

ПОСТАНОВА № 8

ПЛЕНУМУ ВЕРХОВНОГО СУДУ

від 03 березня 2023 року

Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини першої статті 40 Закону України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»

Верховний Суд у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду у постанові від 25 листопада 2020 року у справі № 234/9296/17 дійшов висновку, що частина перша статті 46 Закону України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», яка передбачає припинення страхових виплат на весь час проживання потерпілого за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, суперечить частинам першій і другій статті 24, частині третій статті 25, частинам першій і четвертій статті 41, частині першій статті 46, частині першій статті 64 Конституції України.

Розглянувши звернення судді Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду Краснощочкова Є. В. від 10 грудня 2020 року та керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 7, 50–52 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 5 частини другої статті 36, пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Пленум Верховного Суду

п о с т а н о в л я є:

Звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини першої статті 40 Закону України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Голова Верховного Суду

Всеволод КНЯЗЄВ

Секретар Пленуму,
суддя Верховного Суду

Дмитро ЛУСПЕНИК





ВЕРХОВНИЙ СУД

вул. П. Орлика, 8, м. Київ, 01043, тел. (044) 207 35 46, тел./факс (044) 253 86 20
e-mail: inbox@supreme.court.gov.ua
Код ЄДРПОУ 41721784

Конституційний Суд України

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ
щодо відповідності Конституції України
(конституційності) пункту 1 частини першої статті 40
Закону України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV
«Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»

Верховний Суд у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду у постанові від 25 листопада 2020 року у справі № 234/9296/17 дійшов висновку, що частина перша статті 46 Закону України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (далі – Закон № 1105-XIV), яка передбачає припинення страхових виплат на весь час проживання потерпілого за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України суперечить частинам першій, другій статті 24, частині третій статті 25, частинам першій, четвертій статті 41, частині першій статті 46, частині першій статті 64 Конституції України.

Зокрема на момент розгляду справи пунктом 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV було встановлено, що страхові виплати і надання соціальних послуг припиняються на весь час проживання потерпілого за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Вказане питання було винесено на розгляд Пленуму Верховного Суду.

Пленум Верховного Суду з метою недопущення звуження змісту та обсягу конституційних прав і свобод людини і громадянина на судовий захист та для забезпечення конституційного порядку у сфері здійснення страхових виплат, реалізуючи повноваження, надане Верховному Суду згідно з частиною другою



статті 150 Конституції України, керуючись пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», дійшов такого висновку.

У провадженні Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду перебувала справа № 234/9296/17 за касаційною скаргою позивача на рішення Краматорського міського суду Донецької області від 15 січня 2018 року і постанову Апеляційного суду Донецької області від 14 березня 2018 року у справі за позовом до Управління виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України в Донецькій області про відновлення страхових виплат.

Постановою Верховного Суду від 25 листопада 2020 року касаційну скаргу задоволено. Рішення Краматорського міського суду Донецької області від 15 січня 2018 року і постанову Апеляційного суду Донецької області від 14 березня 2018 року скасовано та ухвалено нове рішення, яким позов до Управління виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України в Донецькій області про відновлення страхових виплат задоволено. Зобов'язано відповідача поновити позивачеві страхові виплати з 01 січня 2014 року в розмірах відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

У зазначеній постанові Верховний Суд зробив висновок, що частина перша статті 46 Закону № 1105-XIV (у редакції, яка була чинною на момент розгляду справи), якою передбачено припинення страхових виплат на весь час проживання потерпілого за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, суперечить частинам першій, другій статті 24, частині третій статті 25, частинам першій, четвертій статті 41, частині першій статті 46, частині першій статті 64 Конституції України.

1. Щодо невідповідності пункту 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV (у редакції, яка була чинною на момент розгляду справи) частинам першій та другій статті 24, частині третій статті 25, частині першій статті 64 Конституції України

Відповідно до частин першої та другої статті 24 Конституції України 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.

Отже, зазначеними положеннями Конституції України чітко визначено, що місце проживання громадянина віднесено до ознак, які не можуть бути підставою обмеження його прав.

Водночас пунктом 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV передбачено, що страхові виплати і надання соціальних послуг припиняються на весь час проживання потерпілого за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Отже, пункт 1 частини першої статті 46 статті Закону № 1105-XIV не узгоджується із зазначеними положеннями Конституції України, оскільки допускають припинення призначених на законних підставах страхових виплат і надання соціальних послуг на весь час проживання громадянина за межами України.

По суті страхові виплати, призначені потерпілому у зв'язку із втратою працездатності, схожі з призначенням та виплатою пенсії. Тому в контексті аргументів на підтвердження доцільності звернення до Конституційного Суду України правильним вважаємо звернутися й до юридичних позицій Конституційного Суду України, викладених у рішенні Конституційного Суду України від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Цим рішенням норми Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», які передбачали припинення виплати пенсії на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, визнано неконституційними.

Зокрема Конституційний Суд України вказав, що оспорюваними нормами Закону конституційне право на соціальний захист поставлене в залежність від факту укладення Україною з відповідною державою міжнародного договору з питань пенсійного забезпечення. Таким чином, держава, всупереч конституційним гарантіям соціального захисту для всіх осіб, що мають право на отримання пенсії у старості, на законодавчому рівні позбавила цього права пенсіонерів у тих випадках, коли вони обрали постійним місцем проживання країну, з якою не укладено відповідного договору. Виходячи із правової, соціальної природи пенсій, право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава відповідно до конституційних принципів зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія, – в Україні чи за її межами (підпункт 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

У частині третій статті 25 Конституції України передбачено, що Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами. Це означає, що Україна як держава бере на себе зобов'язання забезпечити своїх громадян повним обсягом прав і свобод. Реалізація прав громадян забезпечується як в межах території України, так і за кордоном. Разом з тим аналізовані положення Закону № 1105-XIV обмежують права громадян, які перебувають за межами України, що вказує на недотримання державою передбачених Конституцією гарантій їх захисту.

Крім того, із запровадженням припинення страхових виплат на весь час проживання потерпілого за кордоном законодавчо створено істотну фундаментальну відмінність у правах тих громадян України, і тих, що проживають за її межами.

Відповідно до частини першої статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Щодо певної сукупності прав, регламентованих Конституцією України, передбачено, що їх обмеження може бути здійснено лише в умовах надзвичайного або воєнного стану. Разом з тим Конституція України чітко регулює питання стосовно заборони за будь-яких обставин обмежувати певну сукупність прав та свобод. До таких, зокрема, належать права громадян, визначені у статтях 24, 25 Конституції України (частина друга статті 64 Конституції України).

Пунктом 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV встановлено обмеження прав громадян, які проживають за межами України. Встановлення таких обмежень суперечить частині першій статті 64 Конституції України.

Отже, законодавчий підхід, згідно з яким страхові виплати і надання соціальних послуг припиняються на весь час проживання потерпілого за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, не узгоджується з нормами частин першої та другої статті 24 та частини третьої статті 25 Конституції України. До того ж установлений статтею 64 Конституції України правовий зв'язок з її статтями 24 та 25 вказує на суперечність пункту 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV і частині першій статті 64 Конституції України.

2. Щодо невідповідності пункту 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV (у редакції, яка була чинною на момент розгляду справи) частинам першій та четвертій статті 41 Конституції України

Частинами першою та четвертою статті 41 Конституції України передбачено, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Однак припинення призначених на законних підставах соціальних виплат на весь час проживання потерпілого за кордоном фактично вказує на втручання держави у право власності, об'єктом якого є гроші, виплачені чи які будуть виплачені в майбутньому як страхові виплати.

У контексті оцінки згаданих положень Закону № 1105-XIV щодо втручання у право приватної власності слід зважати, що у статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначено, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Проаналізувавши релевантну практику ЄСПЛ, зазначаємо, що, наприклад, у рішенні «Суханов та Ільченко проти України» (заяви № 68385/18 та № 71378/10) вказано, що зменшення розміру або припинення виплати належним чином встановленої соціальної допомоги може становити втручання у право власності (пункт 52). У цьому ж рішенні ЄСПЛ вказав, що «стаття 1 Першого протоколу не встановлює жодних обмежень свободи Договірних держав вирішувати, мати чи ні будь-яку форму системи соціального забезпечення та обирати вид або розмір виплат за такою системою. Проте якщо Договірна держава має чинне законодавство, яке передбачає виплату як право на отримання соціальної допомоги (обумовлене попередньою сплатою внесків чи ні), таке законодавство має вважатися таким, що передбачає майнове право, що підпадає під дію статті 1 Першого протоколу щодо осіб, які відповідають її вимогам» (пункт 31).

У рішенні ЄСПЛ у справі «Пічкур проти України» (заява № 10441/06) зазначено, що якщо в Договірній державі є чинне законодавство, яким передбачено право на соціальні виплати, обумовлені або не обумовлені попередньою сплатою внесків, це законодавство має вважатися таким, що породжує майновий інтерес, який підпадає під дію статті 1 Першого протоколу, для осіб, що відповідають вимогам такого законодавства. Хоча Перший протокол не включає в себе право на отримання будь-яких видів виплат із соціального

страхування, проте якщо держава вирішує створити механізм соціальних виплат, вона повинна зробити це у спосіб, що відповідає статті 14. Сторони провадження не оскаржували того, що якби заявник продовжив проживати на території України, він і надалі отримував би пенсію. Із цього випливає, що інтереси заявника належать до сфери застосування статті 1 Першого протоколу та права на майно, яке вона гарантує (пункти 41 – 43).

Разом з тим ЄСПЛ допускає, що держава може втручатися у право власності. Однак таке втручання має бути зумовлене легітимною метою та не порушувати основоположних прав таких осіб. У рішенні у справі «Суханов та Ільченко проти України» ЄСПЛ вказав, що «першим і найголовнішим правилом статті 1 Першого протоколу є те, що будь-яке втручання державних органів у право на мирне володіння майном має бути законним і повинно переслідувати легітимну мету «в інтересах суспільства». Будь-яке втручання також повинно бути пропорційним по відношенню до переслідуваної мети. Іншими словами, має бути забезпечено «справедливий баланс» між загальними інтересами суспільства та обов'язком захисту основоположних прав конкретної особи. Необхідного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідну особу або осіб буде покладено особистий та надмірний тягар» (пункт 53).

Встановлення передбачених пунктом 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV обмежень без запровадження адекватних компенсаційних механізмів свідчить про недотримання державою принципу пропорційності та безпідставним втручанням в охоронюване право власності.

Отже, норми пункту 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV мають ознаки невідповідності частинам першій та четвертій статті 41 Конституції України.

3. Щодо невідповідності пункту 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV (у редакції, яка була чинною на момент розгляду справи) частині першій статті 46 Конституції України

Частиною першою статті 46 Конституції України встановлено, що 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. Запроваджений пунктом 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV підхід позбавляє громадян України, які проживають за кордоном, права на соціальний захист, основу якого утворюють призначені державою страхові виплати. Разом з тим конституційне право громадянина на соціальний захист обумовлює позитивний обов'язок держави запровадити

механізми реалізації цього права. Гарантоване Основним Законом право громадян на соціальний захист має абсолютний характер і не може бути обмежене.

Водночас зазначені положення Закону № 1105-XIV не свідчать про те, що держава виконала свій обов'язок щодо соціального захисту громадян, які проживають за кордоном. Більше того, норми пункту 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV порушують саму сутність права особи на страхову виплату, а отже положення цього пункту мають ознаки невідповідності частині першій статті 46 Конституції України.

З огляду на зазначене норми пункту 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV не відповідають нормам частин першої та другої статті 24, частини третьої статті 25, частин першої та четвертої статті 41, частини першої статті 46 та частині першій статті 64 Конституції України.

Отже, важливо акцентувати увагу на тому, що на час розгляду указаної справи та ухвалення згаданої постанови від 25 листопада 2020 року Верховний Суд зробив висновки щодо застосування норм права (пункту 1 частини першої статті 46) Закону № 1105-XIV, які були чинними до 1 січня 2023 року.

Законом України від 21 вересня 2022 року №2620-IX «Про внесення змін до Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" та Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"», який набрав чинності 1 січня 2023 року, Закон № 1105-XIV повністю викладено в новій редакції.

Водночас, виклавши Закон № 1105-XIV в новій редакції, законодавець у його статті 40 також передбачив правове регулювання підстав та порядку припинення здійснення страхових виплат і надання соціальних послуг.

Так, відповідно до пункту 1 частини першої статті 40 Закону № 1105-XIV у редакції Закону №2620-IX здійснення страхових виплат і надання соціальних послуг припиняються, якщо потерпілим є особа, якій оформлено документи для виїзду за кордон на постійне проживання/залишення на постійне проживання за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Пленум Верховного Суду, здійснивши порівняльний аналіз пункту 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV в редакції, яка була чинною до 1 січня 2023 року, та пункту 1 частини першої статті 40 Закону № 1105-XIV в редакції, яка набрала чинності з 1 січня 2023 року, дійшов висновку, що правове регулювання питання щодо підстав припинення страхових виплат і соціальних послуг стосовно

громадян, які проживають за кордоном, змінилось у бік погіршення правового становища особи. Так, здійснення страхових виплат і надання соціальних послуг припиняється не у разі постійного проживання громадян за кордоном, а у разі оформлення лише документів на постійне проживання/залишення на постійне проживання за кордоном. У зв'язку з чим Пленум Верховного Суду дійшов висновку про необхідність звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо необхідності розгляду питання щодо відповідності Конституції України уже пункту 1 частини першої статті 40 Закону № 1105-XIV з мотивів, наведених в постанові від 25 листопада 2020 року у справі № 234/9296/17, у контексті редакції аналогічного за змістом правового обмеження, яке містилось в пункті 1 частини першої статті 46 Закону № 1105-XIV.

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

ПРОСИМО:

1. Відкрити провадження за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини першої статті 40 Закону України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

2. Перевірити на відповідність частинам першій та другій статті 24, частині третій статті 25, частинам першій та четвертій статті 41, частині першій статті 46 та частині першій статті 64 Конституції України пункт 1 частини першої статті 40 Закону України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Відомості про представників суб'єкта права на конституційне подання:

1) Голова Верховного Суду Князєв Всеволод Сергійович (вул. Пилипа Орлика, 8, м. Київ,

2) керівник департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду Бабанли Расім Шагінович (вул. Пилипа Орлика, 8, м. Київ,

Додатки на 25 арк. в 1 прим:

1. Копія постанови Пленуму Верховного Суду від 03 березня 2023 року № 8 «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини першої статті 40 Закону України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

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

3. Копія постанови Верховного Суду від 25 листопада 2020 року у справі № 234/9296/17.

4. Копія рішення Краматорського міського суду Донецької області від 15 січня 2018 року у справі № 234/9296/17.

5. Копія постанови Апеляційного суду Донецької області від 14 березня 2018 року у справі № 234/9296/17.

6. Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (Голос України, 02.08.2017, № 141) (витяг).

7. Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (Голос України, 16.07.2016, № 132–133) (витяг).

8. Закон України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (Голос України, 03.11.1999) (витяг).

9. Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (витяг).

10. Рішення Конституційного Суду України від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (Офіційний вісник України, 02.11.2009 – 2009., № 82, стор. 52, стаття 2792, код акта 48235/2009) (витяг).

11. Рішення Європейського суду з прав людини від 26 червня 2014 року, яке набуло статусу остаточного 26 вересня 2014 року, у справі «Суханов та Ільченко проти України» (витяг). Електронний ресурс – режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a16#Text.

12. Рішення Європейського суду з прав людини від 07 листопада 2013 року, яке набуло статусу остаточного 07 лютого 2014 року, у справі «Пічкур проти України» (витяг). Електронний ресурс – режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_984#Text.

13. Звернення судді Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду Краснощоківа Є. В. від 10 грудня 2020 року № 4235/0/22-20.

Голова Верховного Суду

Всеволод КНЯЗЕВ