



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційною скаргою Мосюрчака Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII (щодо гарантій соціального захисту державних службовців)

Київ
23 грудня 2022 року
№ 3-р/2022

Справа № 3-132/2018(5462/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі:

Головатий Сергій Петрович (голова засідання),
Городовенко Віктор Валентинович,
Гришук Оксана Вікторівна,
Кичун Віктор Іванович,
Колісник Віктор Павлович,
Кривенко Віктор Васильович,
Лемак Василь Васильович,
Мойсик Володимир Романович,
Первомайський Олег Олексійович (доповідач),
Петришин Олександр Віталійович,
Совгиря Ольга Володимирівна,
Філюк Петро Годосьович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Мосюрчака Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 4, ст. 43).

Заслухавши суддю-доповідача Первомайського О.О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Мосюрчак В.І. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає статті 22, частині першій статті 46, частині першій статті 58, статті 64 Конституції України (є неконституційним), підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII (далі – Закон № 889).

Оспорюваним приписом Закону № 889 Закон України „Про державну службу“ від 16 грудня 1993 року № 3723–XII зі змінами (далі – Закон № 3723) визнано таким, що втратив чинність, крім статті 37, що застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889.

1.1. Як убачається з матеріалів справи, 21 вересня 2016 року Мосюрчак В.І. звернувся до Калуського об'єднаного управління Пенсійного фонду України в Івано-Франківській області (далі – Управління) із заявою про перерахунок призначеної пенсії згідно зі статтею 37¹ Закону № 3723.

Управління листом від 10 жовтня 2016 року відмовило Мосюрчаку В.І. у задоволенні клопотання, мотивуючи це тим, що пенсії, призначені на підставі Закону № 3723, не перераховуються.

Автор клопотання оскаржив відмову Управління в перерахунку призначеної йому пенсії в суді.

Калуський міськрайонний суд Івано-Франківської області постановою від 30 січня 2017 року позов Мосюрчака В.І. задовольнив частково.

Львівський апеляційний адміністративний суд постановою від 13 березня 2017 року скасував постанову суду першої інстанції та ухвалив нову, якою

відмовив Мосюрчаку В.І. у задоволенні його позовних вимог, зазначивши, що „на момент коли, як вважає позивач, виникло право на перерахунок пенсії, в законодавстві були відсутні норми, які б регламентували умови та порядок проведення такого перерахунку, у відповідача не було правових підстав для здійснення її перерахунку“.

Вищий адміністративний суд України ухвалою від 4 квітня 2017 року відмовив у відкритті касаційного провадження у справі за касаційною скаргою Мосюрчака В.І.

1.2. Суб'єкт права на конституційну скаргу вказує, що в статті 46 Конституції України встановлено одне з основних прав громадян України – право на соціальний захист. За змістом частини третьої статті 22, статей 46, 64 Основного Закону України при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод; держава взяла на себе зобов'язання забезпечити не лише нарахування, а й перерахування пенсій державним службовцям; конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Мосюрчак В.І. вважає пенсію основним та єдиним джерелом доходу і зазначає, що відмова в її перерахунку значно звузила його право на пенсійне забезпечення внаслідок скасування встановлених у законодавстві України гарантій, оскільки раніше він мав право на перерахунок пенсії відповідно до статті 37¹ Закону № 3723.

Суб'єкт права на конституційну скаргу також стверджує, що підпунктом 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 суттєво звужено зміст його права на пенсійне забезпечення, та просить перевірити цю норму на відповідність статті 22, частині першій статті 46, частині першій статті 58, статті 64 Конституції України.

1.3. Верховна Рада України у поясненнях, які надала Конституційному Суду України, зазначила, що „проведений аналіз порушених у конституційній скарзі громадянина Мосюрчака В.І. питань свідчить про актуальність і важливість їх розгляду в конституційному провадженні, однак остаточне їх вирішення має здійснюватися шляхом подальшого законодавчого врегулювання“.

Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення у наданих поясненнях указав, що «Закон № 889 врегульовує лише питання призначення пенсій особам, зазначеним у пунктах 10 і 12 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ цього Закону, і не містить норм, які б визначали право на проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до статті 37 Закону № 3723, у разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям».

2. Розв’язуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. За Основним Законом 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); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); 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 (частини перша, друга статті 24).

Відповідно до 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

(частина перша статті 46); виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92).

2.2. Конституційний Суд України у Рішенні від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 зазначив, зокрема, що „право громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають як Конституція, так і закони України. Згідно з частиною першою статті 46 Конституції України складовими права громадян на соціальний захист є право на забезпечення їх у разі: 1) повної, часткової або тимчасової втрати працездатності; 2) втрати годувальника; 3) безробіття з незалежних від них обставин; 4) старості; 5) в інших випадках, передбачених законом; <...> складові конституційного права громадян на соціальний захист, зазначені в пунктах 1–4 цього абзацу, не можуть бути скасовані законом“; „водночас інші 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“ (абзаци другий, четвертий пункту 5 мотивувальної частини).

2.3. Оцінюючи конституційність підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889, Конституційний Суд України виходить із того, що регулювання пенсійного забезпечення державних службовців залежно від часу призначення пенсій здійснювалося або здійснюватиметься згідно з нормативними актами, насамперед законами України, відповідно до яких зазнавали змін форми, види, підстави та умови пенсійного забезпечення державних службовців.

Конституційний Суд України вважає доречним навести низку нормативних актів, що регулювали або регулюють пенсійне забезпечення суб'єкта права на конституційну скаргу та інших державних службовців.

2.3.1. Законодавче регулювання пенсійного забезпечення до 1 січня 1992 року здійснювалося на підставі Закону СРСР „Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР“ від 15 травня 1990 року № 1480–І.

2.3.2. Із 1 січня 1992 року пенсійне забезпечення всіх осіб, зокрема осіб, які перебували на службі в органах державної влади, встановлено Законом України „Про пенсійне забезпечення“ від 5 листопада 1991 року № 1788–ХІІ.

2.3.3. У період з 1 січня 1994 року до 1 травня 2016 року (день набрання чинності Законом № 889) пенсійне забезпечення державних службовців урегульовано Законом № 3723 як спеціальним законом (*lex specialis*), передусім приписами статті 37 Закону № 3723.

За частиною першою статті 37 Закону № 3723 на одержання пенсії державних службовців мали право чоловіки, які досягли віку 62 роки, та жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування“ від 9 липня 2003 року № 1058–ІV (далі – Закон № 1058), за наявності страхового стажу, потрібного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, визначеного абзацом першим частини першої статті 28 Закону № 1058, зокрема стажу державної служби не менш як 10 років, та які на час досягнення зазначеного віку працювали на посадах державних службовців, а також особи, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку; пенсію державним службовцям було призначено в розмірі 60 відсотків суми їхньої заробітної плати, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов’язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними

службовцями, – у розмірі 60 відсотків заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов’язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування.

2.3.4. Перерахунок розміру вже призначених пенсій державних службовців запроваджено Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про державну службу“» від 16 січня 2003 року № 432–IV (далі – Закон № 432), яким Закон № 3723 доповнено статтею 37¹ „Порядок і умови перерахунку пенсій державних службовців“, згідно з якою „в разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям, а також у зв’язку з набуттям особою права на пенсійне забезпечення державного службовця за Законом № 3723 здійснюється перерахунок раніше призначених пенсій; перерахунок пенсії здійснюється виходячи із сум заробітної плати, на які нараховується збір на обов’язкове державне пенсійне страхування працюючого державного службовця відповідної посади та рангу на момент виникнення права на перерахунок пенсії“.

Закон № 432 набрав чинності з дня його опублікування (4 лютого 2003 року) в газеті „Урядовий кур’єр“, проте визначений у ньому порядок перерахунку розміру пенсій поширювався на пенсіонерів, яким пенсію державних службовців було призначено з дня набрання чинності Законом № 3723 (пункти 1, 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 432).

Згідно з пояснювальною запискою до проекту Закону України про внесення доповнень до Закону України „Про державну службу“ (щодо одержання та порядку перерахунку пенсій) (реєстр. № 1295), ухваленого як Закон № 432, потребу в запровадженні перерахунку розміру пенсій державних службовців було вмотивовано, зокрема, так: „Норми, що регулюють пенсійне забезпечення державних службовців, не містять положень про перерахунок пенсій. Таким чином, підвищення рівня оплати праці працюючих державних службовців не

спричиняє відповідних індексацій раніше призначених пенсій державним службовцям, що створює нерівність умов соціального захисту громадян України у старості та залежить від часу виходу особи на пенсію“.

2.3.5. Законом України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII текст статті 37¹ Закону № 3723 було викладено в новій редакції: „Умови та порядок перерахунку призначених пенсій державним службовцям визначаються Кабінетом Міністрів України“.

Згідно з пунктами 4, 5 постанови Кабінету Міністрів України „Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії“ від 31 травня 2000 року № 865 зі змінами у період із 8 травня 2003 року до 1 грудня 2015 року було встановлено порядок перерахунку призначених пенсій державних службовців у разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям.

2.3.6. За статтею 90 Закону № 889, що був опублікований 31 грудня 2015 року в газеті „Голос України“ і набрав чинності з 1 травня 2016 року, пенсійне забезпечення державних службовців унормовано Законом № 1058, за винятком урегулювання призначення пенсій особам, яких визначено в підпункті 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889.

Згідно з підпунктом 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 право на призначення пенсій відповідно до статті 37 Закону № 3723 збережено для:

– державних службовців, які на день набрання чинності Законом № 889 займають посади державної служби та мають не менш як 10 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, визначених статтею 25 Закону № 3723 та актами Кабінету Міністрів України;

вони мають право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону № 3723 в порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців (пункт 10 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889);

– осіб, які на день набрання чинності Законом № 889 мають не менш як 20 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державної служби, визначених статтею 25 Закону № 3723 та актами Кабінету Міністрів України; за ними зберігається право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону № 3723 в порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців (пункт 12 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889).

2.3.7. Законом № 889 не встановлено права на індексацію та перерахунок пенсій особам, яким пенсії призначено на підставі статті 37 Закону № 3723.

2.4. Отже, із дня набрання чинності Законом № 889 пенсійне забезпечення суб'єкта права на конституційну скаргу та інших державних службовців унормовано Законом № 1058 як загальним законом (*lex generalis*), що регулює відносини між усіма суб'єктами системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723 як спеціального закону (*lex specialis*) збережено для осіб, визначених у пунктах 10, 12 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889. Проте цим особам не надано права на індексацію та перерахунок розміру призначених їм пенсій.

3. Конституційний Суд України, здійснюючи перевірку на відповідність Конституції України (конституційність) підпункту 1 пункту 2 розділу XI

„Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889, виходить передусім із того, що згідно з Основним Законом 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); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (перше речення статті 21); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24); виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92).

3.1. Конституційний Суд України у своїх рішеннях зазначав, що „зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги повинна відбуватися відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист“ (абзац восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012); „позитивний обов’язок держави ... полягає, зокрема, в забезпеченні належної системи національного захисту конституційних прав людини шляхом розроблення відповідного нормативно-правового регулювання; впровадженні ефективної системи захисту життя, здоров’я та гідності людини; створенні умов для реалізації людиною її фундаментальних прав і свобод“ (абзац п’ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018).

3.2. Аналіз статей 46, 75, 85, пункту 6 частини першої статті 92 Конституції України, юридичних позицій Конституційного Суду України є підставою для засновку про те, що Верховна Рада України має конституційне повноваження ухвалювати закони, що визначають та змінюють нормативне регулювання

пенсійного забезпечення. Реалізуючи це конституційне повноваження, Верховна Рада України має узгоджувати приписи законів, які вона ухвалює, із приписами Конституції України.

Конституційний Суд України бере до уваги, що стаття 46 та інші норми Конституції України не містять вказівки на права чи гарантії щодо застосування „особливих умов“ або „особливого порядку“ пенсійного забезпечення суб'єкта права на конституційну скаргу та інших державних службовців.

Ураховуючи зміст та обсяг конституційних повноважень Верховної Ради України щодо законодавчого врегулювання пенсійного забезпечення, Конституційний Суд України виходить із того, що згідно з приписами Основного Закону України законодавець має певний простір обдумування (*the margin of appreciation*) як стосовно визначення змісту й окремих складників юридичного механізму регулювання пенсійного забезпечення, так і щодо ухвалення законів, якими він змінює такий механізм. Тобто Верховна Рада України в законах може визначити та надалі змінювати основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України).

Конституційний Суд України вважає, що Верховна Рада України, ухваливши Закон № 889, реалізувала належні їй як єдиному органі законодавчої влади в Україні конституційні повноваження щодо визначення в законах основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення державних службовців.

Отже, пенсійне забезпечення державних службовців із 1 травня 2016 року унормовано Законом № 1058 як загальним законом (*lex generalis*), за винятком осіб, визначених у пунктах 10, 12 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889, до пенсійного забезпечення яких може бути застосована стаття 37 Закону № 3723 як норма спеціального закону (*lex specialis*).

3.3. Конституційний Суд України також бере до уваги, що підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 не дає можливості враховувати стаж державної служби, набутий після 1 травня 2016 року, як такий, що відповідає вимогам пунктів 10, 12 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889, та для набуття у зв'язку із цим права на призначення пенсії державного службовця на підставі статті 37 Закону № 3723.

Проте розширення кола осіб, яким унаслідок цього було б надано право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, суперечило б не лише волі законодавця, який уже визначив у Законі № 889 коло таких осіб, а й практиці застосування статті 37 Закону № 3723 як спеціального закону (*lex specialis*), який не слід тлумачити та застосовувати розширено.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 у зазначеному аспекті не суперечить статтям 3, 21, 24, 46, 75, 85, 92 Основного Закону України.

4. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України в Рішенні від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 зазначив, що „однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності (як принцип) <...>. Принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях <...> дієвості верховенства права (правовладдя).

Одним зі складових елементів загального принципу юридичної визначеності є вимога (як принцип) передбаченості приписів права“ (абзац перший, перше речення абзацу другого підпункту 2.1.1 підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України також зважає на те, як витлумачено поняття юридичної визначеності в міжнародних актах та документах, згідно з якими, зокрема, «юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та правовідносин; юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна додержувати взятих на себе зобов'язань щодо людей або виконувати їм обіцяне [поняття „виправданого (легітимного) очікування“]» [Доповідь про правовладдя, ухвалена Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), перше речення § 46, § 48]; принцип правомірних (легітимних) очікувань, за тлумаченням Венеційської Комісії, виражає ідею, що „органи публічної влади повинні не лише додержуватися приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених [у особи] очікувань“ [спеціальне Дослідження Венеційської Комісії „Мірило правовладдя“, CDL-AD(2016)007, пункт II.B.5.61].

Отже, юридичну визначеність в аспекті поняття правомірних (легітимних) очікувань слід розуміти не лише як право особи розраховувати на розумну та передбачну стабільність приписів актів права, чітке розуміння юридичних наслідків застосування таких приписів, а також як право особи на розумні очікування щодо послідовності та цілісності законотворчої діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні.

4.1. Конституційний Суд України враховує, що довгочасне, а саме з 1 січня 1994 року до 1 травня 2016 року, унормування пенсійного забезпечення державних службовців приписами Закону № 3723 можна розглядати як законну (легальну) підставу для формування у суб'єкта права на конституційну скаргу та інших державних службовців певних правомірних очікувань стосовно їх пенсійного забезпечення згідно із приписами Закону № 3723.

У цьому аспекті розгляду справи Конституційний Суд України констатує, що стаття 37 Закону № 3723 в чинній на час ухвалення Закону № 889 редакції визначала, зокрема, такі умови призначення пенсії державного службовця: стаж державної служби щонайменше 10 років для осіб, які на час досягнення віку виходу на пенсію працювали на посадах державної служби; стаж державної служби щонайменше 20 років незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку. Тобто приписами цієї статті Закону № 3723 було визначено мінімально потрібний строк перебування особи на посаді державної служби як умову для набуття нею права на призначення пенсії державного службовця.

Згідно з оспорюваним приписом підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723 як спеціального закону (*lex specialis*) набули особи, які мали 10 років стажу державної служби та перебували на відповідних посадах станом на 1 травня 2016 року (пункт 10); особи, які мали 20 років стажу державної служби незалежно від місця їх роботи на день набрання чинності Законом № 889 (пункт 12).

Конституційний Суд України бере до уваги, що диференціація прав учасників суспільних відносин за певним часовим (темпоральним) показником [наприклад, за строком перебування на посадах державної служби (стаж служби)] є традиційним та поширеним засобом нормативного регулювання, застосування якого в законодавстві саме по собі не свідчить про дискримінаційний характер подібних приписів.

Отже, правомірні очікування суб'єкта права на конституційну скаргу та інших державних службовців щодо умов призначення їм пенсій могли сформуватися лише з урахуванням того, що набуття права на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723 й до набрання чинності Законом № 889 було обумовлено наявністю 10 або 20 років стажу державної служби.

4.2. Оцінюючи потребу в урахуванні сформованих у суб'єкта права на конституційну скаргу та інших державних службовців правомірних очікувань, Конституційний Суд України бере до уваги те, що особам, визначеним у пунктах 10, 12 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889, надано право вибору, на підставі якого закону їм має бути призначена пенсія. Тому приписом підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 було збережено право цих осіб на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723 як спеціального закону (*lex specialis*).

Водночас суб'єкту права на конституційну скаргу та іншим особам, на яких поширено дію пунктів 10, 12 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889, надано право на призначення пенсії й на підставі Закону № 1058 як загального закону (*lex generalis*), що регулює пенсійне забезпечення.

Вибір однієї із зазначених підстав призначення пенсії дає можливість обрати ту пенсію, розмір якої буде більшим.

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що правомірні очікування суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723 або на підставі Закону № 1058, зруйновані не були.

Отже, підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 у зазначеному аспекті не суперечить статтям 8, 46 Конституції України.

5. Конституційний Суд України у цьому провадженні вважає за потрібне оцінити конституційність підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 з урахуванням доводів суб'єкта права на конституційну скаргу щодо неможливості збільшення розміру пенсії, призначеної на підставі статті 37 Закону № 3723.

5.1. За Конституцією України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (перше речення частини другої статті 3); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24); пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя статті 46).

5.2. Конституційний Суд України зазначав, що „приписи статті 3 Конституції України зобов’язують державу обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема, у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян“ [абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2019 року № 1-р(П)/2019]; «на виконання вимог Конституції України держава має втілювати у своїй діяльності конституційний принцип її відповідальності перед людиною та присутньо пов’язаний із ним принцип „добропорядного врядування“ (*good governance*), що полягає в обов’язку держави втілити у своїй діяльності фундаментальні засади побудови, організації та реалізації державної влади для утвердження правдивої демократії, додержання людських прав та верховенства права (правовладдя) як загальноєвропейських цінностей» [абзац третій підпункту 4.7 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 листопада 2022 року № 9-р(П)/2022].

Стосовно потреби захисту принципу юридичної рівності Конституційний Суд України в одному зі своїх рішень зазначив таке: „Порушення рівності конституційних прав і свобод означає, що особа або група осіб за визначеними у статті 24 Конституції України ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, отримує привілеї або зазнає обмеження у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення

якої є належними та потрібними“ [абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2019 року № 5-p(I)/2019].

5.3. За статтею 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою, а саме – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою.

Відповідно до статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції здійснення будь-якого визначеного законом права забезпечують без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою (пункт 1); ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1 (пункт 2).

Європейський суд з прав людини у своєму рішенні зазначив, що дискримінація означає поводження з особами в різний спосіб без об'єктивного та розумного обґрунтування у відносно схожих ситуаціях; відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо вона не переслідує легітимної мети або немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною метою [Рішення у справі *Пічкур проти України* від 7 листопада 2013 року (заява № 10441/06), § 48, § 49].

5.4. Приписи статей 3, 24, 46 Конституції України, наведені юридичні позиції Конституційного Суду України та практика Європейського суду з прав людини дають Конституційному Суду України підстави стверджувати, що

позитивні обов'язки держави у сфері соціального захисту полягають, зокрема, у належному вноормуванні відносин у цій сфері.

Механізм законодавчого регулювання пенсійного забезпечення відповідатиме конституційним приписам у разі, коли він забезпечуватиме ефективне функціонування системи захисту життя, здоров'я й гідності людини та створить легальне підґрунтя для реалізації людиною, яка потребує соціального захисту, її фундаментальних прав і свобод.

Гарантоване статтею 46 Основного Закону України право на соціальний захист ґрунтується на тому, що розміри пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають бути визначені з урахуванням потреб людини, людської гідності та інших конституційних цінностей, а також на тому, що за наявності економічних та інших передумов розміри пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги мають бути своєчасно індексовані та/або перераховані.

Посутній аналіз приписів статей 3, 8, 24, 46, 92 Основного Закону України дає підстави для висновку, що юридичний механізм індексації та перерахунку розмірів пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги є однією з конституційних гарантій дієвості права на соціальний захист. Тому на виконання Конституції України Верховна Рада України має забезпечити розвиток, конкретизацію та деталізацію низки конституційних норм і принципів, визначивши в законах підстави, порядок, умови індексації та перерахунку розмірів пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги для всіх груп пенсіонерів та одержувачів таких виплат та допомоги.

5.5. Конституційний Суд України у цьому провадженні враховує, що згідно із Законом України „Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення пенсійного законодавства“ від 15 лютого 2022 року № 2040–ІХ (далі – Закон № 2040) пункт 13 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 викладено в такій редакції: «У разі якщо особі призначено пенсію

відповідно до законів України „Про державну службу“, „Про службу в органах місцевого самоврядування“, „Про статус народного депутата України“, „Про наукову і науково-технічну діяльність“, її виплата продовжується до переведення за бажанням особи на пенсію на інших підставах або за бажанням особи поновлюється у розмірі, який було встановлено до переведення. До такого переведення розмір пенсій, призначених відповідно до зазначених законів, не переглядається. Пенсії, призначені відповідно до зазначених законів, індексуються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням коефіцієнта збільшення, що визначається відповідно до абзаців другого і третього частини другої статті 42 Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування“» (перше, друге, третє речення абзацу першого).

Отже, пунктом 13 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2040 встановлено можливість індексації розмірів пенсій, призначених на підставі статті 37 Закону № 3723.

Водночас іншим приписом пункту 13 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2040 підтверджено те, що розмір пенсій, призначених на підставі статті 37 Закону № 3723, не переглядається (не перераховується).

5.6. Перевіряючи на відповідність Конституції України (конституційність) підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889, Конституційний Суд України виходить із того, що згідно з Основним Законом України та сформульованими Конституційним Судом України юридичними позиціями Верховна Рада України для розвитку, конкретизації та деталізації приписів статей 3, 8, частини першої статті 24, статті 46 Основного Закону України має унормувувати в законах підстави, порядок та умови індексації та перерахунку розмірів усіх видів пенсій для всіх груп пенсіонерів.

Конституційний Суд України бере до уваги, що у статтях 42–45 Закону № 1058 унормовано перерахунок розмірів пенсій. Проте ці приписи Закону № 1058 не застосовні для перерахунку розмірів пенсій осіб, пенсії яким призначено на підставі статті 37 Закону № 3723.

Підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 у посутньому взаємозв’язку з пунктами 10, 12 цього ж розділу Закону № 889 є єдиною легальною основою юридичного механізму надання права на призначення пенсій на підставі статті 37 Закону № 3723. У зв’язку з тим, що в підпункті 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 немає посилання на статтю 37¹ Закону № 3723, для суб’єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, унеможливлено перерахунок розмірів пенсій, тобто їх осучаснення.

Отже, розміри пенсій державних службовців, призначених на підставі статті 37 Закону № 3723, на відміну від розмірів пенсій, призначених на підставі інших нормативних актів, не підлягають перерахуванню.

Конституційний Суд України зважає також на те, що внаслідок застосування підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 існує відмінність у розмірах пенсій державних службовців, призначених на підставі статті 37 Закону № 3723, залежно від часу призначення пенсій.

5.7. Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України зазначає, що сучасний стан законодавчого врегулювання з перерахунку розмірів пенсій суб’єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, є не звичайною законодавчою прогалиною (лакуною), а законодавчим упущенням (*legislative omission*), наявність якого є порушенням Конституції України. Для розвитку, конкретизації та деталізації приписів статей 3, 8, 24, 46 Основного Закону

України перерахунок розмірів пенсій обов'язково має бути внормований у законі, ухваленому Верховною Радою України.

Незабезпечення державою законодавчого підґрунтя для функціонування ефективного юридичного механізму перерахунку розмірів пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, зокрема у зв'язку із законодавчим упуцненням в унормуванні суспільних відносин, свідчить про ілюзорність конституційних гарантій права на соціальний захист та порушення низки конституційних норм і принципів.

Виявлене в підпункті 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 законодавче упуцнення вказує на невиконання державою позитивних обов'язків з унормування в законі певного сегмента пенсійних відносин, є дискримінаційним щодо суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, не забезпечує дотримання юридичної рівності як одного зі складників принципу верховенства права (правовладдя) та порушує конституційні гарантії права на соціальний захист.

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889 суперечить частині другій статті 3, частинам першій, другій статті 8, частині першій статті 24, статті 46 Конституції України в тім, що він унеможливив перерахунок розмірів пенсій, призначених на підставі статті 37 Закону № 3723.

6. Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Для дотримання балансу приватних інтересів суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону № 3723, і публічного інтересу в збереженні збалансованості Державного бюджету України під час дії в Україні воєнного стану, на підставі аналізу статей 3, 8, 24, 46, 64, 95 Основного Закону України в їх посутньому взаємозв'язку Конституційний Суд України вважає за доцільне відтермінувати втрату чинності підпунктом 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 889.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 8, 32, 35, 55, 56, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“

Конституційний Суд України

у х в а л и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII у тім, що він унеможливив перерахунок розмірів пенсій, призначених на підставі статті 37 Закону України „Про державну службу“ від 16 грудня 1993 року № 3723–XII зі змінами.

2. Підпункт 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII, визнаний неконституційним у зазначеному аспекті, втрачає чинність через три місяці з дня припинення чи скасування в Україні воєнного стану, введеного Указом Президента України „Про введення воєнного стану в Україні“ від 24 лютого 2022 року № 64/2022 зі змінами.

3. Верховній Раді України внормувати перерахунок розмірів пенсій суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі статті 37 Закону України „Про державну службу“ від 16 грудня 1993 року № 3723–ХІІ зі змінами, з урахуванням приписів Конституції України та цього Рішення.

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