

Судді
Конституційного Суду України
Олегу ПЕРВОМАЙСЬКОМУ

Шановний Олеже Олексійовичу!

У Правовому департаменті Секретаріату Конституційного Суду України підготовлено попередній висновок на конституційну скаргу громадянина Приходька Віктора Валерійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого пункту 13¹ розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування“ та абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій“.

Додаток: на 8 арк. у 1 прим.

З повагою

**заступник керівника
Правового департаменту**

М. О. ГРИЦЕНКО



ПОПЕРЕДНІЙ ВИСНОВОК

на конституційну скаргу громадянина Приходька Віктора Валерійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого пункту 13¹ розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування“ та абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій“

1. Короткий зміст конституційної скарги

Суб’єкт права на конституційну скаргу – громадянин Приходько Віктор Валерійович – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням¹ визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), приписи:

– абзацу першого пункту 13¹ розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування“ від 09 липня 2003 року № 1058–IV (далі – Закон № 1058)², відповідно до якого: «З 1 жовтня 2017 року пенсії, призначені після набрання чинності Законом України „Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи“³ (крім осіб з інвалідністю I та II груп, осіб з інвалідністю внаслідок війни III групи та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту“) на умовах законів України „Про державну службу“, „Про прокуратуру“, „Про статус народного депутата України“, „Про наукову і науково-технічну діяльність“ у період роботи на посадах державної служби, визначених Законом України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII, а також на посадах та на умовах, передбачених законами України „Про прокуратуру“, „Про судоустрій і статус суддів“, виплачуються у розмірі, обчисленому відповідно до цього Закону».

– абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій“ від 03 жовтня 2017 року № 2148–VIII (далі – Закон № 2148)⁴, яким передбачено доповнити розділ XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 пунктом 13¹ відповідного змісту.

На думку автора клопотання, оспорювані приписи Закону № 1058 та Закону № 2148 не відповідають частинам першій, другій статті 8, статті 22, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 58 та частині першій

¹ Вх. № 18/177 від 29 травня 2023 року.

Приходько В.В. вже звертався з конституційною скаргою з аналогічних питань (вх. № 18/170 від 19 травня 2023 року), однак вона за формою не відповідала вимогам Закону України „Про Конституційний Суд України“ і була повернута автору клопотання з відповідними роз’ясненнями (лист Секретаріату Конституційного Суду України (вих. № 004-018-18/2292 від 25 травня 2023 року).

² Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 49–51, ст. 376.

³ Закон України „Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи“ від 08 липня 2011 року № 3668–VI (набрав чинності з 01 жовтня 2011 року) // Відомості Верховної Ради України, 2012 р., № 12–13, ст. 82.

⁴ Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 40–41, ст. 383.



статті 64 Основного Закону України (стор. 6–7 клопотання), оскільки обмежують право на пенсію працюючих на посадах прокурора пенсіонерів органів прокуратури (стор. 15 клопотання)⁵.

Як убачається з матеріалів конституційної скарги, Приходько В.В. перебуває на обліку в Головному управлінні Пенсійного фонду України в Кіровоградській області (далі – ПФУ); з 29 травня 2015 року отримує пенсію за вислугу років, призначену відповідно до статті 50¹ Закону України „Про прокуратуру“ від 05 листопада 1991 року № 1789–ХІІ (далі – Закон про прокуратуру). З липня 2018 року Приходько В.В. почав отримувати пенсію у зменшеному розмірі, у зв’язку з чим у жовтні 2018 року звернувся до ПФУ із заявою щодо відновлення виплати йому пенсії у повному обсязі. Листом ПФУ від 22 жовтня 2018 року № 581/П-11 йому було повідомлено, що у червні 2018 року під час опрацювання списків працюючих пенсіонерів, отриманих з Реєстру застрахованих осіб, було встановлено, що він з 13 лютого 2018 року працює на посаді, яка дає право на призначення пенсії за вислугу років (а саме на посаді заступника прокурора Кіровоградської області); тому, з огляду на приписи пункту 13¹ розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058, починаючи з 01 липня 2018 року пенсія йому виплачується у розмірі та на умовах, передбачених Законом № 1058.

Не погоджуючись із цим, Приходько В.В. звернувся до Кіровоградського окружного адміністративного суду з позовом, в якому просив: визнати протиправними дії ПФУ щодо зупинення виплати призначеної йому відповідно до Закону про прокуратуру пенсії у повному обсязі та обмеження цієї пенсії граничним розміром відповідно до Закону № 1058; зобов’язати ПФУ нарахувати і виплатити йому недоотриману частину коштів за період з липня 2018 року по день винесення рішення суду із вказаного питання.

Рішенням Кіровоградського окружного адміністративного суду від 14 березня 2019 року, залишеним без змін постановою Третього апеляційного адміністративного суду від 06 червня 2019 року⁶, у задоволенні позову було відмовлено. Суди дійшли висновку про правомірність виплати Приходьку В.В. пенсії у розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058, з огляду на приписи пункту 13¹ розділу XV „Прикінцеві положення“ цього Закону. Така позиція судів була мотивована тим, що дія вказаних приписів Закону № 1058 поширюється на осіб, яким пенсію призначено після набрання чинності Законом України „Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи“ від 08 липня 2011 року № 3668–VI (тобто після 01 жовтня 2011 року) та які працюють на посадах, передбачених відповідними законами України, зокрема, Законом про прокуратуру. До таких осіб належить і Приходько В.В.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду погодився з висновками судів першої та апеляційної інстанцій і постановою

⁵ При цьому слід зауважити, що Приходько В.В. не порушує питання про визнання оспорюваних приписів законів такими, що не відповідають статті 46 Конституції України.

⁶ Додані до конституційної скарги вказані судові рішення засвідчені підписом Приходька В.В. та є роздруковками з Єдиного державного реєстру судових рішень, зі знеособленими даними стосовно позивача.

від 22 лютого 2023 року касаційну скаргу Приходька В.В. залишив без задоволення.

Обґрунтовуючи свою позицію, суб'єкт права на конституційну скаргу посилається на Конституцію України, Закон № 1058, Закон № 2148, Закон про прокуратуру, Закон України „Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні“, Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), а також судові рішення у власній справі.

2. Щодо відповідності конституційної скарги вимогам Закону України „Про Конституційний Суд України“

Конституційна скарга надійшла до управління опрацювання конституційних скарг Правового департаменту від Відділу попередньої перевірки конституційних скарг як така, що в цілому за формою відповідає вимогам Закону України „Про Конституційний Суд України“ (далі – Закон). Водночас щодо її відповідності статтям 55, 56, 77 Закону по суті передбачених ними вимог необхідно зазначити таке.

2.1. Конституційна скарга в цілому відповідає вимогам статті 55 (крім пункту 6, частково – пунктів 5, 7 частини другої), статті 56 та частини першої (крім пункту 2) статті 77 Закону.

2.1.1. Згідно з пунктом 5 частини другої статті 55 Закону у конституційній скарзі мають бути зазначені конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України.

На стор. 5–6 клопотання, визначаючи приписи законів України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, заявник наводить зміст оспорюваних приписів у цілому, однак водночас указує, що „виникає питання відповідності Конституції України ... вищезазначених норм вказаних законів України про зміну порядку обчислення пенсії працюючим на посадах прокурора пенсіонерам органів прокуратури, які набули право на пенсію за спеціальним законом до 01 жовтня 2017 року“. Тобто по суті Приходько В.В. порушує питання про неконституційність оспорюваних приписів у частині поширення їх дії на пенсії, призначені відповідно до Закону про прокуратуру (що підтверджується і наведеною у клопотанні аргументацією). У той самий час у прохальній частині конституційної скарги (стор. 18) порушено питання про визнання оспорюваних приписів неконституційними в цілому, тоді як вони стосуються не лише пенсій працівників органів прокуратури, а поширюють свою дію і на пенсії, призначені відповідно до інших законів України („Про державну службу“, „Про статус народного депутата України“, „Про наукову і науково-технічну діяльність“).

Вважаємо, що така нечіткість визначення обсягу конституційного контролю вказує на часткове недотримання заявником вимог пункту 5 частини другої статті 55 Закону.

2.1.2. Згідно з пунктом 7 частини другої статті 55 Закону у конституційній скарзі зазначаються відомості про документи і матеріали, на які посиляється суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів.

До клопотання не долучено витягів (копій) з Конституції України, Закону № 1058, Закону № 2148, Закону про прокуратуру, Закону України „Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні“, Конвенції, рішень Конституційного Суду України та ЄСПЛ.

Отже, вимог пункту 7 частини другої статті 55 Закону частково не дотримано.

2.1.3. Суб'єктом права на конституційну скаргу вичерпано всі національні засоби юридичного захисту. Долучена постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22 лютого 2023 року є остаточним судовим рішенням у його справі.

Конституційна скарга Приходька В.В. надійшла до Конституційного Суду України 29 травня 2023 року. Проте строк її подання сплинув 22 травня 2023 року. У межах цього строку Приходько В.В. звертався з конституційною скаргою з аналогічних питань, однак її було повернуто через невідповідність вимогам Закону.

Водночас заявник висловив клопотання про поновлення пропущеного строку на подання конституційної скарги, мотивувавши це тим, що завірену в установленому порядку копію остаточного судового рішення ним було отримано вже після спливу цього строку (стор. 16 клопотання). Крім того, Приходько В.В. посиляється на частину другу статті 77 Закону, відповідно до якої конституційна скарга може бути прийнята поза межами вимог, установлених пунктом 2 частини першої статті 77 Закону, якщо Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу. При цьому зазначає, що оспорювані ним приписи „створюють загрозу суспільному інтересу як безпосередньо через негативний вплив на певну групу (категорію) громадян (пенсіонерів органів прокуратури ...), фактично позбавляючи їх у неконституційний спосіб права на працю під умовою втрати у пенсійних виплатах, так і через негативний вплив на громадян – суспільство в цілому...“ (стор. 16–17 клопотання).

2.2. Щодо обґрунтування тверджень про неконституційність оспорюваних приписів Закону № 1058

Відповідно до пункту 6 частини другої статті 55 Закону у конституційній скарзі зазначається обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих приписів) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону. Стверджуючи про невідповідність оспорюваного закону України (його окремих приписів) Основному Закону України, суб'єкт права на конституційну скаргу має навести аргументи, які б свідчили про обґрунтованість змісту і вимог конституційної скарги.

Аналіз даної конституційної скарги вказує на таке.

2.2.1. Щодо предмета оскарження.

Приходько В.В. оскаржує приписи Закону № 1058 у редакції Закону № 2148 та водночас приписи Закону № 2148, якими вносилися відповідні зміни до Закону № 1058. Заявник не враховує, що приписи закону, яким до іншого закону вносяться зміни, після набрання ними чинності стають невід'ємною частиною закону, до якого вносяться зміни. Отже, у даному випадку належним предметом оскарження мають бути приписи *абзацу першого пункту 13¹ розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2148*. Саме ці приписи були застосовані в остаточному судовому рішенні у справі Приходька В.В.⁷

Таким чином, викладена у конституційній скарзі аргументація підлягатиме аналізу в аспекті питання, чи наведено заявником обґрунтування неконституційності оспорюваних приписів Закону № 1058.

2.2.2. Приходько В.В. зазначає, що однією з гарантій прав і свобод людини і громадянина є недопущення їх скасування. Заявник вважає, що оспорювані приписи Закону № 1058 не відповідають принципу верховенства права та порушують вимоги частин першої, другої статті 8, частини першої статті 64 Конституції України, оскільки загальний закон не може застосовуватися до правовідносин (щодо порядку нарахування пенсії працюючим прокурорам), які регулюються спеціальним законом, а саме Законом про прокуратуру (стор. 8, 12 клопотання). Приходько В.В. стверджує, що відбулося протиправне та не обґрунтоване застосування щодо нього судом „за вибіркоким принципом“ оспорюваних приписів Закону № 1058 (стор. 13 клопотання). При цьому він вважає, що вказані приписи нівелюють пріоритет спеціального закону над загальним і „обмежують (скасовують)“ набуте заявником до 01 жовтня 2017 року право на пенсію, а також звужують зміст та обсяг вказаного права. Приходько В.В. зазначає, що „в результаті звуження через ліквідацію (заборону, припинення)“ його права на отримання пенсії у розмірі, визначеному відповідно до Закону про прокуратуру, відбулося суттєве зменшення розміру отримуваної ним пенсії, що є порушенням статті 22 Конституції України“ (стор. 9 клопотання).

Як убачається з наведеної заявником аргументації, у цій частині клопотання висловлено незгоду з тим, що до правовідносин, які стосуються обчислення розміру пенсії працюючим пенсіонерам органів прокуратури, мають застосовуватися приписи Закону № 1058. Тобто фактично порушено питання про правильність правозастосування у відповідних правовідносинах та про незгоду заявника із рішеннями судів у його справі в аспекті застосування до спірних правовідносин оспорюваних приписів Закону № 1058.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що незгода з судовими рішеннями не може вважатися обґрунтуванням тверджень щодо неконституційності оспорюваних положень закону (ухвали Другого сенату Конституційного Суду України від 06 червня 2018 року № 17-у(П)/2018 та № 18-у(П)/2018); вирішення питань про застосування судами законів України не належить до компетенції Конституційного Суду України; правозастосовна

⁷ Див. стор. 5 – 6 постанови Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22 лютого 2023 року.

діяльність, яка полягає в індивідуалізації правових норм щодо конкретних суб'єктів і конкретних випадків, тобто у встановленні фактичних обставин справи і підборі правових норм, які відповідають цим обставинам, є складовою правозастосування і не належить до повноважень Конституційного Суду України (ухвали Конституційного Суду України від 31 березня 2010 року № 15-у/2010, від 3 липня 2014 року № 73-у/2014, від 24 лютого 2016 року № 14-у/2016; ухвали Другого сенату Конституційного Суду України від 6 червня 2018 року № 15-у(П)/2018, від 26 червня 2018 року № 23-у(П)/2018)⁸.

Що стосується тверджень Приходька В.В. про скасування його права на пенсію, то вони є безпідставними, оскільки заявник не був позбавлений пенсії, призначеної йому відповідно до Закону про прокуратуру. Право на отримання цієї пенсії у відповідному розмірі зберігається за автором клопотання та може бути реалізовано ним за умови звільнення з роботи в органах прокуратури (це передбачено абзацом другим пункту 13¹ розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058). Варто зауважити, що Приходько В.В., стверджуючи про скасування права на пенсію, водночас не порушує питання про перевірку оспорюваних приписів на відповідність статті 46 Конституції України (див. стор. 6 – 7 клопотання), хоча при викладенні своєї мотивації цитує приписи частини першої цієї статті (стор. 10 клопотання) та наголошує, що пенсійне забезпечення прокурора не може бути скасовано чи обмежено (стор. 11, 13 клопотання).

2.2.3. Приходько В.В. вважає, що оспорювані приписи мають дискримінаційний характер за професійною ознакою, оскільки передбачають обмеження права на пенсію лише для певного кола осіб, а саме – для пенсіонерів органів прокуратури, які працюють на посадах прокурора і які набули право на пенсію у період з 01 жовтня 2011 року до 01 жовтня 2017 року. Це, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, є порушенням приписів частин першої, другої статті 24 Конституції України (стор. 9, 11, 13 клопотання).

У даному аспекті доцільно навести юридичну позицію Конституційного Суду України, викладену у Рішенні від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007⁹, де Суд зазначив, що „гарантована частиною першою статті 24 Конституції України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України. Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості

⁸ Див. абзаци шостий, дев'ятий пункту 2 мотивувальної частини ухвали Другого сенату Конституційного Суду України від 07 вересня 2022 року № 5-уп(П)/2022.

⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України „Про державну службу“, статті 18 Закону України „Про службу в органах місцевого самоврядування“, статті 42 Закону України „Про дипломатичну службу“ (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування).

встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним”¹⁰ (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

З огляду на це можна дійти висновку, що заявник не обґрунтував невідповідність оспорюваних приписів частинам першій, другій статті 24 Конституції України.

2.2.4. Приходько В.В. стверджує, що оспорювані приписи Закону № 1058 не відповідають частині першій статті 58 Конституції України, оскільки мають зворотну дію в часі (стор. 12 клопотання) та скасовують для працюючих на посадах прокурора пенсіонерів органів прокуратури право на пенсію, призначену їм ще до набрання чинності цими приписами. Автор клопотання вважає, що оспорювані приписи Закону № 1058 мають застосовуватися виключно до тих громадян, які набули право на пенсію після набрання чинності цими приписами (стор. 9 – 10, 12 клопотання).

Як уже було зазначено вище¹¹, оспорювані приписи не скасовують право на пенсію, набуте відповідно до Закону про прокуратуру; право на отримання цієї пенсії у відповідному розмірі зберігається за автором клопотання та може бути реалізовано ним за умови звільнення з роботи в органах прокуратури. Крім того, слід зауважити, що оскільки в оспорюваних приписах йдеться не про призначення пенсій відповідним категоріям пенсіонерів, а про особливий порядок обчислення розміру вже призначених їм пенсій, то оцінка оспорюваних приписів Закону № 1058 на предмет їх відповідності частині першій статті 58 Конституції України не може здійснюватися з огляду на дату призначення пенсії вказаним категоріям осіб. Тобто твердження Приходька В.В. про те, що оспорювані приписи мають застосовуватися лише до тих громадян, які набули право на пенсію після набрання чинності цими приписами, є безпідставними.

Таким чином, автор клопотання не обґрунтував невідповідність приписів абзацу першого пункту 13¹ розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 частині першій статті 58 Конституції України.

2.2.5. Намагаючись обґрунтувати свою позицію щодо неконституційності оспорюваних приписів Закону № 1058, Приходько В.В. наводить зміст статті 14 Конвенції, статті 1 Закону України „Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні“, якою визначено поняття дискримінації, а також посилається на рішення ЄСПЛ з цього питання (стор. 14 – 15 клопотання). Однак, як неодноразово зазначав Конституційний Суд України, цитування приписів законів України, Конвенції, наведення змісту рішень ЄСПЛ, посилення на невідповідність закону міжнародним актам без аргументації невідповідності Конституції України оспорюваних положень закону України не є обґрунтуванням тверджень щодо їх неконституційності (Ухвала Першого сенату Конституційного Суду України від 07 листопада 2018 року № 55-у(І)/2018, Ухвала Другого сенату Конституційного Суду України від 07 вересня 2022 року № 5-уп(ІІ)/2022, ухвали

¹⁰ Див. також рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018, від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019, від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, від 22 червня 2022 року № 5-р(ІІ)/2022, від 07 липня 2023 року № 1-р/2023.

¹¹ Див. підпункт 2.2.2 цього попереднього висновку.

Великої палати Конституційного Суду України від 19 березня 2019 року № 11-у/2019, від 10 листопада 2022 року № 4-уп/2022).

З огляду на викладене вважаємо, що Приходько В.В. не обґрунтував тверджень щодо неконституційності оспорюваних приписів Закону № 1058, що свідчить про недотримання ним вимог пункту 6 частини другої статті 55 Закону.

ВИСНОВОК

Наявні підстави для відмови у відкритті конституційного провадження у справі за даною конституційною скаргою.

**Заступник керівника
Правового департаменту –
керівник управління опрацювання
конституційних скарг**

Вячеслав ГЕРГЕЛІЙНИК

Виконавець:
головний консультант

Тетяна ВОЙНАЛОВИЧ (тел. 12-08)

Контроль:
в.о. завідувача
відділу попередніх висновків

Олександра БУХТІЯРОВА (тел. 13-35)