СУДДЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
вул. Жилянська, 14, Київ, 01033

Президентові України

ЗЕЛЕНСЬКОМУ В. О.

Вельмишановний Володимире Олександровичу!

Конституційний Суд України відкрив конституційне провадження у справі за конституційною скаргою 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“ 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 13^1 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.

Для забезпечення об'єктивного й повного розгляду справи та ухвалення Конституційним Судом України обґрунтованого рішення прошу Вас висловити позицію по суті конституційної скарги, а також надати відповіді на запитання, які виникли у конституційному провадженні, а саме:

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

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

Прошу дати відповідь до 25 грудня 2023 року.

Додаток: копія конституційної скарги на 9 арк.

З повагою

суддя-доповідач **Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ**

Конституційний Суд України
361 -005 -01/4433 від 24.11.2023

Президент України

Судді Конституційного Суду України

О.ПЕРВОМАЙСЬКОМУ

Шановний Олеже Олексійовичу!

У зв'язку з Вашим зверненням стосовно позиції Президента України по суті питань, порушених у конституційній скарзі 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" від 9 липня 2003 року № 1058–IV (далі – Закон про державне пенсійне страхування), 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 про внесення змін), повідомляю таке.

Законом про внесення змін (абзац сімдесятий підпункту 27 пункту 19 розділу I) розділ XV "Прикінцеві положення" Закону про державне пенсійне страхування доповнено пунктом 13^1, за яким "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".

Конституційний Суд України
01 / 230 від 08.02.2024

Автор конституційної скарги вважає, що оспорювані положення Закону про внесення змін та Закону про державне пенсійне страхування не відповідають частинам першій, другій статті 8, статті 22, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 58, частині першій статті 64 Конституції України.

З цього приводу зауважую таке.

В Україні діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, розв'язання 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. Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частини перша, друга статті 131^1 Конституції України).

Нового юридичного статусу в системі правосуддя прокуратура набула з ухваленням Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" від 2 червня 2016 року № 1401–VIII. Як зазначив Конституційний Суд України (Другий сенат), "за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя" (Рішення від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020).

Правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України визначає Закон України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (далі – Закон № 1697–VII), за яким діяльність прокуратури ґрунтується, зокрема, на засадах незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; незалежність прокурора забезпечується особливим порядком призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; забороною незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень; установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора; функціонуванням органів прокурорського самоврядування; визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки, а також іншими засобами правового захисту (преамбула, пункт 5 частини першої статті 3, частина перша статті 16).

Конституційний Суд України неодноразово розглядав питання організації та діяльності прокуратури, статусу прокурора, зокрема забезпечення гарантій його незалежності в аспекті належного матеріального, соціального, пенсійного забезпечення.

У Рішенні від 26 березня 2020 року № 6-р/2020 Конституційний Суд України сформулював юридичну позицію, за якою "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".

Конституційний Суд України (Другий сенат) констатував, 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; 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 (Рішення від 13 вересня 2023 року № 8-р(II)/2023 (щодо винагороди прокурора як гарантії його незалежності); метою нормативного регулювання, зокрема питань соціального захисту прокурорів, "є уникнення втручання інших органів влади в діяльність прокуратури з метою додержання принципу поділу влади та закріплення виключно на рівні закону питань пенсійного забезпечення працівників прокуратури" (Рішення від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019).

Таким чином, особливий порядок пенсійного забезпечення прокурорів обумовлюється характером їх повноважень, визначених Конституцією України; такі соціальні гарантії є складовою спеціального статусу прокурорів.

За змістом юридичних позицій Конституційного Суду України, сформульованих, зокрема, у висновках від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000 (справа про внесення змін до статті 80 Конституції України), від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008 (щодо обмеження депутатської недоторканності), зміни, які стосуються лише спеціального статусу, не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження), оскільки пов'язані не з їх статусом як людини і громадянина, а з характером повноважень, покладених на них у зв'язку з виконанням державних функцій.

Однак, обґрунтовуючи невідповідність статтям 22, 24 та 64 Конституції України оспорюваних положень Закону про внесення змін та Закону про державне пенсійне страхування, автор конституційної скарги ототожнює

конституційно-правовий статус людини і громадянина та правовий статус прокурора.

Як вбачається з конституційної скарги, В.В. Приходьку пенсію за вислугою років було призначено з 29 травня 2015 року.

Порядок, умови призначення, перерахунку пенсії, визначення її розміру прокурорам до 15 липня 2015 року регламентувалися статтею 50^1 Закону України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 року № 1789–XII (далі – Закон № 1789–XII).

На час призначення автору конституційної скарги пенсії діяло положення частини п'ятнадцятої статті 50^1 Закону № 1789–XII, за яким "тимчасово, у період з 1 квітня 2015 року по 31 грудня 2015 року особам, на яких поширюється дія цього Закону (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 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", пенсія, призначена відповідно до цієї статті, не виплачується". Частиною шістнадцятою статті 50^1 Закону № 1789–XII передбачалося, що "з 1 січня 2016 року пенсія, призначена особам відповідно до цієї статті (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 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", виплачується в розмірі, обчисленому відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

15 липня 2015 року набрав чинності Закон № 1697–VII, згідно з підпунктом 1 пункту 3 розділу XII "Прикінцеві положення" якого визнано таким, що втратив чинність Закон № 1789–XII (крім, зокрема, частин третьої, четвертої, шостої та одинадцятої статті 50^1, що втратили чинність з 15 грудня 2015 року).

За статтею 86 Закону № 1697–VII (зі змінами) "тимчасово, по 31 грудня 2017 року особам (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"), які працюють на посадах та на умовах, передбачених цим Законом, які займають посади державної служби, визначені Законом України від 10 грудня 2015 року № 889–VIII "Про державну службу", а також працюють на посадах та на умовах, передбачених Законом України "Про судоустрій і статус суддів", призначені пенсії / щомісячне довічне грошове утримання не виплачуються; "з 1 січня 2018 року – пенсія, призначена відповідно до цього Закону виплачується в розмірі, обчисленому відповідно

до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" (абзац другий, четвертий частини п'ятнадцятої).

Таким чином, на час призначення пенсії В.В. Приходьку законом вже було встановлено обмеження виплати пенсій, призначених відповідно до Закону України "Про прокуратуру", особам, які працюють на посадах та на умовах, передбачених законами України "Про прокуратуру", "Про судоустрій і статус суддів", а також які займають посади державної служби.

З огляду на викладене, твердження автора конституційної скарги про обмеження в оспорюваних положеннях Закону про державне пенсійне страхування та Закону про внесення змін набутого ним до 1 жовтня 2017 року права на отримання пенсії не відповідає фактичним обставинам, а обґрунтування їх невідповідності частині першій статті 58 Конституції України, за якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, не є належним.

Варто відзначити, що Конституція України не виокремлює питання пенсійного забезпечення прокурорів. Встановлюючи законом пенсії, у тому числі прокурорів, парламент здійснює відповідні конституційні повноваження, передбачені статтею 46, пунктами 6, 14 частини першої статті 92, а також частиною другою статті 131^1 Конституції України.

У Рішенні від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001 Конституційний Суд України вказав, що право на пенсію, її розмір, суми названих виплат можна пов'язувати з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами, фінансовими можливостями держави у той чи інший період її розвитку, часом ухвалення відповідних нормативно-правових актів.

Формування бюджету Пенсійного фонду України, як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 4 червня 2019 року № 2-р/2019, обумовлено економічними процесами, які відбуваються в державі, змінами державної політики у сфері оподаткування тощо; в окремих випадках коригування юридичного регулювання у сфері пенсійного забезпечення є вкрай необхідним, адже за певних умов від невжиття заходів для вирішення ситуації держава може втратити здатність гарантувати право на соціальне забезпечення, а також належне функціонування системи соціального забезпечення, що суперечитиме, крім іншого, принципам соціальної держави. У вказаному Рішенні Конституційний Суд України врахував те, що законодавець, змінюючи відносини у сфері пенсійного забезпечення з метою удосконалення соціальної політики держави шляхом перерозподілу суспільного доходу, не може убезпечити людину від зміни умов її соціального забезпечення, наголосивши, що 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.

Як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 (щодо гарантій соціального захисту державних службовців), ураховуючи зміст та обсяг конституційних повноважень Верховної Ради України щодо законодавчого врегулювання пенсійного забезпечення, Конституційний Суд України виходить із того, що згідно з приписами Основного Закону України законодавець має певний простір обдумування (*the margin of appreciation*) як стосовно визначення змісту й окремих складників юридичного механізму регулювання пенсійного забезпечення, так і щодо ухвалення законів, якими він змінює такий механізм; тобто Верховна Рада України в законах може визначити та надалі змінювати основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України).

З повагою

В.ЗЕЛЕНСЬКИЙ

Вих. № 01-01/78
від 8 лютого 2024 року