

Керівнику Секретаріату
Конституційного Суду України

БЕСЧАСТНОМУ В. М.

Шановний Вікторе Миколайовичу!

Конституційний Суд України відкрив конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Приходька Віктора Валерійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого пункту 13¹ розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування“ від 9 липня 2003 року № 1058–IV (далі – Закон № 1058), абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій“ від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII (далі – Закон № 2148).

Згідно з абзацом сімдесятим підпункту 27 пункту 19 Розділу I Закону № 2148 доповнено Закон № 1058 абзацом першим пункту 13¹ розділу XV „Прикінцеві положення“ (далі – оспорюваний припис Закону № 1058), на підставі якого з 1 жовтня 2017 року пенсії, призначені після набрання чинності Законом України „Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи“ на умовах, зокрема Закону України „Про прокуратуру“, а також на посадах та на умовах, встановлених Законом України „Про прокуратуру“, виплачуються у розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058.

Відповідно до статті 59 Закону України „Про Конституційний Суд України“, з метою забезпечення повного і об’єктивного розгляду справи та ухвалення Конституційним Судом України обґрунтованого рішення прошу Вас дати доручення відповідним підрозділам Секретаріату Конституційного Суду України щодо підготовки науково-експертного висновку стосовно відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваного припису Закону № 1058, беручи до уваги питання, порушені у конституційній скарзі.

При наданні науково-експертного висновку у цій справі також прошу дати відповіді на такі запитання:

1) чи порушує оспорюваний припис Закону № 1058 сутнісний зміст конституційних гарантій незалежності прокурорів;

2) чи відповідає порядок набрання чинності оспорюваним приписом Закону № 1058 гарантіям, встановленим статтею 57 Конституції України.

Прошу підготувати науково-експертний висновок до 25 грудня 2023 року.

З повагою

суддя-доповідач

Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ



Судді
Конституційного Суду України

Олегу ПЕРВОМАЙСЬКОМУ

Шановний Олеже Олексійовичу!

У Правовому департаменті Секретаріату Конституційного Суду України за Вашим дорученням від 24 листопада 2023 року № 21/4412 підготовлено висновок на конституційну скаргу Приходька Віктора Валерійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування“, абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій“, надано відповіді на поставлені Вами запитання.

Додаток: Висновок на 20 арк. в 1 прим.

З повагою

керівник Секретаріату
Конституційного Суду України

Віктор БЕСЧАСТНИЙ



ВИСНОВОК

на конституційну скаргу Приходька Віктора Валерійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“, абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій“

I. Короткий зміст конституційної скарги

Суб'єкт права на конституційну скаргу – Приходько Віктор Валерійович – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням¹ перевірити на відповідність частинам першій, другій статті 8, статті 22, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 58, частині першій статті 64 Конституції України (конституційність) абзац перший пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“ від 9 липня 2003 року № 1058-IV зі змінами (далі – Закон № 1058)², абзац сімдесятий підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій“ від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII (далі – Закон № 2148)³.

Відповідно до абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону № 2148 до розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 було внесено зміни, зокрема його доповнено пунктом 13-1. Відповідно до абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 «з 1 жовтня 2017 року пенсії, призначені після набрання чинності Законом України „Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи“ (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».

Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів убачається, що Приходько В.В. з 29 травня 2015 року перебуває на обліку в Головному управлінні Пенсійного фонду України в Кіровоградській області та отримує пенсію за вислугу років, обчислену відповідно до статті 50-1 Закону України „Про прокуратуру“ від 5 листопада 1991 року № 1789-XII зі змінами (далі – Закон № 1789)⁴.

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

² Закон України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“ від 9 липня 2003 року № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>.

³ Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій“ від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19#Text>.

⁴ Закон України „Про прокуратуру“ від 5 листопада 1991 року № 1789-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12#Text>.



На підставі приписів пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 з 01 липня 2018 року Приходько В.В. виплачують пенсію у розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058.

На думку суб'єкта права на конституційну скаргу, застосування оспорюваних приписів Закону № 1058, Закону № 2148 призвело до „обмеження права на набути з 01.10.2011 по 03.10.2017 пенсію працюючих на посадах прокурора пенсіонерів органів прокуратури“.

Обґрунтовуючи свою позицію, Приходько В.В. посилається на Конституцію України, Закон № 1058, Закон № 2148, інші закони України, Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), рішення Конституційного Суду України, практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), а також на судові рішення у своїй справі.

II. Аналіз конституційної скарги

Аналіз матеріалів конституційної скарги, відповідних приписів Конституції та законодавства України, юридичних позицій Конституційного Суду України, практики ЄСПЛ та Суду Справедливості Європейського Союзу (далі – ССЄС) в аспекті питань, порушених у конституційній скарзі, дає підстави стверджувати про таке.

1. Щодо предмету конституційного контролю

Заявник оскаржує приписи Закону № 1058 та Закону № 2148, якими було внесено відповідні зміни до Закону № 1058. Приходько В.В. не враховує, що приписи закону, якими до іншого закону внесені зміни, після набрання ними чинності стають невід'ємною частиною закону, до якого внесено зміни. Про таке зазначав Конституційний Суд України у своїй практиці⁵. Отже, в аспекті конституційної скарги *належним предметом конституційного контролю мають бути приписи абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2148.*

Висновок по суті питань, порушених у конституційній скарзі, надаємо з урахуванням визначеного.

2. Щодо відповідності абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2148 статті 22, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 64 Конституції України

2.1. Конституція України встановлює, що Україна є соціальною державою (стаття 1), яка забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13).

⁵ Див. наприклад Рішення Конституційного Суду України від 07 квітня 2021 року № 1-р(П)/2021 у справі за конституційною скаргою громадянина України Дяченка Олександра Миколайовича та інших громадян України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76-VIII (підпункт 1.4. пункту 1 мотивувальної частини).

Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї⁶.

Держава зобов'язана створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення; заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків⁷.

Право громадян на соціальний захист гарантовано статтею 46 Конституції України. Так, відповідно до її приписів 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 (частина перша); це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (частина друга); пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя).

Конституційний Суд України, аналізуючи наведені приписи статті 46 Конституції України у своєму рішенні від 07 листопада 2018 року № 9-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України „Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні“, зазначив:

– «Право громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають як Конституція, так і закони України. Згідно з частиною першою статті 46 Конституції України складовими права громадян на соціальний захист є право на забезпечення їх у разі: 1) повної, часткової або тимчасової втрати працездатності; 2) втрати годувальника; 3) безробіття з незалежних від них обставин; 4) старості; 5) в інших випадках, передбачених законом. Конституційний Суд України вважає, що складові конституційного права громадян на соціальний захист, зазначені у пунктах 1–4 цього абзацу, не можуть бути скасовані законом» (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини);

– «Водночас інші складові права на соціальний захист, неконкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях,

⁶ Рішення Конституційного Суду України від 07 листопада 2018 року № 9-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України „Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні“ (абзац другий підпункту 2.1. пункту 2 мотивувальної частини).

⁷ Там само (абзац четвертий підпункту 2.1. пункту 2 мотивувальної частини).

визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів» (абзац четвертий пункту 5 мотивувальної частини).

Отже, право на отримання пенсії за вислугу років не є гарантованим Конституцією України, тому законодавець при регулюванні умов призначення та виплати такого виду пенсії має більш широкий простір обдумування, ніж, наприклад, при регулюванні умов призначення та виплати пенсії за віком. Водночас при зміні нормативного регулювання пенсій за вислугу років *законодавець зобов'язаний дотримувати конституційних приписів та принципів*, з-поміж іншого щодо невичерпності закріплених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина, гарантованості та заборони скасування конституційних прав і свобод, недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (стаття 22); рівності конституційних прав та свобод, рівності громадян перед законом, заборони привілеїв чи обмежень за ознаками соціального походження, майнового стану тощо (частини перша, друга статті 24); недопущення обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, крім випадків визначених Конституцією України (частина перша статті 64) тощо.

2.2. Наведені конституційні принципи Конституційний Суд України неодноразово застосовував у своїй практиці, а також надавав їм тлумачення, зокрема зазначав:

– приписи частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності⁸;

– відповідно до статті 8 Конституції України у її взаємозв'язку з приписами частини третьої статті 22, частини першої статті 64 Конституції України „верховенство права“ (правовладдя) вимагає, щоб утручання в конституційні права і свободи людини завжди було домірним⁹;

– гарантована Конституцією України рівність усіх людей у їхніх правах і свободах означає конечність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод¹⁰;

⁸ Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

⁹ Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2023 року № 4-р(II)/2023 у справі за конституційними скаргами Сиротенка Сергія Євгеновича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 2 частини дев'ятої статті 171, пункту 4 частини п'ятої статті 246 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо особових даних у судовому рішенні) (абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

¹⁰ Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 року № 2-р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Марго Поліни Олександрівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1

– «Стосовно потреби захисту принципу юридичної рівності Конституційний Суд України в одному зі своїх рішень зазначив таке: „Порушення рівності конституційних прав і свобод означає, що особа або група осіб за визначеними у статті 24 Конституції України ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, отримує привілеї або зазнає обмеження у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та потрібними“ [абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019]»¹¹;

– порушення рівності конституційних прав і свобод означає, що особа або група осіб за визначеними у статті 24 Конституції України ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, отримує привілеї або зазнає обмеження у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та потрібними¹²;

– перевірка нормативного акта на наявність у ньому дискримінаційних приписів потребує дослідження, у чому полягає його легітимна мета, а також чи має місце дискримінація в конкретному випадку, для чого слід з’ясувати передусім коло осіб (групу осіб), що перебувають у порівнянних на підставі певного критерію умовах, та чи є умови їхнього перебування відмінними від умов, у яких перебувають інші особи¹³.

– «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов’язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права; держава, виконуючи свій головний обов’язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України) – повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних

частини п’ятої, частини сьомої статті 454 Цивільного процесуального кодексу України (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

¹¹ Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 у справі за конституційною скаргою Мосюрчака Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (щодо гарантій соціального захисту державних службовців) (абзац другий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини).

¹² Рішення Конституційного Суду України від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019 у справі за конституційними скаргами Байшева Павла Вікторовича, Бурлакової Ольги Олександрівни, Даць Ірини Вільямівни, Дедковського Вячеслава Вікторовича, Желізняка Михайла Васильовича, Кожухарової Людмили Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури“ від 28 січня 2016 року № 955-VIII зі змінами (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини).

¹³ Рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2021 року № 1-р/2021 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про забезпечення функціонування української мови як державної“ (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини).

обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією; з цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне юридичне регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини; наведені юридичні позиції Конституційного Суду України є застосовними до реалізації також соціальних та економічних прав і свобод людини, оцінки державного втручання до їх сфери, зокрема права на соціальний захист (частина перша статті 46 Конституції України)»¹⁴;

– співвідношення між поставленою метою та засобами її досягнення має відповідати вимогам принципу домірності, який забезпечує справедливий баланс між вимогами захисту загального інтересу та потребою забезпечити індивідуальні права особи, відповідно до якого цілі обмежень прав людини мають бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими та мінімально обтяжливими для осіб, чиї права обмежено¹⁵.

2.3. На потрібності дотримання схожих принципів наполягав ЄСПЛ у своєму рішенні від 5 вересня 2017 року у справі *Fábian v. Угорщини* (заява № 78117/13)¹⁶, в якому розв'язували схожі до порушених у конституційній скарзі Приходька В.В. питання.

Проаналізувавши наведене рішення, в цьому аспекті вважаємо за потрібне зазначити таке.

При розгляді цієї справи ЄСПЛ здійснив порівняльне дослідження законодавства 36 держав-членів Ради Європи щодо можливості одночасного отримання державної пенсії та заробітної плати. Майже в усіх із 36 досліджених держав законодавство уможовлює, так чи інакше, отримання державної пенсії та зарплати одночасно. Проте у переважній більшості держав приписами законодавства визначено або призупинення таких виплат, або їх скорочення в різних ситуаціях.

Законодавство багатьох держав містить різне регулювання щодо осіб, які виходять на пенсію достроково, і осіб, які виходять на пенсію у встановленому законом віці (зазвичай між 60 і 65 роками). Так, в Андоррі, Хорватії, Чехії, Естонії, Латвії, Румунії та Словаччині виплата державної пенсії призупиняється, поки особа продовжує працювати, якщо вона вийшла на пенсію до досягнення встановленого законом віку виходу на пенсію. У Португалії таке відсторонення застосовується на три роки, якщо особа продовжує працювати в тій самій компанії або групі компаній.

Водночас у деяких державах, таких як Австрія, Данія, Німеччина, Люксембург, Польща та Швеція, при виході на пенсію до досягнення пенсійного віку розмір пенсії зменшується або призупиняється лише у разі, якщо заробітна плата досягає певного

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 року № 1-р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16-3 Закону України „Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей“ (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців) (абзаци другий – четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

¹⁵ Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 року № 1-р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16-3 Закону України „Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей“ (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців) (абзац другий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

¹⁶ Рішення ЄСПЛ від 5 вересня 2017 року у справі *Fábian v. Угорщини* (заява № 78117/13). URL: <http://surl.li/odmlf>

рівня. Таке зниження поширюється в Ісландії не лише на дострокові пенсії, а й на всі види пенсій. У Фінляндії на дострокову пенсію особи жодним чином не впливає подальша робота.

У деяких досліджуваних державах виплату пенсії призупиняють для осіб, які продовжують працювати в державному секторі, тоді як для роботи у приватному секторі не існує жодних перешкод.

Наприклад, в Андоррі виплата пенсії державного службовця призупиняється, якщо ця особа продовжує працювати державним службовцем або агентом у державній адміністрації. У Грузії призупинення пенсії поширюється на всі категорії працівників у державному секторі. Особа, яка продовжує працювати в приватному секторі в Португалії, може одночасно отримувати державну пенсію та заробітну плату, тоді як при працевлаштуванні у державному секторі виплата пенсії призупиняється. В Іспанії, Туреччині та Україні отримання одночасно пенсії та заробітної плати неможливе для більшості працівників державного сектора.

У Данії виплата державної пенсії припиняється, якщо особа продовжує працювати державним службовцем, і не припиняється – якщо вона продовжує працювати в приватному секторі.

В Італії, якщо загальна сума заробітку працівників державного сектору (включаючи пенсію за віком) перевищує певний (досить високий) поріг, їх зарплата зменшується до рівня цього порогу, тоді як розмір пенсії залишається на тому самому рівні.

В Австрії, навпаки, державні службовці, а не працівники приватного сектору, звільняються від зменшення пенсійних виплат.

Однак більшість опитаних держав не роблять різниці між державним і приватним секторами щодо того, чи можна зменшити або призупинити пенсійні виплати.

За обставинами справи наведеного рішення ЄСПЛ заявник був працівником поліції, згодом почав отримувати пенсію за вислугу років, проте продовжив працювати спочатку у приватному секторі, потім – як державний службовець. У той час пенсії за вислугу років згідно з національним законодавством Угорщини скасували, вони або „перетворились“ на надбавку за вислугу років, або на пенсію за віком, залежно від року народження особи. Також національне законодавство зазнало змін, згідно з якими виплати пенсій за віком призупиняли на період роботи особи на державній службі та не призупиняли у разі роботи у приватному секторі; після звільнення призупинену виплату відновлювали. Заявник стверджував, що таким нормативним регулюванням його позбавили права власності, а також, що він зазнав дискримінації порівняно з працюючими у приватній сфері пенсіонерами.

ЄСПЛ у цій справі дійшов висновку, що пенсія заявника є власністю у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції; наведене національне законодавство *не позбавило власності, а становило втручання* у права заявника.

Згідно з усталеною практикою ЄСПЛ втручання у право особи буде правомірним, якщо його здійснюють відповідно до приписів закону для досягнення правомірної (легітимної) мети, та воно є потрібним у демократичному суспільстві (домірним).

Законність втручання з точки зору національного законодавства не заперечували. Беручи до уваги широкий простір обдумування держави у сфері соціального забезпечення, ЄСПЛ не знайшов підстав сумніватися в тому, що заборона на одночасну виплату заробітної плати та пенсії, право на отримання якої набув заявник, відповідала загальним інтересам захисту державного

бюджету. ЄСПЛ повторив, що за умови обрання законодавцем способу, який можна було б вважати розумним і придатним для досягнення переслідуваної правомірної мети, він не має визначати чи було законодавство найкращим рішенням для вирішення проблеми, чи законодавчий розсуд повинен був бути використаний в інший спосіб.

Надаючи оцінку домірності засобів втручання у право заявника, ЄСПЛ звертає особливу увагу на наступні чинники, які мають значення для розв'язання справи, виходячи з аналізу своєї прецедентної практики у справах, пов'язаних зі скороченням, призупиненням або припиненням пенсійних виплат: 1) *ступінь втрати виплат*, 2) *чи був елемент вибору* та 3) *ступінь втрати засобів до існування*.

ЄСПЛ доходить висновку, що призупинення пенсійних виплат *не означає втрату заявником його пенсійних прав або їх скорочення*, призупинення мало тимчасовий характер, виплату відновили після того, як заявник залишив державну службу, а отже це *не зачепило саму суть права*; сутність права не була порушена. Суд підкреслив, що критерій справедливого балансу не може ґрунтуватися лише на сумі чи відсотку понесених збитків, а повинен розглядатися у світлі всіх відповідних чинників.

ЄСПЛ взяв до уваги той факт, що *заявник мав змогу вибрати* між припиненням своєї роботи на державній службі та продовженням отримання його пенсії, або залишенням на цій роботі та призупиненням виплати пенсії. Він обрав останнє.

Ступінь, до якого припинення, скорочення або призупинення пенсійних виплат впливає на засоби до існування або рівень життя особи, є важливим чинником при оцінці пропорційності таких заходів. ЄСПЛ врахував, що коли виплата пенсії заявника за віком була призупинена, він продовжував отримувати свою зарплату. Хоча заявник під час провадження в ЄСПЛ не повідомив суму своєї місячної заробітної плати, а лише зазначав, що призупинення виплати пенсії призвело до втрати приблизно половини його доходу. Уряд стверджував, що заробітна плата заявника повинна була бути вищою за суму пенсії за віком, яку він отримував щомісяця, оскільки він вирішив залишитися на своїй посаді і продовжувати отримувати свою зарплату, а не вибрати продовження виплати своєї пенсії, що заявник не заперечував. Ураховуючи це, ЄСПЛ зазначив, що він переконаний, що *заявник мав дохід у межах середньої зарплати після оподаткування в Угорщині, а тому призупинення виплати пенсії заявника жодним чином не позбавило його всіх засобів до існування, крім того, заявник не стверджував, що дохід ризикував опуститися нижче прожиткового мінімуму*.

Отже, на підставі наведеного та беручи до уваги широкий простір обдумування держави у регулюванні окресленого питання та законні цілі захисту державного бюджету та забезпечення довгострокової стійкості угорської пенсійної системи, ЄСПЛ визнає, що було досягнуто справедливого балансу між вимогами загальних інтересів громади та вимогами захисту прав заявника, і він *не був змушений нести надмірний індивідуальний тягар, тому порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції не було*.

Розв'язуючи питання щодо заборони дискримінації у цій справі, ЄСПЛ повторив, що різниця у поводженні може не відповідати принципу заборони дискримінації, як це визначено статтею 14 Конвенції, лише у разі, якщо особи, які піддаються різному поводженню, перебувають у відносно подібній ситуації. *ЄСПЛ не встановив порушення статті 14 Конвенції в першу чергу через те, що заявник не довів, що як державний службовець, працевлаштування, винагорода та соціальні виплати якого залежали від державного бюджету, він перебував у аналогічній ситуації з пенсіонерами, зайнятими в приватному секторі.*

2.4. Схожі правовідносини аналізував ССЄС у своєму рішенні від 13 червня 2017 року у справі *Eugenia Florescu and Others v Casa Județeană de Pensii Sibiu and Others* (C-258/14, ECLI:EU:C:2017:448)¹⁷.

Обставини цієї справи полягали у такому.

У Меморандумі про взаєморозуміння між Європейським Співтовариством та Румунією, укладеного в Бухаресті та Брюсселі 23 червня 2009 року (далі – Меморандум) викладено низку вимог економічної політики, (зокрема зменшення фонду заробітної плати в державному секторі та *реформування пенсійної системи*), виконання яких Румунією є умовою надання фінансової допомоги державі. На виконання цього Меморандуму Румунія ухвалила закон, відповідно до якого заборонено поєднувати отримання пенсії з доходом від діяльності, що здійснюється в державних установах, якщо розмір пенсії перевищує розмір середньої загальнодержавної зарплати брутто, на підставі якої складено бюджет державного соціального страхування. Визначена законом група пенсіонерів була зобов'язана надати письмову згоду або на призупинення виплати пенсії на час цієї діяльності, або на припинення трудових відносин, якщо виплачена їм чиста пенсія вища за середній дохід у країні. Невиконання цього обов'язку щодо вибору однієї з альтернатив у встановлений строк є підставою для автоматичного припинення трудових відносин.

Заявники у цій справі *працювали суддями* та одночасно викладали в університеті, що певний час дозволяло національне законодавство. Згодом судді реалізували своє право на відставку, стали отримувати пенсію за вислугу років та продовжили викладати. Внаслідок ухваленого закону, зміст приписів якого наведено в попередньому абзаці, заявникам було призупинено виплату пенсій.

ССЄС, розв'язуючи цю справу, звертає увагу, що у Меморандумі прямо не зазначено вимогою ухвалення закону саме такого змісту. ССЄС погоджується, що пенсія є майном у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції, однак *право на майно, закріплене в цій статті, не може тлумачитися як таке, що дає право особі на пенсію в певному розмірі*. ССЄС, як і ЄСПЛ, зазначає, що призупинення виплат пенсій *не означає позбавлення права на пенсію осіб, які перебувають у становищі заявників в цьому провадженні, оскільки вони можуть продовжувати отримувати пенсію, якщо відмовляться від паралельної оплачуваної професійної діяльності у державній установі*. Однак це *обмежує реалізацію права на пенсію* відповідних осіб, оскільки тягне за собою

¹⁷ Рішення Суду Справедливості Європейського Союзу у справі *Eugenia Florescu and Others v Casa Județeană de Pensii Sibiu and Others* (C-258/14, ECLI:EU:C:2017:448) від 13 червня 2017 року. URL: <http://surl.li/okmmn>.

призупинення виплати пенсії, якщо вони натомість вирішили займатися такою діяльністю. Частина 52 статті 1 Хартії основних прав Європейського Союзу визначає, що будь-яке обмеження здійснення прав і свобод, визнаних Хартією, має бути передбачене законом і має відповідати суті цих прав і свобод. З дотриманням принципу домірності обмеження можуть накладатися на здійснення цих прав і свобод лише у разі, якщо вони є потрібними і дійсно відповідають цілям, що становлять загальний інтерес, визнаним Європейським Союзом, або необхідності захисту прав і свобод інших осіб. ССЄС зважає, що *призупинення виплати пенсій має винятковий характер і має бути тимчасовим, не ставить під сумнів сам принцип права на пенсію, а обмежує його реалізацію за чітко визначених та обмежених обставин*, а саме, коли пенсія поєднується з професійною діяльністю, що здійснюється в державних установах, та коли розмір пенсії перевищує певний поріг. Отже, *таке нормативне регулювання узгоджується з сутнісним змістом права на майно, відповідає цілям, що становлять загальний інтерес, визнаний Європейським Союзом*, оскільки спрямоване як на досягнення мети скорочення витрат на заробітну плату в державному секторі, так і на реформування пенсійної системи, які були визначені Меморандумом.

ССЄС взяв до уваги, що, з огляду на конкретний економічний контекст, держави-члени мають широкий простір обдумування при ухваленні економічних рішень і знаходяться в кращому становищі, ніж ССЄС, для визначення заходів, які можуть сприяти досягненню поставленої мети. Відповідно, національне законодавство, про яке йдеться в цьому провадженні, здатне досягти поставленої мети загального інтересу і є потрібним для досягнення цієї мети.

Більше того, таке нормативне регулювання не покладає непропорційного та надмірного тягаря на осіб, яких стосується заборона поєднувати отримання пенсії за вислугу років з доходом від діяльності, що здійснюється в державній установі, враховуючи, що, з одного боку, вони мають обирати між виплатою пенсії або цим доходом лише тоді, коли розмір пенсії перевищує середню по країні заробітну плату бруто, яка була підставою для складання державного бюджету соціального забезпечення, а з іншого боку, вони можуть у будь-який час ухвалити рішення про припинення трудових відносин і знову отримувати пенсію.

Зрештою ССЄС доходить висновку, що *право Європейського Союзу не перешкоджає національному законодавству, як, наприклад, те, що розглядається в основному провадженні, забороняти отримувати поєднання чистої пенсії за вислугу років у державному секторі з доходом від діяльності, що здійснюється в державних установах, якщо розмір пенсії перевищує певний поріг*.

2.5. Враховуючи приписи національного законодавства, наведені юридичні позиції Конституційного Суду України та практику європейських судів, висновується таке.

Оспорюваним приписом Закону № 1058 в редакції Закону № 2148 право на соціальний захист жодним чином не скасоване, воно обмежене на визначений термін, що є втручанням у його здійснення. Таке втручання може бути

правомірним, якщо його здійснюють відповідно до приписів закону для досягнення правомірної мети, та воно є потрібним у демократичному суспільстві (домірним).

Як вже зазначено, оспорюваний припис визначено у Законі № 1058. Також є приписи, аналогічні за змістом до оспорюваного, у спеціальних законах, наприклад Законі № 1789, Законі України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (далі – Закон № 1697)¹⁸ тощо. Зміст цих приписів є чітким, зрозумілим та передбачним за своїми наслідками. Детальніше про це йтиметься у відповідях на запитання, сформульовані суддею-доповідачем Первомайським О.О. у дорученні.

Відповідно до пояснювальної записки до проекту, зареєстрованого за № 6614 від 22 червня 2017 року, що згодом став Законом № 2148, метою ухвалення цього закону було виконання Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2017 року № 275-р¹⁹, та створення справедливої системи пенсійного страхування. *Справедливу систему пенсійного страхування* пропонували створити шляхом звільнення солідарної системи від невластивих для неї видатків; відновлення диференціації розмірів пенсій залежно від заробітку; заміни механізму відшкодування пільгових пенсій на сплату єдиного внеску; перегляду умов призначення пенсій за віком на пільгових умовах та за вислугу років; *впровадження єдиних підходів до обчислення пенсій відповідно до Закону № 1058*, зокрема запропоновано впровадити *єдині підходи для обчислення пенсій відповідно до норм Закону № 1058 держслужбовцям, науковцям, посадовим особам місцевого самоврядування, прокурорам, працівникам Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції*²⁰.

Як зазначено у середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 року № 275-р (далі – План Уряду), «середньострокове планування послідовних та комплексних реформ, зокрема тих, що визначені Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки, Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), Меморандумом про економічну і фінансову політику в межах спільної з МВФ програми в рамках Механізму розширеного фінансування (далі – Меморандум з МВФ), Національною стратегією у сфері прав людини, Національним планом дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” на період

¹⁸ Закон України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://surl.li/hwie>

¹⁹ Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2017 року № 275-р затверджено 2 документи: 1) середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та 2) план пріоритетних дій Уряду на 2017 рік. URL: <http://surl.li/ojrcy>.

²⁰ Пояснювальна записка до проекту, зареєстрованого за № 6614 від 22 червня 2017 року, що згодом став Законом № 2148. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6614&skl=9.

до 2020 року та Коаліційною угодою, є запорукою стійкого економічного зростання, досягнення європейських стандартів життя населення»²¹.

Відповідно до Плану Уряду стан пенсійної системи свідчить про необхідність проведення чергового етапу пенсійної реформи; основною метою є створення умов для підвищення пенсій, забезпечення дотримання принципу соціальної справедливості, усунення великих розривів між спеціальними та звичайними пенсіями, забезпечення належного рівня життя громадян, які протягом свого трудового життя сплачували пенсійні внески, не приховуючи трудових доходів. Саме такі кроки як *запровадження єдиного підходу до обчислення пенсій, забезпечення належного рівня пенсійного забезпечення, оптимізація видатків державного бюджету та бюджету Пенсійного фонду України відповідають зобов'язанню України перед Міжнародним Валютним Фондом.*

Необхідність проведення пенсійної реформи впливає і з наявних національних фінансових та демографічних умов, про що також зазначено в Плані Уряду.

Отже, враховуючи наведене, на нашу думку, запроваджене оспорюване регулювання, що містить припис абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2148, має правомірну мету.

Надаючи оцінку домірності засобів втручання у право на соціальний захист, беремо до уваги наведену практику ЄСПЛ та ССЄС. Враховуючи, що оспорюваний припис не позбавляє пенсійних виплат у призначеному раніше розмірі, а лише призупиняє його на визначений термін. До того ж таке нормативне регулювання не призупиняє виплату пенсії повністю, а зазначає, що її розмір тимчасово буде обраховуватися за Законом № 1058. Після звільнення з роботи виплата пенсії, призначеної відповідно до спеціальних законів, поновлюється в повному обсязі. У осіб є вибір: чи працювати на визначених посадах і отримувати лише заробітну плату, чи не працювати та отримувати призначену раніше пенсію, чи працювати на інших посадах, не визначених оспорюваним приписом, та отримувати і заробітну плату, і пенсію. Також враховуємо, що особа, яка працює 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“, отримує заробітну плату, що не позбавляє особу засобів для існування, тому немає підстав вважати, що така особа буде нести надмірний тягар. Враховуючи наведене, на нашу думку, оспорювані приписи відповідають принципу домірності.

Підсумовуючи наведене зазначимо, оспорюваний припис абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2148 право осіб на соціальний захист не скасовує та не звужує зміст чи обсяг, а лише обмежує його реалізацію в повному обсязі на визначений термін, що є втручанням у реалізацію такого права. Проте таке втручання відбувається

²¹ Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 року № 275-р. URL: <http://surl.li/ojrcy>.

на підставі закону для досягнення правомірної мети з дотриманням принципу домірності. *Тому немає підстав вважати, що абзац перший пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2148 суперечить статті 22, частині першій статті 64 Конституції України.*

Як наголошує ЄСПЛ різниця у поводженні може не відповідати принципу заборони дискримінації лише у разі, якщо особи, які піддаються різному поводженню, *перебувають у відносно подібній ситуації*. Як зазначено, порушення рівності конституційних прав і свобод означає, що особа або група осіб за визначеними у статті 24 Конституції України ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, отримує привілеї або зазнає обмеження у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами в будь-якій формі, *крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та потрібними*.

Зважаючи на викладене, на нашу думку, оспорюваний припис абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2148 не суперечить частинам першій, другій статті 24 Конституції України.

Отже, оспорюваний припис абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2148 не суперечить вимогам статті 22, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 64 Конституції України.

III. Відповіді на запитання, сформульовані у дорученні судді-доповідача Первомайського О.О.

1. Чи порушує оспорюваний припис Закону № 1058 сутнісний зміст конституційних гарантій незалежності прокурорів

В Україні діє прокуратура, яка здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді; 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; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; організацію та порядок діяльності прокуратури визначає закон (частини перша, друга статті 131-1 Конституції України).

Конституційний Суд України у своїй практиці неодноразово розглядав справи, у яких порушувалися питання щодо гарантій незалежності прокурорів в аспекті їх матеріального та соціального забезпечення.

Так, в останньому своєму рішенні щодо працівників прокуратури, а саме Рішенні від 13 вересня 2023 року № 8-р(II)/2023²², Конституційний Суд України підсумував свої попередні юридичні позиції, з-поміж іншого зазначив:

²² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Стариченка Миколи Петровича, Гарлики Сергія Сергійовича, Петричука Олександра Анатолійовича, Остапенко Мар’яни Василівни та Менчинського Сергія Віталійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу третього

– „Конституційний Суд України констатує, що конституційні повноваження прокуратури в поєднанні з її інституційним місцем у системі правосуддя наближують функціонування прокуратури до європейських стандартів, насамперед в аспекті зміцнення ролі цієї інституції як важливого елементу системи кримінального правосуддя, що обумовлює потребу в наданні *прокурорам гарантій незалежності законом*, щоб забезпечити функціонування дієвої системи правосуддя, яка спроможна захистити права і свободи людини“ (абзац п’ятий підпункту 2.1.1. пункту 2 мотивувальної частини);

– «Конституційний Суд України констатує, що нове місце прокуратури в системі органів державної влади та наведені вище стандарти незалежності прокурорів, яких Україна має додержувати як член Ради Європи, вимагають від держави забезпечити захист гарантій незалежності прокурорів подібно до того, як це зроблено для суддів. Водночас слід урахувувати, що, *хоч незалежність і є спільним елементом статусу судді та статусу прокурора*, Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) (далі – Венеційська Комісія) зауважила: „Незалежність судової влади та її відокремленість від виконавчої влади є наріжним каменем правовладдя, і тут не може бути винятків. <...> однак незалежність або автономія служби звинувачення за своєю природою не є такою категоричною, як у судів“; «будь-яка „незалежність“ служби звинувачення за своєю сутністю відрізняється від незалежності суддів за обсягом» [Доповідь щодо європейських стандартів стосовно незалежності судової системи: частина II – служба звинувачення, CDL-AD(2010)040, § 28, § 30]. » (абзац другий підпункту 2.1.2. пункту 2 мотивувальної частини).

– „однією з необхідних передумов незалежної діяльності прокуратури, неупередженого, об’єктивного, безстороннього виконання прокурорами своїх функцій є заходи щодо їх юридичного захисту, належного рівня матеріального та соціального забезпечення прокурорів, які мають бути гарантовані таким чином, щоб не допустити тиску, що може спричинити вплив на прийняті ними рішення. Це може бути реалізовано лише шляхом визначення відповідним законом України належних умов для функціонування прокуратури та системи фінансування, у тому числі регулювання заробітної плати прокурора для забезпечення неупередженості при реалізації встановлених Конституцією та законами України повноважень“ (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини);

– „діяльність прокуратури як єдиної системи для здійснення визначених Конституцією України функцій ґрунтовано, зокрема, на незалежності прокурора, яка є невіддільним елементом його статусу, а визначені Законом № 1697–VII гарантії незалежності прокурора у взаємозв’язку зі статусом і повноваженнями прокуратури, що їх визначено статтею 131-1 Конституції України, становлять єдину систему гарантій незалежності прокурорів“ (абзац четвертий підпункту 2.3. пункту 2 мотивувальної частини);

пункту 3 розділу II „Прикінцеві і перехідні положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури“ від 19 вересня 2019 року № 113-IX (щодо винагороди прокурора як гарантії його незалежності).

– „однією з доконечних передумов незалежної діяльності прокуратури, безстороннього, неупередженого, ефективного виконання прокурорами повноважень є належний рівень їх матеріального та соціального забезпечення, що має бути гарантований у такий спосіб, щоб унеможливити вплив на прокурорів, коли вони ухвалюють рішення. Це може бути забезпечене лише за допомогою визначення у відповідному законі України належних умов функціонування прокуратури, насамперед системи її фінансування, зокрема регулювання винагороди прокурора, що становитиме гарантії його безсторонності та неупередженості під час виконання встановлених Конституцією України повноважень“ (абзац третій підпункту 2.4. пункту 2 мотивувальної частини).

Також Конституційний Суд України у Рішенні № 6-р/2020 зазначав:

– «відповідно до 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 „держава повинна вжити заходів, щоб такі необхідні умови для служби, як заробітна плата, строк перебування на посаді і пенсія регулював закон, з урахуванням важливості роботи прокурорів та відповідного віку виходу на пенсію“ (підпункт „г“ пункту 5)» (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини);

Відповідно до пункту 5 частини першої статті 16 Закону № 1697 незалежність прокурора забезпечується, з-поміж іншого його належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням.

Таке забезпечення врегульовано приписами розділу IX „Соціальне та матеріально-побутове забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури“ Закону № 1697. Воно полягає, зокрема в отриманні заробітної плати у розмірі, визначеному Законом № 1697, відпустки з виплатою допомоги для оздоровлення в розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора, матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора, забезпеченні службовим житлом у разі необхідності, можливості отримувати пенсію за вислугу років незалежно від настання пенсійного віку на умовах та у розмірі, визначеному Законом № 1697, тощо.

Враховуючи наведені приписи Конституції України, юридичні позиції Конституційного Суду України, стандарти незалежності прокурорів, яких Україна має додержувати як член Ради Європи, приписи Закону № 1697, висновується, що держава має гарантувати матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення на достатньому рівні, що має бути визначено у законі. Така гарантія не означає виплату державою конкретного виду пенсії, виплату пенсії та заробітної плати одночасно, унеможливлення зміни законодавства щодо матеріального, соціального забезпечення прокурорів тощо.

Оспорюваний припис Закону № 1058 не скасовує право прокурора отримувати призначену йому пенсію за вислугу років, а лише відтерміновує її виплату до моменту припинення визначених цим приписом трудових відносин. Водночас до настання цього моменту не позбавляє прокурора права отримувати пенсію, а змінює порядок її обрахунку на визначений термін відповідно до

закону, стимулюючи таким чином осіб, що набули права отримувати пенсію за вислугу років, продовжувати працювати та відповідно отримувати і заробітну плату, і пенсію.

З матеріалів, долучених до конституційної скарги, вбачається, що Приходько В.В. продовжує працювати на посаді прокурора, за що отримує належну заробітну плату, а тому немає підстав вважати, що його рівень матеріального забезпечення недостатній. Водночас за ним зберігається право на отримання визначеної законом пенсії за вислугу років, яку він може отримувати після припинення цих трудових відносин.

Отже, на нашу думку, оспорюваний припис Закону № 1058 у редакції Закону № 2148 не порушує сутнісний зміст конституційних гарантій незалежності прокурорів.

2. Чи відповідає порядок набрання чинності оспорюваним приписом Закону № 1058 гарантіям, встановленим статтею 57 Конституції України

2.1. Відповідно до статті 57 Конституції України кожному гарантується право знати свої права та обов'язки (частина перша); для реалізації цього права встановлено, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом (частина друга), в іншому разі такі закони та нормативно-правові акти є нечинними (частина третя).

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина.

Тож, джерелом обізнаності щодо прав і обов'язків людини є приписи законів і інших нормативних актів. Для того, щоб ці приписи набули законної сили, загальнообов'язкового характеру, вони мають бути промудговані (від лат. promulgatio – публічне оголошення). У цьому разі найбільш раціональним способом доведення до відома населення їх прав та обов'язків вбачається процедура оприлюднення законів і інших нормативних актів у встановленому законом порядку.

Аналізуючи наведені приписи Конституції України, вбачаємо безпосередній зв'язок знання своїх прав та обов'язків з можливістю людини передбачати наслідки щодо себе у разі застосування певних законодавчих приписів, тобто з юридичною визначеністю як складовою правовладдя.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово враховував позицію Венеційської Комісії щодо розуміння принципу юридичної визначеності як складника правовладдя, зокрема зазначав:

– « юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та правовідносин; юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна додержувати взятих на себе зобов'язань щодо людей або виконувати їм обіцяне [поняття „виправданого (легітимного) очікування“]» [Доповідь про правовладдя, ухвалена Європейською Комісією „За демократію

через право“ (Венеційська Комісія) на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), перше речення § 46, § 48]; принцип правомірних (легітимних) очікувань, за тлумаченням Венеційської Комісії, виражає ідею, що „органи публічної влади повинні не лише дотримуватися приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених [у особи] очікувань“ [спеціальне Дослідження Венеційської Комісії „Мірило правовладдя“, CDL-AD(2016)007, пункт II.B.5.61].

Отже, юридичну визначеність в аспекті поняття правомірних (легітимних) очікувань слід розуміти не лише як право особи розраховувати на розумну та передбачну стабільність приписів актів права, чітке розуміння юридичних наслідків застосування таких приписів, а також як право особи на розумні очікування щодо послідовності та цілісності законотворчої діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні»²³.

ЄСПЛ у своїй практиці також послідовно зазначає, що вимогами до „якості“ законів є, зокрема, їх доступність та передбачність, недотримання яких неминуче призведе до порушення права.

Отже, можна виснувати, що не забезпечивши належного оприлюднення нормативних актів, держава порушуватиме права і свободи людини, оскільки не забезпечить доведення до відома населення їх прав, свобод, обов'язків.

2.2. Гарантії, встановлені статтею 57 Конституції України, також пов'язані із заборобою зворотної дії законів та нормативних актів у часі, встановленою частиною першою статті 58 Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що:

– «Стаття 58 Конституції України 1996 року закріплює один з найважливіших загальновизнаних принципів сучасного права – закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Це означає, що вони поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності. Закріплення названого принципу на конституційному рівні є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі відносин між державою і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта»²⁴;

– «за змістом частини першої статті 58 Основного Закону України новий акт законодавства застосовується до тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності. Якщо правовідносини тривалі і виникли до ухвалення акта законодавства та продовжують існувати після його ухвалення, то нове нормативне регулювання **застосовується** з дня набрання ним чинності або з

²³ Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 у справі за конституційною скаргою Мосюрчака Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (щодо гарантій соціального захисту державних службовців) (абзаци четвертий, п'ятий пункту 4 мотивувальної частини).

²⁴ Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп/1997 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) (абзаци перший, другий пункту 5 мотивувальної частини).

дня, встановленого цим нормативно-правовим актом, але *не раніше дня його офіційного опублікування*»²⁵.

Отже, людей заздалегідь має бути поінформовано щодо наслідків їхньої поведінки, чим обумовлено передбачність.

2.3. В аспекті питань, порушених у конституційній скарзі, слід зазначити таке.

Розділ XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 доповнено пунктом 13-1 у зв'язку з ухваленням **03 жовтня 2017 року** Закону № 2148, який було **опубліковано 10 жовтня 2017 року** в газеті „Голос України“, що підтверджують загальнодоступні відомості, розміщені на офіційному вебсайті Верховної Ради України. Відповідно до пункту 1 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 2148 він **набрав чинності 11 жовтня 2017 року**, тобто з дня, наступного за днем його опублікування, крім, зокрема, оспорюваного припису, який набрав чинності з дня, наступного за днем його опублікування, проте **застосовується з 1 жовтня 2017 року**.

Абзац другий пункту 2 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 2148 визначає своєрідну *гарантію у вигляді заборони виплати пенсії в меншому розмірі у разі її перерахунку*. Зокрема, зазначено, що у разі якщо внаслідок перерахунку, проведеного відповідно до Закону № 2148, розмір пенсії зменшується, пенсія виплачується в раніше встановленому розмірі.

Отже, вбачається невідповідність приписам частини першої статті 8, статті 57, частини першої статті 58 Конституції України, оскільки оспорюваний припис Закону № 1058 в редакції Закону № 2148 визначає його застосування раніше дня його офіційного опублікування.

2.4. З іншого боку, вважаємо за потрібне зазначити таке.

Оспорюваний припис Закону № 1058 в редакції Закону № 2148 визначає виплату пенсій, призначених після 01 жовтня 2011 року²⁶, у розмірі, обчисленому відповідно Закону № 1058, у період роботи осіб на посадах державної служби, визначених Законом України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (далі – Закон № 889)²⁷, а також на посадах та на умовах, передбачених законами України „Про прокуратуру“, „Про судоустрій і статус суддів“. Водночас йдеться про пенсії, призначені на умовах законів України „Про

²⁵ Рішення Конституційного Суду України від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019 у справі за конституційними скаргами Байшева Павла Вікторовича, Бурлакової Ольги Олександрівни, Даць Ірини Вільямівни, Дедковського Вячеслава Вікторовича, Желізняка Михайла Васильовича, Кожухарової Людмили Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури“ від 28 січня 2016 року № 955-VIII зі змінами (абзац четвертий пункту 5 мотивувальної частини).

²⁶ Відповідно до оспорюваного припису Закону № 1058 його дія поширюється на осіб (крім осіб з інвалідністю І та ІІ груп, осіб з інвалідністю внаслідок війни ІІІ групи та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту“), пенсії яким були призначені після набрання чинності Законом України „Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи“ від 8 липня 2011 року № 3668-VI, тобто після *01 жовтня 2011 року*, оскільки саме ця дата є датою набрання чинності законом, до якого відсилає оспорюваний припис Закону № 1058.

²⁷ Закон України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

державну службу“, „Про прокуратуру“, „Про статус народного депутата України“, „Про наукову і науково-технічну діяльність“.

Верховна Рада України **02 березня 2015 року** ухвалила Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ № 213-VIII, що **набув чинності 01 квітня 2015 року**. Цим законом були внесені зміни до статті 50-1 Закону № 1789, статті 86 Закону № 1697-VII, статті 37 Закону України „Про державну службу“ від 16 грудня 1993 року № 3723-XII²⁸, статті 20 Закону України „Про статус народного депутата“ від 17 листопада 1992 року № 2790-XII²⁹, статті 24 Закону України „Про наукову і науково-технічну діяльність“ від 13 грудня 1991 року № 1977-XII³⁰. Згідно з цими змінами з **1 січня 2016 року** пенсія, призначена відповідно до наведених законів виплачується особам (крім інвалідів I та II груп, інвалідів 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“) у період їх роботи на посадах, які дають право на призначення пенсії/щомісячного довічного грошового утримання у порядку та на умовах, передбачених цим Законом, законами України „Про статус народного депутата України“, „Про державну службу“, „Про судоустрій і статус суддів“ в розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058.

З 01 травня 2016 року відповідно до статті 90 Закону № 889 пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону № 1058.

З 16 січня 2016 року відповідно до частини вісімнадцятої статті 37 Закону України „Про наукову і науково-технічну діяльність“ від 26 листопада 2015 року № 848-VIII пенсійне забезпечення наукових (науково-педагогічних) працівників у період роботи їх на посадах, які дають право на призначення пенсії у порядку та на умовах, передбачених цим Законом, виплачується в розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058.

Наведене нормативне регулювання є чинним дотепер³¹.

Отже, оспорюваний припис Закону № 1058 в редакції Закону № 2148 по суті не змінив існуючого на той час нормативного регулювання, а лише продублював його. Відповідно *дата початку застосування оспорюваного припису Закону № 1058 в редакції Закону № 2148, що була визначена раніше, ніж дата набрання Законом № 2148 чинності, не змінила обставини, які могли вплинути на можливість осіб знати свої окреслені права та обов'язки, що існували заздалегідь до його ухвалення, а також на здатність передбачати наслідки його застосування до цих осіб, що полягали у неможливості одночасно отримувати заробітну плату та пенсію за вислугу років у розмірі, визначеному в спеціальних законах, якщо особа продовжувала працювати на певних посадах.*

²⁸ Закон України „Про державну службу“ від 16 грудня 1993 року № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>

²⁹ Закон України „Про статус народного депутата“ від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>

³⁰ Закону України „Про наукову і науково-технічну діяльність“ від 13 грудня 1991 року № 1977-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-12#Text>

³¹ Станом на 20 грудня 2023 року.

2.5. З матеріалів, долучених до конституційної скарги, вбачається, що Приходьку В.В. з **29 травня 2015 року** призначено пенсію за вислугу років відповідно до Закону № 1789 у розмірі 90 % від суми місячного (чинного) заробітку за посадою, з якої вийшов на пенсію. **Пенсію у розмірі, обрахованому відповідно до Закону № 1058 в редакції Закону № 2148 Заявник отримує з 01 липня 2018 року.**

Тобто, вже на момент призначення Приходьку В.В. пенсії за вислугу років був чинним припис Закону № 1789 аналогічний оспорюваному припису Закону № 1058 в редакції Закону № 2148. Також на момент виплати пенсії Заявнику в розмірі, обрахованому відповідно до Закону № 1058, тривалий час був чинним безпосередньо оспорюваний припис. З наведеного висновується, що таке нормативне регулювання є передбачним за наслідками для заявника.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

В аспекті питань, порушених у конституційній скарзі, оспорюваний припис абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2148 не суперечить вимогам статті 22, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 64 Конституції України.

В аспекті питань, порушених у конституційній скарзі, оспорюваний припис абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону № 1058 у редакції Закону № 2148 має ознаки невідповідності приписам частини першої статті 8, статті 57, частини першої статті 58 Конституції України.

**Заступник керівника
Правового департаменту –
керівник Управління**

Вячеслав ГЕРГЕЛІЙНИК

Виконавець:

заступник завідувача відділу юридичного
супроводження розгляду конституційних скарг:

Дар'я БАРВИЦЬКА (11-34)

Контроль:

заступник керівника Управління –
завідувач відділу

Любов УШАКОВА (10-95)