

## ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Городовенка В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII**

У Рішенні Конституційного Суду України (Другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019 у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (далі – Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини двадцятої статті 86 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі – Закон), яким передбачено, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України.

Погоджуючись із Рішенням, маю зауваження стосовно його мотивувальної частини. У зв'язку з цим на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Рішення.

### *1. Щодо необхідності посилення мотивації Рішення*

Вважаю, що мотивація Рішення могла бути більш глибокою, чіткою та послідовною, з огляду на таке.

1.1. Із мотивувальної частини Рішення вбачається, що Конституційний Суд України вказав на суперечність оспорюваного положення статті 86 Закону саме статті 6, пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України в аспекті

порушення конституційних засад поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову, регулювання основ соціального захисту прокурорів. У Рішенні є також посилання на пункт 6 частини першої статті 92 Основного Закону України, за яким виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини), однак не наведено обґрунтування стосовно того, яким чином перерахунок призначеної пенсії працівникам прокуратури пов'язаний із основами соціального захисту, які мають визначатися виключно законом згідно з вказаним конституційним положенням.

На мій погляд, щодо цього аспекту Конституційному Суду України варто було дослідити зв'язок перерахунку призначеної пенсії із основами соціального захисту, які можуть визначатися виключно законом, що неможливо без урахування природи та значимості такого перерахунку для належного рівня пенсійного забезпечення загалом. Перерахунок призначеної пенсії є необхідною передумовою підвищення рівня пенсійного забезпечення особи, а його відсутність в умовах постійної інфляції із часом призводить до зниження такого рівня, і навіть може нівелювати право на пенсію як таке. Отже, перерахунок призначеної пенсії безпосередньо впливає на гарантування державою соціального захисту особи. У свою чергу, умови і порядок перерахунку призначеної пенсії окреслюють сутність такого перерахунку, внаслідок чого визначається фактичний розмір пенсійного забезпечення особи у певний період часу. За такою логікою умови та порядок перерахунку призначеної пенсії є ключовими елементами встановлення рівня пенсійного забезпечення особи, отже, їх можна віднести до основ соціального захисту, які мають визначатися на законодавчому рівні, а не актом Кабінету Міністрів України. Так, у преамбулі Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“ встановлено, що цей закон визначає, зокрема, принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, а у статтях 42–45 цього закону детально викладено умови та порядок перерахунку

призначених різних видів пенсій, і, хоча це не стосується питань перерахунку призначеної спеціальної пенсії прокурорів, однак, вказує на розуміння законодавцем питань перерахунку призначеної пенсії як своєї компетенції в аспекті здійснення ним фундаментальних завдань у сфері соціального захисту.

Звісно, пенсійне забезпечення прокурорів слід відмежовувати від соціального захисту громадян, гарантованого статтею 46 Основного Закону України. Повноваження законодавця визначати основи соціального захисту означає регулювання виключно законом усіх ключових питань, які впливають на рівень пенсійного забезпечення громадян, незалежно від категорії осіб, на яких воно поширюється. Це повноваження законодавця, враховуючи визначений статтею 8 Конституції України принцип верховенства права, складовою якого є принцип юридичної визначеності, обумовлене необхідністю забезпечення стабільності правового регулювання у сфері соціального захисту, важливою передумовою якої є гарантованість саме законом рівня пенсійного забезпечення усіх громадян.

Конституційний Суд України завжди зважено підходив до питань соціального захисту осіб, зазначаючи, що законодавець, змінюючи відносини у сфері пенсійного забезпечення з метою удосконалення соціальної політики держави шляхом перерозподілу суспільного доходу, не може забезпечити людину від зміни умов її соціального забезпечення; зміни у цій сфері мають бути достатньо обґрунтованими, здійснюватися поступово, обачно й у заздалегідь обміркований спосіб, базуватися на об'єктивних критеріях, бути пропорційними меті зміни юридичного регулювання, забезпечувати справедливий баланс між загальними інтересами суспільства й обов'язком захищати права людини, не порушуючи при цьому сутності права на соціальний захист (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019). З урахуванням цього законодавець за умови дотримання наведених вимог користується свободою розсуду щодо визначення умов, порядку перерахунку призначених пенсій, змін такого перерахунку і навіть його скасування, однак це не допускає делегування ним такої свободи будь-якому іншому державному органу, оскільки у цьому

разі залишається невизначеним та ілюзорним начебто гарантований законом рівень пенсійного забезпечення.

1.2. Висновок Конституційного Суду України про суперечність оспорюваного положення статті 86 Закону статті 6, пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України ґрунтується на тому, що до повноважень Кабінету Міністрів України законодавець відніс право визначати умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури без закріплення на законодавчому рівні відповідних критеріїв, чим поставив у залежність фінансування пенсійного забезпечення прокурорів від виконавчої влади; таке нормативне регулювання призводить до втручання виконавчої влади в діяльність органів прокуратури, а також до недотримання конституційної вимоги щодо здійснення органами державної влади своїх повноважень у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Конституційний Суд України посилається на сформульовану ним юридичну позицію, викладену у Рішенні від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001, та конкретизує її, зазначаючи, що стале забезпечення фінансування судів з метою створення належних умов для їх функціонування потребує також сталого фінансування органів прокуратури, зокрема, належного соціального захисту їх працівників та осіб, які вийшли на пенсію.

Із цього очевидно, що Конституційний Суд України визнав необхідність посиленого соціального захисту прокурорів у зв'язку із потребою гарантування забезпечення належного функціонування судів. Однак вказаний аспект, на мій погляд, потребує глибшого розуміння з урахуванням нового конституційно-правового регулювання статусу прокуратури, яке зумовлене зобов'язанням України дотримуватися міжнародних стандартів щодо функціонування прокуратури у демократичних державах, в яких діє принцип верховенства права.

Згідно з Законом України „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)“ від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі – Закон № 1401) з Конституції України виключено розділ VII „Прокуратура“, а розділ VIII

„Правосуддя“ доповнено, зокрема, статтею 131<sup>1</sup>, в частині першій якої визначено повноваження прокуратури, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Відповідно до частини другої статті 131<sup>1</sup> Конституції України організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Існуючі конституційні повноваження прокуратури наближують її функціонування до міжнародних стандартів, насамперед в аспекті зміцнення ролі цього інституту як важливого елементу ефективної системи кримінального правосуддя, у зв'язку з чим організація і діяльність прокуратури має базуватися на забезпеченні незалежності прокурорів. Цим обумовлюється необхідність надання прокурорам на рівні закону гарантій такої незалежності, у тому числі належного соціального захисту.

Так, Керівними принципами Організації Об'єднаних Націй щодо ролі обвинувачів, прийнятими восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками, Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року, визначено, зокрема, що обвинувачі, будучи найважливішими представниками системи здійснення кримінального правосуддя, завжди зберігають честь і гідність своєї професії (пункт 3); розумні умови служби обвинувачів, їх належна винагорода і, де це можливо, термін повноважень, пенсійне забезпечення та вік виходу на пенсію встановлюються законом або опублікованими нормами або положеннями (пункт 6)<sup>1</sup>.

Як вбачається із Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя,

---

<sup>1</sup> Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй щодо ролі обвинувачів, прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками, Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_859](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859).

ухваленій на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Rec (2000)19, прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства; в усіх системах кримінального судочинства прокурори приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, підтримують кримінальне обвинувачення в суді, подають апеляції на деякі судові рішення (пункти 1, 2). У зв'язку з цим у пункті 5 цього міжнародного документа вказано, що держава має вживати заходів, зокрема, щоб необхідні умови для служби регулювалися законом, такі як заробітна плата, перебування на посаді і пенсія, беручи до уваги важливість роботи прокурорів, а також відповідний вік виходу на пенсію<sup>2</sup>.

Зі змісту Бордоської декларації від 18 листопада 2009 року вбачається, зокрема, що правоохоронні та, де це допустимо, дискреційні повноваження прокуратури на етапі досудового слідства потребують, щоб статус прокурорів був гарантований законом на якомога вищому рівні, подібно до статусу суддів; вони повинні бути незалежними і самостійними у процесі прийняття рішень та здійсненні своїх функцій справедливо, об'єктивно та неупереджено<sup>3</sup>.

З огляду на це гарантування самостійної і незалежної ролі прокуратури у забезпеченні ефективного функціонування правосуддя потребує гарантування державою на законодавчому рівні пенсійного забезпечення працівників прокуратури, у тому числі умов та порядку перерахунку призначеної їм пенсії.

Таким чином, відповідно до пункту 14 частини першої статті 92, частин першої, другої статті 131<sup>1</sup> Конституції України виключно законом визначається, зокрема, організація і діяльність прокуратури, що мають базуватися на необхідності забезпечення незалежності прокурорів та гарантуванні саме на рівні закону їх належного пенсійного забезпечення через

---

<sup>2</sup> Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленій на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Rec (2000)19. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2000\\_19\\_2000\\_10\\_6.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf).

<sup>3</sup> Бордоська декларація від 18 листопада 2009 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a50](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a50).

встановлення умов та порядку перерахунку призначених їм пенсій, оскільки це безпосередньо впливає на рівень такого забезпечення.

## *2. Щодо порядку виконання Рішення*

Вважаю за потрібне також висловити окремі зауваження щодо визначення у Рішенні порядку його виконання.

Із пункту 3 мотивувальної частини Рішення, в якому встановлено порядок його виконання, вбачається, що Конституційний Суд України фактично визнав перерахунок призначених прокурорам пенсій як гарантію їх статусу, наголосивши, що до врегулювання Верховною Радою України вказаного питання на законодавчому рівні застосуванню підлягає частина двадцята статті 86 Закону у її первинній редакції, яка містила умови та порядок згаданого перерахунку. І це є позитивним з точки зору підтримки посиленого захисту прокурорів, що обумовлено необхідністю забезпечення незалежності прокуратури. Однак для чіткості розуміння законодавцем його розсуду щодо подальшого регулювання питань перерахунку призначеної пенсії працівникам прокуратури, означений порядок виконання Рішення слід було повною мірою відтворити у його резолютивній частині.

Суддя  
Конституційного Суду України

