій державних службовців

У разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям, а також у зв'язку із набуттям особою права на пенсійне забезпечення державного службовця за цим Законом відповідно здійснюється перерахунок раніше призначених пенсій.

Перерахунок пенсії здійснюється виходячи із сум заробітної плати, на які нараховується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування працюючого державного службовця відповідної посади та рангу на момент виникнення права на перерахунок пенсії".

Таким чином державний службовець, який вийшов на пенсію, продовжував отримувати підвищення своєї пенсії виходячи із того, яку заробітну плату отримує державний службовець такого самого рангу та на тій самій або аналогічній посаді. Цим, крім усього іншого, було усунуто несправедливість, яка настає через те, що державний службовець має граничний вік перебування на посаді. Тобто державний службовець, який змушений залишити державну службу не за власним бажанням, не страждає від цього фінансово, оскільки його пенсія не повинна відрізнятися незалежно від року, коли він пішов на пенсію.

Законом України № 3108-IV від 17 листопада 2005 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, № 1, ст.18 ) слова "нараховується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування" замінити словами "нараховуються страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Фактично, це не змінило правового регулювання стану правовідносин між державними службовцями та пенсійним фондом.

Проте Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» № 76-VIII від 28.12.2014 року (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 6, ст.40) статтю 37-1 було викладено у новій редакції:

«Умови та порядок перерахунку призначених пенсій державним службовцям визначаються Кабінетом Міністрів України.».

Таким чином до 01.01.2015р., було передбачено, що у разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям здійснюється перерахунок раніше призначених пенсій державним службовцям, які вже вийшли на пенсію. Перерахунок пенсії здійснюється виходячи із сум заробітної плати, на які нараховуються страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування працюючого державного службовця відповідної посади та рангу на момент виникнення права на перерахунок пенсії.

Таким чином, повноваження на встановлення умов та порядку перерахунку призначених пенсій державним службовцям після 01.01.2015р. законодавець делегував Уряду.

Правове регулювання Кабінетом Міністрів України зазначеного питання в період з 01.01.2015р. по 01.12.2015р. знайшло своє відображення у пунктах 4, 5 Постанови Кабінету Міністрів України №865 від 31 травня 2000 року (Офіційний вісник України 2000 р., № 22, стор. 83, стаття 906, код акта 15978/2000) із змінами та доповненнями, за змістом яких підвищення розміру

заробітної плати працюючого державного службовця було передумовою для перерахунку пенсії.

Так, пунктами 4, 5 постанови Кабінету Міністрів України від 31.05.2000р. № 865 "Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії" передбачено, що у разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям, заробітна плата для перерахунку пенсії пенсіонерам, яким пенсія призначена з дня набрання чинності Законом України "Про державну службу" № 3723-ХІІ, визначається в такому порядку:

1) пенсіонерам, які на момент перерахунку пенсії продовжують працювати на посаді, з якої призначено пенсію - на підставі поданої довідки про одержувану заробітну плату на момент перерахунку;

2) іншим пенсіонерам - на підставі документів, поданих на час перерахунку, виходячи із сум заробітної плати, яку одержує працюючий державний службовець на відповідній посаді, з якої призначено (перераховано) пенсію, на момент виникнення права на перерахунок.

Перерахунок пенсій провадиться з місяця підвищення розміру заробітної плати працюючого державного службовця на підставі поданої заяви та довідок, виданих державними органами за останнім місцем роботи. Форма довідки про заробітну плату, що подається для призначення (перерахунку) пенсії державним службовцям, затверджується правлінням ПФУ за погодженням з Мінсоцполітики.

Постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2015 року №1013 "Про упорядкування структури заробітної плати, особливості проведення індексації та внесення змін до деяких нормативно-правових актів" (Офіційний вісник України від 25.12.2015 2015 р., № 100, стор. 212, стаття 3436, код акта 79840/2015), якою підвищено розміри заробітку працюючих державних службовців та яка відповідно до її пункту 6 застосовується з 01.12.2015р., пункт 4 постанови Кабінету Міністрів України № 865 виключено, а пункт 5 викладено в такій редакції: "форма довідки про заробітну плату, що подається для призначення пенсії державним службовцям, затверджується правлінням Пенсійного фонду України за погодженням з Міністерством соціальної політики".

Положень, які б закріплювали можливість перерахунку пенсії у зв'язку з підвищенням розміру заробітку працюючих державних службовців, постанова Кабінету Міністрів України №1013 не містить.

Постановою Кабінету Міністрів України №622 від 14 вересня 2016 року (Офіційний вісник України від 30.09.2016 — 2016 р., № 75, стор. 28, стаття 2503, код акта 83229/2016) визнано такою, що втратила чинність Постанову КМУ №865.

У ході реформування системи державного управління 10.12.2015р. прийнято новий закон, який регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням - Закон України від 10.12.2015р. № 889-VIII "Про державну службу" (Відомості Верховної Ради України від 22.01.2016 2016 р., № 4, стор. 60, стаття 43).

Зазначений Закон набув чинності 01.05.2016р., у зв'язку з чим положення Закону України від 16.12.1993р. №3723-ХІІ "Про державну службу" частково втратили чинність, у тому числі втратили чинність норми статті 37-1.

Натомість у статті 90 Закону №889-VIII закріплено правило, за яким пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Стаття 42 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" визначає підстави перерахунку призначених пенсій, але підвищення розміру заробітку працюючих державних службовців до них не віднесено.

Таким чином, починаючи з 01.12.2015 року державні службовці, які вийшли на пенсію, не отримують перерахунку пенсії в наслідок підвищення заробітної плати діючих державних службовців. При цьому часто вони не мають і можливості повернутися на державну службу для того, щоб здобути вищу пенсію, оскільки їх вік перевищує граничний вік перебування на державній службі.

При цьому нові правила поширюються на всіх державних службовців, у тому числі і на тих, які почали працювати до 2015 року та, вступаючи на державну службу, приймали рішення про вступ в тому числі із розрахунку на певні державні гарантії.

Додатково Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII (Відомості Верховної Ради України від 29.05.2015 2015 р., № 22, стор. 1187, стаття 145), пунктом 5 Розділу III якого передбачено:

«5. 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", "Про прокуратуру", "Про судоустрій і статус суддів", "Про статус народного депутата України", "Про Кабінет Міністрів України", "Про судову експертизу", "Про Національний банк України", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про дипломатичну службу", Податкового та Митного кодексів України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України.»

## **2. Обґрунтування неконституційності норм законодавства України**

Вищезазначені нормативно-правові акти діють у комплексі і їх неконституційність обумовлена не одним конкретним текстом акту, а саме тим, як вони діють у своїй сукупності. За таких обставин буде наведено єдине обґрунтування неконституційності сукупності нормативно-правових актів, та окремо обґрунтовано неконституційність делегування уряду повноважень щодо пенсійного забезпечення державних службовців.

Україна є правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права, Конституція України має найвищу юридичну силу, закони приймаються на її основі і повинні відповідати їй (стаття 1, частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Складовою верховенства права є

принцип правової визначеності, основу якого утворює ідея передбачуваності очікування суб'єктом відносин визначених правових наслідків (правового результату) своєї поведінки, яка відповідає наявним у суспільстві нормативним приписам.

Конституційний суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував на тому, що принцип правової визначеності вимагає ясності й однозначності правової норми й забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № Ю-рп/2011).

Стабільність правого регулювання проявляється в неприпустимості внесення довільних змін до діючої системи норм і є віддзеркаленням підтримання довіри громадян до законів та дій держави. Збереження розумної стабільності означає, серед іншого, обов'язок законодавця враховувати при зміні умов набуття права на отримання соціальних благ, законні очікування, пов'язані із виконанням (повністю або частково) умов набуття такого права.

Конституційний Суд України в Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп зазначив: «В Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовних органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження - у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів. Зазначені конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом статей 1, 3, 6 (частина друга), 8, 19 (частина друга), 22, 23, 24 (частина перша) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене» (абзаци другий, третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп).

Відповідно до статті 22 Конституції України, конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

В абзаці третьому пункту 4, абзацах другому, третьому пункту 7 мотивувальної частини свого Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп Конституційний Суд України зазначив, що «...конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом статей 1,

3, 6 (частина друга), 8, 19 (частина друга), 22, 23, 24 (частина перша) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене.»

За таких обставин особи, які вступили на державну службу, мають право на те, щоб рівень їх пенсійного забезпечення не знижувався. Цілком імовірно, що деякі громадяни не обрали би кар'єру державного службовця, якби знали, що все життя живучи із обмеженнями на можливість отримання додаткового заробітку, вони згодом будуть позбавлені права на достойну пенсію. Держава не має права обіцяти людині певні умови державної служби, а згодом позбавляти людину цих умов без будь-якого обґрунтування та таким способом, що людина не має змоги виправити ситуацію.

### **3. Неконституційність делегування Кабінету Міністрів України повноважень щодо встановлення розмірів пенсій державних службовців**

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 92 Конституції України:

«Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

б) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;

12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;»

Відповідно до частини першої статті 113 Конституції України:

«Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.»

Надавши право Кабінету Міністрів України встановлювати порядок перерахунку пенсій державних службовців, які вийшли на пенсію, Верховна Рада України доручила встановлювати постановою КМУ форми пенсійного забезпечення – тобто те, яким саме чином забезпечується пенсія державного службовця. Також Верховна Рада делегувала уряду встановлення основ соціального захисту державних службовців, оскільки виключно від волі та примхи уряду мало залежати те, яким чином державні службовці зможуть отримати свої соціальні виплати.

Також в неконституційний спосіб було делеговано встановлення основ державної служби, оскільки гарантії державних службовців є саме основними засадами служби.

Кабінет Міністрів України є саме органом виконавчої влади. Якби Верховна Рада України встановила обов'язок перераховувати пенсійне забезпечення, а делегувала уряду лише розробку формули такого перерахунку, це б відповідало Конституції України. Але надання уряду права вирішувати, чи буде перерахунок проводитися взагалі є неконституційним делегування повноважень Верховної Ради України.

#### 4. Прохальна частина та її обґрунтування

З метою усунення порушень вимог статті 22 Конституції України, необхідне визнання неконституційними цілої низки нормативно-правових актів з одночасним роз'ясненням необхідності відновлення дії окремих актів у редакції, яка діяла до внесення до них змін іншими, неконституційними документами.

Як вбачається із змісту конституційного подання, первинним порушенням прав державних службовців було внесення змін до статті 37-1 та делегування Кабінету Міністрів України права регулювати дане питання довільно. Проте на даний час стаття 37-1 втратила чинність, тому безпосередньо визнати її неконституційною неможливо.

Разом з тим така можливість виникає у випадку визнання неконституційним положення Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015р № 889-VIII в тій частині, в якій він скасовує дію статті 37-1 Закону України «Про державну службу» N 3723-XII від 16 грудня 1993 року. У такому випадку дія статі 37-1 Закону N 3723-XII відновлюється і Конституційний Суд України отримує змогу визнати неконституційними і зміни до статті 37-1 даного Закону та відновити його редакцію, яка передбачала гарантії для державних службовців.

Одночасно підлягає визнанню неконституційною і норма Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII щодо втрати чинності положень про регулювання правового становища виплати пенсій державним службовцям. Зазначаємо при цьому, що норми цього Закону вже визнавалися неконституційними в частині врегулювання пенсій професійних судців (Рішення Конституційного Суду № 4-рп/2016 від 08.06.2016 року), яке має бути застосовано і стосовно державних службовців.

Враховуючи вищенаведене, керуючись статтями 150, 152 Конституції України просимо суд:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

- статтю 90 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015р № 889-VIII (Відомості Верховної Ради України від 22.01.2016 — 2016 р., № 4, стор. 60, стаття 43);

- положення підпункту 1 пункту 2 Розділу XI Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015р № 889-VIII (Відомості Верховної Ради України від 22.01.2016 — 2016 р., № 4, стор. 60, стаття 43) в частині визнання такою, що втратила чинність статті 37-1 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року N 3723-XII (Відомості Верховної Ради України від 28.12.1993 — 1993 р., № 52, стаття 490)

- підпункт 3 пункту 11 Розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII (Відомості Верховної Ради України від 06.02.2015 — 2015 р., № 6, стор. 371, стаття 40)

- пункт 5 Розділу III Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015

року № 213-VIII (Відомості Верховної Ради України від 29.05.2015 — 2015 р., № 22, стор. 1187, стаття 145).

2. Відповідно до частини першої статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» роз'яснити порядок виконання Рішення Конституційного Суду України та встановити, що стаття 37-1 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII (Відомості Верховної Ради України від 28.12.1993 — 1993 р., № 52, стаття 490) з дня набрання чинності рішенням Конституційного Суду України діє в редакції до внесення до неї змін підпунктом 3 пункту 11 Розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII, тобто в редакції Закону України №432-IV від 16.01.2003 року із змінами, внесеними згідно із Законом України № 3108-IV від 17.11.2005 року, а саме:

«Стаття 37-1. Порядок і умови перерахунку пенсій державних службовців

У разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям, а також у зв'язку із набуттям особою права на пенсійне забезпечення державного службовця за цим Законом відповідно здійснюється перерахунок раніше призначених пенсій.

Перерахунок пенсії здійснюється виходячи із сум заробітної плати, на які нараховується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування працюючого державного службовця відповідної посади та рангу на момент виникнення права на перерахунок пенсії.»

3. Визначити представником суб'єкта права на конституційне подання адвоката Ільченко Дмитра Олеговича.

4. Враховуючи суспільну значимість справи призначити її розгляд у формі усного слухання.

Додатки:

- 1) Конституція України (витяг);
- 2) Закон України «Про державну службу» № 3723-XII (витяг);
- 3) Закон України «Про державну службу» № 3723-XII (витяг із змінами);
- 4) Закону України «Про державну службу» № 889-VIII (витяг);
- 5) Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від № 76-VIII (витяг);
- 6) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» № 213-VIII (витяг);
- 7) Підписи народних депутатів України на підтримку конституційного подання;
- 8) Ордер адвоката;
- 9) Копія свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю.



Підписи на підтримку Конституційного подання

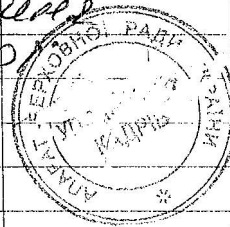
№ п/п	П.І.Б.	Номер посвідчення	Підпис
1	Олександр І.В.	457	
2	Абуладіні О.Р.	450	
3	Медведев Ігор Олександрович	428	
4	Сидоренко С.В.	212	
5	Фемишкін Т.М.	215	
6	Курасов О.В.	224	
7	Міщенко С.Г.	302	
8	Фрошкін С.М.	354	
9	Юрченко В.В.	214	
10	Деревишко Ю.Б.	291	
11	Клименко В.М.	132	
12	Гарасюк Б.Б.	220	
13	Шешенко В.Ю.	208	
14	Корнелюк А.М.	221	
15	Судак Т.В.	343	
16	Дорошенко А.В.	305	
17	Паранько Т.Т.	222	
18	Болотко Т.Т.	277	
19	Юрченко С.В.	409	
20	Гришко А.Ю.	413	
21	Балон В.Т.	68 53	
22	Івченко І.І.	293 239	
23	Марченко О.О.	294	
24	Серебряний О.Г.	350	
25	Руденко С.С.	396	
26	Богдан Р.В.	456	
27	Клишинець Т.У.	216	
28	Варшавський В.В.	238 320	
29	Корнелюк В.В.	485	
30	Гришко В.В.	402	
31	Івченко І.І.	80	
32	Дорошенко Олександр	049	
33	Ємельяков Віктор Євгенович	038	
34	Шевченко Ю.А.	287	
35	Паранько С.М.	100	
36	Юрченко О.О.	245	
37	Сидоренко С.В.	283	
38	Шульченко І.М.	186	
39	Дорошенко О.В.	182	
40	Сидоренко С.В.	247 147	

до складу комісії

41	Веселова Ж. В.	136
42	Станук В. Ф.	410
43	Крибленик А. Т.	064
45	Кавенко В. В.	075
46	Сотка О. О.	050
47	Гиб В.	232
48	В. А. Шевченко	404
49	Качик С. А.	342 / 144
50	Крибленик В. В.	058
51	Шульченко В. С.	311
52	Шинкевич Ю. В.	409 428

Згідно 51 (п'ятдесят одна) підпис народних депутатів України.

Заст. керівника управління кадрів Апарату Верховної Ради України



О. Селіван  
17.04.2018р.