

**ДЕ ЗАКІНЧУЮТЬСЯ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ
СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ?
ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РОБОТИ АДВОКАТА У СПРАВАХ
ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВА НА ПЕНСІЮ ДЕРЖАВНОГО
СЛУЖБОВЦЯ ПРАЦІВНИКІВ МИТНИХ ОРГАНІВ.**

Остафійчук Л. А.

ВСТУП

Дискреція суб'єкта владних повноважень ввійшла до українського законодавства як неодмінний атрибут адміністративної процедури. Цілком очікувано, що з розвитком та удосконаленням законодавства має відбуватися поступове звуження меж дискреції адміністративних органів за рахунок вичерпного правового регулювання питань підзаконними нормативними актами. Проте, з часу набрання Законом України «Про адміністративну процедуру» законної сили (15.12.2023 р.), дискреційні повноваження суб'єктів владних повноважень подекуди перетворилися на інструмент формування безпідставних та незаконних відмовних рішень, навіть у тих випадках, коли закон у повному обсязі регулює обставини, що виникли, і не визначає права суб'єкта владних повноважень вибрати між двома й більше рішеннями. Предметом цього дослідження вибрано рішення територіальних органів Пенсійного фонду України та рішення у судових справах щодо захисту права на пенсію державного службовця працівників митних органів.

Вивчення практики розгляду справ щодо захисту права на пенсію державного службовця працівників митних органів допоможе знайти відповіді на такі питання: як суб'єкти владних повноважень повинні використовувати наявну у них свободу в прийнятті рішень з метою недопущення зловживання нею; як визначити чи є право на здійснення суб'єктом владних повноважень в особі органів Пенсійного фонду України дискреційних повноважень у цій категорії справ; як свобода дискреційних повноважень перетворюється у свавілля; як адвокату правильно обрати спосіб захисту права працівника митного органу на пенсію державного службовця в судовому порядку? Що є першопричинами таких рішень: інтелектуальна складова розсуду суб'єктів правозастосування під час здійснення ними своїх повноважень чи просте виконання вказівок вищого керівного органу з метою економії коштів Пенсійного фонду України?

Метою теми дослідження обрано надання практичних рекомендацій адвокатам, практикуючим юристам, працівникам митних органів, пенсіонерам митних органів щодо захисту права працівників митних органів на пенсію державного службовця.

1. Причини відмови територіальних органів Пенсійного фонду України у зарахуванні до стажу державної служби періодів роботи у митних органах

Правові основи, проблеми та перспективи соціального забезпечення посадових осіб митних органів досліджувалися О.В. Черкуновим, який визначив, що питання пенсійного забезпечення працівників митних органів України є проблемним. Зокрема, «пенсійне забезпечення посадових осіб митних органів регулюється статтею 588 Митного кодексу України, відповідно до якої пенсія надається в порядку та на умовах, визначених Законом України «Про державну службу». Проте на практиці існує відмінність, оскільки при виході на пенсію посадовим особам митних органів встановлюється пенсія за віком на загальних підставах. Це обумовлено тим, що посадові особи митних органів проходять державну службу в спеціальних званнях, і, згідно з позицією Пенсійного фонду України, важливою умовою для пенсійного забезпечення є наявність рангу державного службовця, який не присвоюється посадовим особам митних органів»¹. В іншій праці О.В. Черкунов продовжив аналізувати правове регулювання пенсійного забезпечення посадових осіб митних органів України, виявлення основних проблем і правових колізій у цій сфері, а також обґрунтування необхідності повернення спеціального пенсійного забезпечення для цієї категорії державних службовців. Автором обґрунтовано зауважено на «створенні перешкод для посадових осіб митних органів у призначенні пенсії за віком на підставі Закону України «Про державну службу» № 3723-ХІ (далі – Закон № 3723-ХІ), який діяв до 01.05.2016 року. Це зумовлено розбіжностями у правовому регулюванні пенсійного забезпечення, що виникають внаслідок суперечливого тлумачення положень Митного кодексу України та Закону України «Про державну службу», а також неоднозначної правозастосовної практики з боку Пенсійного фонду України»². В цій праці автором розглянуто судовий кейс із досліджуваного питання та викладено позицію адміністративного суду з питання присвоєння позивачу спеціальних звань та рангу інспектора митної служби, а не рангу державного службовця. Так, суд зазначив, що Кабінетом Міністрів України затверджено Положення про спеціальні звання, порядок їх присвоєння, співвідношення з рангами державних службовців та розмір надбавок за спеціальне звання. Тому, посадові особи митних органів, яким присвоєно спеціальні звання, мають статус державних службовців зі спеціальним правовим режимом, а період проходження служби в митних органах має бути врахований до стажу державної служби, що

¹ Черкунов О.В. Правові основи соціального забезпечення посадових осіб митних органів: проблеми та перспективи. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*, 2025. № 1. С. 247-551. С. 550. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.91>

² Черкунов О.В. Правові засади пенсійного забезпечення посадових осіб митних органів України: проблеми та огляд судової практики. *Правова позиція*, 2025. № 1 (46). С. 46-51. С. 48. DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-1-8>

забезпечує право на пенсію за віком відповідно до Закону України «Про державну службу»³.

Водночас, О.В. Черкунов зауважив, що після 2016 року пенсії державних службовців для митників були скасовані, що суттєво погіршило соціальне становище колишніх митників і викликало значні правові колізії. На думку автора, скасування цієї гарантії створило ситуацію правової невизначеності та нерівності умов, адже чимало посадових осіб вступали на службу в митні органи, розраховуючи на ті соціальні гарантії, які передбачалися законодавством на момент їхнього призначення⁴.

Правовий аналіз трудових та соціальних гарантій працівників митниці в українському законодавстві також здійснено у праці І. Г. Козуб, Д. А Біленець та І. Б. Факас, де розглянуто питання пенсійного забезпечення митників до та після реформи законодавства про державну службу 2016 року. Авторки зауважують, що Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» є базовим нормативним актом у цій сфері, який регламентує порядок обчислення трудового стажу, призначення пенсій за віком, у разі втрати годувальника, а також пенсій по інвалідності.

Так, «працівники митниці, які не мають статусу державного службовця (зокрема, технічний персонал, контрактні співробітники тощо), підпадають під дію загального пенсійного законодавства.

Водночас посадові особи митниці, які займали посади державної служби до 1 травня 2016 року, мають право на призначення пенсії на умовах, визначених Законом України «Про державну службу», чинним на момент набуття права. Відповідно до пункту 10 розділу XI цього закону, особам, які до 01.05.2016 р. набули необхідний стаж державної служби (не менше 10 років), гарантується право на пенсію державного службовця у порядку, визначеному попереднім Законом від 1993 року. Таким чином, у системі діє подвійний підхід: для «старих» держслужбовців – спецпенсії, для «нових» – загальна солідарна система»⁵, висновують І. Г. Козуб, Д. А Біленець та І. Б. Факас.

З урахуванням положень статті 588 Митного кодексу України, стаж роботи митників зараховується до державної служби незалежно від минулих реорганізацій митних органів, що гарантує збереження їхніх пенсійних прав. Водночас, авторки відмічають тенденцію до уніфікації пенсійного забезпечення працівників митних органів, та звертають увагу на наявність проблем у законодавстві через його фрагментарність і складність практичного застосування.

Доцільно зауважити, що 20.01.2025 р. Велика палата Конституційного Суду України розглянула справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо конституційності статті 90, підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону

³ Черкунов О.В. Правові засади пенсійного забезпечення посадових осіб митних органів України: проблеми та огляд судової практики. *Правова позиція*, 2025. № 1 (46). С. 46-51. С. 48. DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-1.8>

⁴ Там само. С. 49.

⁵ Козуб І.Г., Біленець Д.А., Факас І.Б. Трудові та соціальні гарантії працівників митниці: правовий аналіз українського законодавства. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*, 2025. № 3. Ч. 1. С. 502-508. С. 506. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.1.76>

України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (далі – Закон №889–VIII), частини сьомої статті 21 Закону № 2493–III. Конституційний Суд визнав таким, що не відповідає Конституції України, підпункт 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889–VIII у тім, що у ньому не встановлено перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів для осіб, які у період з 15 березня 2000 року до дня набрання чинності Законом № 889 (30 квітня 2016 року) обіймали посади державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, однак станом на 1 травня 2016 року не мали потрібного стажу для призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723⁶. Ці питання мають бути унормованими на законодавчому рівні із урахуванням приписів Конституції України. Отже, перший крок врегулювання проблеми подвійного підходу для «старих» та «нових» державних службовців вже зроблений.

Вказані праці свідчать про науковий інтерес до цієї теми, однак не розкривають всіх аспектів захисту права на пенсію державного службовця працівників митних органів та проблематики доказування у судових справах цієї категорії.

Найперше, наведемо причини відмов органів Пенсійного фонду України у зарахуванні періоду роботи працівників митних органів до стажу державного службовця, які зафіксовані у судових рішеннях адміністративних судів:

– рішенням ГУ ПФУ в Івано-Франківській області від 24.08.2023 № 241670019483 відмовлено з підстави, що позивач на день набрання чинності Законом № 889-VIII не перебував на посадах, що відносяться до посад державної служби, та не мав 20 років стажу державного службовця. Мотиви такого рішення: посади в митних органах не є посадами державної служби, оскільки в силу статті 3 Закону № 889-VIII його дія не поширюється на осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом. А в період роботи у митних органах позивачу присвоювалися спеціальні звання. Запис про прийняття присяги державного службовця 07.07.1995 у трудовій книжці є, проте відомості про присвоєння рангу державного службовця після прийняття присяги відсутні⁷.

– рішеннями ГУ ПФУ у Вінницькій області від 25.08.2023 № 241670013015⁸ та від 29.01.2025 № 241670000515⁹, а також рішенням ГУ ПФУ в Донецькій

⁶ Суд ухвалив Рішення у справі щодо умов пенсійного забезпечення державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. URL: [https://www.facebook.com/photo/?fbid=1217476273808153&set=a.307802484775541&_cft__\[0\]=AZYxHzJ5q6fWGVzX0wHXCISKRIZ9TxJ9HUEFe65fSY7Q32QAUkHPDUt7NkKUXCPeelCr7Q12TWYEVrLK7AOVRNe_K8Mhp8ZajtZj_pNev3N6evaUbDdZELKNXMYt-s1hMMtch4ldPhZSQ1h1HShPh1YQTBx4PLLe8dv0iEqFPM_07d40UsYaTn1ghMOTfQDFo&_tn_=EH-R](https://www.facebook.com/photo/?fbid=1217476273808153&set=a.307802484775541&_cft__[0]=AZYxHzJ5q6fWGVzX0wHXCISKRIZ9TxJ9HUEFe65fSY7Q32QAUkHPDUt7NkKUXCPeelCr7Q12TWYEVrLK7AOVRNe_K8Mhp8ZajtZj_pNev3N6evaUbDdZELKNXMYt-s1hMMtch4ldPhZSQ1h1HShPh1YQTBx4PLLe8dv0iEqFPM_07d40UsYaTn1ghMOTfQDFo&_tn_=EH-R)

⁷ Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 29.01.2024 р. по справі № 600/6609/23-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116646958>

⁸ Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 05.02.2024 р. по справі № 600/6284/23-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116771233>

⁹ Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 9.08.2025 р. по справі № 600/1185/25-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129618488>

області від 27.01.2025 № 241670015763¹⁰ відмовлено позивачам в переведенні на пенсію державного службовця з мотивів, що посади посадових осіб митних органів не належать до посад, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, оскільки посадовим особам митних органів присвоюються спеціальні звання, а не ранги державних службовців. У разі присвоєння спеціального звання, надбавка за ранг державного службовця не виплачується, а тому, як вважають відповідачі у цих справах, займані позивачем посади не належить до посад, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, визначених статтею 25 Закону № 3723-ХІІ;

– рішенням ГУ ПФУ в Хмельницькій області від 24.08.2023 № 241670005363¹¹ та рішенням ГУ ПФУ в Запорізькій області від 21.01.2025 № 977050150920¹² відмовили з підстав присвоєння позивачам спеціальних звань, а не рангів та у зв'язку з цим відсутністю необхідного стажу державної служби, передбаченого постановою КМУ № 622;

– рішеннями ГУ ПФУ в Донецькій області від 30.01.2025 № 091630020831¹³ та від 31.01.2025 № 091630004628¹⁴ відмовило з підстав не зарахування позивачу до стажу державної служби періодів роботи в органах державної митної служби, коли позивачу були присвоєні персональні чи спеціальні звання;

– рішенням ГУ ПФУ в Дніпропетровській області від 05.02.2025 № 092850009095, позивачу відмовлено у переведенні на пенсію за віком за нормами ЗУ «Про державну службу», оскільки відповідно до пунктів 10, 12 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 889-VIII посади працівників митної служби України, які є посадовими особами і мають спеціальні звання, не належать до категорії посад, зазначених статтею 25 Закону № 3723-ХІІ¹⁵;

– ГУ ПФУ в м. Києві до стажу позивача зарахувало лише період з 01.07.2013 по 31.12.2013, що становить 0 років 06 місяців, що є недостатнім для призначення пенсії державного службовця;¹⁶

– ГУ ПФУ у Полтавській області в рішенні від 05 лютого 2025 № 2416700000722 обґрунтовуючи відсутність підстав для зарахування позивачу до стажу державної служби періоду його роботу в митних органах з 22.11.1993 по 23.11.2025, послалося на те, що періоди роботи в органах державної податкової та митної служби на посадах, на яких присвоювалися спеціальні та/або персональні звання, підлягають зарахуванню лише з 11 серпня 2013 року

¹⁰ Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 08.05.2025 р. по справі № 600/574/25-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/127199895>

¹¹ Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 05.09.2024 р. по справі № 600/6718/23-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/121416022>

¹² Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 04.04.2025 р. по справі № 600/288/25-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/126373887>

¹³ Рішення Івано-Франківського адміністративного суду від 16.05.2025 по справі № 300/1930/25 URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/1274400166>

¹⁴ Там само.

¹⁵ Рішення Івано-Франківського адміністративного суду від 30.07.2025 р. по справі № 300/1942/25 URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/129221292>

¹⁶ Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 29.02.2024 р. по справі № 600/6184/23-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/117378939>

дати набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи»¹⁷.

Підсумуємо, що, окрім таких підстав для відмови у призначенні пенсії державного службовця працівникам митних органів, як проходження служби у митних органах в спеціальних званнях та з присвоєнням рангу інспектора митної служби, територіальні органи ПФУ відмовляють також з причин: 1) не присвоєння рангу державного службовця; 2) зазначені у трудових книжках посади у митних органах не належить до посад, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, визначених статтею 25 Закону № 3723-ХІІ; 3) у разі присвоєння спеціального звання, надбавка за ранг державного службовця не виплачується, отже відсутні підстави для зарахування такого періоду роботи в митних органах до стажу державної служби; 4) періоди роботи в органах Державного митного комітету України, коли присвоювалися персональні звання, не зараховуються до стажу державної служби; 5) згідно статті 3 Закону № 889-VIII його дія не поширюється на осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання. Фактично, різними територіальними органами ПФУ сформовано свої версії відмови у призначенні пенсії державного службовця колишнім працівниками митної служби, на які потрібно давати вичерпні відповіді в обґрунтуванні позовних заяв та інших заявах по суті адміністративних справ.

З власного досвіду авторки, слід навести ще одну доволі цікаву позицію органів Пенсійного фонду України, яка не знайшла відображення у судових рішеннях адміністративних судів. Так, органи Пенсійного фонду України у заявах по суті справи намагаються доводити, що разом із втратою чинності постанови Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 № 283 втратили чинність періоди роботи всіх працівників протягом 1994-2016 років як державних службовців.

Як будь-який нормативно-правовий акт, постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 № 283 має межі чинності в часі. Дійсно, згідно постанови Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 229, постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 № 283 визнана такою, що втратила чинність. Проте, втрата чинності нормативно-правового акту не означає автоматичного скасування чи не визнання всіх дій чи рішень, які були прийняті протягом 1994–2016 років на виконання її положень уповноваженими органами, в тому числі зарахування періодів роботи на визначених нормативно-правовими актами посадах до стажу державної служби.

Загалом, законодавство, що врегульовує порядок віднесення працівників митних органів до посадових осіб які є державними службовцями (стаття 569 Митного кодексу України)¹⁸ є однозначним і цілком зрозумілим. Розбіжності у правовому регулюванні пенсійного забезпечення, що виникають внаслідок суперечливого тлумачення положень Митного кодексу України та Закону

¹⁷ Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 30.06.2025 р. по справі № 600/572/25-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/128504546>

¹⁸ Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n4246>

України «Про державну службу є наслідком «недосконалісті пенсійного законодавства та чергової пенсійної реформи, яка не узгодила норми Закону України від 09.07.2003 р. № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» із іншими законами, які регулюють питання пенсійного забезпечення категорій громадян, які працювали державними службовцями»¹⁹. З часу прийняття цього Закону, кожні доповнення чи зміни до пенсійного законодавства цю проблему не вирішували, а навпаки – створювали їх ще більше і зачіпали все більше коло громадян. На додаток, соціальні гарантії громадян на постійній основі звужуються Законами про Державний бюджет України на відповідний рік. Тому, на наше переконання, видається спірною позиція О.В. Черкунова, І. Г. Козуб, Д. А Біленець та І. Б. Факас про нечіткість чи фрагментарність законодавства з досліджуваного питання. Швидше, слід констатувати, що в органах Пенсійного фонду України діє неписаний принцип одноманітного застосування права, суть якого полягає в обов'язку посадових осіб забезпечувати однакове ставлення до тотожних фактичних обставин. Тому практика розгляду звернень колишніх працівників митних органів про переведення їх на пенсію державного службовця є послідовною та стабільною, без відступу від усталених підходів. Отже залишається лише один спосіб захисту права на пенсію державного службовця, – судовий захист.

2. Законодавче регулювання зарахування до стажу державної служби періодів роботи у митних органах

Законодавче регулювання зарахування до стажу державної служби періодів роботи у митних органах є об'ємним. Адвокату, який надає професійну правничу допомогу в цій категорії справ слід знати періоди реформування митної служби України (Державний митний комітет України, Державна митна служба України, Міністерство доходів і зборів України, Державна фіскальна служба України, Держмитслужба) та відповідне законодавство, яким супроводжувалося регулювання цього процесу. Слід володіти знаннями щодо підзаконних нормативно-правових актів та законодавства з питань проходження державної служби в митних органах України. У рахуванням цього, слід дослідити означене питання з боку аргументування позиції адвоката у судовій справі для захисту права особи, яка працювала у митних органах, на пенсію державного службовця.

Щодо присвоєння персональних та/або спеціальних звань працівникам митних органів.

Податковий кодекс України визначає, що посадові особи контролюючих органів є державними службовцями (ст. 342.4) а контролюючі органи – це податкові та митні органи (ст. 41). Правовий статус посадових осіб контролюючих органів, їх права та обов'язки визначаються Конституцією України, цим Кодексом та Митним кодексом України, а в частині, що не

¹⁹ Остафійчук Л.А. Model decision as a model of judicial precedent in administrative judiciary of Ukraine. Topical Issues of Procedural Law in Ukraine : Scientific monograph. Riga, Latvia : «Baltija Publishing», 2025. 920 p. P. 655-680. P. 665. DOI:10.30525/978-9934-26-538-9-24

регулюється ними, – Законами України «Про державну службу» та «Про запобігання корупції» та іншими законами (ст. 342.6).

Пенсійне забезпечення посадових осіб контролюючих органів здійснюється в порядку та на умовах, передбачених Законом України «Про державну службу». При цьому період роботи зазначених осіб (у тому числі тих, яким присвоєні спеціальні звання) у контролюючих органах зараховується до стажу державної служби та стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, що дає право на призначення пенсії відповідно до «Про державну службу» незалежно від місця роботи на час досягнення віку, передбаченого зазначеним Законом (ст. 344.1)²⁰.

Загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті, визначав Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII до набрання чинності новим законом з питань державної служби у 2015 році.

Відповідно до статті 1 Закону № 3723-XII, державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Відповідно до частини другої статті 9 Закону № 3723-XII регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України²¹.

Спеціальним законом, що визначає статус державної митної служби в Україні, її функції та правові основи діяльності, є Митний кодекс України.

Згідно статті 569 Митного кодексу України посадові особи митних органів є державними службовцями. Правове становище посадових осіб митних органів визначається цим Кодексом, а в частині, не врегульованій ним, – законодавством про державну службу та іншими актами законодавства України.

Особи, вперше прийняті на службу до митних органів на посади, які передбачають виконання завдань, зазначених у статті 544 цього Кодексу, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів, приймають Присягу державних службовців, якщо раніше вони не приймали такої Присяги²².

Таким чином, посадові особи митних органів, які займають посади в державних органах щодо практичного виконання завдань і функцій держави (зокрема у сфері митної політики), одержують заробітну плату за рахунок державного бюджету, а отже, перебувають на державній службі та є державними службовцями.

²⁰ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1080>

²¹ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>

²² Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n4246>

Частиною першою статті 588 Митного кодексу України визначено, що пенсійне забезпечення посадових осіб митних органів здійснюється в порядку та на умовах, передбачених Законом України «Про державну службу». При цьому період роботи (служби) зазначених осіб (у тому числі тих, яким присвоєні спеціальні звання) в митних органах зараховується до стажу державної служби та до стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, що дає право на призначення пенсії відповідно до Закону України «Про державну службу», незалежно від місця роботи на час досягнення віку, передбаченого зазначеним Законом²³.

Таким чином, посадові особи митних органів, яким присвоєно спеціальні звання, є державними службовцями зі спеціальним статусом, а тому період проходження такої служби в митних органах зараховується до стажу державної служби, який дає право на набуття пенсії державного службовця відповідно до статті 37 Закону № 3723-XII.

Висновки аналогічного характеру викладено в постановках Верховного Суду від 04.04.2018 у справі № 822/524/18²⁴, від 10.07.2018 у справі № 591/6970/16-а²⁵.

Пунктом 8 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 889-VIII передбачено, що стаж державної служби за періоди роботи (служби) до набрання чинності цим Законом обчислюється у порядку та на умовах, установлених на той час законодавством.²⁶

Порядком обчислення стажу державної служби, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 283 від 03.05.1994 (чинного до 01.05.2016) визначались посади і органи, час роботи в яких зараховується до стажу державної служби.

Так, відповідно до пункту 2 вказаного Порядку до стажу державної служби зараховується робота (служба), зокрема, на посадах керівних працівників і спеціалістів в апараті органів прокуратури, судів, нотаріату, дипломатичної служби, митного контролю, внутрішніх справ, служби безпеки, розвідувальних органів, інших органів управління військових формувань, Держспецзв'язку, Адміністрації Держспецтрансслужби, державної податкової та контрольно-ревізійної служби, Держфінінспекції, її територіальних органів, а відповідно до пункту 3 цього ж Порядку до стажу державної служби включається час військової служби у збройних Силах та інших військових формуваннях²⁷.

Аналогічні положення щодо віднесення посадових осіб митних органів до державних службовців та пенсійного забезпечення посадових осіб митних

²³ Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n4246>

²⁴ Постанова Верховного Суду від 04.04.2018 по справі № 822/524/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73194559>

²⁵ Там само.

²⁶ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

²⁷ Про порядок обчислення стажу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 № 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/283-94-%D0%BF#Text>

органів в порядку та на умовах, передбачених Законом України «Про державну службу», передбачені і Митним кодексом України.

Відповідно до статті 573 Митного кодексу України, посадовим особам митних органів присвоюються такі спеціальні звання: 1) дійсний державний радник митної служби; 2) державний радник митної служби I рангу; 3) державний радник митної служби II рангу; 4) державний радник митної служби III рангу; 5) радник митної служби I рангу; 6) радник митної служби II рангу; 7) радник митної служби III рангу; 8) інспектор митної служби I рангу; 9) інспектор митної служби II рангу; 10) інспектор митної служби III рангу; 11) інспектор митної служби IV рангу; 12) молодший інспектор митної служби.

Спеціальні звання митної служби присвоюються довічно. Позбавлення спеціальних звань здійснюється виключно за вироком суду у випадках, передбачених Кримінальним кодексом України²⁸.

Крім цього, Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 04.07.2013 № 405-VII, прямо встановлює, що період роботи (служби) посадових осіб (у тому числі тих, яким присвоювалися спеціальні та/або персональні звання) у митних органах та організаціях зараховується до стажу державної служби та стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, що дає право на призначення пенсії відповідно до Закону України «Про державну службу» незалежно від місця роботи на час досягнення віку, передбаченого Законом України «Про державну службу»²⁹.

До 23 жовтня 2013 року в органах митного контролю посадовим особам присвоювалися персональні звання, що визначались постановою Верховної Ради України від 05 лютого 1992 року за № 2099-XII «Про персональні звання державної митної служби України». А саме: «дійсний державний радник митної служби»; «державний радник митної служби I рангу»; «державний радник митної служби 2 рангу»; «державний радник митної служби 3 рангу»; «радник митної служби 1 рангу»; «радник митної служби 2 рангу»; «радник митної служби 3 рангу»; «інспектор митної служби 1 рангу»; «інспектор митної служби 2 рангу»; «інспектор митної служби 3 рангу»³⁰.

Процедуру присвоєння спеціальних звань посадовим особам органів доходів і зборів та осіб, уповноважених їх присвоювати, визначено Порядком присвоєння спеціальних звань посадовим особам органів доходів і зборів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2013 року № 839 (далі – Порядок № 839) (постанова втратила чинність у частині, що стосується присвоєння спеціальних звань посадовим особам митних органів згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 року № 501).

²⁸ Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n4246>

²⁹ Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи :Закон України від 04.07.2013 № 405-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-18#Text>

³⁰ Про персональні звання державної митної служби України: постанова Верховної Ради України від 05.02.1992 № 2099-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2099-12#Text>

Згідно з пунктом 9 Порядку № 839, посадовій особі, яка перебувала на державній службі та вперше призначена на посаду в органах доходів і зборів, присвоюється спеціальне звання за посадою, на яку призначено особу, з урахуванням встановленого співвідношення рангів державних службовців.

Особам, які приймаються на роботу до органів доходів і зборів та яким раніше присвоєно спеціальні звання державної податкової або митної служби, спеціальні звання присвоюються з урахуванням співвідношення, визначеного законом.

За приписами пункту 3 Порядку № 839, до строку перебування у спеціальному званні зараховується період роботи в органах доходів і зборів у спеціальному званні (ранзі державного службовця), а також строк перебування у спеціальному званні (ранзі державного службовця) посадових осіб державної податкової та державної митної служби, крім посадових осіб, яким у період роботи в органах доходів і зборів спеціальне звання було присвоєно достроково.³¹

Пунктом 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 04.07.2013 № 405-VIII встановлено співвідношення між спеціальними званнями працівників митниць та органів доходів і зборів.

Так, звання «Інспектор митної служби 1 рангу» відповідає званню «Інспектор податкової та митної справи I рангу», «Радник митної служби 3 рангу» відповідає званню «Радник податкової та митної справи III рангу», «Радник митної служби 2 рангу» відповідає званню «Радник податкової та митної справи II рангу», «Радник митної служби 1 рангу» відповідає званню «Радник податкової та митної справи I рангу»³².

Спеціальне звання інспекторів митної служби та радників митної служби відповідають рангам державних службовців згідно додатку № 6 Порядку про співвідношення між рангами державних службовців і спеціальними званнями працівників посадових осіб органів доходів і зборів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 306³³.

Отже, посадові особи митних органів, яким присвоєно персональні та/або спеціальні звання є державними службовцями зі спеціальним статусом, а тому період проходження служби в митних органах має зараховуватися до стажу державної служби, який дає право на пенсію за віком відповідно до Закону України «Про державну службу».

³¹ Про спеціальні звання посадових осіб органів доходів і зборів: постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 839. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/839-2013-%D0%BF#Text>

³² Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи :Закон України від 04.07.2013 № 405-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-18#Text>

³³ Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text>

Щодо віднесення посад державної служби в митних органах до категорій посад державних службовців.

Частиною 3 статті 37 Закону № 3723-ХІІ визначено, що віднесення існуючих посад державних службовців, не перелічених у цій статті, а також віднесення до відповідної категорії нових посад державних службовців проводиться Кабінетом Міністрів України за погодженням з відповідним державним органом³⁴.

Такою постановою Кабінету Міністрів України була постанова від 14 серпня 2013 р. № 703 «Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» (втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 року № 465). У Додатку 24 цієї постанови було визначено Перелік посад працівників апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органів, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, згідно якого посади начальника відділу, начальника служби, його заступника, заступника начальника служби – начальника відділу, завідувача сектору територіального органу в областях відносяться до п'ятої категорії посад державних службовців, а посади начальника відділу, начальника служби, його заступника, заступника начальника служби – начальника відділу, завідувача сектору територіального органу в районах та містах обласного значення, спеціаліста територіального органу – до шостої категорії³⁵.

Згідно ст. 545 Митного кодексу України (2012), Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, спрямовує, координує та контролює діяльність митниць, здійснює інші повноваження, передбачені цим Кодексом та іншими законами України, в межах своїх повноважень видає накази, організує та контролює їх виконання.

Відповідно до ст. 546 Митного кодексу України (2012), митниця є митним органом, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на митні органи. Митниця є територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику³⁶.

Таким чином, посади державних службовців територіального митного органу було віднесено до п'ятої та шостої категорії посад державних службовців.

Щодо рангів державних службовців у працівників митних органів.

20 квітня 2016 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення

³⁴ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>

³⁵ Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 703. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-2013-%D0%BF#Text>

³⁶ Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n4246>

між рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями». Зокрема, пунктом 2 цього Порядку визначено, що особі, яка має військове звання, дипломатичний ранг чи інше спеціальне звання та призначається на посаду державного службовця, присвоюється ранг відповідно до співвідношення між рангами державних службовців і військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями. Так, спеціальне звання інспекторів митної служби та радників митної служби відповідають рангам державних службовців згідно додатку № 6 Порядку про співвідношення між рангами державних службовців і спеціальними званнями працівників посадових осіб органів доходів і зборів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 306³⁷.

Отже, право на призначення пенсії державного службовця не залежить від того, чи особі, яка працювала у митних органах, було присвоєно персональне та/або спеціальне звання, адже ці звання відповідають рангам державного службовця згідно вказаної постанови Кабінету Міністрів України.

Щодо суб'єкта, уповноваженого обчислювати стаж державної служби.

Згідно пункту 2 Порядку обчислення стажу державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 229, обчислення стажу державної служби здійснює служба управління персоналом державного органу³⁸.

Отже, Пенсійний фонд України і його територіальні органи не уповноважені на обчислення стажу державної служби осіб, які не перебували з ними у трудових відносинах. Уповноваженим органом для обчислення стажу державної служби працівників митних органів є відповідні митниці, з якою особи перебувають або перебували у трудових відносинах.

Наказом Міністерства фінансів України від 13.05.2015 № 4 «Про затвердження форми Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків – фізичних осіб, і сум утриманого з них податку, а також сум нарахованого єдиного внеску і Порядку заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків – фізичних осіб, і сум утриманого з них податку, а також сум нарахованого єдиного внеску» затверджено Додаток Дб до Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків – фізичних осіб, і сум утриманого з них податку, а також сум нарахованого єдиного внеску та Додаток 3 до Порядку заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників

³⁷ Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text>

³⁸ Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF#Text>

податків – фізичних осіб, і сум утриманого з них податку, а також сум нарахованого єдиного внеску³⁹.

Основна функція Додатку Д 6 – інформування Пенсійного фонду України про наявність спеціального стажу для окремих категорій застрахованих осіб. А Додаток 3 визначає «Код підстави для обліку стажу» окремим категоріям осіб відповідно до закону. Цей додаток заповнюється та подається бухгалтерською службою при сплаті єдиного соціального внеску. Після чого, відомості про наявність у особи спеціального стажу відображаються у індивідуальних відомостях про застраховану особу в Реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування пенсійного фонду України. Зокрема, під кодом «ЗДС037A1» зазначається стаж «Державних службовців, які досягли встановленого законодавством України пенсійного віку, в період роботи на державній службі, 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». Цю інформацію можна отримати за допомогою застосунок Дія – форма ОК-5.

Отже, стаж державної служби працівників митних органів вже визначений та підтверджений документально у формі ОК-5, що додатково підтверджує право такої особи на пенсію державного службовця.

3. Правові підстави призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ

З 01 травня 2016 року Закон № 889-VIII визначив, що пенсійне забезпечення державних службовців регулюється статтею 90 та пунктом 10 та 12 Прикінцевих та перехідних положень цього Закону.

Статтю 90 Закону № 889-VIII визначено, що пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Відповідно до пункту 10 розділу XI Прикінцеві та перехідні положення Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII державні службовці, які на день набрання чинності цим Законом (01.05.2016) 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» та актами Кабінету Міністрів України, мають право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону № 3723-ХІІ у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців.

³⁹ Про затвердження форми Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків – фізичних осіб, і сум утриманого з них податку, а також сум нарахованого єдиного внеску і Порядку заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків – фізичних осіб, і сум утриманого з них податку, а також сум нарахованого єдиного внеску: наказ Міністерства фінансів України від 13.05.2015 № 4. URL: <https://tax.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/nakazi/63719.html>

Пунктом 12 розділу XI Прикінцеві та перехідні положення Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII встановлено, 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» та актами Кабінету Міністрів України, зберігається право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців⁴⁰.

Тобто, Прикінцевими та перехідними положеннями Закону № 889-VIII передбачено, що за наявності в особи станом на 01.05.2016 певного стажу державної служби (10 років для осіб, що на зазначену дату займали посади державної служби, або 20 років стажу державної служби незалежно від того, чи працювала особа станом на 01.05.2016 на посаді державного службовця), така особа зберігає право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону № 3723-XII, але за певної додаткової умови: у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців.

Важливо відмітити, що, згідно пункту 8 розділу XI Прикінцевих та перехідних положень Закону № 889-VIII, стаж державної служби за періоди роботи (служби) до набрання чинності цим Законом обчислюється у порядку та на умовах, установлених на той час законодавством⁴¹.

Також, статтею 37 Закону № 3723-XII встановлено ще дві вимоги, дотримання яких є обов'язковими для вирішення питання щодо призначення пенсії державного службовця. Так, на одержання пенсії державних службовців мають право чоловіки, які досягли віку 62 роки, та жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», 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»⁴² (далі – Закон № 1058-IV).

Тобто, для чоловіків вимогу щодо віку 62 років встановлено Законом № 3723-XII, водночас, для жінок віковий критерій становить 60 років згідно статті 26 Закону № 1058-IV. Зрозуміло, що ці дані визначаються за паспортними даними осіб.

Щодо страхового стажу, то абзац перший частини першої статті 28 Закону № 1058-IV визначає, що у чоловіків страховий стаж має бути 35 років, а у жінок – 30 років⁴³. Наявність відповідного страхового стажу до січня 2004 – встановлюється органами Пенсійного фонду України за даними трудової

⁴⁰ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

⁴¹ Там само.

⁴² Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>

⁴³ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>

книжки особи та іншими наданими документами. З 1 січня 2004 року страховий стаж обчислюється автоматично за даними персоналізованого обліку Пенсійного фонду України.

Отже, для визначення права працівника митного органу на пенсію державного службовця адвокатуві слід перевірити:

- у чоловіків – досягнення 62-річного віку, 35 років страхового стажу та 20 років роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців;
- у жінок – досягнення 60-річного віку, 30 років страхового стажу та 20 років роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців.

Водночас, якщо працівник митного органу є особою з інвалідністю I або II групи, адвокатуві слід враховувати правову позицію Великої Палати Верховного Суду, висловлену за результатами розгляду зразкової справи, яка у постанові від 13.02.2019 у справі № 822/524/18 зазначила: «за приписами частини 9 статті 37 Закону № 3723-XII визначено, що пенсія по інвалідності у розмірах, передбачених ч. 1 цієї статті, призначається за наявності страхового стажу, встановленого для призначення пенсії по інвалідності відповідно до Закону № 1058-IV особам, визнаним інвалідами I або II групи у період перебування на державній службі, які мають стаж державної служби не менше 10 років, а також особам з числа інвалідів I або II групи незалежно від часу встановлення їм інвалідності, які мають не менше 10 років стажу державної служби на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, якщо безпосередньо перед зверненням за призначенням такої пенсії вони працювали на зазначених посадах. Пенсія по інвалідності відповідно цього Закону, призначається незалежно від причини інвалідності за умови припинення державної служби.

Щодо застосування у сукупності норм, визначених пунктами 10, 12 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положень» Закону № 889-VIII, і норми, передбаченої частиною 1 статті 37 Закону № 3723-XII, які визначають умови для призначення пенсії державного службовця, а саме: вік, стаж державного службовця і страховий стаж, – то Велика Палата Верховного Суду вважає такі доводи необґрунтованими, оскільки Закон № 1058-IV не пов'язує нарахування пенсії по інвалідності з такою умовою, як досягнення певного віку. При цьому орган пенсійного фонду, як суб'єкт владних повноважень, трактує норми Закону № 1058-IV на свій розсуд, і віддає перевагу найменш сприятливому для позивачки тлумаченню законодавства України»⁴⁴.

Відповідно до частини 10 статті 290 КАС України Велика Палата Верховного Суду у постанові зазначила ознаки цієї типової справи:

- а) позивач – особа, яка займає (або займала) посаду держслужби та якій встановлена інвалідність;
- б) відповідач – територіальний орган Пенсійного фонду України;
- в) предмет спору – вимога зобов'язати відповідача призначити пенсію по інвалідності державного службовця відповідно до ст. 37 Закону № 3723.

⁴⁴ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.02.2019 по справі № 822/524/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80147824>

Висновки Великої Палати Верховного Суду в цій зразковій справі належить застосовувати в адміністративних справах щодо звернення осіб до суду з позовами до територіальних органів Пенсійного фонду України з вимогами призначити пенсію по інвалідності державного службовця відповідно до статті 37 Закону № 3723.

На інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі, можуть впливати відмінності в обставинах справи, зокрема щодо стажу позивача⁴⁵. Мається на увазі мінімальний страховий стаж особи, наявність якого є обов'язковим для призначення пенсії по інвалідності.

Отже, для визначення права працівника митного органу, який є особою з інвалідністю I чи II групи, на пенсію державного службовця, адвокатуві слід перевірити наявність документа, що підтверджує інвалідність I чи II групи у особи, наявність стажу на посаді державної служби понад 20 років, та з'ясувати, чи перед зверненням за призначенням пенсії особа працювала на посаді, віднесеній до посад державних службовців.

4. Правові підстави для заявлення позовної вимоги щодо переходу на пенсію державного службовця у розмірі 60 відсотків заробітку, зазначеного у довідці (довідках) митного органу, відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII

Статтею 19 Конституції України встановлено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України⁴⁶.

Відповідно до статті 37 Закону № 3723-XII, пенсія державним службовцям призначається в розмірі 60 відсотків суми їх заробітної плати, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, – у розмірі 60 відсотків заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування⁴⁷.

Згідно пункту 4 Порядку призначення пенсій деяким категоріям осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2016 № 622 «Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб», пенсія

⁴⁵ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.02.2019 по справі № 822/524/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80147824>

⁴⁶ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁴⁷ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>

державним службовцям призначається 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 страхування⁴⁸.

Таким чином, статтею 37 Закону № 3723-ХІІ та пунктом 4 Порядку призначення пенсій деяким категоріям осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2016 № 622 визначено лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень.

Проте, працівники органів Пенсійного фонду України вважають, що виключно їм належить право визначення розміру пенсії державного службовця, тому що це є їх дискреційними повноваженнями.

У справі № 1840/2970/18 «43. Верховний Суд зазначає, що дискреція це не обов'язок, а повноваження адміністративного органу, оскільки юридична концепція дискреції передбачає можливість вибору між альтернативними способами дій та/або бездіяльністю. У разі, якщо законодавство передбачає прийняття лише певного конкретного рішення, то це не є реалізацією дискреції (повноважень), а є виконанням обов'язку.

44. Дискреція є необхідною та безальтернативною для управлінської діяльності адміністративного органу юридичною конструкцією, завдяки якій вирішується низка важливих завдань, центральними з яких є забезпечення справедливої, ефективної та орієнтованої на індивідуальні потреби приватної особи правозастосовної та правотворчої діяльності названих суб'єктів.

45. Дискреція не є довільною; вона завжди здійснюється відповідно до закону (права), оскільки згідно з частиною другою статті 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

46. Зв'язаність дискреції адміністративного органу законом (правом) робить можливим здійснення адміністративними судами перевірки рішень (дій), прийнятих адміністративним органом внаслідок реалізації дискреційних повноважень.

47. У рішеннях Європейського суду з прав людини склалася практика, яка підтверджує, що дискреційні повноваження не повинні використовуватися свавільно, а суд повинен контролювати рішення, прийняті на підставі реалізації дискреційних повноважень, максимально ефективно (див. рішення у справі «Hasan and Chaush v. Bulgaria» № 30985/96).

⁴⁸ Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2016 № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2016-%D0%BF#Text>

48. Згідно з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2, прийнятої 11.03.1980, державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, як дискреційне повноваження слід розуміти повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою дискреції, тобто, коли такий орган може обрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за певних обставин.

49. Таким чином, дискреція – це елемент управлінської діяльності. Вона пов'язана з владними повноваженнями і їх носіями органами – державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Дискрецію не слід ототожнювати лише з формалізованими повноваженнями, вона характеризується відсутністю однозначного нормативного регулювання дій суб'єкта. На законодавчому рівні поняття «дискреційні повноваження» суб'єкта владних повноважень відсутні. У судовій практиці сформовано позицію щодо поняття дискреційних повноважень, під якими слід розуміти такі повноваження, коли у межах, які визначені законом, адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибрати один з кількох варіантів конкретного правомірного рішення. Водночас, повноваження державних органів не є дискреційними, коли є лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Тому, у разі настання визначених законодавством умов відповідач зобов'язаний вчинити конкретні дії і, якщо він їх не вчиняє, його можна зобов'язати до цього в судовому порядку.

50. Тобто, дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти, чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору будь-ким.

51. Адміністративний суд, перевіряючи рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень на відповідність, закріпленим частиною другою статті 2 КАС України критеріям, не втручається у дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за названими критеріями.

Завдання адміністративного судочинства полягає не у забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше було б порушено принцип розподілу влади.

52. Проте, з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (рішення по справі «Олссон проти Швеції» від 24.03.1988), встановлено, що запорукою вірного застосування дискреційних повноважень є високий рівень правової культури державних службовців.

53. Закон вимагає, щоб він був доступний для особи і вона також могла передбачити наслідки його застосування до неї, та щоб закон не суперечив принципів верховенства права. В національному праві має існувати засіб правового захисту від свавільного втручання з боку державних органів у права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Небезпека свавілля є особливо очевидною, коли виконавча влада здійснює свої функції закрито (рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Гавенда проти Польщі» від 14.03.2002).

54. Аналогічна правова позиція висловлена у постанові Верховного Суду від 24.12.2020 у справі № 802/1286/18-а.⁴⁹

Водночас, ч. 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено, що здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов:

1) дискреційне повноваження передбачено законом;

2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;

3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом;

4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків⁵⁰.

Тому, коли органи Пенсійного фонду України у заявах по суті справи зауважують на передчасність заявленню позовної вимоги щодо зобов'язання призначення пенсії у розмірі 60 відсотків заробітку, зазначеного у довідці (довідках) митного органу, адвокатів слід вказувати на порушення частини 3 статті 6 Закону України «Про адміністративну процедуру», так як Закони України № 3723-ХІІ та № 889-VІІІ при призначенні пенсії державного службовця визначають лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень.

Слід відмітити, що не у кожному випадку адміністративні суди задовольняють цю вимогу прохальної частини позовної заяви повністю. Частіше резолютивна частина судового рішення зобов'язує територіальний орган Пенсійного фонду України невідкладно повторно розглянути заяву позивача про переведення на пенсію за віком відповідно до Закону України «Про державну службу», із врахуванням висновків суду. Водночас у мотивувальній частині судового рішення сформовано висновок, що відповідачу при повторному розгляді заяви особи про переведення на пенсію за віком відповідно до Закону України «Про державну службу» слід також врахувати положення статті 37 Закону № 3723-ХІІ щодо призначення пенсії у розмірі 60 відсотків від заробітку, зазначеного у довідці (довідках) митниці⁵¹. В цьому випадку адміністративний суд вважав, що суд не може зобов'язати призначити пенсію, оскільки саме на пенсійний орган покладено обов'язок обрахування стажу роботи особи та встановлення всіх необхідних умов для призначення пенсії.

⁴⁹ Постанова Верховного Суду від 15.12.2021 по справі № 1840/2970/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>

⁵⁰ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 №2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

⁵¹ Рішення Івано-Франківського адміністративного суду від 15.09.2025 р. по справі № 300/8483/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130207853>

Не зважаючи на це, саме такий спосіб захисту порушених прав працівника митного органу на пенсію державного службовця відповідає об'єкту порушеного права й у спірних правовідносинах є достатнім та необхідним, незважаючи на те, що адміністративні суди застосовують його з обережністю.

ВИСНОВКИ

Законодавче регулювання питань проходження служби в митних органах і пенсійного забезпечення посадових осіб митниці є достатньо чітким та комплексним. Правові колізії виникають не через фрагментарність нормативної бази, а внаслідок її некоректного застосування органами Пенсійного фонду України та ігнорування спеціальних норм Митного кодексу України щодо проходження державної служби в митних органах.

Аналіз законодавства України та судової практики свідчить, що посадові особи митних органів відповідно до Митного кодексу України є державними службовцями зі спеціальним правовим статусом, а період проходження ними служби у персональних чи спеціальних званнях підлягає зарахуванню до стажу державної служби, який дає право на призначення пенсії державного службовця.

Відмови територіальних органів Пенсійного фонду України у зарахуванні періодів роботи в митних органах до стажу державної служби мають системний характер та ґрунтуються на звужувальному і вибіркового тлумаченні норм законодавства. Проте, органи Пенсійного фонду України не наділені повноваженнями з обчислення стажу державної служби та не можуть підмінити собою відповідні кадрові служби митних органів.

Право колишніх працівників митних органів на пенсію державного службовця відповідно до статті 37 Закону № 3723-ХІІ зберігається за умови наявності необхідного віку, страхового стажу та стажу державної служби, визначеного з урахуванням законодавства, чинного на момент проходження служби. За умови дотримання працівником митного органу цих критеріїв у сукупності, органи Пенсійного фонду України зобов'язані позитивно вирішити питання щодо переходу такої особи на пенсію державного службовця у розмірі 60 відсотків суми їх заробітної плати, вказаної у довідці (довідках) митного органу, що свідчить про відсутність дискреційних повноважень органів Пенсійного фонду України щодо визначення права на пенсію державного службовця чи її розміру.

Судовий захист залишається основним і фактично єдиним ефективним способом поновлення порушеного права на пенсію державного службовця для осіб, які проходили службу в митних органах, що зумовлює необхідність належного обґрунтування позовних вимог із посиланням на норми матеріального права та усталену судову практику Верховного Суду.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено причини відмов територіальних органів Пенсійного фонду України у зарахуванні до стажу державної служби періодів роботи осіб у митних органах та, як наслідок, у призначенні пенсії державного службовця відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. Проаналізовано наукові підходи до проблематики пенсійного

забезпечення посадових осіб митних органів, чинне та ретроспективне законодавство у сфері державної служби, митної та пенсійної політики, а також судову практику адміністративних судів і Верховного Суду.

На підставі узагальнення судових рішень виокремлено типові причини органів Пенсійного фонду України, зокрема посилення на присвоєння спеціальних або персональних звань замість рангів державних службовців, не віднесення посад у митних органах до відповідних категорій посад державної служби, а також на обмежувальне тлумачення положень Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. Доведено, що така практика ґрунтується не на прогалинах чи фрагментарності законодавства, а на помилковому та звужувальному тлумаченні норм Митного кодексу України, законодавства про державну службу та пенсійне забезпечення.

Обґрунтовано, що посадові особи митних органів, у тому числі ті, яким присвоювалися персональні або спеціальні звання, є державними службовцями зі спеціальним правовим статусом, а періоди їх служби підлягають зарахуванню до стажу державної служби. Зроблено висновок про відсутність у органів Пенсійного фонду України дискреційних повноважень у питаннях визначення права та розміру пенсії державного службовця за наявності передбачених законом умов, а також про пріоритет судового захисту як основного способу поновлення порушених пенсійних прав колишніх працівників митних органів.

Ключові слова: дискреція; суб'єкти правозастосування, суд, адміністративна справа, судові рішення, рішення суб'єкта владних повноважень, адміністративна процедура, пенсія, митні органи

Література

1. Черкунов О.В. Правові основи соціального забезпечення посадових осіб митних органів: проблеми та перспективи. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*, 2025. № 1. С. 247-551. С. 550. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.91>

2. Черкунов О.В. Правові засади пенсійного забезпечення посадових осіб митних органів України: проблеми та огляд судової практики. *Правова позиція*, 2025. № 1 (46). С. 46-51. С. 48. DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-1.8>

3. Козуб І.Г., Біленець Д.А., Факас І.Б. Трудові та соціальні гарантії працівників митниці: правовий аналіз українського законодавства. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*, 2025. № 3. Ч. 1. С. 502-508. С. 506. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.1.76>

4. Суд ухвалив Рішення у справі щодо умов пенсійного забезпечення державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. URL: [https://www.facebook.com/photo/?fbid=1217476273808153&set=a.307802484775541&__cft__\[0\]=AZYxHzl5q6fWGVzx0wHXCSKRIZ9TxJ9HUEFe65fSY7Q32QAUkrHPDUt7NkKUXCPeelCr7Ql2TWYEVrLK7AOVRNe_K8Mhp8ZajtZj_pPnev3N6evaUbDdZELKNXMYt-s1hMMtch4ldPhZSQ1h1HShpH1YQTBx4PLLe8dv0iEqFPM_07d40UsYaTn1ghMOTfqDFo&__tn__=EH-R](https://www.facebook.com/photo/?fbid=1217476273808153&set=a.307802484775541&__cft__[0]=AZYxHzl5q6fWGVzx0wHXCSKRIZ9TxJ9HUEFe65fSY7Q32QAUkrHPDUt7NkKUXCPeelCr7Ql2TWYEVrLK7AOVRNe_K8Mhp8ZajtZj_pPnev3N6evaUbDdZELKNXMYt-s1hMMtch4ldPhZSQ1h1HShpH1YQTBx4PLLe8dv0iEqFPM_07d40UsYaTn1ghMOTfqDFo&__tn__=EH-R)

5. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 29.01.2024 р. по справі № 600/6609/23-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116646958>

6. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 05.02.2024 р. по справі № 600/6284/23-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/116771233>
7. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 9.08.2025 р. по справі № 600/1185/25-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/129618488>
8. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 08.05.2025 р. по справі № 600/574/25-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/127199895>
9. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 05.09.2024 р. по справі № 600/6718/23-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/121416022>
10. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 04.04.2025 р. по справі № 600/288/25-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/126373887>
11. Рішення Івано-Франківського адміністративного суду від 16.05.2025 по справі № 300/1930/25 URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/127400166>
12. Рішення Івано-Франківського адміністративного суду від 16.05.2025 по справі № 300/1935/25 URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/127400147>
13. Рішення Івано-Франківського адміністративного суду від 30.07.2025 р. по справі № 300/1942/25 URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/129221292>
14. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 29.02.2024 р. по справі № 600/6184/23-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/117378939>
15. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 30.06.2025 р. по справі № 600/572/25-а. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/128504546>
16. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n4246>
17. Остафійчук Л.А. Model decision as a model of judicial precedent in administrative judiciary of Ukraine. Topical Issues of Procedural Law in Ukraine : Scientific monograph. Riga, Latvia : «Baltija Publishing», 2025. 920 p. P. 655-680. P. 665. DOI:10.30525/978-9934-26-538-9-24
18. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1080>
19. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>
20. Постанова Верховного Суду від 04.04.2018 по справі № 822/524/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73194559>
21. Постанова Верховного Суду від 10.07.2018 по справі № 591/6970/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75227579>
22. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
23. Про порядок обчислення стажу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 № 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/283-94-%D0%BF#Text>
24. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи :Закон України від 04.07.2013 № 405-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-18#Text>
25. Про персональні звання державної митної служби України: постанова Верховної Ради України від 05.02.1992 № 2099-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2099-12#Text>

26. Про спеціальні звання посадових осіб органів доходів і зборів: постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 839. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/839-2013-%D0%BF#Text>

27. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text>

28. Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 703. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-2013-%D0%BF#Text>

29. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF#Text>

30. Про затвердження форми Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків – фізичних осіб, і сум утриманого з них податку, а також сум нарахованого єдиного внеску і Порядку заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків – фізичних осіб, і сум утриманого з них податку, а також сум нарахованого єдиного внеску: наказ Міністерства фінансів України від 13.05.2015 № 4. URL: <https://tax.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/nakazi/63719.html>

31. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>

32. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.02.2019 по справі № 822/524/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80147824>

33. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

34. Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2016 № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2016-%D0%BF#Text>

35. Постанова Верховного Суду від 15.12.2021 по справі № 1840/2970/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>

36. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 No2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

37. Рішення Івано-Франківського адміністративного суду від 15.09.2025 р. по справі № 300/8483/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130207853>

Information about the author:

Ostafichuk Liudmyla Aurelivna,

Candidate of Law Sciences,

Associate Professor Department of Procedural Law

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University,

2, Kotsiubynskoho St., Chernivtsi, 58000, Ukraine