

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини першої статті 2 Закону України від 08 липня 2011 року № 3668-VI
«Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи»
в частині поширення її дії на Закон України від 05 листопада 1991 року № 1788-XII
«Про пенсійне забезпечення» та частини третьої статті 85 Закону України
від 05 листопада 1991 року № 1788-XII «Про пенсійне забезпечення» в редакції
Закону України від 08 липня 2011 року № 3668-VI «Про заходи щодо законодавчого
забезпечення реформування пенсійної системи»

До Верховного Суду в порядку частини четвертої статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України надійшло звернення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 10.12.2021 про внесення до Конституційного Суду України конституційного подання щодо конституційності частини першої статті 2 та пункту 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 08.07.2011 № 3668-VI «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» (далі – Закон № 3668-VI) у частині внесення змін до частини третьої статті 85 Закону України від 05.11.1991 № 1788-XII «Про пенсійне забезпечення» (далі – Закон № 1788-XII).

На розгляді Кіровоградського окружного адміністративного суду перебувала справа за позовом особи до Головного управління Пенсійного фонду України в Кіровоградській області щодо зобов'язання відповідача здійснити виплату пенсії згідно з пунктом 7 Порядку призначення і виплати пенсії за вислугу років працівниками льотно-випробного складу цивільної авіації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.1992 № 418, у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 09.08.2005 № 713, без обмеження її граничним розміром з 01.01.2018. За результатами розгляду цієї справи суд дійшов висновку про те, що припис частини першої статті 2 та пункту 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668-VI у частині внесення змін до частини третьої

статті 85 Закону № 1788-XII суперечить сукупності статей 46 і 64 Конституції України. Тому суд вважав за необхідне застосувати до спірних правовідносин норми Конституції України як норми прямої дії, а також звернувся до Верховного Суду для вирішення питання про внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності частини першої статті 2 та пункту 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668-VI у частині внесення змін до частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII.

По суті йдеться про конституційність обмеження граничного розміру пенсії десятима прожитковими мінімумами, установленими для осіб, які втратили працездатність. Сфера дії «обмежень» у контексті цього звернення – пенсіонери, яким призначається чи перераховується пенсія відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення», і розмір якої є більшим за десять прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність.

Тобто зазначеним особам орган Пенсійного фонду України розраховує при призначенні чи перерахунку пенсію в певному розмірі, але виплачує десять прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність.

Відповідним положенням закону, що є предметом звернення, запроваджено граничний розмір пенсій, призначених (перерахованих) відповідно до низки законів, зокрема й закону про пенсійне забезпечення, а також внесено відповідні зміни до статті 85 цього самого закону.

Як ключовий мотив у вказаному судовому рішенні зазначається, що законодавець, установивши обмеження пенсії максимальним розміром, допустив звуження змісту й обсягу права на соціальний захист, у тому числі права на пенсійне забезпечення, яке не може бути обмежене. Зазначені зміни всупереч вимогам Основного Закону порушують установлені Конституцією України основні засади правового статусу особи, а отже, частина перша статті 2 Закону № 3668-VI у частині поширення її дії на Закон № 1788-XII та частина третя статті 85 Закону № 1788-XII у редакції Закону № 3668-VI мають ознаки невідповідності Конституції України.

Постановою від 24.11.2023 № 29 Пленум Верховного Суду, керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 7, 50–52 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 5 частини другої статті 36, пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», постановив звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини

першої статті 2 Закону № 3668-VI у частині поширення її дії на Закон № 1788-XII та частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII у редакції Закону № 3668-VI

Щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 2 Закону № 3668-VI у частині поширення її дії на Закон № 1788-XII та частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII у редакції Закону № 3668-VI

Як зазначено в Преамбулі Конституції України, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Верховна Рада України від імені Українського народу приймає цю Конституцію як Основний Закон України.

Отже, Конституція України як Основний Закон закріплює фундаментальні засади життєдіяльності особи, суспільства та держави, які своєю чергою ґрунтуються на визначальному положенні про те, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1).

Головним стержнем розділу I «Загальні засади» Конституції України є конституційні основи правового статусу особи.

Згідно зі статтею 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. 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.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (стаття 8 Конституції України).

Держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13 Конституції України).

Відповідно до Основного Закону України права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (друге речення статті 21).

Згідно зі статтею 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу

існуючих прав і свобод.

Стаття 24 Конституції України передбачає, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Конституційні права і свободи людини не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Конституції України).

Згідно зі статтею 46 Конституції України 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.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Конституційні засади правового статусу особи мають своє нормативне продовження в чинному законодавстві. Так, питання про права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення та інші належать до таких сфер нормативного регулювання, які визначаються виключно законами України (пункти 1, 6 частини першої статті 92 Конституції України).

В Україні питання пенсійного забезпечення вперше були врегульовані Законом № 1788-XII, у преамбулі якого зазначалося, що цей Закон відповідно до Конституції України гарантує всім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання шляхом надання трудових і соціальних пенсій; Закон спрямований на те, щоб повніше враховувалася суспільно корисна праця як джерело зростання добробуту народу і кожної людини, встановлює єдність умов і норм пенсійного забезпечення робітників, членів колгоспів та інших категорій трудящих; закон гарантує соціальну захищеність пенсіонерів шляхом встановлення пенсій на рівні, орієнтованому на

прожитковий мінімум, а також регулярного перегляду їх розмірів у зв'язку із збільшенням розміру мінімального споживчого бюджету й підвищенням ефективності економіки республіки.

На сьогодні умови і порядок пенсійного забезпечення громадян України визначаються Законом України від 09.07.2003 № 1058-VI «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058-VI). Згідно з преамбулою цей Закон, розроблений відповідно до Конституції України та Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, визначає принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, передбачених цим Законом, а також регулює порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам, передбаченим цим Законом. Зміна умов і норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється виключно шляхом унесення змін до цього Закону.

Відповідно до абзаців першого, другого пункту 16 розділ XV «Прикінцеві положення» Закону № 1058-IV до приведення законодавства України у відповідність із цим Законом закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону; положення Закону № 1788-XII застосовуються в частині визначення права на пенсію за вислугу років для осіб, які на день набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» мають вислугу років та стаж, необхідні для призначення такої пенсії.

Щодо меж застосування Закону № 1788-XII, то у примітках, наведених перед його преамбулою, міститься аналогічне застереження про те, що положення цього Закону застосовуються в частині визначення права на пенсію за вислугу років для осіб, які на день набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» мають вислугу років та стаж, необхідні для призначення такої пенсії, згідно із Законом від 17.11.2005 № 3108-IV у редакції Закону від 03.10.2017 № 2148-VIII.

Відповідно до частини першої статті 4 Закону № 1058-VI законодавство про пенсійне забезпечення базується на Конституції України, складається з Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, цього Закону, законів України «Про недержавне 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», міжнародних договорів з пенсійного забезпечення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інших законів та нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до законів про пенсійне забезпечення, що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні.

У зазначеному переліку нормативно-правових актів, які становлять систему законодавства про пенсійне забезпечення в Україні, немає Закону № 1788-XII, що свідчить про його обмежену дію у зв'язку з прийняттям Закону № 1058-IV.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону № 1058-VI пенсія – це щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени сім'ї у випадках, визначених цим Законом.

Отже, розуміння пенсії пов'язується із солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Відповідно до статті 2 Закону № 1058-IV система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів. Зокрема перший рівень – це солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності й субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду на умовах та в порядку, передбачених цим Законом.

Правова природа права на пенсійне забезпечення в значній мірі визначається принципами загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, які закріплені у статті 7 Закону № 1058-IV. Серед них можна виокремити такі:

- обов'язковості страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту) та інших підставах, передбачених законодавством, а також осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, фізичних осіб – підприємців;
- заінтересованості кожної працездатної особи у власному матеріальному забезпеченні після виходу на пенсію;
- рівноправності застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат та виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;
- диференціації розмірів пенсій залежно від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу);
- цільового та ефективного використання коштів загальнообов'язкового

державного пенсійного страхування;

– державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав, передбачених цим Законом та ін.

З огляду на зазначене можна вказати на таку специфічну ознаку пенсійної виплати, як залежність громадянина від сутності солідарної системи майже протягом усього його життя: спочатку працюючи та виконуючи обов'язок щодо сплати внесків до Пенсійного фонду, а пізніше – очікуючи та отримуючи відповідні виплати за рахунок сплати таких самих внесків іншими працюючими особами. Тобто, сплачуючи страхові внески, в особи формується певна заінтересованість щодо матеріального забезпечення після виходу на пенсію, тобто справедливі законні очікування щодо належного пенсійного забезпечення.

Питання про розмір різних видів пенсій урегульовано Законом № 1058-VI.

Водночас Законом № 3668-VI, який набув чинності 01.10.2011, уперше запроваджено обмеження граничного розміру пенсії десятима прожитковими мінімумами, установленими для осіб, які втратили працездатність.

Так, відповідно до частини першої статті 2 Закону № 3668-VI максимальний розмір пенсії (крім пенсійних виплат, що здійснюються з Накопичувального пенсійного фонду) або щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною), призначених (перерахованих) відповідно до Митного кодексу України, законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про Національний банк України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судову експертизу», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про пенсійне забезпечення», «Про судоустрій і статус суддів», Постанови Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України», не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність. Тимчасово, по 31 грудня 2017 року, максимальний розмір пенсії (крім пенсійних виплат, що здійснюються з Накопичувального пенсійного фонду)

або щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною), призначених (перерахованих) відповідно до Податкового кодексу України, Митного кодексу України, законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про Національний банк України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судову експертизу», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про пенсійне забезпечення», «Про судоустрій і статус суддів», Постанови Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України», не може перевищувати 10 740 гривень.

Отже, зазначена норма щодо встановлення максимального розміру пенсії поширює свою дію на виключний перелік нормативно-правових актів, відповідно до яких призначається (перераховується) пенсія.

У цьому переліку нормативно-правових актів є закони № 1058-VI та № 1788-XII.

Саме у зв'язку з прийняттям Закону № 3668-VI та відповідно до підпункту 5 пункту 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону частину третю статті 85 Закону № 1788-XII викладено в такій редакції:

«Максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність».

Також відповідно до підпункту 17 пункту 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668-VI частину третю статті 27 Закону № 1058-VI викладено в аналогічній редакції:

«Максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень,

додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність».

Тобто частина третя статті 85 Закону № 1788-XII та частина третя статті 27 Закону № 1058-VI викладені в редакції Закону № 3668-VI.

Таким чином, положення частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII, частини третьої статті 27 Закону № 1058-VI та частини першої статті 2 Закону № 3668-VI (у частині поширення її дії на закони № 1788-XII та № 1058-VI) прийняті одночасно для регулювання одних і тих самих правовідносин (обмеження максимальним розміром пенсій, призначених відповідно до законів № 1788-XII і № 1058-VI) та є однаковими за змістом.

Виходячи зі змісту судового рішення від 29.10.2021 у справі № 340/1104/21, позивачеві призначено пенсію на підставі статті 54 Закону № 1788-XII. Оскільки в частині першій статті 2 Закону № 3668-VI йдеться саме про призначені або перераховані пенсії відповідно до вказаного переліку нормативно-правових актів, в тому числі й Закону № 1788-XII, то у взаємозв'язку змісту цих норм питання про максимальний розмір пенсії розглядається відповідно до частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII.

Здійснюючи оцінку наявності ознак невідповідності Конституції України частини першої статті 2 Закону № 3668-VI у частині поширення її дії на Закон № 1788-XII та частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII у редакції Закону № 3668-VI, окрім змісту конституційних норм, слід враховувати юридичні позиції Конституційного Суду України, який неодноразово у своїх рішеннях досліджував різні аспекти права на соціальний захист громадян.

Так, у Рішенні від 07.11.2018 № 9-р/2018 Конституційний Суд України констатував, що право громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають як Конституція, так і закони України; складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів (перше речення абзацу другого, абзац четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

У Рішенні від 04.06.2019 у справі № 2-р/2019 Конституційний Суд України зазначив:

«– 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;

– законодавець, змінюючи відносини у сфері пенсійного забезпечення з метою удосконалення соціальної політики держави шляхом перерозподілу суспільного доходу, не може убезпечити 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;

– 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;

– Україна 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».

У Рішенні Конституційного Суду України від 26.12.2011 № 20-рп/2011 акцентовано, що 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).

У Рішенні Конституційного Суду України від 25.01.2012 № 3-рп/2012 зазначено, що основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності й 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).

У Рішенні від 20.06.2001 № 10-рп/2001 Конституційний Суд України підкреслив, що Основний Закон України закріплює основоположні засади права громадян на соціальний захист і відносить до законодавчого регулювання механізм реалізації цього права (абзац сьомий пункту 2 мотивувальної частини).

У Рішенні від 11.10.2005 № 8-рп/2005 Конституційний Суд України вказав, що в Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовних органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини).

Зазначені рішення Конституційного Суду України не є виключним переліком тих рішень, у яких порушувалося питання про соціальний захист громадян. Однак загалом аналіз таких рішень дає підстави для висновку, що станом на сьогодні вироблено низку чітких та однозначних підходів до широкого розуміння цього права, в основі якого є людина як найвища соціальна цінність.

З огляду на зазначене, в тому числі положення норм Конституції України та юридичні позиції Конституційного Суду України, можна виснувати, що громадяни мають конституційне право на соціальний захист, зміст якого встановлюється як Конституцією України, так і законами. Верховна Рада України повинна здійснювати законодавче регулювання у сфері соціальної політики держави, дотримуючись конституційних норм і принципів.

Значення Основного Закону в цій сфері головним чином полягає в тому, що Конституція закріплює систему базових цінностей, покликаних обмежувати будь-які прояви порушень задля гарантій людських прав. У Конституції України також унормовано механізми, які повинні гарантувати соціальний захист і створювати реальні передумови реалізації взятих державою в цій сфері зобов'язань. До таких положень Основного Закону України слід віднести гарантію, згідно з якою держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13), а також те, що право на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових

внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення (частина друга статті 46).

Отже, юридичні позиції Конституційного Суду України, правова природа права на соціальний захист та принципи пенсійного страхування в Україні вказують на те, що обмеження пенсії максимальним розміром відповідно до частини першої статті 2 Закону № 3668-VI у частині поширення її дії на Закон № 1788-XII та частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII у редакції Закону № 3668-VI є таким, що не відповідає статті 46 Конституції України.

Право на пенсійне забезпечення як елемент права на соціальний захист потрібно розглядати не лише з точки зору законодавства про пенсійне забезпечення чи соціальний захист, але й у вимірі конституційних принципів правового статусу особи, зокрема положення частини третьої статті 22 Конституції України про те, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Зміст зазначеної норми вже був розтлумачений Конституційним Судом України, який сформулював юридичну позицію, за якою зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру. Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11.10.2005 № 8-рп/2005).

У Рішенні від 22.05.2018 № 5-р/2018 Конституційний Суд України наголосив на конституційному обов'язку держави утверджувати й забезпечувати права і свободи людини та на тому, що положення частини третьої статті 22 Конституції України перебувають у системному зв'язку з іншими положеннями цієї статті. Оскільки стаття 22 міститься у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України і в ній сформульовано загальну вимогу щодо законодавчого регулювання існуючих прав і свобод, то положення частини третьої цієї статті необхідно інтерпретувати у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 22, частини першої статті 64, частини першої статті 157 Основного Закону України та розуміти як такі, що поширюються на всі права і свободи

людини, гарантовані Конституцією України.

Також у Рішенні від 01.06.2016 № 2-рп/2016 Конституційний Суд України констатував, що звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини є їх обмеженням. Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове 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).

Положення пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначаються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод, у поєднанні з положенням частини третьої статті 22 Конституції України означають, 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, тобто визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення.

Отже, установлення обмеження максимального розміру пенсії частиною першою статті 2 у частині поширення її дії на Закон № 1788-XII та частиною третьою статті 85 Закону № 1788-XII в редакції Закону № 3668-VI суперечить частині третій статті 22 Конституції України як таке, що звужує зміст та обсяг права на соціальний захист.

Оцінка змін до частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII, викладених у редакції Закону № 3668-VI, має здійснюватися на основі аналізу змісту зазначених вище конституційних норм у їх поєднанні, юридичних позицій Конституційного Суду України та сутності права на соціальних захист у взаємозв'язку з конституційними принципами правового статусу особи.

Таким чином, законодавче обмеження максимального розміру пенсії в аспекті частини першої статті 2 Закону № 3668-VI у частині поширення її дії на Закон № 1788-XII та частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII у редакції Закону № 3668-VI можна вважати таким, що звужує зміст та обсяг права на соціальний захист, у тому числі права на пенсійне забезпечення, і призводить до

порушення його сутності, що є недопустимим у соціальній та правовій державі, якою проголошена Україна. Тому держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, а повинна забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю, що випливає з її конституційного обов'язку утверджувати та забезпечувати права і свободи людини. Отже, очевидна суперечність частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII та статті 46 Основного Закону.

Окрім того, стаття 46 Конституції України узгоджується із частиною першою статті 64 Конституції України та не передбачає випадків обмеження конституційного права громадянин на соціальний захист.

Тому зазначене у взаємозв'язку з положенням частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII вказує на суперечність між цим положенням та статтею 64 Основного Закону в частині про те, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Аналіз змісту частини першої статті 2 Закону № 3668-VI показує, що обмеження максимального розміру пенсії на момент ухвалення цього Закону стосувалося різних категорій осіб. Водночас Конституційний Суд України неодноразово давав правову оцінку цій нормі на предмет її конституційності.

Зокрема, Конституційний Суд України Рішенням від 03.06.2013 № 3-рп/2013 визнав неконституційною статтю 2 Закону № 3668-VI у частині поширення її дії на Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 2453-VI). Рішеннями від 20.12.2016 № 7-рп/2016 та від 12.10.2022 № 7-р(II)/2022 Конституційний Суд України визнав неконституційними приписи статті 2 Закону № 3668-VI, що поширюють свою дію на Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (далі – Закон № 2262-XII), та положення частини сьомої статті 43 цього самого Закону.

Отже, оскільки приписи статті 2 Закону № 3668-VI у зазначеній частині визнані неконституційними, тому правило про максимальний розмір пенсії не поширюється на закони № 2453-VI і № 2262-XII, які зазначені у переліку законів в частині першій статті 2 Закону № 3668-VI, а відповідно таке правило не поширюється на суддів та осіб, які мають право на пенсію на підставі законів № 2453-VI і № 2262-XII.

Конституційний Суд України в Рішенні від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016 висловив юридичну позицію, відповідно до якої норми-принципи частини п'ятої статті 17 Конституції України щодо забезпечення державою соціального захисту

громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей є пріоритетними й мають безумовний характер; тобто заходи, спрямовані на забезпечення державою соціального захисту вказаної категорії осіб, зокрема у зв'язку з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами, не можуть бути скасовані чи звужені (абзац восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

У Рішенні від 12 жовтня 2022 року № 7-р(II)/2022 Конституційний Суд України зазначив, що обмеження пенсії встановленням максимального розміру та зупинення виплати призначеної пенсії особам, яким право на пенсійне забезпечення встановлене Законом № 2262-XII, порушують суть конституційних гарантій щодо безумовного забезпечення соціального захисту осіб, зазначених у частині п'ятій статті 17 Конституції України, які зобов'язані захищати суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність України.

З огляду на це оспорювані приписи Закону № 3668-VI, що обмежують максимальний розмір пенсії, призначеної (перерахованої) за Законом № 2262-XII, зокрема особам, на яких поширено приписи частини п'ятої статті 17 Конституції України, не відповідають сутності соціальних гарантій високого рівня для таких осіб.

Отже, судді та військовослужбовці належать до тих окремих категорій громадян, які мають встановлені конституційні гарантії захисту (судді відповідно до статті 130, військовослужбовці – статті 17 Конституції України), а тому застосування обмежень максимального розміру їхньої пенсії суперечило б природі їхнього правового статусу та гарантіям захисту, що визначені на рівні Основного Закону держави.

Такий висновок дає змогу провести певну аналогію в цьому контексті між зазначеними особами та громадянами, які мають гарантоване конституційне право на соціальний захист і водночас пенсії яких обмежуються максимальним розміром відповідно до частини першої статті 2 Закону № 3668-VI у частині поширення її дії на Закон № 1788-XII та частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII у редакції Закону № 3668-VI.

З огляду на зазначене та враховуючи, що всі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах, що права і свободи є невідчужуваними й непорушними (стаття 21 Конституції України), що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24 Конституції України), можна дійти висновку, що обмеження пенсії максимальним розміром відповідно до частини першої статті 2 Закону № 3668-VI у частині поширення її дії на Закон № 1788-XII та частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII є таким, що суперечить

зазначеним положенням Конституції України.

За будь-яких обставин сутність права на пенсійне забезпечення як складова конституційного права на соціальний захист не може бути порушена, а законодавче регулювання в цій сфері має відповідати принципам соціальної держави; також мають бути дотримані конституційні принципи правового статусу особи, зазначені вище.

Таким чином, зміст наведених норм Конституції України, правові позиції Конституційного Суду України, сутність права на соціальний захист у взаємозв'язку з нормами Конституції України, які встановлюють конституційні принципи правового статусу громадянина, а також те, що в особи як члена солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування формується заінтересованість та справедливі законні очікування щодо належного пенсійного забезпечення, дають змогу дійти висновку про наявність ознак невідповідності положень частини першої статті 2 Закону № 3668-VI у частині поширення її дії на Закон № 1788-XII, а також частини третьої статті 85 Закону № 1788-XII у редакції Закону № 3668-VI, згідно з якими максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність, статті 21, частині третій статті 22, частині першій статті 24, статтям 46 і 64 Конституції України.

На підставі викладеного та керуючись статтями 150, 152 Конституції України, статтями 7, 51, 52 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 5 частини другої статті 36, пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»

ПРОСИМО:

1. Відкрити провадження за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 2 Закону України від 08 липня 2011 року № 3668-VI «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» в частині поширення її дії на Закон України від 05 листопада 1991 року № 1788-XII «Про пенсійне забезпечення» та частини третьої статті 85 Закону України від 05 листопада 1991 року № 1788-XII «Про пенсійне забезпечення» в редакції Закону України від 08 липня 2011 року

№ 3668-VI «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи».

2. Перевірити на відповідність статті 21, частині третій статті 22, частині першій статті 24, статтям 46 і 64 Конституції України частину першу статті 2 Закону України від 08 липня 2011 року № 3668-VI «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» в частині поширення її дії на Закон України від 05 листопада 1991 року № 1788-XII «Про пенсійне забезпечення» та частину третю статті 85 Закону України від 05 листопада 1991 року № 1788-XII «Про пенсійне забезпечення» в редакції Закону України від 08 липня 2011 року № 3668-VI «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи».

Відомості про представників суб'єкта права на конституційне подання:

1) суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді Єзеров Альберт Анатолійович (вул. Князів Острозьких, 8, корп. 5, м. Київ, 01029, тел. (044) 501 95 30);

2) перший заступник керівника Апарату Верховного Суду Бабанли Расім Шагінович (вул. Пилипа Орлика, 8, м. Київ, тел. (044) 591 09 41);

3) начальник відділу аналітичної та правової роботи Касаційного адміністративного суду управління аналітичної допомоги касаційним судам та Великій Палаті Верховного Суду департаменту аналітичної та правової роботи Апарату Верховного Суду Пивовар Юрій Ігорович (вул. Князів Острозьких, 8, корп. 5, м. Київ, 01029, тел. (044) 501 95 30).

Додатки:

1. Копія постанови Пленуму Верховного Суду від 24 листопада 2023 року № 29 «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 2 Закону України від 08 липня 2011 року № 3668-VI "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" в частині поширення її дії на Закон України від 05 листопада 1991 року № 1788-XII "Про пенсійне забезпечення" та частини третьої статті 85 Закону України від 05 листопада 1991 року № 1788-XII "Про пенсійне забезпечення" в редакції Закону України від 08 липня 2011 року № 3668-VI "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи"» на 1 арк. в 1 прим.

2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) (витяг) на 2 арк. в 1 прим.

3. Кодекс адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст. 446) (витяг) на 1 арк. в 1 прим.

4. Копія рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду від

29 жовтня 2021 року у справі № 340/1104/21 на 4 арк. в 1 прим.

5. Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (Голос України, 02.08.2017, № 141) (витяг) на 2 арк. в 1 прим.

6. Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (Голос України, 16.07.2016, № 132–133) (витяг) на 2 арк. в 1 прим.

7. Закон України від 05 листопада 1991 року № 1788-XII «Про пенсійне забезпечення» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 3, ст. 10) (витяг) на 3 арк. в 1 прим.

8. Закон України від 09 липня 2003 року № 1058-VI «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 49–51, ст. 376) (витяг) на 2 арк. в 1 прим.

9. Закон України від 08 липня 2011 року № 3668-VI «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 12–13, ст.82) (витяг) на 1 арк. в 1 прим.

10. Порядок призначення і виплати пенсії за вислугу років працівниками льотно-випробного складу цивільної авіації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 року № 418 на 2 арк. в 1 прим.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 11 Закону України «Про зв'язок» та окремих положень статті 4 Закону України «Про підприємництво» (справа про виплату і доставку пенсій та грошової допомоги) від 20 червня 2001 року № 10-рп/2001 на 2 арк. в 1 прим.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (Голос України, 04.11.2005, № 209) на 6 арк. в 1 прим.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 (Офіційний вісник України, 20.01.2012 – 2012 р., № 3, стор. 55, стаття 100, код акта 59981/2012) на 5 арк. в 1 прим.

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129

Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 (Офіційний вісник України, 17.02.2012 – 2012 р., № 11, стор. 135, стаття 422, код акта 60360/2012) на 6 арк. в 1 прим.

15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 2, абзацу другого пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», статті 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (справа щодо змін умов виплати пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці) від 03 червня 2013 року № 3-рп/2013 (Офіційний вісник України, 21.06.2013 – 2013 р., № 44, стор. 121, стаття 1583, код акта 67435/2013) на 10 арк. в 1 прим.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 01 червня 2016 року № 2-рп/2016 (Офіційний вісник України, 29.06.2016 – 2016 р., № 48, стор. 7, стаття 1724, код акта 82231/2016) на 7 арк. в 1 прим.

17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини сьомої статті 43, першого речення частини першої статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016 (Офіційний вісник України, 13.01.2017 – 2017 р., № 4, стор. 567, стаття 157, код акта 84464/2017) на 5 арк. в 1 прим.

18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 (Офіційний вісник України, 06.07.2018 – 2018 р., № 51, стор. 42, стаття 1792, код акта 90656/2018) на 11 арк. в 1 прим.

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 07 листопада 2018 року № 9-р/2018 (Офіційний вісник України, 11.12.2018 – 2018 р., № 95, стор. 58, стаття 3142, код акта 92396/2018) на 8 арк. в 1 прим.

20. 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 від 04 червня 2019 року № 2-р/2019 (Офіційний вісник України, 16.07.2019 – 2019 р., № 53, стор. 66, стаття 1849, код акта 95068/2019) на 13 арк. в 1 прим.

21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Жиденка Володимира Вікторовича, Петренка Віктора Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів статті 2 Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року № 3668-VI (щодо соціальних гарантій для захисників і захисниць України) від 12 жовтня 2022 року № 7-р(II)/2022 (Офіційний вісник України, 11.11.2022 – 2022 р., № 87, стор. 132, стаття 5419, код акта 114588/2022) на 8 арк. в 1 прим.

22. Копія звернення судді Кіровоградського окружного адміністративного суду Брегея Р. І. від 21 грудня 2021 року № 4131/0/1-21 на 5 арк. в 1 прим.

Голова Верховного Суду

Станіслав КРАВЧЕНКО