

ПОСТАНОВА № 7
Пленуму Верховного Суду України

від 25 березня 2016 року

Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) частини п'ятої статті 43, частини першої статті 54 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2263-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» у взаємозв'язку з пунктом 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» та пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України від 24 грудня 2015 року № 911-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» положенням частини першої статті 8, частини п'ятої статті 17, частин другої та третьої статті 22, частини першої статті 24, частини першої статті 46, частини першої статті 58 та статті 64 Конституції України

Обговоривши внесений Головою Верховного Суду України Романюком Я.М. проект конституційного подання щодо відповідності (конституційності) частини п'ятої статті 43, частини першої статті 54 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2263-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» у взаємозв'язку з пунктом 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» та пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України від 24 грудня 2015 року № 911-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» положенням частини першої статті 8, частини п'ятої статті 17, частин другої та третьої статті 22, частини першої статті 24, частини першої статті 46, частини першої статті 58 та статті 64 Конституції України, керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 13, 38–41, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 5 частини другої статті 38, пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Пленум Верховного Суду України

п о с т а н о в л я є :

Звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) частини п'ятої статті 43, частини першої статті 54 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2263-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» у взаємозв'язку з пунктом 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» та пунктом 2

Верховний Суд України
Управління документального забезпечення
№7/0/28-16 від 25.03.2016



23 03 2016р

розділу II «Прикінцеві положення» Закону України від 24 грудня 2015 року № 911-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» положенням частини першої статті 8, частини п'ятої статті 17, частин другої та третьої статті 22, частини першої статті 24, частини першої статті 46, частини першої статті 58 та статті 64 Конституції України.

**Голова
Верховного Суду України**

Я.М. Романюк

**Секретар Пленуму
Верховного Суду України**

Ю.Л. Сенін





ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ

01043, м. Київ, вул. Пилипа Орлика, 8

Конституційний Суд України

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

щодо відповідності (конституційності) частини п'ятої статті 43, частини першої статті 54 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» у взаємозв'язку з пунктом 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» та пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України від 24 грудня 2015 року № 911-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» положенням частини першої статті 8, частини першої статті 24, частин другої й третьої статті 22, частини першої статті 46, частини п'ятої статті 17, частини першої статті 58 та статті 64 Конституції України

24 грудня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 911-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (далі – Закон № 911-VIII), яким унесено зміни, зокрема, до статей 43 і 54 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (Відомості Верховної Ради України, 1992, № 29, ст. 399; далі – Закон № 2262-ХІІ). Указаними змінами передбачено тимчасові (у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року) обмеження щодо максимального розміру пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, установлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) фіксованою сумою – 10740 гривень, а також обмеження щодо виплат призначених пенсій / щомісячного довічного грошового утримання



особам (крім інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи, ветеранів військової служби та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»), які працюють на посадах та на умовах, передбачених законами України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів».

До Верховного Суду України надійшла ухвала Куп'янського міськрайонного суду Харківської області від 12 жовтня 2015 року № 628/3034/15-а щодо розгляду питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо відповідності (конституційності) частини першої статті 54 Закону № 2262-XII, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII положенням частин другої й третьої статті 22, частини першої статті 58 та статті 64 Конституції України.

З метою забезпечення конституційного порядку у сфері реалізації прав та свобод людини і громадянина, недопущення звуження правових і матеріальних інтересів громадян, а також реалізуючи повноваження, надане пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України, статтями 39, 40, 71 та 82 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 5 частини другої статті 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Пленум Верховного Суду України вважає, що положення частини першої статті 54, а також частини п'ятої статті 43 Закону № 2262-XII у взаємозв'язку з пунктом 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII мають бути перевірені на предмет їх відповідності положенням частини першої статті 8, частини першої статті 24, частин другої й третьої статті 22, частини першої статті 46, частини п'ятої статті 17, частини першої статті 58 та статті 64 Конституції України.

Це обґрунтовується нижченаведеним.

1. Невідповідність частини п'ятої статті 43 та частини першої статті 54 Закону № 2262-XII положенням частини першої статті 8, частин другої й третьої статті 22, частини п'ятої статті 17, частини першої статті 46, частини першої статті 58 та статті 64 Конституції України

Відповідно до частини першої статті 8 Основного Закону в Україні визнається й діє принцип верховенства права. Складовою верховенства права є принцип правової визначеності, основу якого утворює ідея

передбачуваності очікування суб'єктом відносин визначених правових наслідків (правового результату) своєї поведінки, яка відповідає наявним у суспільстві нормативним приписам.

Із цього приводу Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував на тому, що принцип правової визначеності вимагає ясності й однозначності правової норми та забезпечення того, щоб ситуації й правовідносини залишалися передбачуваними. Громадяни мають бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене (правові позиції Конституційного Суду України в таких рішеннях: від 22 вересня 2005 року № 5-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).

Стабільність правового регулювання проявляється, зокрема, у неприпустимості внесення довільних змін до наявної системи норм та є віддзеркаленням підтримання довіри громадян до законів та дій держави. Збереження розумної стабільності означає, серед іншого, обов'язок законодавця враховувати при зміні умов набуття права на отримання соціальних благ законні очікування, пов'язані з виконанням (повністю або частково) умов набуття такого права.

Забезпечення верховенства права має враховуватися законодавцем і при внесенні змін до законів, передусім забезпечувати недопустимість звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод (стаття 22 Конституції України).

Питання недопущення звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод неодноразово було предметом конституційного розгляду. Зокрема, у абзаці шостому пункту 4 Рішення від 14 червня 2007 року № 3-рп/2007 зазначається, що 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.

Конституційний Суд України в Рішенні № 9-рп/2009 від 28 квітня 2009 року, вказуючи на недопустимість звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод, що об'єктивно призведе до погіршення становища особи в

суспільстві через їх обмеження, зробив концептуальне застереження органам державної влади про те, що невиконання державою своїх зобов'язань призводить до порушення принципів правової держави, ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави (абзац п'ятий пункту 5 мотивувальної частини).

Гарантоване статтею 46 Конституції право громадян на соціальний захист, що передбачає 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, системно пов'язано, зокрема, із частиною п'ятою статті 17 Основного Закону, якою окремо наголошено, що держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

Військовослужбовці мають особливий правовий статус. Так, відповідно до статей 1, 1² і 2 Закону України від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» соціальний захист військовослужбовців спрямовано на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до *особливого* виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Військовослужбовці користуються всіма правами і свободами людини та громадянина, гарантіями цих прав і свобод, закріпленими в Конституції України та законах України, з урахуванням особливостей, установлених спеціальними законами.

У зв'язку з особливим характером військової служби, яка пов'язана із захистом Вітчизни, військовослужбовцям надаються визначені законом пільги, гарантії та компенсації. Ніхто не вправі обмежувати військовослужбовців та членів їх сімей у правах і свободах, визначених законодавством України.

Таку позицію підтримав Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 20 березня 2002 № 5-рп/2002, у якому визначив, що Конституція України виокремлює категорії громадян України, які потребують додаткових гарантій держави, зокрема гарантій соціального захисту. До них насамперед належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і

територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку. Зупинення пільг, компенсацій і гарантій для зазначених категорій громадян без відповідної матеріальної компенсації є порушенням гарантованого державою права на їх соціальний захист та членів їх сімей.

У мотивувальній частині Рішення від 6 липня 1999 року № 8-рп/99 Конституційний Суд України також зазначив: «Служба в міліції, державній пожежній охороні передбачає ряд специфічних вимог, які дістали своє відображення у законодавстві. Норми, що регулюють суспільні відносини у цих сферах, враховують екстремальні умови праці, пов'язані з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткі вимоги до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це повинно компенсуватись наявністю *підвищених гарантій соціальної захищеності*, тобто комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення.

Конституційний Суд України вважає, що ці положення поширюються, зокрема, і на *службу в Збройних Силах України*. Багато таких «пільг», встановлених Законами України «Про міліцію», «Про прокуратуру» тощо, є не пільгами, а *гарантіями* та іншими засобами забезпечення професійної діяльності окремих категорій громадян, ефективного функціонування відповідних органів. Оскільки для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії, право на які передбачене чинним законодавством, є додатком до основних джерел існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення життєвого рівня (стаття 46 Конституції України), то звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається. Зупинення його дії можливе лише за умови введення відповідно до пункту 31 частини першої статті 85 та пункту 19 статті 92 Конституції України надзвичайного стану (стаття 64 Конституції України)».

Правова позиція Конституційного Суду України з питань обмеження пільг, компенсацій і гарантій військовослужбовців (як особливої категорії громадян) полягає також у тому, що комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту їх та їхніх сімей зумовлено *не втратою працездатності, безробіттям або відсутністю достатніх засобів для існування (стаття 46 Конституції України), а особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для*

життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод. Здійснення таких заходів не залежить від розміру їх доходів чи наявності фінансування з бюджету, а має *безумовний* характер (рішення Конституційного Суду України: від 6 липня 1999 року № 8-рп/99 у справі щодо права на пільги; від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій; від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 у справі про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) (Рішення від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004).

У Рішенні від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007 Конституційний Суд України зауважив, що вже вказував про недопустимість невиконання певним категоріям працівників пенсії на період їх роботи. Так, в абзаці другому підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини цього Рішення зазначено, що Конституція України не допускає будь-яких обмежень у правах громадян за ознаками майнового стану, зокрема в залежності від отримання працюючими пенсіонерами заробітної плати.

Конституційний Суд України вважає, що законодавець, маючи дискреційні повноваження щодо визначення умов, порядку та розміру матеріального забезпечення, повинен урахувати, що не може запроваджуватися правове регулювання, за якого особа, реалізуючи одне конституційне право, позбавляється можливості реалізувати інше право (гарантію).

Таким чином, військовослужбовець, якому пенсію було призначено відповідно до Закону № 2262-ХІІ, використовуючи конституційне право на працю, гарантоване статтею 43 Основного Закону України, не може бути при цьому позбавлений права на соціальний захист як військовослужбовця, включаючи право на отримання пенсії, у тому числі, коли таке обмеження носить тимчасовий характер.

Усупереч викладеному, Законом № 911-VIII внесено зміни до Закону № 2262-ХІІ, а саме:

- у статті 54 – повне припинення в період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року виплат особам (крім інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи, ветеранів військової служби та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»), які працюють на посадах та на умовах, передбачених законами України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», призначених раніше пенсій / щомісячного довічного грошового утримання;

- у частині п'ятій статті 43 – обмеження в період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року максимального розміру пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, установлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) фіксованою сумою – 10740 гривень. Також слід наголосити, що зміни до частини п'ятої статті 43 стосуються пенсій, які призначаються починаючи з 1 січня 2016 року до 31 грудня 2016 року (пункт 5 розділу I Закону № 911-VIII).

Закон № 911-VIII фактично прийнято на заміну Закону № 213-VIII, окремими положеннями якого внесено зміни до статті 54 Закону № 2262-XII, введено тимчасове обмеження в період з 1 квітня 2015 року по 31 грудня 2015 року виплати пенсій, призначених відповідно до цього Закону.

Водночас приписами Закону № 2262-XII у редакції, яка діяла до 2 березня 2015 року, було передбачено, що пенсії, які призначаються відповідно до цього Закону, виплачуються *без урахування одержуваного заробітку* (прибутку) (стаття 54), а максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, установлених 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 (частина п'ята статті 43).

Тобто вказаними положеннями Закону № 2262-XII у редакції Закону № 911-VIII та розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII істотно звужено встановлені Конституцією України права громадянина, що підтверджує необхідність перевірки їх на предмет відповідності Конституції України.

Аналіз прецедентної практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) дає підстави для формування позиції, що при вирішенні питань щодо порушення державами – учасницями Ради Європи положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї велика увага акцентується на дотриманні державою принципу «правомірних або законних очікувань» та захисту прав людини через призму цього принципу.

Зокрема, у справах «Пайн Велі Девелопмент ЛТД та інші проти Ірландії» та «Федоренко проти України» ЄСПЛ констатував, що відповідно

до прецедентного права органів, які діють на підставі Конвенції, право власності може бути «існуючим майном» або коштами, включаючи позови, для задоволення яких позивач може обґрунтовувати їх принаймні «виправданими очікуваннями» щодо отримання можливості ефективного використання права власності (cf., *Pressos Compania Naviera S.A. v. Belgium*, Рішення від 20 листопада 1995 року, серія А, N 332, с. 21, п. 31; пункт 21 Рішення ЄСПЛ у справі «Федоренко проти України»).

У межах вироблених ЄСПЛ підходів до тлумачення поняття «майно», а саме в контексті статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, це поняття охоплює як «наявне майно», так і активи, включаючи право вимоги, з посиланням на які заявник може стверджувати, що він має принаймні законні очікування стосовно ефективного здійснення свого «права власності» (пункт 74 Рішення ЄСПЛ від 2 березня 2005 року у справі «*Von Maltzan and Others v. Germany*»). ЄСПЛ робить висновок, що певні законні очікування заявників підлягають правовому захисту, та формує позицію для інтерпретації вимоги як такої, що може вважатися «активом»: вона повинна мати обґрунтовану законну підставу, якою, зокрема, є чинна норма закону, *тобто встановлена законом норма щодо виплат (пенсійних, заробітної плати, винагороди, допомоги) – на момент дії цієї норми є «активом», на який може розраховувати громадянин як на свою власність.*

Відповідно до пункту 1 Постанови Верховної Ради України від 21 травня 2015 року № 462-VIII «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» схвалено Заяву Верховної Ради України про відступ від окремих зобов'язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, на період до повного припинення збройної агресії Російської Федерації, а саме до моменту виведення всіх незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їх військової техніки з території України, відновлення повного контролю України за державним кордоном України, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України.

Водночас Україна не зробила відступу від Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а тому Пленум Верховного Суду України наголошує, що стаття 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у тому числі щодо законних очікувань стосовно ефективного здійснення свого «права власності», а саме виплати пенсій як гарантії соціального захисту військовослужбовців, повинна застосовуватися в Україні.

Таким чином, статтю 1 указаного Першого протоколу слід застосовувати для захисту «правомірних (законних) очікувань» щодо певного стану речей (у майбутньому), оскільки їх можна вважати складовою частиною власності. Правомірні очікування виникають в особи, якщо вона дотримала всіх вимог законодавства для отримання відповідного рішення уповноваженого органу, а тому мала всі підстави вважати таке рішення дійсним і розраховувати на певний стан речей. Тобто в зазначених рішеннях ЄСПЛ установив, що наявність «правомірних (законних) очікувань» є передумовою для відповідного захисту. У свою чергу, умовою наявності «правомірних очікувань» у розумінні практики ЄСПЛ є достатні законні підстави. Інакше кажучи, «правомірні (законні) очікування» – очікування можливості здійснення певного права як прямо гарантованого, так і опосередкованого, у разі якщо особа прямо не виключена з кола осіб, які є носіями відповідного права.

Крім того, практикою ЄСПЛ сформовано підхід щодо розуміння правової визначеності як засадничої складової принципу верховенства права. Зокрема, у Рішенні ЄСПЛ від 28 листопада 1999 року у справі «Брумареску проти Румунії» зазначено, що принцип правової визначеності є складовою верховенства права (пункт 61). Також у Рішенні від 13 грудня 2001 року в справі «Церква Бесарабської Митрополії проти Молдови» ЄСПЛ зазначив, що закон має бути доступним та передбачуваним, тобто вираженим з достатньою точністю, щоб дати змогу особі в разі необхідності регулювати його положеннями свою поведінку (пункт 109). Зазначеним обґрунтовується невідповідність змін, унесених Законом № 911-VIII, конституційним принципам, закріпленим у статті 8 Конституції України. У Рішенні від 26 червня 2014 року в справі «Суханов та Ільченко проти України» ЄСПЛ наголосив, що зменшення розміру або припинення виплати належним чином установлені соціальної допомоги може становити втручання в право власності (п. 52).

Отже, оспорювані положення частини п'ятої статті 43, частини першої статті 54 Закону № 2262-ХІІ, відповідно до яких тимчасово, у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року, особам, яким пенсію призначено відповідно до цього Закону (крім інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»), у період роботи на посадах, які дають право на призначення пенсії або щомісячного довічного грошового утримання в порядку та на умовах, передбачених законами України «Про статус народного депутата України», «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», пенсії, призначені відповідно до Закону № 2262-ХІІ, не виплачуються, а також обмежується їх розмір для непрацюючих пенсіонерів, – не відповідають Основному Закону України.

2. Невідповідність пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII та пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 911-VIII положенням частини першої статті 24 та частини першої статті 58 Конституції України

Згідно з приписами частини першої статті 58 Основного Закону України закони й інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Конституція України має вищу юридичну силу, а закони й інші нормативно-правові акти повинні відповідати їй.

Законодавець, змінюючи чинне законодавство, має балансувати між необхідністю змін у законодавчому регулюванні та збереженням стабільності в суспільстві, однак слід пам'ятати, що першочерговими є інтереси громадян.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 13 травня 1997 року № 1-зп зазначив, що стаття 58 Конституції України 1996 року закріплює один з найважливіших загальновизнаних принципів сучасного права – закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Це означає, що вони поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності. Закріплення названого принципу на конституційному рівні є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі відносин між державою і громадянами, породжуючи в громадян упевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршено прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-

правового акта (абзаци перший і другий пункту 5 мотивувальної частини вказаного Рішення).

Суть зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів полягає в тому, що їх приписи поширюються на правовідносини, які виникли до набрання ними чинності тільки за умови, якщо вони скасовують або пом'якшують відповідальність особи (абзац другий пункту 2 Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2000 КСУ від 19 квітня 2000 року). Мета принципу незворотності – блокувати ущемлення прав і свобод людини з боку держави. Така направленість тлумачення цього принципу робить його однією з важливих гарантій захисту від свавілля з боку влади, безпеки людини як громадянина, довіри до державних інституцій. Надання зворотної сили законам суперечить духу правової держави.

Пункт 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII містить положення, відповідно до якого порядок виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання) працюючим пенсіонерам, установлений цим Законом, поширюється на пенсіонерів (отримувачів щомісячного довічного грошового утримання) незалежно від часу призначення пенсії.

При цьому Закон № 213-VIII, як й інші численні законодавчі акти, складається з двох структурних складових (частин): перша – основна, змістовна частина, що містить норми права, які мають бути інтегровані у відповідні законодавчі акти; друга – прикінцеві положення, які відповідають за процесуальний механізм імплементації першої складової.

Після набрання чинності Законом № 213-VIII його основна, змістовна частина втрачає чинність, адже його приписи входять до структури чинних законів, на заміну яких вони створені. Прикінцеві положення не включаються до складу Закону, а виконують функції звичайних похідних і допоміжних актів правотворчості, а тому є підстави стверджувати, що розділ III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII не втратив чинності.

Таким чином, положення пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII щодо порядку виплати пенсії поширюється на пенсіонерів (колишніх військовослужбовців) незалежно від часу призначення пенсії – як на майбутнє, так і в минулому. Отже, розділом III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII звужено обсяг права на соціальний захист військовослужбовців, установлений Конституцією та спеціальними законами в частині права на отримання пенсії, право на яку було набуто до 2 березня 2015 року, тобто в порядку, що суперечить статті 58 Конституції України.

Прийняття Закону № 911-VIII ще погіршило існуюче становище військовослужбовців, адже в пункті 2 розділу II «Прикінцеві положення» встановлено, що дія положень цього Закону щодо визначення максимального розміру пенсії застосовується до пенсій, які призначаються починаючи з 1 січня 2016 року. Таким чином, було встановлено менш сприятливі умови соціального захисту військовослужбовцям, які набудуть права на пенсію в період введеного в дію нового правового регулювання, порівняно з тими умовами, що були законодавчо передбачені в період до 1 січня 2016 року та після 31 грудня 2016 року. Практично це означає порушення конституційного принципу рівності всіх перед законом (частина перша статті 24 Конституції України).

Рівність усіх перед законом, що впливає із частини першої статті 24 Конституції України, впливає на регулювання всіх суспільних відносин. Дотримання цього принципу означає, зокрема, й безпідставну заборону без розумного виправдання запроваджувати різницю в правах осіб, які належать до однієї й тієї самої категорії (заборону відмінного поводження з особами, які знаходяться в однакових чи споріднених ситуаціях).

Рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено в міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статті 14, 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 14), Протоколі № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 1), ратифікованих Україною, та в Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7).

Таким чином, положеннями пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII та пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 911-VIII порушено приписи статті 24 та частини першої статті 58 Конституції України.

На підставі викладеного, керуючись статтями 150 і 152 Конституції України, статтями 13, 39, 40 і 70 Закону України «Про Конституційний Суд України», статтями 38 і 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»,

ПРОСИМО:

1. Відкрити провадження за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності (конституційності) частини п'ятої статті 43, частини першої статті 54 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» у взаємозв'язку з пунктом 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення».

2. Перевірити на предмет відповідності вимогам статей частини першої статті 8, частини п'ятої статті 17, частини першої статті 24, частин другої й третьої статті 22, частини першої статті 46, частини першої статті 58 та статті 64 Конституції України частину п'яту статті 43, частину першу статті 54 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» у взаємозв'язку з пунктом 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» та визнати ці положення такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

3. Визнати провадження за цим конституційним поданням невідкладним і розглянути його в межах місячного строку, визначеного в частині другій статті 57 Закону України «Про Конституційний Суд України».

У конституційному провадженні за цим поданням братиме участь суддя Верховного Суду України Волков Олександр Федорович, а також для участі в цьому провадженні уповноважується начальник правового управління Верховного Суду України Берестова Ірина Еріївна (044 288 97 33).

Конституційне подання й додатки подаються в 3-х примірниках.

Додатки:

1. Копія постанови Пленуму Верховного Суду України від 25 березня 2016 року № 7 «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) частини п'ятої статті 43, частини першої статті 54 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб» у взаємозв'язку з пунктом 2 розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VІІІ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» та пунктом 2 розділу ІІ «Прикінцеві положення» Закону України від 24 грудня 2015 року № 911-VІІІ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» положенням частини першої статті 8, частини першої статті 24, частин другої й третьої статті 22, частини першої статті 46, частини п'ятої статті 17, частини першої статті 58 та статті 64 Конституції України».

2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) (витяги; частина перша статті 8, частина п'ята статті 17, стаття 24, частини друга й третя статті 22, стаття 43, частина перша статті 46, частина перша статті 58, стаття 64, пункт 31 частини першої статті 85, пункт 19 статті 92, статті 150, 152).

3. Закон України від 24 грудня 2015 року № 911-VІІІ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 5, ст. 50)

4. Закон України від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 29, ст. 399) (витяги; частина п'ята статті 43, частина перша статті 54).

5. Закон України від 2 березня 2015 року № 213-VІІІ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 22, ст. 145)

6. Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VІ «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 41–42, № 43, № 44–45, ст. 529) (витяги; пункт 5 частини другої, статті 38, 46).

7. Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 15, ст. 190) (витяги; статті 1–2).

8. Рішенні Конституційного Суду України від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 36, пунктів 20, 33, 49, 50 статті 71, статей 97, 98, 104, 105 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про гарантії незалежності суддів) (витяг; абзац другий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини).

9. Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» (справа про допомогу по безробіттю звільненим за угодою сторін) (витяг; абзац п'ятий пункту 5 мотивувальної частини).

10. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 44, 47, 78, 80 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» та конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 78 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій).

11. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2011 року №10-рп/2011 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання).

12. Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата) (витяги; абзаци перший, другий пункту 5 мотивувальної частини).

13. Рішення Конституційного Суду України від 14 червня 2007 року № 3-рп/2007 у справі за конституційними поданнями 51 і 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України

(конституційності) першого речення пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» та про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», а також за конституційними зверненнями Комітету по захисту прав військовослужбовців та працівників Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України «За справедливість», Партії розбудови, правозахисту недержавних організацій України «Партія правозахисту», Української спілки ветеранів Афганістану, громадян Токаря Степана Семеновича, Іорданова Пилипа Феодосійовича про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43, статей 51, 55, частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (справа про перерахунок пенсій військовослужбовців) (витяг; абзаци п'ятий, шостий пункту 4).

14. Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, четвертої статті 59 Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів).

15. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2000 року № 6-рп/2000 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 58 Конституції України, статей 6, 81 Кримінального кодексу України (справа про зворотну дію кримінального закону в часі) (витяг; абзац другий пункту 2).

16. Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 частини першої статті 58 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів» (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій).

17. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками).

18. Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху).

19. Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію».

20. Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 8-рп/99 у справі за конституційними поданнями Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини сьомої статті 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа щодо права на пільги).

21. Загальна декларація прав людини 1948 року.

22. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року.

23. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року.

24. Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Рада Європи від 20.03.1952 № 1).

25. Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (Рада Європи від 4.11.2000 № 12).

26. Постанова Верховної Ради України від 21 травня 2015 року № 462-VIII «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» (витяг; пункт 1).

27. Рішення Європейського суду з прав людини від 1 червня 2006 року в справі «Федоренко проти України» (витяг; пункт 21).

28. Рішення Європейського суду з прав людини від 13 грудня 2001 року в справі «Церква Бессарабської Митрополії та інші проти Молдови» (витяг; пункт 109).

29. Рішення Європейського суду з прав людини від 2 березня 2005 року в справі «Von Maltzan and Others v. Germany» (витяг; пункт 74).

30. Рішення Європейського суду з прав людини від 26 червня 2014 року в справі «Суханов та Ільченко проти України» (витяг; пункт 31).

31. Рішення Європейського суду з прав людини від 28 листопада 1999 року в справі «Брумареску проти Румунії» // Практика Європейського суду з прав людини. – № 4, 2002 (витяг; пункт 61).

32. Рішення Європейського суду з прав людини від 29.11.1991 року у справі «Пайн Велі Девелопмент ЛТД та інші проти Ірландії».

**Голова
Верховного Суду України**

Я.М. Романюк