

ПОСТАНОВА № 2
Пленуму Верховного Суду України

від 20 січня 2017 року

Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» положенням частини першої статті 8, частин другої та третьої статті 22, частин першої та третьої статті 46 Конституції України

Обговоривши внесений Головою Верховного Суду України Романюком Я.М. проект конституційного подання щодо відповідності (конституційності) абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» положенням частини першої статті 8, частин другої та третьої статті 22, частин першої та третьої статті 46 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 від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» (із наступними змінами), окремими положеннями пункту 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» у взаємозв'язку з положеннями підпункту 3 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, 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) абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» положенням частини першої статті 8, частин другої та третьої статті 22, частин першої та третьої статті 46 Конституції України.

Голова
Верховного Суду України

Я.М. Романюк

Секретар Пленуму
Верховного Суду України

М.І. Гриців



ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ

01043, м. Київ, вул. П'ялипа Орлика, 8

Конституційний Суд України

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ
щодо відповідності (конституційності) абзацу шостого
частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України
від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру»
положенням частини першої статті 8, частин другої та третьої
статті 22, частин першої та третьої статті 46 Конституції України

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 1697-VII «Про прокуратуру» (Голос України, 25 жовтня 2014 року, № 206; далі – Закон № 1697-VII).

24 грудня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 911-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (далі – Закон № 911-VIII), в якому абзацом шостим пункту 29 розділу I унесено зміни, зокрема, до абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII у частині встановлення максимального розміру пенсії фіксованою сумою 10740 гривень.

До Верховного Суду України надійшло дві ухвали Вінницького адміністративного апеляційного суду від 13 вересня 2016 року у справах № 143/1086/16-а та № 686/12301/16-а стосовно розгляду питання про внесення до Конституційного Суду України подання щодо відповідності статті 22 Конституції України абзацу шостого пункту 29 Закону № 911-VIII, яким було доповнено реченням абзац шостий частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII.

З метою забезпечення конституційного порядку у сфері реалізації прав та свобод людини й громадянина, недопущення звуження правових і матеріальних інтересів громадян, а також реалізуючи повноваження, надане Верховному Суду України пунктом 5 частини другої статті 38, пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI

ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ

вих № 201 - 217/0/8-17 від 23.01.2017



«Про судоустрій і статус суддів» (з наступними змінами), окремими положеннями пункту 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 2 червня 2016 року «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII (далі – Закон № 1402-VIII) у взаємозв'язку з положеннями підпункту 3 частини першої пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР, статтями 39, 40, 71 і 82 Закону України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України», Пленум Верховного Суду України вважає, що абзац шостий частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII не відповідає положенням частини першої статті 8, частин другої й третьої статті 22, частин першої та третьої статті 46 Конституції України, що обґрунтовується нижченаведеним.

1. Невідповідність абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII положенням частини першої статті 8, частин другої та третьої статті 22, частин першої та третьої статті 46 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).

Забезпечення верховенства права має враховуватися законодавцем і при внесенні змін до законів, передусім забезпечувати недопустимість

звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22 Конституції України).

Питання недопущення звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод неодноразово було предметом конституційного розгляду. Зокрема, у абзаці шостому пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 14 червня 2007 року № 3-рп/2007 зазначається: *«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 від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009, вказуючи на недопустимість звуження змісту й обсягу наявних 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 Рішення).

Частиною першою статті 46 Основного Закону України визначено, 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. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

У абзаці третьому пункту 3 мотивувальної частини 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 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) (абзац 15 пункту 6 мотивувальної частини 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 на недопустимість невиплати певним категоріям працівників пенсії на період їх роботи, зазначивши, що Конституція України не допускає будь-яких обмежень у правах громадян за ознаками майнового стану, зокрема залежно від отримання працюючими

пенсіонерами заробітної плати (абзац другий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

Також Конституційний Суд України в Рішенні від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016 зазначив: *«Обмеження максимального розміру пенсії та призупинення виплати призначеної пенсії особам, яким право на пенсійне забезпечення встановлене Законом № 2262, порушує суть конституційних гарантій щодо безумовного забезпечення соціального захисту осіб, передбачених частиною п'ятою статті 17 Конституції України, які зобов'язані захищати суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність України»* (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Отже, Конституцією України закріплено права та необхідні умови для реалізації їх кожним громадянином, у тому числі право на соціальний захист та достатній життєвий рівень, яке включає в себе достатній рівень пенсійного забезпечення. Це підтверджується, зокрема, вищезгаданими рішеннями Конституційного Суду України. Зокрема, комплексний аналіз зазначених рішень дає підстави для висновку, що Конституційний Суд України неодноразово вказував на недопустимість звуження чи обмеження розміру пенсійного забезпечення осіб, яким пенсія призначається спеціальними законами у зв'язку зі здійсненням особливої діяльності (судді, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів тощо). Вказівку Конституційного Суду України на недопустимість обмежень права на соціальний захист у розрізі забезпечення достатнього життєвого рівня для згаданих особливих категорій громадян можна віднести й до обмежень, що стосуються пенсійного забезпечення прокурорів. Працівники прокуратури є особливою верствою населення, яка забезпечує своєю працею правопорядок у державі. Здійснення функцій прокуратури безпосередньо пов'язано з розслідуванням злочинів, представленням державного обвинувачення особам, що вчинили кримінальне правопорушення, тобто може вважатися правоохоронною та такою, що несе ризик для уповноваженого на здійснення функцій держави прокурора. Отже, звуження обсягу існуючих прав працівників органів прокуратури, зокрема щодо рівня пенсійного забезпечення, є недопустимим.

Усупереч викладеному, Законом № 911-VIII було внесено зміни до частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII, якими абзац шостий

доповнено реченням такого змісту: *«Тимчасово, у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року, максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати 10740 гривень»* (абзац шостий пункту 29 розділу I Закону № 911-VIII).

Закон № 911-VIII фактично прийнято на заміну Закону України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення», окремими положеннями якого внесено зміни до статті 86 Закону № 1697-VII, а саме викладено абзац шостий частини п'ятнадцятої в такій редакції: *«Максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, встановлених для осіб, які втратили працездатність.»*

Десять прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність, не є сталою вартісною величиною, а визначається в законах України про державний бюджет на відповідний рік та може змінюватися відповідно до тих чи інших наявних у державі обставин шляхом унесенням змін до таких законів. Фіксована сума, визначена в законах, не прив'язана до жодної розрахункової величини, тобто є постійною сталою величиною, що обмежує, у випадку Закону № 1697-VII, розмір пенсійного забезпечення.

Тобто Законом № 911-VIII суттєво погіршено становище пенсіонерів – працівників органів прокуратури шляхом закріплення максимального розміру пенсії фіксованою сумою 10740 гривень.

Так, абзац шостий частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII у редакції Закону № 911-VIII містив темпоральну норму, адже закріплював визначені обмеження до 31 грудня 2016 року. Проте вказане обмеження фактично пролонговано абзацами другим і шостим пункту 44 Закону України від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (далі – Закон № 1774-VIII), відповідно до якого

в абзаці шостому слова і цифри «у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року» замінено словами і цифрами «по 31 грудня 2017 року».

Тобто внесеними згідно із законами № 911-VIII та № 1774-VIII змінами до редакції статті 86 Закону № 1697-VII визначено максимальний розмір призначених пенсій.

Аналіз чинної статті 86 Закону № 1697-VII, а саме абзацу шостого частини п'ятнадцятої, дає підстави для висновку, що внесеними законами № 911-VIII та № 1774-VIII змінами суттєво обмежено право працівників органів прокуратури на отримання гідного рівня пенсійного забезпечення, право на яке вони легітимно набули внаслідок роботи на відповідних посадах в органах прокуратури. Водночас таке право працівники органів прокуратури набули протягом усього періоду своєї служби згідно із чинним положенням законодавства України, яке визначало й визначає право на призначення спеціальних пенсій працівникам правоохоронних органів, прокуратури, військовослужбовців тощо.

Стабільність правового регулювання проявляється, зокрема, у неприпустимості внесення довільних змін до наявної законодавчої системи України. Громадяни, у тому числі ті, які йдуть на службу, пов'язану з виконанням функцій держави, повинні бути впевнені в забезпеченні їх гарантій державою, зокрема, шляхом створення та підтримки стабільної законодавчої системи, зміни до якої вносяться лише відповідно до Конституції України. Забезпечення стабільності законодавчої системи означає, серед іншого, обов'язок законодавця враховувати при зміні умов отримання соціальних благ законні очікування, пов'язані з виконанням (повністю або частково) умов набуття такого права.

Працівники органів прокуратури мають особливий правовий статус. Так, відповідно до пункту 5 частини першої статті 16 Закону № 1697-VII незалежність прокурора забезпечується, зокрема, належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням. Стаття 86 Закону № 1697-VII визначає порядок і розміри виплати такого належного пенсійного забезпечення. Зокрема, право на перерахунок пенсії прокурорам визначено частиною четвертою цієї статті, згідно з якою середньомісячна сума зазначених виплат за 60 календарних місяців визначається шляхом ділення загальної суми таких виплат на 60. *Коригування вказаних виплат проводиться із застосуванням коефіцієнта загального підвищення розмірів посадового окладу та надбавок до нього.* Посадовий оклад, надбавки за вислугу років під час призначення пенсії враховуються в розмірах за

останньою займаною посадою прокурора, установлених на момент виникнення права на перерахунок пенсії за вислугу років.

Отже, прокурори-пенсіонери 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.

Так, до внесення змін законами № 911-VIII та № 1774-VIII громадяни, які перебувають на пенсійному забезпеченні, згідно із Законом № 1697-VII мали право на гідне соціальне пенсійне забезпечення.

Прокурори, які прагнуть реалізувати своє право на пенсію, протягом усього періоду роботи в органах прокуратури, мали законодавчо забезпечені гарантії визначеного матеріального забезпечення після виходу на пенсію, а отже і відповідні законні очікування. Після внесення змін, зокрема, до абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 (обмеження максимального розміру пенсій 10670 гривнями) такі особи втратили визначені гарантії, як й особи, які вже набули право виходу на пенсію.

Так, на сьогодні працівники органів прокуратури, які вишли на пенсію, звертаючись до регіональних управлінь Пенсійного фонду України, отримують рішення про відмову в перерахунку пенсії та вимушені звертатися до суду, щоб оскаржити таке рішення. Проте суди відмовляють у задоволенні позову, обґрунтовуючи це, у тому числі, й положеннями абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII. Отже, пенсіонери органів прокуратури не можуть здійснити перерахунок пенсії як у позапроцесуальний спосіб, так і шляхом звернення до суду. Це вказує на неконституційність абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII.

Викладене свідчить про втрату зазначеними особами права на перерахунок пенсії та нарахування її у визначених законодавством розмірах, що підтверджує невідповідність абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII положенням частини першої статті 8, частин другої та третьої статті 22, частин першої та третьої статті 46 Конституції України.

Також Пленум Верховного Суду України наголошує, що абзац шостий частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII не узгоджується з міжнародними стандартами.

Так, аналіз прецедентної практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) дає підстави для формування позиції, що під час вирішення

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» й «Федоренко проти України» ЄСПЛ констатував, що відповідно до прецедентного права органів, які діють на підставі Конвенції, право власності може бути «наявним майном» або коштами, уключаючи 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, № 332, с. 21, п. 31; пункт 21 Рішення ЄСПЛ у справі від 1 червня 2006 року «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, уключаючи 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 й 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 й 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1952 року, 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 1952 року, а тому Пленум Верховного Суду України наголошує, що стаття 1 цього Першого протоколу, 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 указанного 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» – це очікування можливості здійснення певного права як прямо гарантованого, так і опосередкованого, у разі якщо особу прямо не виключено 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 в 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 вираженням 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 установленної соціальної допомоги може становити втручання в право власності (пункт 52).

Таким чином, абзац шостий частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697-VII не відповідає положенням частини першої статті 8, частин другої та третьої статті 22, частин першої та третьої статті 46 Конституції України.

2. Щодо повноважності Верховного Суду України вносити конституційне подання після 30 вересня 2016 року до утворення Верховного Суду

2 червня 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» («Голос України» від 29.06.2016 № 118; далі – Закон № 1401-VIII), яким унесено зміни до Конституції України в частині правосуддя та який набрав чинності з 30 вересня 2016 року.

Також 2 червня 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» («Голос України» від 16.07.2016 № 132–133; далі – Закон № 1402-VIII), який також набрав чинності з 30 вересня 2016 року. Закон № 1402-VIII покликаний забезпечити імплементацію відповідних конституційних змін.

Верховний Суд України, реалізуючи повноваження, надане йому пунктом 5 частини другої статті 38, пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів», окремими положеннями пункту 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII у взаємозв'язку з положеннями підпункту 3 частини першої пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, статтями 39, 40, 71 і 82 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до постанови Пленуму Верховного Суду України від 3 жовтня 2016 року вніс конституційне подання до Конституційного Суду України щодо конституційності окремих положень Закону № 1402-VIII.

Таке повноваження Пленуму Верховного Суду України є чинним і може бути реалізоване після 30 вересня 2016 року до утворення Верховного Суду, виходячи безпосередньо зі змісту підпункту 3 пункту 16¹ розділу XV

«Перехідні положення» Закону № 1401-VIII, яким закріплено, що «судді, які обрані суддями безстроково, продовжують здійснювати свої повноваження до звільнення або до припинення їх повноважень з підстав, визначених Конституцією України», оскільки одним із повноважень суддів Верховного Суду України є право скликати Пленум і розглядати питання, зокрема, щодо прийняття рішення про звернення до Конституційного Суду України з питань конституційності законів та інших правових актів (пункт 5 частини другої статті 46 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» (з наступними змінами)).

Верховний Суд України реалізував своє повноваження як найвищий орган судової влади – єдиний суб'єкт звернення до Конституційного Суду України серед судів загальної юрисдикції – з метою забезпечення конституційного порядку у сфері функціонування судової влади в Україні, забезпечення гарантій незалежності суддів, доступу громадян до правосуддя та реалізації права кожного на розгляд його справи незалежним і безстороннім судом у визначені законом строки, недопущення звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів.

Конституція України як джерело правового регулювання найвищої форми, як і належить Основному Закону, посідає найвище місце в національній правовій системі. Конституція України як особливий акт найвищої юридичної сили не просто складається з правових норм, а закріплює найвищі цінності держави, які піддаються правовому регулюванню, охороні й захисту.

Так, згідно зі статтями 1 й 3 Конституції України є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Таким чином, забезпечення реалізації прав і свобод людини можливе виключно в разі визнання України правовою державою. На конституційному рівні це закріплено в розділі VIII «Правосуддя» Основного Закону України, у якому передбачається, зокрема, порядок судового захисту як окремий механізм гарантій дотримання таких прав і свобод. Водночас Конституція України як фундаментальний акт, яким задекларовано головні, невичерпні

права і обов'язки кожного громадянина, не може у своєму змісті охопити весь порядок регулювання. Для цього кожна правова система з метою забезпечення правопорядку містить систему законодавства. Зокрема, Закон № 1402-VIII відображає послідовність здійснення судової реформи в Україні, організації судової влади та, серед іншого, порядок реорганізації вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України й засади діяльності їх до утворення Верховного Суду.

Отже, хоч і в порушення Основного Закону України в частині поділу влад, доступу до правосуддя, порушення незалежності суддів, Закон № 1402-VIII у розділі XII «Прикінцеві та перехідні положення» законодавчо передбачив елементи послідовності й безперервності судової влади.

Згідно з положеннями пунктів 6 й 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII Верховний Суд України діє в межах своїх повноважень, визначених процесуальним законом, до початку роботи Верховного Суду в складі, визначеному цим Законом, та до набрання чинності відповідним процесуальним законодавством, що регулює порядок розгляду справ Верховним Судом у складі, визначеному цим Законом. До припинення повноважень і ліквідації (з дня початку роботи Верховного Суду в складі, визначеному цим Законом) статус, структура, повноваження, порядок роботи, зокрема, Верховного Суду України, права, обов'язки, гарантії суддів цього Суду визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., № № 41–45, ст. 529; 2015 р., №№ 18–20, ст. 132 з наступними змінами).

Отже, Верховний Суд України реалізував своє повноваження у спосіб, передбачений частиною другою статті 19 Конституції України.

Наслідком визнання Верховного Суду України неналежним суб'єктом звернення з конституційним поданням після 30 вересня 2016 року, є ризик блокування діяльності судової системи України в цілому та руйнування правопорядку в державі загалом. Громадяни України можуть бути позбавлені гарантованого права на розгляд справи незалежним і безстороннім судом, а саме перегляду їх справ найвищим судовим органом як останньою судовою установою на національному рівні, що не відповідає статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1952 року та суперечить частині четвертій статті 55 Конституції України. Адже громадяни будуть позбавлені правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до міжнародних судових установ та до відповідних органів, міжнародних

організацій, членом або учасником яких є Україна, умовою звернення до яких є використання всіх національних засобів правового захисту.

Таким чином, у своїй діяльності Верховний Суд України щоденно реалізує повноваження, відповідно до належного йому конституційно-правового статусу. При цьому ухвала Конституційного Суду України як процесуальний правозастосовний акт є обов'язковою для врахування в діяльності Верховного Суду України під час здійснення правосуддя й буде констатацією втрати Верховним Судом України свого конституційно-правового статусу.

Верховний Суд України є останньою судовою інстанцією на національному рівні та до утворення Верховного Суду здійснює правосуддя як найвищий судовий орган України. Отже, Верховний Суд України є єдиним суб'єктом – органом судової влади з конституційно-правовим статусом з особливими повноваженнями, якими наділений відповідно до такого статусу.

Відсутність у новій редакції Основного Закону України, зокрема в розділі «Перехідні положення», приписів щодо порядку створення будь-якого іншого найвищого судового органу з конституційно-правовим статусом та реалізація чинних положень підпункту 3 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України, пунктів 6 і 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII дає підстави для висновку про належність і правомочність Верховного Суду України бути суб'єктом звернення до Конституційного Суду України з поданням щодо неконституційності законів України чи окремих їх положень з 30 вересня 2016 року до утворення Верховного Суду.

Керуючись пунктом 5 частини другої статті 38, пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» (із наступними змінами), окремими положеннями пункту 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» у взаємозв'язку з положеннями підпункту 3 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, статтями 13, 39, 40, 70 Закону України «Про Конституційний Суд України», Пленум Верховного Суду України

ПРОСИТЬ:

1. Відкрити провадження за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» (Голос України, 25 жовтня 2014 року, № 206).

2. Перевірити на предмет відповідності вимогам частини першої статті 8, частин другої та третьої статті 22, частин першої та третьої статті 46 Конституції України абзац шостий частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» та визнати це положення таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

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».

Для участі в конституційному провадженні за цим поданням уповноважуються суддя Верховного Суду України Гриців Михайло Іванович, а також начальник правового управління Верховного Суду України Берестова Ірина Єрїївна

Конституційне подання й додатки подаються в 3-х примірниках.

Додатки:

1. Копія постанови Пленуму Верховного Суду України від 20 січня 2017 року № 2 «Про звернення до Конституційного Суду України щодо відповідності (конституційності) абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» положенням частини першої статті 8, частин другої та третьої статті 22, частин першої та третьої статті 46, Конституції України».

2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР у редакції Закону України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII (витяг).

3. Копії ухвал Вінницького апеляційного адміністративного суду від 13 вересня 2016 року у справі № 686/12301/16-а та від 13 вересня 2016 року у справі № 143/1086/16-а.
4. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» (витяг).
5. Закон України від 24 грудня 2015 року № 911-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (витяг).
6. Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» (витяг).
7. Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (витяг).
8. Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» (витяг).
9. Закон України від 2 березня 2015 року № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» (витяг).
10. 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).
11. Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009 у 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).
12. 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).

13. 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).

14. 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).

15. 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).

16. 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).

17. 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 зворотню дію кримінального закону в часі) (витяг; абзац другий пункту 2).

18. 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).

19. 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).

20. 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).

21. 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».

22. 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).

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

24. 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».

25. Рішення Європейського суду з прав людини від 1 червня 2006 року в справі «Федоренко проти України».

26. Рішення Європейського суду з прав людини від 13 грудня 2001 року в справі «Церква Бессарабської Митрополії та інші проти Молдови».

27. Рішення Європейського суду з прав людини від 2 березня 2005 року в справі «Von Maltzan and Others v. Germany».

28. Рішення Європейського суду з прав людини від 26 червня 2014 року в справі «Суханов та Ільченко проти України».

29. Рішення Європейського суду з прав людини від 28 листопада 1999 року в справі «Брумареску проти Румунії» // Практика Європейського суду з прав людини. – № 4, 2000 (витяг; пункт 61).

30. Рішення Європейського суду з прав людини від 29 листопада 1991 року в справі «Пайн Велі Девелопмент ЛТД та інші проти Ірландії».

**Голова
Верховного Суду України**

Я.М. Романюк