



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про пенсійне забезпечення" та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України "Про пенсійне забезпечення", "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", "Про державну службу", "Про судову експертизу", "Про Національний банк України", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про статус народного депутата України", "Про дипломатичну службу", "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", "Про Кабінет Міністрів України", "Про прокуратуру", а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР

м. Київ
4 червня 2019 року
№ 2-р/2019

Справа № 1-13/2018(1844/16, 3011/16)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни - головуючої,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гульгая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича - доповідача,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тулицького Олександра Миколайовича - доповідача,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 року № 1788-ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 3, ст. 10) зі змінами (далі - Закон № 1788) та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону № 1788, законів України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 28 лютого 1991 року № 796-ХІІ (Відомості Верховної Ради Української РСР, 1991 р., № 16, ст. 200) зі змінами (далі - Закон № 796), "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 29, ст. 399) зі змінами (далі - Закон № 2262), "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490) зі змінами (далі - Закон № 3723), "Про судову експертизу" від 25 лютого 1994 року № 4038-ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 28, ст. 232) зі змінами (далі - Закон № 4038), "Про Національний банк України" від 20 травня 1999 року № 679-ХІV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 29, ст. 238) зі змінами (далі - Закон № 679), "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 року № 2493-ІІІ (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 33, ст. 175) зі змінами (далі - Закон № 2493), "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 року № 2790-ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 3, ст. 17) зі змінами (далі - Закон № 2790), "Про дипломатичну службу" від 20 вересня 2001 року № 2728-ІІІ (Відомості

Верховної Ради України, 2002 р., № 5, ст. 29) зі змінами (далі - Закон № 2728), "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2003 року № 1058-IV (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., №№ 49-51, ст. 376) зі змінами (далі - Закон № 1058), "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 року № 794-VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 13, ст. 222) зі змінами (далі - Закон № 794), "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2-3, ст. 12) зі змінами (далі - Закон № 1697), а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 37, ст. 283), зі змінами (далі - Положення).

Заслухавши суддів-доповідачів та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. До Конституційного Суду України звернулися 45 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзаців першого, дванадцятого - двадцять шостого пункту "а" статті 54, абзаців першого, дванадцятого - двадцять п'ятого пункту "е", пункту "ж" статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 24 грудня 2015 року № 911-VIII (далі - Закон № 911).

Відповідно до змін, внесених Законом № 911, право на пенсію за вислугу років набувається за умови досягнення певного віку для:

- працівників льотного та льотно-випробного складу (пункт "а" статті 54 Закону № 1788);
- працівників освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення (пункт "е" статті 55 Закону № 1788);
- артистів театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів (пункт "ж" статті 55 Закону № 1788).

Відповідно до положень пункту "а" статті 54 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали такі категорії робітників і службовців авіації, а також льотно-випробного складу, незалежно від відомчої підпорядкованості підприємств, установ і організацій, в яких вони зайняті:

"а) працівники льотного і льотно-випробного складу за наявності вислуги років на цих посадах станом на 1 квітня 2015 не менше 25 років у чоловіків і не менше 20 років у жінок та після цієї дати при набутті вислуги років на цих посадах:

з 1 квітня 2015 року по 31 березня 2016 року - не менше 25 років 6 місяців у чоловіків і не менше 20 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2016 року по 31 березня 2017 року - не менше 26 років у чоловіків і не менше 21 року у жінок;

з 1 квітня 2017 року по 31 березня 2018 року - не менше 26 років 6 місяців у чоловіків і не менше 21 року 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2018 року по 31 березня 2019 року - не менше 27 років у чоловіків і не менше 22 років у жінок;

з 1 квітня 2019 року по 31 березня 2020 року - не менше 27 років 6 місяців у чоловіків і не менше 22 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2020 року по 31 березня 2021 року - не менше 28 років у чоловіків і не менше 23 років у жінок;

з 1 квітня 2021 року по 31 березня 2022 року - не менше 28 років 6 місяців у чоловіків і не менше 23 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2022 року по 31 березня 2023 року - не менше 29 років у чоловіків і не менше 24 років у жінок;

з 1 квітня 2023 року по 31 березня 2024 року - не менше 29 років 6 місяців у чоловіків і не менше 24 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2024 року або після цієї дати - не менше 30 років у чоловіків і не менше 25 років у жінок.

Зазначені працівники, звільнені від льотної роботи за станом здоров'я (через хворобу), за наявності вислуги років, що не більше ніж на п'ять років менше від тривалості, передбаченої абзацами другим - одинадцятим цього пункту, мають право на пенсію пропорційно відпрацьованому часу.

Перелік посад працівників льотного складу, порядок обчислення строків вислуги років для призначення їм пенсій, а також порядок призначення і виплати пенсій льотно-випробному складу затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України".

Згідно зі статтею 55 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали, зокрема:

"е) працівники освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення незалежно від віку за наявності спеціального стажу роботи за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, станом на 1 квітня 2015 - не менше 25 років та після цієї дати:

з 1 квітня 2015 року по 31 березня 2016 року - не менше 25 років 6 місяців;

з 1 квітня 2016 року по 31 березня 2017 року - не менше 26 років;

з 1 квітня 2017 року по 31 березня 2018 року - не менше 26 років 6 місяців;

- з 1 квітня 2018 року по 31 березня 2019 року - не менше 27 років;
- з 1 квітня 2019 року по 31 березня 2020 року - не менше 27 років 6 місяців;
- з 1 квітня 2020 року по 31 березня 2021 року - не менше 28 років;
- з 1 квітня 2021 року по 31 березня 2022 року - не менше 28 років 6 місяців;
- з 1 квітня 2022 року по 31 березня 2023 року - не менше 29 років;
- з 1 квітня 2023 року по 31 березня 2024 року - не менше 29 років 6 місяців;
- з 1 квітня 2024 року або після цієї дати - не менше 30 років";

"ж) артисти театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів при стажі творчої діяльності від 20 до 35 років за переліком та у порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку".

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що внесеними Законом № 911 змінами суттєво порушено гарантії соціального забезпечення зазначених категорій громадян, оскільки звужено зміст та обсяг їхнього права на пенсійне забезпечення через обумовлення реалізації цього права не лише набуттям спеціального стажу роботи, а й досягненням певного віку.

Обґрунтовуючи твердження про неконституційність оспорюваних положень Закону № 911, народні депутати України вказують на недотримання законодавцем юридичної визначеності як елементу конституційного принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України, та посилаються на юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені в рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011.

2. До Конституційного Суду України звернулися 48 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають положенням частин першої, другої статті 8, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 24, частин першої, другої статті 46, статті 64 Конституції України (є неконституційними), положення пункту "а" статті 54, статті 55, частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення зі змінами, внесеними Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення" від 2 березня 2015 року № 213-VIII (далі - Закон № 213) та Законом № 911.

Відповідно до положень пункту "а" статті 54 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 та Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали такі категорії робітників і службовців авіації, а також льотно-випробного складу, незалежно від відомчої підпорядкованості підприємств, установ і організацій, в яких вони зайняті:

"а) працівники льотного і льотно-випробного складу при вислугі років на цих посадах не менше 25 років у чоловіків і не менше 20 років у жінок.

Зазначені працівники, звільнені від льотної роботи за станом здоров'я (через хворобу), при наявності вислуги років у чоловіків не менше 20 років і у жінок не менше 15 років мають право на пенсію пропорційно відпрацьованому часу.

Перелік посад працівників льотного складу, порядок обчислення строків вислуги років для призначення їм пенсій, а також порядок призначення і виплати пенсій льотно-випробному складу затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України".

Згідно зі статтею 55 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 та Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали:

"а) робітники локомотивних бригад і окремі категорії працівників, які безпосередньо здійснюють організацію перевезень і забезпечують безпеку руху на залізничному транспорті та метрополітенах, - за списками професій і посад, що затверджуються в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України; водії вантажних автомобілів, безпосередньо зайнятих в технологічному процесі на шахтах, у рудниках, розрізах і рудних кар'єрах на вивезенні вугілля, сланцю, руди, породи:

чоловіки - після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначеній роботі;

жінки - після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі;

б) працівники експедицій, партій, загонів, дільниць і бригад, безпосередньо зайняті на польових геологорозвідувальних, пошукових, топографо-геодезичних, геофізичних, гідрографічних, гідрологічних, лісовпорядних і розвідувальних роботах:

чоловіки - після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначеній роботі;

жінки - після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі.

При цьому період роботи безпосередньо в польових умовах протягом півроку або більше півроку зараховується за рік роботи, менше півроку - за фактичною тривалістю, а на сезонних роботах - відповідно до статті 61 цього Закону;

в) робітники, майстри (у тому числі старші майстри), безпосередньо зайняті на лісозаготівлях і лісосплаві, включаючи зайнятих на обслуговуванні механізмів і обладнання, - за списком професій, посад і виробництв, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України:

чоловіки - після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначеній роботі;

жінки - після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі;

г) механізатори (докери-механізатори) комплексних бригад на вантажно-розвантажувальних роботах у портах:

чоловіки - після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 20 років на зазначеній роботі;

жінки - після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 15 років на зазначеній роботі;

д) плавсклад морського, річкового флоту і флоту рибної промисловості (крім суден портових, що постійно працюють на акваторії порту, службово-допоміжних, роз'їзних, приміського і внутріміського сполучення):

чоловіки - після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначеній роботі;

жінки - після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі;

працівники окремих видів суден, професій і посад плавскладу суден морського, річкового флоту і флоту рибної промисловості - за списком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку:

чоловіки - при стажі роботи на цих суднах, за цими професіями і посадами не менше 25 років;

жінки - при стажі роботи на цих суднах, за цими професіями і посадами не менше 20 років;

е) працівники освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення при наявності спеціального стажу роботи від 25 до 30 років за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку;

є) спортсмени - заслужені майстри спорту, майстри спорту міжнародного класу - члени збірних команд при загальному стажі роботи не менше 20 років - у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку;

ж) артисти театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів при стажі творчої діяльності від 20 до 30 років за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку".

Змінами, внесеними Законом № 213 до оспорюваних положень Закону № 1788, підвищено на п'ять років вік виходу на пенсію для жінок, зайнятих на визначених пунктами "а", "б", "в", "г", "д" статті 55 Закону № 1788 роботах; підвищено на п'ять років загальний стаж роботи, необхідний для призначення пенсії за вислугу років, для категорій працівників, визначених пунктами "а", "б", "в", "г", "д", "е" статті 55 Закону № 1788; підвищено спеціальний стаж, необхідний для виходу на пенсію, для категорій працівників, визначених пунктом "а" статті 54, пунктами "д", "е", "ж" статті 55 Закону № 1788.

Законом № 911 встановлено раніше не передбачений законодавством вік виходу на пенсію для окремих категорій громадян, а саме:

1) 50 років - для працівників льотного і льотно-випробного складу (пункт "а" статті 54 Закону № 1788) відповідно до переліку посад, затвердженого в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України;

2) 55 років - для працівників освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення (пункт "е" статті 55 Закону № 1788) за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України;

3) 55 років - для артистів театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів (пункт "ж" статті 55 Закону № 1788) за переліком та у порядку, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Автори клопотання вважають, що оспорюваними положеннями законів України порушено принцип юридичної визначеності - складову верховенства права, не дотримано гарантій соціального забезпечення окремих категорій громадян, звужено зміст та обсяг їхнього права на пенсійне забезпечення, а також порушено право рівності перед законом.

У конституційному поданні також стверджується, що передбачене положеннями частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення зі змінами, внесеними Законом № 213 та Законом № 911, припинення по 31 грудня 2016 року виплати пенсії працюючим пенсіонерам, обмеження її розміру на період роботи таких осіб призвело до звуження їхнього конституційного права на соціальний захист.

Обґрунтовуючи своє клопотання, народні депутати України посилаються на юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені, зокрема, у його рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011.

3. Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна є соціальною державою (стаття 1 Конституції України). Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3 Основного Закону України).

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22 Конституції України).

У Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 Конституційний Суд України зазначив, що "положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності" (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46 Основного Закону України).

Виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України).

Конституційний Суд України зазначає, що до основних обов'язків держави належить забезпечення реалізації громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави. Гарантування державою цих прав, у тому числі права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист, має здійснюватися на основі Конституції України та у спосіб, що відповідає їй.

Конституційний Суд України враховує те, що Україна, ратифікувавши Європейську соціальну хартію (переглянуту) 1996 року Законом України "Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)" від 14 вересня 2006 року № 137-V зі змінами, взяла на себе зобов'язання з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень.

3.2. Конституційний Суд України виходить із того, що передбачені законами України соціально-економічні права не є абсолютними, механізм їх реалізації може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів особи і суспільства.

Аналогічні юридичні позиції Конституційний Суд України виклав у рішеннях від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005, від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011, від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012.

Формування бюджету пенсійного фонду обумовлено економічними процесами, які відбуваються в державі, змінами державної політики у сфері оподаткування тощо. В окремих випадках коригування юридичного регулювання у сфері пенсійного забезпечення є вкрай необхідним, адже за певних умов від нежиття заходів для вирішення ситуації держава може втратити здатність гарантувати право на соціальне забезпечення, а також належне функціонування системи соціального забезпечення, що суперечитиме, крім іншого, принципам соціальної держави.

Конституційний Суд України враховує те, що законодавець, змінюючи відносини у сфері пенсійного забезпечення з метою удосконалення соціальної політики держави шляхом перерозподілу суспільного доходу, не може забезпечити людину від зміни умов її соціального забезпечення. Зміни у цій сфері мають бути достатньо обґрунтованими, здійснюватися поступово, обачно й у заздалегідь обміркований спосіб, базуватися на об'єктивних критеріях, бути пропорційними меті зміни юридичного регулювання, забезпечувати справедливий баланс між загальними інтересами суспільства й обов'язком захищати права людини, не порушуючи при цьому сутності права на соціальний захист.

Додержання конституційних принципів соціальної держави обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011). Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

Таким чином, за будь-яких обставин сутність права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист не може бути порушена, а законодавче регулювання у цій сфері має відповідати принципам соціальної держави. Конституційний Суд України наголошував на необхідності дотримання вказаних принципів, зокрема, у Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011.

Конституційний Суд України виходить також із того, що держава Україна, як учасниця Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, визнає право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування, і може встановлювати тільки такі обмеження цього права, які визначаються законом, і лише остільки, оскільки це сумісно з природою зазначеного права, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві.

Конституційний Суд України бере до уваги рішення Європейського суду з прав людини. Так, у рішенні у справі "Stummer v. Austria" від 7 липня 2011 року Європейський суд з прав людини зазначив, що "у подібний спосіб у рамках Конвенції держава має широкий простір оцінювання коли йдеться про загальні засоби економічної або соціальної стратегії. Через те, що національні органи влади безпосередньо обізнані стосовно їхнього суспільства та його потреб, в принципі ці органи перебувають в кращому становищі, ніж міжнародний суддя в питанні оцінювання того, в чому полягає суспільний інтерес стосовно соціального або економічного підґрунтя, і Суд загалом поважатиме здійснений законодавцем вибір, якщо тільки він "не позбавлений явно розумної основи" (§ 89). "Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції також вимагає, щоб будь-яке втручання було виправдано пропорційним переслідуючій меті. Отже, втручання повинно забезпечити "справедливий баланс" між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи. Потреби у справедливому балансі не буде досягнуто, якщо індивідуальний та надмірний тягар покладено на особу, якої це стосується" (§ 44 рішення Європейського суду з прав людини у справі "Iwaszkiewicz v. Poland" від 26 липня 2011 року).

3.3. Законом № 911 встановлено як додаткову умову для призначення пенсії за вислугу років досягнення віку 50 років для працівників, зазначених у пункті "а" статті 54 Закону № 1788, та 55 років для осіб, зазначених у пунктах "е", "ж" статті 55 Закону № 1788.

У положеннях статей 54, 55 Закону № 1788, що є предметом розгляду Конституційного Суду України і містяться у підрозділі "Пенсія за вислугу років; загальні умови" розділу II "Трудові пенсії", визначено категорії громадян, які мають право на пенсію за вислугу років, та умови набуття такого права.

Відповідно до статті 51 Закону № 1788 пенсії за вислугу років встановлюються окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком.

Тобто у зазначеній нормі йдеться про роботи, які мають безпосередній вплив на здоров'я працівника і можуть призвести до втрати професійної працездатності (здатності виконувати роботу за професією) до настання віку, що дає право на пенсію за віком, а отже, до неможливості ефективно виконувати роботу без шкоди для власного здоров'я і безпеки оточуючих.

З наведеного випливає, що втрата професійної працездатності або придатності не пов'язана з досягненням працівником певного віку, тому не може бути умовою для призначення пенсії за вислугу років.

Отже, мета призначення пенсії за вислугу років - забезпечити потрібні умови життя особам, робота яких пов'язана зі швидкою втратою професійних навичок (працездатності), що може настати до досягнення цими особами віку, потрібного для набуття права на пенсію за віком. Призначення пенсії за вислугу років є додатковою соціальною гарантією для осіб, які в особливих умовах виконували певні професійні функції.

Конституційний Суд України вважає, що для запровадження юридичного регулювання, за яким окремим працівникам льотного і льотно-випробного складу, освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, артистам театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств, колективів встановлено додатковий віковий критерій виходу на пенсію - 50 та 55 років, законодавець не мав об'єктивних підстав.

Установлення положеннями Закону № 1788 віку виходу на пенсію окремих категорій громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, є посяганням на сутність права на пенсійне забезпечення.

Конституційний Суд України наголошує, що виключно забезпечення фінансових інтересів держави, а саме наповнення (формування) Державного бюджету України, а також бюджету Пенсійного фонду України, без дотримання положень Конституції України, зокрема щодо пріоритетності забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантування права на соціальний захист, не могло бути виправданням для юридичного регулювання, встановленого оспорюваними положеннями Закону № 1788. Тому обраний законодавцем засіб не можна вважати прийнятним для досягнення мети прийняття Закону № 911.

Отже, положення пункту "а" статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 911 у частині встановлення як додаткової умови для призначення пенсії за вислугу років досягнення віку 50 років для працівників, зазначених у пункті "а" статті 54 Закону № 1788, та 55 років для осіб, зазначених у пунктах "е", "ж" статті 55 Закону № 1788, слід визнати такими, що нівелюють сутність права на соціальний захист, не відповідають конституційним принципам соціальної держави та суперечать положенням статей 1, 3, частини третьої статті 22, статті 46 Основного Закону України.

3.4. Досліджуючи можливість обмеження конституційних прав і свобод, Конституційний Суд України зазначив, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідуючи легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке юридичне регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016); законами

України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Законом № 213 підвищено на п'ять років вік виходу на пенсію для жінок (наслідком стало зрівняння віку виходу на пенсію для чоловіків і жінок) (абзаци перші пунктів "а", "б", "в", "г", "д" статті 55 Закону № 1788), підвищено загальний стаж, необхідний для виходу на пенсію (абзаци другі, треті пунктів "а", "б", "в", "г", "д", пункт "е" статті 55 Закону № 1788), підвищено спеціальний стаж, необхідний для виходу на пенсію (пункт "а" статті 54, абзаци шостий - шістнадцятий пункту "д", абзаци перший - одинадцятий пункту "е", пункт "ж" статті 55 Закону № 1788).

Досліджуючи питання щодо того, чи покладено в основу внесених Законом № 213 змін до положень пункту "а" статті 54, статті 55 Закону № 1788 обставини і аргументи, що підтверджують необхідність обмеження, тобто чи мав законодавець легітимну мету, Конституційний Суд України виходить із такого.

Зі змісту пояснювальної записки до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення (реєстр. № 2212), прийнятого як Закон № 213, вбачається, що Закон № 213 прийнятий, зокрема, з метою "стабілізації фінансового стану бюджету Пенсійного фонду України та удосконалення окремих положень стосовно пенсійного забезпечення".

На думку Конституційного Суду України, внесення змін Законом № 213 до оспорюваних положень Закону № 1788 щодо підвищення на п'ять років пенсійного віку для жінок, збільшення на п'ять років загального та спеціального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за вислугу років, здійснювалося без урахування юридичної природи призначення пенсії за вислугу років, визначеної статтею 51 Закону № 1788, а саме того, що вказана пенсія встановлюється окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком. Дія статті 51 Закону № 1788 поширюється на громадян, зайнятих на всіх без винятку роботах, вказаних у статтях 54, 55 Закону № 1788. Таким чином, зі змісту оспорюваних положень Закону № 1788 випливає, що стан здоров'я усіх працівників, зайнятих на роботах, визначених пунктом "а" статті 54, пунктами "а", "б", "в", "г", "д", "е", "є", "ж" статті 55 Закону № 1788, через певний проміжок часу погіршується, у зв'язку з чим вони втрачають свою професійну працездатність або придатність до настання віку, що дає право на пенсію за віком.

Положення пункту "а" статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213 щодо підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок, а також збільшення на п'ять років загального та спеціального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за вислугу років для окремих категорій працівників, є такими, що позбавляють вказаних осіб права на соціальний захист і не відповідають конституційним принципам прав і свобод людини, соціальної держави.

З огляду на наведене оспорювані положення пункту "а" статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, суперечать положенням статей 1, 3, 46 Основного Закону України.

3.5. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24 Основного Закону України).

Конституційний Суд України зазначав, що гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Принцип рівності в правах допускає застосування диференційованого підходу до певних правовідносин, зокрема, залежно від дати набуття відповідного права за умови, що обраний підхід є виправданим у демократичному суспільстві, та за наявності обґрунтованих підстав. У випадку регулювання соціальних прав із метою забезпечення соціальної справедливості застосування принципу абсолютної рівності може спричинити ситуацію, за якої внесення змін до будь-яких нормативно-правових актів (щодо прав та обов'язків осіб) буде неможливим, та створити загрозу економічній безпеці держави (призвести до негативних фінансових наслідків).

Європейський суд з прав людини вказував, що "неоднаковість ставлення є дискримінаційною, якщо вона позбавлена об'єктивного й розумного обґрунтування; іншими словами, якщо вона не переслідує легітимної мети чи якщо бракує виправданого співвідношення пропорційності між застосованими засобами та переслідуваною метою. Договірній державі належить певний простір оцінювання у визначенні, чи та якою мірою відмінності в інших подібних ситуаціях виправдовують неоднакове ставлення" (§ 51 рішення у справі "Stec and Others v. The United Kingdom" від 12 квітня 2006 року).

Відповідно до Конституції України, загально визнаних принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів України всі особи, незалежно від їх певних ознак, мають рівні права і свободи, а також рівні можливості для їх реалізації; форми дискримінації з боку державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, юридичних осіб публічного та приватного права, а також фізичних осіб забороняються; не вважаються дискримінацією дії, які не обмежують прав та свобод інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг за певними ознаками особам, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме: спеціальний захист з боку держави; здійснення заходів, спрямованих на збереження ідентичності, якщо такі заходи є необхідними; надання пільг та компенсацій у випадках, передбачених законом; встановлення державних соціальних гарантій; закріплення у законі особливих вимог щодо реалізації окремих прав.

Конституційний Суд України зазначає, що системний аналіз положень частини третьої статті 24, частини п'ятої статті 43 Конституції України, статей 51, 54, 55 Закону № 1788, абзацу четвертого частини другої статті 6, статті 20 Закону України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок" дає підстави для висновку, що встановлення меншого порівняно з чоловіками пенсійного віку для жінок, які зайняті на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, є спеціальною гарантією щодо охорони праці і здоров'я жінок.

Фізіологічні зміни, які відбуваються в організмах жінок внаслідок виконання ними робіт, визначених пунктами "а", "б", "в", "г", абзацами першим - п'ятим пункту "д" статті 55 Закону № 1788, призводять до того, що жінки, зайняті на цих роботах, не можуть виконувати в повному обсязі свої професійні та функціональні обов'язки, у зв'язку з чим вони вимушені залишити свою основну діяльність або продовжувати працювати і тим самим погіршувати стан свого здоров'я, що матиме наслідком створення небезпеки для життя та здоров'я не лише таких жінок, а й інших осіб (споживачів робіт, послуг). Подальше працевлаштування таких жінок ускладнюється у зв'язку, зокрема, з фізіологічними змінами, специфікою та вузькопрофільністю їх основної діяльності.

Таким чином, законодавець, зрівнявши вік виходу на пенсію для чоловіків і жінок, зайнятих на визначених пунктами "а", "б", "в", "г", "д" статті 55 Закону № 1788 роботах, що пов'язані зі шкідливим впливом на здоров'я та призводять до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, скасував спеціальні гарантії щодо охорони праці і здоров'я жінок та встановлені спеціальні умови набуття права на пенсію за вислугу років.

Отже, внесені Законом № 213 зміни до пунктів "а", "б", "в", "г", "д" статті 55 Закону № 1788 щодо підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок є такими, що суперечать частині третій статті 24 Конституції України.

4. Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII (далі - Закон № 1774) було внесено зміни, зокрема, до частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення.

Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій" від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII внесено зміни, зокрема, до частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, частини першої статті 64 Закону № 679, частини сьомої статті 21 Закону № 2493, частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, частини першої статті 29 Закону № 2728, частини першої статті 47 Закону № 1058, частини першої статті 57 Закону № 794, частини шостої статті 1.1 Положення.

Пунктом 11 § 1 розділу 4 Закону України "Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів" від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII статтю 18 Закону № 4038 викладено в новій редакції.

Пунктом 2 розділу XI "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про дипломатичну службу" від 7 червня 2018 року № 2449-VIII визнано таким, що втратив чинність, Закон № 2728.

Конституційний Суд України вважає, що внесення зазначених змін впливає на суть оспорюваних народними депутатами України положень. Крім того, дія положень частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення зі змінами, внесеними Законом № 213 та Законом № 911, мала тимчасовий характер, тобто зазначені норми були чинними з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року.

Згідно з частиною четвертою статті 63 Закону України "Про Конституційний Суд України" Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Відповідно до пункту 5 статті 62 Закону України "Про Конституційний Суд України" підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України. За юридичною позицією Конституційного Суду України з прийняттям нормативно-правового акта в новій редакції втрачають чинність норми акта в попередній редакції (Ухвала від 9 липня 1998 року № 6-уп/98).

Отже, Конституційний Суд України вважає, що конституційне провадження у справі в цій частині підлягає закриттю відповідно до пункту 5 статті 62, частини четвертої статті 63 Закону України "Про Конституційний Суд України".

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150, 151², частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, статтями 7, 32, 35, 62, 63, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

вирішив:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту "а" статті 54, статті 55 Закону України "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 року № 1788-ХІІ зі змінами, внесеними законами України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення" від 2 березня 2015 року № 213-VIII, "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 24 грудня 2015 року № 911-VIII.

2. Положення пункту "а" статті 54, статті 55 Закону України "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 року № 1788-ХІІ зі змінами, внесеними законами України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення" від 2 березня 2015 року № 213-VIII, "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 24 грудня 2015 року № 911-VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Закрити конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень частини четвертої статті 85 Закону України "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 року № 1788-ХІІ зі змінами, частини першої статті 58 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 28 лютого 1991 року № 796-ХІІ зі змінами, частини першої статті 54 Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ зі змінами, частини четвертої статті 37 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ зі змінами, другого речення частини другої статті 18 Закону України "Про судову експертизу" від 25 лютого 1994 року № 4038-ХІІ зі змінами, другого речення частини першої статті 64 Закону України "Про Національний банк України" від 20 травня 1999 року № 679-ХІV зі змінами, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 року № 2493-III зі змінами, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону України "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 року № 2790-ХІІ зі змінами, другого речення частини першої статті 29 Закону України "Про дипломатичну службу" від 20 вересня 2001 року № 2728-III зі змінами, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2003 року № 1058-IV зі змінами, другого речення частини першої статті 57 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 року № 794-VII зі змінами, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами, частини шостої статті 1.1 Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР, зі змінами на підставі пункту 5 статті 62, частини четвертої статті 63 Закону України "Про Конституційний Суд України".

4. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у "Віснику Конституційного Суду України".

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

{Окрема думка судді Саса С.В. стосовно Рішення}

{Окрема думка судді Сліденка І.Д. стосовно Рішення}

Публікації документа

- **Офіційний вісник України** від 16.07.2019 – 2019 р., № 53, стор. 66, стаття 1849, код акта 95068/2019

