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

Голові
Верховної Ради України

СТЕФАНЧУКУ Р. О.

Шановний Руслане Олексійовичу!

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 -02/4434 від 24.11.2023

G:\2023\Suddi\List\526.docx

РАДА
ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

Конституційний Суд України

ІНФОРМАЦІЯ

стосовно конституційної скарги 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, 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

На лист № 361-005-02/4433 від 24 листопада 2023 року

У Конституційному Суді України відкрито конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Приходька В.В. 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-IV), 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-VIII).

Правовий аналіз змісту конституційної скарги свідчить, передусім, що підставою для її подання стала незгода її автора з рішенням Головного управління Пенсійного фонду України у Кіровоградській області про виплату пенсії заявнику в період його роботи в органах прокуратури відповідно до норм Закону № 1058-IV, що призвело до зменшення її розміру.

Зміст оспорюваної норми абзацу першого пункту 13[1] розділу XV «Прикінцеві положення» Закону № 1058-IV, застосованої в пункті 14 остаточного судового рішення, яким є Постанова Верховного Суду у складі

Конституційний Суд України
02 / 154 від 29.01.2024

колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22 лютого 2023 року, полягає в тому, що «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».

Наразі положення абзацу першого пункту 13^1 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону № 1058-IV є чинними в редакції абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону № 2148-VIII, про неконституційність якого також зазначається у зверненні Приходька В.В.

Разом з тим, положення абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону № 2148-VIII мали на меті внесення відповідних змін до Закону № 1058-IV і після реалізації вичерпали свою дію.

Важливо зазначити, що після виконання функції із внесення змін такі закони стають частиною інших законів і не можуть бути предметом розгляду у Конституційному Суді України *(пункт 3 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду України від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008; пункт 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26- рп/2009).*

Приписи закону, яким до іншого закону внесено зміни, із набранням чинності є нормами закону, до якого внесено зміни *(перше речення підпункту 1.4 пункту 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 7 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021).*

Отже, головним питанням, порушеним у конституційній скарзі, є питання щодо відповідності приписів абзацу першого пункту 13^1 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону № 1058-IV у чинній редакції частинам першій та другій статті 8, статті 22, частинам першій та другій статті 24, частині першій статті 58, частині першій статті 64 Основного Закону України.

У конституційній скарзі Приходько В.В. зазначає, що оспорювані положення Закону № 1058-IV, якими застосовано положення загального законодавства до відносин, які регулюються спеціальним Законом України

«Про прокуратуру», без його скасування порушують частини першу та другу статті 8, частину першу статті 64 Конституції України, оскільки положення цих абзаців не відповідають гарантованому Основним Законом України принципу верховенства права *(стор. 8 конституційної скарги)*.

Крім того, Приходько В.В. наголошує на тому, що до обставин, які пов'язані із виплатою пенсій за вислугу років, що призначені відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII (далі – Закон № 1789-XII), в редакції від 12 липня 2001 року, застосовуються надані Конституцією України соціальні гарантії, набуті на час призначення пенсії, і обмеження (звуження) змісту і обсягу цих вже наданих, існуючих прав, після набрання чинності нормами нових законів є неприпустимим *(стор. 7 конституційної скарги)*.

Суб'єкт права на конституційну скаргу також зазначає, що в результаті обмеження (звуження) через ліквідацію (заборону, припинення) його вже набутого та існуючого до 1 жовтня 2017 року права на отримання пенсії у розмірі згідно із спеціальним Законом № 1789-XII, відбулося суттєве зменшення розміру отримуваної пенсії, що є порушенням статті 22 Конституції України *(стор. 9 конституційної скарги)*.

У конституційній скарзі Приходька В.В. також йдеться про те, що оспорювані положення Закону № 1058-IV регулюють правовідносини у зворотній дії часу до 1 жовтня 2011 року, скасовують набуте в період з 1 жовтня 2011 року по 1 жовтня 2017 року право на спеціальну пенсію для працюючих на посаді прокурора пенсіонерів органів прокуратури, що є порушенням частини першої статті 58 Конституції України *(стор. 9 конституційної скарги)*.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на такі правові обставини.

Конституційний Суд України тлумачить поняття «звуження змісту прав і свобод» як «зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права», а поняття «звуження обсягу прав і свобод» як «зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики», зазначаючи при цьому, що «зміст та обсяг права громадян на пенсійне забезпечення полягає у їх матеріальному забезпеченні шляхом надання трудових і соціальних пенсій, тобто щомісячних пенсійних виплат відповідного розміру» *(абзац шостий пункту 4, абзац другий пункту 5 мотивувальної*

частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Однак, частиною п'ятнадцятою статті 50^1 Закону № 1789-XII в редакції, чинній на дату призначення Приходьку В.В. пенсії за вислугу років як працівнику прокуратури (пенсія призначена з 29 травня 2015 року) було передбачено, що «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 у порядку та на умовах, передбачених цим Законом, пенсія, призначена відповідно до цієї статті, не виплачується».

Частиною п'ятнадцятою статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (далі – Закон № 1697-VII), з урахуванням змін, внесених Законом від 2 березня 2015 року № 213-VIII; Законом від 24 грудня 2015 року № 911-VIII; Законом від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII, передбачено, що:

у період з 1 квітня 2015 року 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, призначені пенсії не виплачуються;

з 1 січня 2018 року пенсія, призначена відповідно до цієї статті (крім зазначених вище осіб), у період роботи на посадах, які дають право на призначення пенсії у порядку та на умовах, передбачених цим Законом, виплачується в розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058-IV.

Водночас згідно з пунктом 13^1 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону № 1058-IV, як вже було зазначено, пенсія, призначена на підставі статті 86 Закону № 1697-VII у період роботи на посадах прокурора виплачується в розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058-IV, з 1 жовтня 2017 року, що на три місяці раніше ніж передбачено частиною п'ятнадцятою статті 86 Закону № 1697-VII.

Тобто в період з 29 травня 2015 року (з дати призначення) по 31 грудня 2017 року призначена Приходьку В.В. пенсія за вислугу років як працюючій в органах прокуратури особі мала б не виплачуватися, а в період з 1 січня 2018 року – виплачуватися у передбаченому Законом № 1058-IV розмірі.

З огляду на викладене можна дійти висновку, що прийняття пункту 13^1 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону № 1058-IV не призвело до звуження змісту і обсягу прав, які були встановлені законодавством на дату призначення пенсії Приходьку В.В., та не мало зворотньої дії у часі.

Отже, оспорювані положення Закону № 1058-IV відповідають приписам статті 22, частині першій статті 58 Конституції України.

У конституційній скарзі також зазначається, що оспорювані положення Закону № 1058-IV мають дискримінаційний характер, оскільки обмежують (звужують) існуюче до 1 жовтня 2017 року право на вже набуті соціальні гарантії у вигляді отримання обрахованої до виплати пенсії згідно із Законом № 1697-VII лише певного кола осіб за професійною ознакою – працюючих на посаді прокурора пенсіонерів органів прокуратури, і лише тих, хто набув право на пенсію у період з 1 жовтня 2011 року до 1 жовтня 2017 року, що є порушенням частин першої та другої статті 24 Конституції України, оскільки порушує рівність цієї категорії громадян України порівняно з іншими категоріями працюючих пенсіонерів на право самостійного вибору закону, на підставі якого нараховується і виплачується пенсія, і такі обмеження (звуження) права на пенсію не стосуються пенсіонерів органів прокуратури, які працюють не на посадах прокурорів, не у сфері державного управління і судоустрою або які отримали право на пенсію до 1 жовтня 2011 року, або не є пенсіонерами органів прокуратури, державного управління і працюють на посадах прокурорів *(стор. 9 конституційної скарги)*.

У контексті питань, порушених суб'єктом права на конституційну скаргу, необхідно звернути увагу, 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 встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним» *(абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007)*.

Держава дотримується принципів рівності конституційних прав і свобод усіх громадян (частина перша статті 24 Конституції України), забезпечуючи права усіх громадян України на достатній життєвий рівень (стаття 48 Конституції України).

«Конституційний Суд України неодноразово розглядав проблему, пов'язану з реалізацією права на соціальний захист, неприпустимістю обмеження конституційного права громадян на достатній життєвий рівень, і сформулював правову позицію, згідно з якою Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, яким пенсія призначається за спеціальними законами» *(абзац чотирнадцятий пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).*

Працівники прокуратури, які мають відповідний стаж роботи на посадах прокурорів, досягаючи передбаченого законом віку після здійснення професійної діяльності, відповідно до статті 86 Закону № 1697-VII набувають право на пенсійне забезпечення за вислугу років та отримання спеціальної пенсії. Визначення державою порядку пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури на підставі спеціального закону обумовлене конституційно-правовим статусом прокуратури, особливою суспільною значимістю, характером покладених на працівників прокуратури службових обов'язків у зв'язку з виконанням функцій держави та відповідно до пункту 5 частини першої статті 16 Закону № 1697-VII є однією з гарантій незалежності прокурорів.

Така позиція законодавця корелюється із міжнародними стандартами щодо функціонування органів прокуратури.

Згідно з пунктом 6 Керівних принципів, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, прийнятих Восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй із запобігання злочинності і поводження з правопорушниками (Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року), розумні умови служби осіб, які здійснюють судове переслідування, їх належна винагорода і, де це можливо, термін повноважень, пенсійне забезпечення та вік виходу на пенсію встановлюються законом або опублікованими нормативними актами чи положеннями.

Про необхідність вжиття ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі суті й обсягу незалежності прокуратури у країнах, в яких прокуратура є незалежною від уряду, йдеться також у пункті 14 Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалених на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року (№ Rec(2000)19). Крім того, підпункт г пункту 5 зазначених Рекомендацій передбачає також, що держава повинна вживати заходів, щоб необхідні умови для служби, такі як заробітна плата, перебування на посаді і пенсія, беручи до уваги важливість роботи прокурорів, а також відповідний вік

виходу на пенсію, регулювалися законом.

Потреба у належному соціальному захисті працівників органів прокуратури випливає з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними функцій держави, є гарантією незалежності їх діяльності у ефективному судовому захисті прав громадян *(абзац п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)2019).*

Отже, конституційно-правовий статус прокуратури гарантує, передусім, фінансове забезпечення, зокрема, встановлення належного рівня оплати праці працівників прокуратури під час перебування на посаді, а також відповідність сталим та передбачуваним нормам законодавства, якими регулюються особливості пенсійного забезпечення працівників прокуратури після виходу на пенсію, що є окремими складовими частинами механізму гарантування державою незалежності та неупередженості працівників органів прокуратури.

Зважаючи на те, що суб'єкт права на конституційну скаргу фактично порушує питання про конституційність коригування державою існуючого порядку пенсійного забезпечення пенсіонерів органів прокуратури, які працюють на посадах прокурорів, варто звернути увагу на юридичну позицію Конституційного Суду України, згідно з якою «механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави. Водночас зміст соціально-економічних прав не може бути порушений, що є загальновизнаним правилом, на що вказав Конституційний Суд України у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками. Неприпустимим також є встановлення такого правового регулювання, відповідно до якого розмір пенсій, інших соціальних виплат та допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в частині третій статті 46 Конституції України, і не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме статті 21 Конституції України. Отже, зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат та допомоги є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність змісту права на соціальний захист» *(абзаци десятий, одинадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011).*

Крім того, Конституційний Суд України розтлумачив, що «за рахунок бюджетних джерел забезпечується соціальний захист широких верств населення країни, серед яких особи, що отримують пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги. Це зобов'язує державу дотримуватися частин першої, третьої статті 95 Основного Закону України, згідно з якими бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; держава прагне до збалансованості бюджету України» *(абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).*

Конституційний Суд також зазначив, що «положення статті 1, частин першої, третьої статті 95 Конституції України в системному зв'язку з положеннями статті 3, частини першої статті 17, частини третьої статті 22 та статей 46, 48 Основного Закону України треба розуміти так, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості» *(абзац дев'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).*

Слід врахувати також практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), відповідно до якої пенсія фактично є доходом, майновим правом у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція). «Суд повторює, що першим і найголовнішим правилом статті 1 Першого протоколу є те, що будь-яке втручання державних органів у право на мирне володіння майном має бути законним і повинно переслідувати легітимну мету «в інтересах суспільства». Будь-яке втручання також повинно бути пропорційним по відношенню до переслідуваної мети. Іншими словами, має бути забезпечено «справедливий баланс» між загальними інтересами суспільства та обов'язком захисту основоположних прав конкретної особи» (пункт 53 рішення ЄСПЛ у справі «Суханов та Ільченко проти України» від 26 червня 2014 року).

ЄСПЛ виходить з того, що стаття 1 Першого протоколу до Конвенції не гарантує права на будь-які соціальні виплати у певному розмірі як такого. Так, у рішенні у справі «Валентина Никанорівна Великода проти України» від 3 червня 2014 року (заява № 43331/12) ЄСПЛ зазначив, що «зменшення пенсії заявниці очевидно було обумовлено міркуваннями економічної політики та фінансових труднощів, з якими зіткнулася держава. За відсутності будь-яких доказів щодо протилежного та визнаючи, що держава-відповідач має широке поле свободи розсуду щодо досягнення балансу між правами, що є предметом спору, та економічною політикою, Суд не вважає, що таке зменшення було непропорційним переслідуваній легітимній меті або що воно поклало надмірний тягар на заявницю».

Отже, прийняття рішень, пов'язаних з наданням соціальних гарантій громадянам за рахунок коштів Державного бюджету України та бюджету Пенсійного фонду України, повинно здійснюватися комплексно, з урахуванням фінансових можливостей держави, стану соціально-економічного розвитку та збалансування додаткових видатків з наявними бюджетними ресурсами, а також забезпечення своєчасного та у повному обсязі фінансування уже ухвалених рішень щодо соціального захисту населення.

Таким чином, проведений аналіз питань, зазначених у конституційній скарзі Приходька Віктора Валерійовича, дає підстави стверджувати, що оспорюваний припис Закону № 1058-IV не порушує сутнісний зміст конституційних гарантій незалежності прокурорів та відповідає Конституції України.

Руслан СТЕФАНЧУК

Апарат Верховної Ради України
01/14-2024/19698 від 26.01.2024
1453831