

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова О.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року № 213–VIII

Конституційний Суд України 23 січня 2020 року ухвалив Рішення № 1-р/2020 (далі – Рішення), у якому визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), статтю 13, частину другу статті 14, пункти „б“–„г“ статті 54 Закону України „Про пенсійне забезпечення“ від 5 листопада 1991 року № 1788–XII (далі – Закон № 1788) зі змінами, внесеними Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року № 213–VIII (далі – Закон № 213).

Ухвалюючи Рішення, орган конституційної юрисдикції дійшов висновку, що „стаття 13, частина друга статті 14, пункти „б“–„г“ статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, якими передбачено поетапне підвищення на 5 років віку виходу на пенсію на пільгових умовах з урахуванням відповідного стажу роботи та на пенсію за вислугу років для працівників, визначених у вказаних нормах, порушують легітимні очікування таких осіб, а отже, суперечать частині першій статті 8 Конституції України, тобто порушують принцип верховенства права, складовою якого є юридична визначеність“.

Обґрунтовуючи названий висновок, Конституційний Суд України виходив, зокрема, з такого:

– „згідно зі статтею 13, частиною другою статті 14, пунктами „б“–„г“ статті 54 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 у осіб, які належать до категорій працівників, вказаних у цих нормах, виникли легітимні очікування щодо реалізації права виходу на пенсію. Однак оспорюваними

положеннями Закону № 213 змінено нормативне регулювання призначення пенсій таким особам“ (абзац третій підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини Рішення);

– „зміна умов призначення пенсій особам, які належать до певної категорії працівників, з урахуванням наявності відповідного стажу роботи, призвела до такого нормативного регулювання призначення пенсій, яке суттєво вплинуло на очікування вказаних осіб, погіршило їх юридичне становище стосовно права на призначення пенсій, що має реалізовуватися при зміні нормативного регулювання лише у разі справедливого поліпшення умов праці та впевненості у настанні відповідних юридичних наслідків, пов'язаних із реалізацією права виходу на пенсію“ (друге речення абзацу п'ятого підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Погоджуючись із визнанням Конституційним Судом України неконституційними положень статті 13, частини другої статті 14, пунктів „б“–„г“ статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, вважаю за необхідне на підставі статті 64 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловити окрему думку щодо підходу, обраного Конституційним Судом України для обґрунтування Рішення.

1. Дотримуюся думки, що Конституційний Суд України повинен був оцінити положення статті 13, частини другої статті 14, пунктів „б“–„г“ статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, з урахуванням недопустимості звуження сутності існуючих конституційних прав, зокрема на соціальний захист та достатній життєвий рівень. Застосування саме такого підходу було б органічним продовженням наведеному у рішеннях Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 та від 4 червня 2019 року № 2-р/2019 розуміння можливості обмеження конституційних прав і свобод та сприяло б розвитку юридичних позицій щодо такого питання. При цьому орган конституційної юрисдикції не звернув увагу на надважливий аспект, а саме юридичну природу пенсій, які призначаються

відповідно до статті 13, частини другої статті 14, пунктів „б“–„г“ статті 54 Закону № 1788, який, для повноцінного забезпечення верховенства Конституції України, безумовно, повинен бути детально досліджений.

2. Згідно з положеннями частини третьої статті 22 Основного Закону України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

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

У статті 46 Основного Закону України передбачено право громадян на соціальний захист, включаючи 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; визначено джерела і механізми соціального забезпечення громадян; встановлено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

У Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 Конституційний Суд України вказав, що зміст права, гарантований статтею 46 Конституції України, узгоджується із її приписами, за якими, зокрема, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48); зазначені положення Основного Закону України зобов'язують державу створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка

сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення; заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків (абзаци третій, четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України зазначав, що до основних обов'язків держави належить забезпечення реалізації громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави; гарантування державою цих прав, у тому числі права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист, має здійснюватися на основі Конституції України та у спосіб, що відповідає їй (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019).

Держава виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд; у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства; проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (абзац п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

3. За змістом статті 13 Закону № 1788 на пільгових умовах мають право на пенсію за віком, зокрема, працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, – за списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць – після досягнення певного віку і при наявності відповідного стажу роботи; працівники, зайняті повний робочий день на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці, – за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць – після досягнення певного віку і при наявності відповідного стажу роботи (пункти „а“, „б“).

У частині другій статті 14 Закону № 1788 йдеться про умови зниження пенсійного віку для працівників, зайнятих на підземних роботах, які не мають необхідного спеціального стажу роботи, виходячи із загального пенсійного віку.

З дослідження наведених положень Закону № 1788 вбачається, що ними передбачено зниження пенсійного віку для певних категорій працівників, що обумовлено здійсненням негативного впливу на їх здоров'я через зайнятість на шкідливих, особливо шкідливих, важких, особливо важких роботах, які визнано парламентом і урядом шляхом фіксації цих осіб у списках № 1 і № 2. Тим самим законодавець фактично підтвердив високу ймовірність настання для названої категорії громадян такого соціального ризику, як повна втрата ними працездатності, про який ідеться в частині першій статті 46 Конституції України.

Отже, є підстави стверджувати, що нормативне регулювання державної соціальної політики, яке полягає у наданні особам, які належать до категорій працівників, вказаних у положеннях пунктів „а“, „б“ частини першої статті 13, частини другої статті 14 Закону № 1788, права на пенсію за віком на пільгових умовах, спрямоване на попередження настання для цих осіб такого соціального

ризика, як повна втрата ними працездатності, і забезпечення сприятливих умов для їх повноцінного та гідного життя у старості.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що вік та величина пільгового і страхового стажу, необхідних для призначення пільгових пенсій, встановлювалися у положеннях пунктів „а“, „б“ частини першої статті 13, частини другої статті 14 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 на підставі відповідних висновків проведення експертизи умов праці з визначенням рівнів несприятливого впливу шкідливих виробничих факторів на організм працівників за кожною із професій.

Оспорюваними положеннями статті 54 Закону № 1788 передбачено, що право на пенсію за вислугу років мають певні категорії робітників і службовців авіації, незалежно від відомчої підпорядкованості підприємств, установ і організацій, в яких вони зайняті.

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

З аналізу підстав пенсійного забезпечення за вислугу років випливає, що набуття особою права на пенсію за вислугу років зумовлено наявністю у цієї особи спеціального страхового стажу роботи як факту причинного зв'язку з професійною діяльністю та втратою професійної працездатності за медичним критерієм, що характеризує стан її здоров'я. З наведеного вбачається, що втрата професійної працездатності не може залежати від досягнення працівником певного віку, оскільки у протилежному випадку це суперечитиме юридичній природі пенсії за вислугу років.

Конституційний Суд України у абзаці шостому підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019 зазначив, що мета призначення пенсії за вислугу років – забезпечити потрібні умови життя особам, робота яких пов'язана зі швидкою втратою професійних навичок (працездатності), що може настати до досягнення цими особами віку,

потрібного для набуття права на пенсію за віком; призначення пенсії за вислугу років є додатковою соціальною гарантією для осіб, які в особливих умовах виконували певні професійні функції.

Наведене дає підстави розглядати питання про втрату працівником професійної працездатності як часткову втрату ним працездатності, тобто як соціальний ризик у розумінні частини першої статті 46 Конституції України.

4. Конституційний Суд України, ухвалюючи Рішення, дійшов висновку, що положеннями статті 13, частини другої статті 14, пунктів „б“–„г“ статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, передбачено поетапне підвищення на 5 років віку виходу на пенсію на пільгових умовах з урахуванням відповідного стажу роботи та на пенсію за вислугу років. Таким чином, орган конституційної юрисдикції визнав той факт, що особам, які належать до категорій працівників, вказаних у названих нормах, було змінено умови призначення пенсій. До того ж така зміна умов призначення пенсій призвела до погіршення правового становища осіб, які мають право на призначення відповідних пенсій.

Отже, передбачене у статті 13, частині другій статті 14, пунктах „б“–„г“ статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, нормативне регулювання обмежує права осіб на пенсію на пільгових умовах та за вислугою років, тобто є таким, що позбавляє цих осіб сутності їх конституційних прав на соціальний захист та на достатній життєвий рівень у розумінні частини третьої статті 22 Конституції України. Тому положення статті 13, частини другої статті 14, пунктів „б“–„г“ статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, суперечать приписам частини третьої статті 22, статей 46, 48 Конституції України.

Однак Конституційний Суд України, вирішуючи питання щодо неконституційності вказаних норм, застосував „універсальний інструмент“ – принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), хоча, виходячи з юридичної природи оспорюваних положень, адекватним

підходом оцінки цих положень на конституційність є дослідження можливості обмеження конституційних прав і свобод, зокрема, на соціальний захист та достатній життєвий рівень.

У зв'язку з тим, що Конституційний Суд України при розгляді цієї справи не застосував вказаний підхід, то залишились поза увагою вкрай важливі питання, а саме: яку мету переслідував законодавець, змінюючи нормативне регулювання умов призначення пенсій особам, які мають право на призначення пенсій відповідно до статті 13, частини другої статті 14, пунктів „б“, „г“ статті 54 Закону № 1788; наявність обґрунтованих підстав для обмеження конституційних прав і свобод цих осіб. Відповідь на ці питання можна отримати з аналізу змісту пояснювальної записки до проекту Закону № 213, з якого вбачається, що Закон № 213 ухвалений, зокрема, з метою „стабілізації фінансового стану бюджету Пенсійного фонду України та удосконалення окремих положень стосовно пенсійного забезпечення“. При цьому у названій пояснювальній записці не вказано, що при ухваленні оспорюваних положень законодавець мав у розпорядженні відповідні висновки експертиз про покращення умов праці на шкідливих, особливо шкідливих, важких, особливо важких роботах, тому такі дії слід розглядати, як безпідставні.

Підсумовуючи наведене, дотримуюся думки, що питання про відповідність Конституції України нормативного регулювання, яке стосується конституційного права на соціальний захист, має вирішуватися з урахуванням приписів розділу II „Права, свободи та обов'язки людини і громадянина“ Основного Закону України.



Суддя
Конституційного Суду України

О. ЛИТВИНОВ