



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

Р І Ш Е Н Н Я

До протоколу № 26
від 10 березня 2020 року

Про проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо перерахунку пенсій державним службовцям, працівникам органів місцевого самоврядування та іншим) (реєстр. № 2257 від 11.10.2019) та альтернативний проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо перерахунку пенсій науковим працівникам, державним службовцям, працівникам органів місцевого самоврядування та журналістам (реєстр. № 2257-1 від 31.10.2019)

Комітет з питань освіти, науки та інновацій за дорученням Голови Верховної Ради України попередньо розглянув проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо перерахунку пенсій державним службовцям, працівникам органів місцевого самоврядування та іншим)” (реєстр. № 2257 від 11.10.2019, народні депутати України Д.О. Шенцев та Д.Ю. Шпенюв) та альтернативний проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо перерахунку пенсій науковим працівникам, державним службовцям, працівникам органів місцевого самоврядування та журналістам” (реєстр. № 2257-1 від 31.10.2019, народні депутати України Н.Ю. Королевська та Ю.В. Солод), та зазначає таке.

У пояснювальній записці до законопроектів реєстр. № 2257 та № 2257-1 визначено, що їх метою є внесення змін до законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», якими пропонується здійснити перерахунок пенсій для державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, наукових працівників, журналістів на тих підставах, які діяли на час виходу таких осіб на пенсію, в тому числі й у разі підвищення розміру заробітної плати працюючим відповідним працівникам за посадою, з якої була призначена пенсія.

Головне науково-експертне управління в цілому підтримує необхідність відновлення раніше встановлених державних гарантій щодо перерахунку пенсій вищезазначених категорій осіб і погоджується з позицією Конституційного Суду України, за якою “невиконання державою своїх соціальних зобов’язань щодо окремої категорії осіб призводить до порушення принципів соціальної, правової держави, ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави”.

Головне науково-експертне управління, проаналізувавши альтернативний законопроект, зазначає, що він фактично повторює більшість положень основного законопроекту № 2257. **Відмінності, які відрізняють альтернативний проект від проекту № 2257, загалом можуть бути оцінені позитивно, але переважно вони мають уточнюючий, техніко-юридичний або редакційний характер.** Тому Головне науково-експертне управління висловило низку зауважень та пропозицій, які стосуються обох законопроектів.

Зокрема, у змінах до статті 16 Закону України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” передбачається, що до журналістів державного та комунального засобу масової інформації застосовуються “норми, методика та порядок перерахунку пенсії державному службовцю”. Слід уточнити, що мається на увазі під методикою перерахунку пенсії державному службовцю і хто її затверджує.

Для забезпечення відновлення перерахунку зазначених пенсій необхідно визначитися з порядком їх фінансування. Зокрема, виплату частини пенсій, яка призначатиметься на загальних підставах відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, необхідно фінансувати за рахунок коштів Пенсійного фонду України, а іншу частину - за рахунок коштів Державного бюджету, що варто відобразити у проекті.

Звернута увага на недотримання авторами вимог статті 91 Регламенту Верховної Ради України та статті 27 Бюджетного кодексу України щодо необхідності подання суб’єктами права законодавчої ініціативи фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) у разі внесення законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень до бюджету та/або втрат бюджету).

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом визнав положення обох законопроектів такими, що регулюються національним законодавством країн-членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов’язань України у сфері європейської інтеграції.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету прийняв рішення, що проекти законів реєстр. № 2257, а також № 2257-1 матимуть вплив на показники державного бюджету (збільшуючи видатки державного бюджету, у тому числі для Пенсійного фонду). У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2020 року він має вводитися в дію не раніше 1 січня 2021 року, а після 15 липня 2020 року - не раніше 1 січня 2022 року (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону).

Також підкреслюється, що **Міністерством фінансів України** в експертних висновках до законопроектів за реєстр. № 2257 та № 2257-1 зазначено, що реалізація їх положень потребуватиме додаткових коштів державного бюджету, а згідно поданої інформації Мінфіну за орієнтовними розрахунками Пенсійного фонду України додаткові видатки складуть 8,8 млрд. грн. на рік, відповідно реалізація положень цих законопроектів, у разі їх прийняття не буде забезпечена фінансовими ресурсами. Міністерство фінансів України звертає увагу, що зважаючи на наявність протягом останніх років дефіциту бюджету Пенсійного фонду України, який покривається за рахунок коштів державного бюджету, прийняття рішень щодо поліпшення пенсійного забезпечення, що потребує додаткових видатків повинно здійснюватися комплексно, з урахуванням фінансових можливостей державного бюджету та бюджету Пенсійного фонду України.

Міністерство соціальної політики України дало висновок лише на законопроект реєстр. № 2257 та не підтримує його, хоча вважає за необхідне підвищення рівня пенсійного забезпечення зазначених в законопроекті осіб.

Заразом відзначено, що “державні службовці, працівники органів місцевого самоврядування та інші, яким пенсію призначено згідно раніше діючим законодавством про державну службу, без звернення переводяться на пенсії, обчислені за нормами загального страхового Закону, за умови, що розмір такої пенсії буде більшим. Водночас у 2019 році запроваджено механізм щорічної індексації пенсій, призначених за нормами страхового Закону. Це дало змогу зробити автоматичний перерахунок пенсій в частині розміру, обчисленої відповідно до страхового Закону, науковим працівникам, журналістам, працівникам органів місцевого самоврядування та державним службовцям”.

Відзначено, що реалізація законопроекту потребуватиме значних видатків із державного бюджету.

Міністерство освіти і науки України пропозицій та зауважень до змісту обох законопроектів не має.

Висновку Кабінету Міністрів України на законопроекти № 2257 та № 2257-1 відповідно до звернення Комітету від 23.01.2020 не отримано.

Національна академія наук України направила експертний висновок Інституту держави і права імені В.М. Корецького, у якому підтримано законодавчу ініціативу у законопроектах за реєстр. № 2257 та № 2257-1 щодо відновлення права на перерахунок призначеної пенсії, що безпосередньо впливає на гарантування державою соціального захисту особи, та визначено, що відмінність між законопроектами незначна, проте альтернативний законопроект більш скорегований відповідно до прийомів та правил юридичної техніки.

Відзначено, що пропонувані законопроектами зміни є довгоочікуваними, виваженими та цілковито відповідають декларованій меті обох законопроектів та заслуговують на підтримку.

Право на перерахунок раніше призначених пенсій закріплено нормами Конвенції МОП № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення 1952 року. Відповідно до ч. 10 ст. 65 та ч. 10 ст. 66 Конвенції № 102 розміри поточних

періодичних виплат, переглядаються в разі істотних змін у загальному рівні заробітків, якщо такі зміни є наслідком істотних змін у вартості життя.

Викликає зауваження фахівців положення абз. 3 п. 1 ч. IV проекту Закону реєстр. № 2257, яким передбачено доповнити ч. 1 ст. 37 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” абзацом третім: “Умови та порядок перерахунку призначених пенсій науковим працівникам визначаються Кабінетом Міністрів України”. Водночас в абз. 2 п. 1 ч. IV проекту закону за реєстр. № 2257 передбачено доповнити ч. 1 ст. 37 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” абзацом другим: “За особами, яким призначено пенсію до набуття чинності Закону України від 3.10.2017 року №2148-19 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій”, зберігається право на перерахунок пенсії на тих підставах, які діяли на час виходу особи на пенсію, у тому числі у разі підвищення розміру заробітної плати працюючим науковим працівникам. Перерахунок пенсій здійснюється виходячи із сум заробітної плати, на які нараховуються страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування працюючого наукового працівника відповідної посади на момент виникнення права на перерахунок пенсії”.

Отже, в абз. 2 ч. 1 ст. 37 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” запропоновано визначити право на перерахунок пенсії в порядку передбаченому на час виходу на пенсію, тоді як абз. 3 ч.1 ст. 37 встановлюється новий порядок перерахунку пенсій на умовах і в порядку визначених Кабінетом Міністрів України. **Відповідно автори законопроекту за реєстр. № 2257 створюють правову невизначеність та прив’язують право на перерахунок пенсії в залежність від рішення Кабінету Міністрів України, що аж ніяк не відповідає меті проекту закону за реєстр. № 2257 - передбачити механізм перерахунку вже призначених пенсій.**

Окрім того Конституційний суд України у рішенні № 7-р (П)/2019 від 13 грудня 2019 року у справі № 3-209/2018(2413/18, 2807/19) (справа за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII) наголосив, що відповідно до частини першої статті 92 Конституції України **виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення та ін.**

Недоліком обох законопроектів за реєстр. № 2257 та № 2257-1 визначено відсутність у пояснювальних записках фінансово-економічного обґрунтування обсягів фінансових ресурсів та джерел фінансування необхідних для їх виконання.

Національна академія правових наук України направила експертний висновок фахівців Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку, у якому підтримано необхідність відновлення раніше встановлених державних гарантій щодо перерахунку пенсій вищезазначених категорій осіб, що погоджується з позицією Конституційного Суду України

(рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009), за якою «невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремої категорії осіб призводить до порушення принципів соціальної, правової держави, ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави».

Відзначено, що у “рішенні № 5-р/2018 від 22 травня 2018 року Конституційний Суд України вказав, що держава, виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей, має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства. Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю”.

Також звернута увага на факт, викладений у пояснювальній записці до альтернативного законопроекту, щодо судових рішень, якими частині пенсіонерів були задоволені позовні заяви та зобов'язано державу зробити відповідний перерахунок пенсії, іншій частині було відмовлено, що свідчить про дискримінацію навіть між тими пенсіонерами, які займали однакові посади і мають однаковий стаж роботи. Вважається, що описана ситуація є порушенням загальних принципів пенсійного забезпечення в Україні, а також призводить до нівелювання ч. 3 ст. 46 Конституції України, яка закріплює, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму встановленого законом.

Національна академія педагогічних наук України та Профспілка працівників освіти і науки України підтримують прийняття законопроекту реєстр. № 2257 без зауважень, а на альтернативний законопроект висновків не надсилали.

До Комітету також надійшли колективні звернення від пенсіонерів держслужби та місцевого самоврядування Харківської області (835 підписів), а також від пенсіонерів - державних службовців ДПС України (36 підписів), які просять підтримати зміни щодо перерахунку пенсій цим категоріям пенсіонерів.

Зокрема, у зверненнях наголошено, що на даний час більшість пенсіонерів-держслужбовців, які протягом усього періоду роботи на держслужбі сплачували до Пенсійного фонду України у разі збільшенні, в порівнянні з працівниками інших галузей економіки, відсотки (%) відрахувань від своєї заробітної плати, залишилися без підвищення пенсій і навіть без перспективи на її індексацію.

Також поставлено питання, чому “єдині правила призначенні пенсій і уніфікація пенсійного законодавства” не стосуються держслужбовців - ВІП керівників, які мають право виходити на пенсію за спеціальним Законом, а саме за статтею 37 старого Закону України №3723-ХІІ “Про державну службу”, який

вони відмінили для нас і залишили діючим для себе. І це зазначено в Заключних положеннях нового Закону України “Про державну службу” №889-VIII”.

Визначено, що такі дії є “прямим підтвердженням дискримінації пенсіонерів- держслужбовців за їх професійною ознакою та соціальним статусом, що суперечить ст. 24 Конституції України та ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод”.

Звернута увага у зверненнях також на те, що “ще в 2016 році Конституційний Суд рішенням №4-рп/2016 від 08.06.2016, визнав таким, що не відповідає Конституції обмеження в перерахунку пенсій суддям за законом “Про судоустрій”. Середній розмір їх пенсій станом на 01.10.2019 року складає 45 578 грн. і лише у цьому році зріс на 58,8%.

Зараз вже відомо, що таке ж рішення винесено відносно пенсіонерів, яким пенсія призначена за законом “Про прокуратуру”. Їх середня пенсія до цього становила 14700 грн.

У багатьох же пенсіонерів держслужби та місцевого самоврядування, які вийшли на пенсію до вступу в дію нового закону України “Про державну службу” пенсії не дотягують і до 3000 грн. Нас, пенсіонерів держслужби та місцевого самоврядування лише 0,74% від загальної кількості пенсіонерів в Україні. Не треба нас обманювати і розповідати, що на нас нема коштів, коли вони знаходяться на всіх інших! З 2017 року 5 разів підвищували та індексували пенсії за віком. І зараз середня пенсія за віком становить 3017 грн. Наші ж пенсії не осучаснювались більше 11 років!!!”.

На засіданні підкомітету з питань науки та інновацій Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій від 03.03.2020 розглянуто законопроекти реєстр. № 2257 та № 2257-1 і підтримано відповідний проект рішення Комітету з урахуванням того, що в основу законопроектів реєстр. № 2257 та № 2257-1 покладено законопроект №7406 від 15.12.2017, і його доопрацьований варіант є більш вдалим у викладі законопроекту № 2257-1.

Заслухавши інформацію ініціаторів законопроектів, голови підкомітету з питань науки та інновацій Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій В.В. Коллоха та обговоривши це питання, Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій **в и р і ш и в:**

1. Відповідно до пункту першого частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо перерахунку пенсій науковим працівникам, державним службовцям, працівникам органів місцевого самоврядування та журналістам” (реєстр. № 2257-1 від 31.10.2019, народні депутати України Н.Ю. Королевська та Ю.В. Солод), за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу та доручити головному Комітету підготувати його до другого читання.

2. Відповідно до пункту другого частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо

перерахунку пенсій державним службовцям, працівникам органів місцевого самоврядування та іншим)” (реєстр. № 2257 від 11.10.2019, народні депутати України Д.О. Шенцев та Д.Ю. Шпенюв), за результатами розгляду в першому читанні відхилити.

3. Направити це Рішення Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, визначеного головним з підготовки даних законопроектів.

4. Контроль за виконанням цього Рішення Комітету покласти на Голову Комітету С.В. Бабака.

Голова Комітету



С. В. Бабака