



СУДЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

вул. Жилианська, 14, Київ, 01033

Ректорові
Національного юридичного
Університету ім. Я. Мудрого

ГЕТЬМАНУ А. П.

Шановний Анатолію Павловичу!

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.

Для забезпечення об’єктивного й повного розгляду справи та ухвалення Конституційним Судом України обґрунтованого рішення прошу Вас висловити позицію та/або наукову думку 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





МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

вул. Пушкінська, 77, м. Харків, 61024; телефон (057) 704-92-93, факс (057) 704-11-71,
e-mail: kancel@nlu.edu.ua, код ЄДРПОУ 02071139

18.12.2023р № 125-01-1476
На № 361-005 від 24.11.2023р
-16/4435

Судді Конституційного Суду України
Олегу ПЕРВОМАЙСЬКОМУ

Шановний Олег Олексійович!

У відповідь на Ваш запит від 24.11.2023 р. № 361-005-16/4435 фахівцями кафедри конституційного права України спільно з кафедрою трудового права підготовлено науково-консультативний висновок стосовно порушених Вами питань у конституційному провадженні по 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 09 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 03 жовтня 2017 року № 2148-VIII (далі – Закон № 2148).

Додаток на 19 (дев'ятнадцяти) аркушах.

Ректор

Анатолій ГЕТЬМАН

Слінько Т.М.
(057)704-92-89
Серета О.Г.
(057)704-92-15



**Науково-правовий висновок
на запит судді Конституційного Суду України Олега Первомайського
щодо відповідності Конституції України абзацу першого пункту 13-1
розділу XV „Прикінцеві положення” Закону України „Про
загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”
від 9 липня 2003 року № 1058-IV**

У провадженні Конституційного Суду України перебуває конституційна скарга громадянина Приходька Віктора Валерійовича щодо визнання такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), приписів:

– абзацу першого пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення” Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 09 липня 2003 року № 1058-IV, відповідно до якого: «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 судів”, виплачуються у розмірі, обчисленому відповідно до цього Закону».

– абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” від 03 жовтня 2017 року № 2148-VIII, яким передбачено доповнити розділ XV „Прикінцеві положення” Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” пунктом 13-1.



На думку автора клопотання, оспорювані приписи не відповідають частинам першій, другій статті 8, статті 22, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 58 та частині першій статті 64 Основного Закону України, оскільки обмежують право на пенсію працюючих на посадах прокурора пенсіонерів органів прокуратури.

Для забезпечення об'єктивного й повного розгляду справи та ухвалення Конституційним Судом України обґрунтованого рішення суддя-доповідач на Конституційного Суду України Олег Первомайський поставив такі питання, які виникли у конституційному провадженні, а саме:

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?

На підставі аналізу наведених у Скарзі аргументів, норм Конституції України та чинного законодавства, зокрема Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV (далі – Закон № 1058), практики Конституційного Суду України, міжнародних стандартів прокуратури, доктринальних положень, а також емпіричного матеріалу можна дійти наступних висновків щодо поставлених питань.

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

Передусім необхідно зауважити, що Конституція України окремо не визначає гарантій незалежності прокуратури. Водночас, наявність цих гарантій впливає із самого підходу законодавця до визначення місця

положень, присвячених прокуратурі, в Основному Законі, а саме того, що ст. 131-1 міститься в Розділі VIII «Правосуддя». При цьому для судової влади, яка визначена ст. 6 Конституції України як одна із гілок державної влади, а також для суміжних з нею інститутів, якими можна вважати прокуратуру та адвокатуру, передбачені підвищені гарантії незалежності, що випливає із положень ч. 1 ст. 126, ч. 1 ст. 129, ч. 2 ст. 131-2 Основного Закону. Також незалежність прокуратури підкреслюється передбаченим ч. 3 ст. 131-1 Конституції України особливим порядком призначення та звільнення Генерального прокурора як її очільника, у якому беруть участь Президент України та Верховна Рада України задля забезпечення дії механізму стримувань і противаг тощо.

Характеризуючи місце й функції прокуратури в системі органів державної влади та статус прокурора за наслідками внесення змін до Конституції України Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII, Конституційний Суд України у Рішенні від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 зазначив таке: «<...> за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя. На це вказує, зокрема, стаття 131-1 Конституції України» (третє, четверте речення абзацу першого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини); «подібність професії прокурора за правилами, що застосовуються до професії судді, має поширюватись і на запровадження механізмів та процедур у питаннях професійної підготовки, оцінювання, призначення, кар'єрного зростання, дисциплінарної відповідальності, звільнення прокурорів тощо. У цьому аспекті Венеційська Комісія зазначала: «Є цілком очевидним, що система, за якої прокурори нарівні з суддями чинять відповідно до найвищих стандартів доброчесності й безсторонності, надає більшого захисту людським правам, ніж система, що покладається лише на суддів» (Доповідь про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II - служба

обвинувачення, CDL-AD(2010)040, § 19)» (десяте, одинадцяте речення абзацу другого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

«З огляду на сучасні інституційне місце прокуратури в загальній системі правосуддя та функції прокурора в механізмі захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина Конституційний Суд України вважає, що дії та рішення органу законодавчої влади мають відповідати конституційним принципам, зокрема принципів поділу державної влади. Тому Верховна Рада України може втручатись в організацію та діяльність органів і посадових осіб загальної системи правосуддя лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією України, із урахуванням потреби в дотриманні незалежності прокурора, що є однією з гарантій неупередженого та ефективного здійснення ним своїх повноважень» (абзац другий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 березня 2023 року № 1-р(II)/2023 у справі за конституційною скаргою Василенка Сергія Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 6 розділу II „Прикінцеві і перехідні положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури“ (щодо гарантій незалежності прокурора).

Незалежність прокуратури є загальновизнаним міжнародним стандартом організації і функціонування цієї інституції. Так, згідно з п. 4 Керівних принципів ООН щодо ролі осіб, які здійснюють судове переслідування від 1990 р., прокурори мають виконувати свої професійні обов'язки в обстановці, вільній від загроз, перешкод, залякування, непотрібного втручання або невинуватого притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності. При цьому, згідно із п. 4 Рекомендації № R (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про роль публічного обвинувачення в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року, держави повинні вжити ефективних заходів, щоб забезпечити виконання прокурорами своїх професійних функцій і обов'язків у

належних правових та організаційних умовах, а також в належних умовах щодо бюджетних коштів, що знаходяться у розпорядженні прокурорів. Такі умови повинні установлюватися в тісному співробітництві з представниками органів прокуратури. Таким чином, на міжнародному рівні підкреслено зв'язок незалежності прокуратури та належного матеріального забезпечення її представників.

Такий підхід узгоджується із юридичною позицією Конституційного Суду України, сформульованою у Рішенні від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, згідно з якою «незалежність прокурорів не є прерогативою або наданим привілеєм, а є гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення ними своїх повноважень (своїї діяльності)» (абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 131-1 Конституції України організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Відповідно, законодавець відніс питання щодо конкретизації гарантій незалежності прокуратури на рівень галузевого закону, що, втім, не применшує їх значення, оскільки такі гарантії все одно зберігають конституційно-правову природу, похідну від конституційного статусу прокуратури України.

Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII серед засад діяльності прокуратури передбачає засаду незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків (п. 5 ч. 1 ст. 3). Крім того, цей Закон у ст. 16 передбачає гарантії незалежності прокурора, до яких, зокрема, належить належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора.

Зважаючи на те, що гарантії незалежності прокурора є невід'ємною складовою його правового статусу та водночас найважливішим елементом засади незалежності прокуратури, можна вважати, що забезпечення цих гарантій, у т.ч. належного матеріального, соціального та пенсійного

забезпечення прокурора є невід'ємною складовою конституційно-правового статусу прокуратури.

Додатково це підтверджується тим, що відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», прокуратура є правоохоронним органом. Отже, на її працівників поширюються положення ст. 17 Конституції України, згідно з якими держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у цих органах¹.

Конституційний Суд України неодноразово розглядав питання, пов'язані з реалізацією права на соціальний захист, і сформулював правову позицію, згідно з якою в Конституції України виокремлюються певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави; до них, зокрема, належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі у військових формуваннях та правоохоронних органах держави, забезпечуючи суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку (Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 р. № 8-рп/99 у справі щодо права на пільги; від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій; від 17 березня 2004 р. № 7-рп/2004 у справі про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів; від 20 грудня 2016 р. № 7-рп/2016 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини сьомої статті 43, першого речення частини першої статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»).

¹ Лапкін А. В. Щодо проблеми обмеження розміру пенсій для прокурорів. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 226-229.

Так, у мотивувальній частині Рішення у справі за конституційними поданнями 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 частини першої статті 58 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» і підпункту 1 пункту 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів» (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002, Конституційний Суд України визнав, що на службу в органах прокуратури поширюються положення ч. 5 ст. 17 Конституції України щодо обов'язків держави із соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. Це обумовлено тим, що служба в прокуратурі передбачає ряд специфічних вимог, які дістали своє відображення у законодавстві. Норми, що регулюють суспільні відносини у цих сферах, враховують екстремальні умови праці, пов'язані з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткі вимоги до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення.

Конституційний Суд України зазначив, що багато таких «пільг», встановлених Законом України «Про прокуратуру» та іншими, є не пільгами, а гарантіями та іншими засобами забезпечення професійної діяльності окремих категорій громадян, ефективного функціонування відповідних органів.

У Рішенні у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, четвертої статті 59 Закону України «Про Державний

бюджет України на 2003 рік» (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17 березня 2004 р. № 7-рп/2004 Конституційний Суд України підтвердив висновок про те, що на громадян, які проходять службу в органах прокуратури, поширюються положення ст. 17 Конституції України та вони потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. Це зумовлено тим, що вони зобов'язані виконувати свої професійні обов'язки і в неробочий час або поза службою; щодо них у законодавчому порядку запроваджено певні обмеження окремих конституційних прав і свобод (право займатися політичною, підприємницькою діяльністю тощо).

При цьому Конституційний Суд України визнав, що визначений законами України відповідно до положень ст. 17 Конституції України комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, зумовлений не їх непрацездатністю або відсутністю достатніх засобів для існування (стаття 46 Конституції України), а особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, у тому числі права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі і своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий мінімум. Тобто соціальні гарантії прокурорів як працівників правоохоронних органів впливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій.

Окремо Конституційний Суд України наголошує на недопустимості вирішення питань соціального забезпечення прокурорів Кабінетом Міністрів України.

Так, Конституційний Суд України наголосив на наявності у нього юридичних позицій, за якими «метою нормативного регулювання, зокрема питань соціального захисту працівників прокуратури, є уникнення втручання інших органів влади в діяльність прокуратури; питання пенсійного забезпечення прокурорів має визначати Верховна Рада України законом, а не

Кабінет Міністрів України підзаконним актом» (абзаци шостий, восьмий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019).

Також Конституційний Суд України підкреслив, що 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.

Отже, заробітна плата прокурорів, як елемент організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні статті 131-1 Основного Закону України, має визначатися виключно законом, а тому положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, є таким, що суперечить частині другій статті 131-1 Основного Закону України (абзаци шостий, восьмий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019).

На підставі викладеного можна стверджувати, що Конституційний Суд України послідовно відстоює «захищеність» сфери матеріального та соціального забезпечення прокурорів, зокрема їх

пенсійного забезпечення, від втручання інших органів влади саме в контексті забезпечення незалежності прокуратури

Окрім того, питання пенсійного забезпечення прокурорів слід розглядати в загальному контексті гарантування прав і свобод людини і громадянина.

У правовій доктрині конституційно-правові гарантії прав і свобод особистості розглядаються як один з основних елементів конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні. Поряд з правосуб'єктністю, конституційними принципами, правами та обов'язками громадянина, громадянством вони є пріоритетним правовим інститутом в системі національного конституційного права. Адже без існування гарантій, проголошені в Основному Законі права і свободи втрачають сенс, тому що тільки завдяки юридичним засобам гарантування права людини і громадянина стають реальними.

Конституційний Суд України вважає, що держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3 Конституції України) – повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних 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 правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 1 червня 2016 р. № 2-рп; абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 24 квітня 2018 р. № 3-р/2018).).

Конституційно-правові гарантії прав та свобод людини і громадянина – це система найважливіших приписів, засобів, закріплених у Конституції України та конституційному законодавстві, що забезпечують їх практичну реалізацію.

У науці прийнято розрізняти загальні і спеціальні (юридичні) гарантії. Під загальними гарантіями розуміється сукупність економічних, політичних та інших умов, які роблять права реальними. Їх також розглядають як сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів спрямованих на практичне здійснення прав і свобод громадян, на усунення можливих причин і перешкод щодо їх неповного або неналежного здійснення, на захист прав і свобод від можливих порушень. У свою чергу, спеціальні (юридичні) гарантії розглядають як правові засоби й способи, тобто передбачені у законах та інших нормативно-правових актах, за допомогою яких реалізуються, охороняються, захищаються права й свободи громадян, усуваються порушення прав і свобод, поновлюються порушені права².

Соціально-економічні гарантії передбачають спеціальне середовище і матеріальну основу, що забезпечують реалізацію прав і свобод. Це соціальна стабільність, економіка, що розвивається, відповідні виробничі потужності, широка інфраструктура – система установ, що дають можливість обслуговувати всі види соціальних потреб суспільства, і т.п.³.

Україна проголошена суверенною і незалежною, демократичною, *соціальною, правовою* державою, суверенітет якої поширюється на всю її територію (ст. 1, ч. 1 ст. 2 Конституції України).

Комбінаторика ключових засад конституційного ладу – принципів правової та соціальної держави. Сенс правової державності полягає у захисті суспільства від держави, у той час як сенсом соціальної державності, навпаки, є захист суспільства державою. Правова держава веде боротьбу проти державного втручання, соціальна ж держава іманентно передбачає державне втручання. При цьому не потрібно слідувати виключно логіці Е. Хубера про певну дихотомічність цих речей. Навпаки, в питанні надання оцінки конституційності актів органів влади про перегляд розмірів соціальних виплат

² Конституційне право України: підручник / за ред. В. П. Колісник. Ю. Г. Барабаш Х.: Право, 2008. 416 с.

³ Конституційне право України: підручник. Т. М. Слінько. Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.; за заг ред. Т. М. Слінько. Харків: Право, 2020. 592 с.

чи скасуванні певних соціальних пільг складові принципів правової держави та верховенства права⁴ (*правова визначеність, правова передбачуваність, правомірні очікування, юридична безпека чи правова стабільність*) можуть стати у нагоді.

Як вказує професор Юрій Барабаш, «українська влада постійно намагається експериментувати з питанням соціального забезпечення. І це цілком природньо для країни з нестійкою економікою та незначними фінансовими ресурсами. Натомість таке експериментування не завжди має прогресивний характер, особливо напередодні чергової виборчої компанії. Сьогодні ми стоїмо перед складним вибором – залишитися зі старою радянською системою солідарного пенсійного забезпечення, яка за роки незалежності обросла всілякими пільговими категоріями пенсіонерів чи поступово переходити на повноцінне пенсійне страхування. Така дилема не зможе бути вирішена безболісно. Вочевидь, що після 20 років незалежності буде вкрай складно не тільки перебудувати економіко-правову складову системи соціального захисту, що слід було робити на початку незалежного поступу, а й змінити стереотипне мислення щодо названого питання з боку громадян»⁵.

Тому, підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу, що закріплений на конституційному рівні, Україна має зобов'язання своїм спрямуванням створити такі умови, що забезпечать гідне життя, вільний розвиток людини, дотримання соціальних стандартів. Досягнення європейського рівня соціального й економічного розвитку України передбачає належну реалізацію державою конституційних функцій⁶.

⁴ Барабаш Ю. Г. Беззахисні права чи необґрунтовані сподівання? (Роздуми правника з приводу конституційних засобів захисту соціальних прав). *Голос України*. 2016. № 81.

⁵ Барабаш Ю. Г. Соціальні права громадян та можливості їх захисту Конституційним Судом України : (частина перша). *Публічне право*. 2011. № 4. С. 15 – 23.

⁶ Ковтун В. І. Соціальні права і свободи людини у контексті європейської інтеграції: теоретичні напрацювання. *Нове українське право. Тематичний випуск з питань Європейської інтеграції*. 2022 С. 161-165.

З наведеного випливає, що прокурори, як й інші громадяни, мають право на гідні умови життя, яке покликане забезпечити відповідні державні гарантії, зокрема і в частині належного пенсійного забезпечення. Окрім того, підвищені правові гарантії соціального захисту прокурорів впливають із їх спеціального правового статусу, похідного від особливого конституційного статусу прокуратури.

Відповідно до частин 2 і 3 ст. 22 Основного Закону, конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Оскільки на момент набуття чинності абзацом першим пункту 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення” Закону № 1058-IV вже існували відповідні права прокурорів на пенсію та був сформований їх зміст і обсяг, то відповідні зміни порушили вказане правило ч. 3 ст. 22 Конституції України.

На підставі викладеного, *відповідаючи на перше питання*, вважаємо, що **оспорюваний припис Закону № 1058 порушує сутнісний зміст конституційних гарантій незалежності прокурорів**, оскільки звужує зміст та обсяг існуючих прав, зокрема, порушуючи принцип легітимних очікувань та гарантій соціального захисту прокурорів. **Оспорюваний припис Закону № 1058 встановлює на неналежному рівні гарантування «ядра соціального права», що призводить до звуження змісту та обсягу прав і свобод, встановивши тим самим їх обмеження (зменшення вираження кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними).**

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

Як зазначає Всеволод Речицький, найпотужнішою гарантією правильності, відповідності вимогам Конституції України юридичних норм є

досконало виписана процедура їх ухвалення і набуття ними чинності. За одним з найпопулярніших у політиці визначень, справжня демократія — це невизначені результати за умов дотримання цілком визначеної процедури. Ця теза вважається аксіомою в політичній та конституційній науці і практиці.

Належна процедура – це те, що забезпечує потрібні час і умови для інтелектуального аналізу й розважливої оцінки з боку всіх уповноважених на внесення законодавчих змін суб'єктів. Що ж стосується конституційної процедури, то це дещо більше, ніж просто рецептура виготовлення якісних юридичних продуктів. Порушення правил належної процедури в конституційному праві іноді призводить до деформацій у волевиявленні такого широкомасштабного суб'єкта правовідносин, як народ⁷.

На неприпустимість свавільного обмеження прав і свобод спрямовані конституційні гарантії, закріплені у ч. 3 ст. 57 Конституції: «Закони та інші нормативно–правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними». Важливе значення щодо цього питання має п. 1 ст. 92 Основного Закону, у якому встановлюється, що права і свободи людини й громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки визначаються виключно законами України, і конституційна норма про неможливість зміни Конституції України, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (ч. 1 ст. 157)⁸.

⁷ Речицький В. В. Правові засади контролю за додержанням конституційної процедури. Контроль за додержанням належної конституційної процедури: за матеріалами Рішення Конституційного Суду України від 30 верес. 2010 р. № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України / С. Л. Вдовіченко [та ін.] . Київ : Алерта, 2011. 94 с.

⁸ Публічне право: сучасні доктрини в судовій та правозастосовній практиці : навч. посіб. для студентів магістратури вищої освіти другого (магістер.) рівня вищої освіти галузі знань 08 «Право» спец. 081 «Право» / [Т. М. Слінько, Л. І. Лєтнянчин, Г. В. Берченко та ін.] : за заг. ред. проф. Т. М. Слінько, доц. Л. І. Лєтнянчина ; М-во освіти і науки України, Нац.

«Конституційний Суд України при вирішенні цього питання виходить з того, що стадії законодавчого процесу, який, зокрема, включає порядок внесення та розгляду законопроектів, прийняття законів та набрання ними чинності, визначені на конституційному рівні.

Умови набрання чинності законами закріплено частиною п'ятою статті 94 Конституції України, за якою закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Головною метою цієї конституційної норми є недопущення набрання законом чинності до моменту його офіційного оприлюднення, чим забезпечується реалізація конституційних положень, відповідно до яких закони не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність осіб; ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (стаття 58 Конституції України).

Згідно з частинами другою, третьою статті 57 Основного Закону України закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу на забезпечення дотримання положень Конституції України, які унормовують законодавчий процес, і наголошував, що «офіційне оприлюднення, опублікування закону є конституційно встановленою процедурою, необхідною для набрання ним чинності» (абзац сьомий підпункту 4.1 пункту 4 Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009) (v017p710-09).

Таким чином, Основним Законом України передбачено порядок і строки набрання законом чинності, а також введення в дію окремих його положень. Виходячи з цього законодавець, враховуючи різні обставини, може встановити

іншу дату введення закону в дію» (абзаци третій-дев'ятий підпункту 3.1. пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 у справі про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів).

Аналізуючи порядок прийняття та набуття чинності аналізованою нормою, слід звернути увагу на те, що розділ XV „Прикінцеві положення“ Закону України № 1058 було доповнено п. 13-1, в якому вона міститься, згідно із абз. 70 пп. 27 п. 19 розділу I Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій“ від 03 жовтня 2017 року № 2148-VIII (далі – Закон № 2148-VIII).

При цьому, хоча Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій“ був прийнятий 03 жовтня 2017 року та набув чинності з дня, наступного за днем його опублікування, однак для абз. 70 пп. 27 п. 19 розділу I (поряд з іншими положеннями) було встановлено виняток і передбачено, що він набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, і застосовуються з 1 жовтня 2017 року (абз. 1 п. 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 2148-VIII).

Таким чином склалася ситуація, що застосування розглядуваної норми щодо визначення розміру пенсії прокурорам здійснювалося з 1 жовтня 2017 р., тоді як закон, в якому вона містилася, було прийнято лише 3 жовтня 2017 р.

При цьому хоча у Законі № 2148-VIII, як зазначалося вище, містилася вказівка на те, що ця норма «набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування», однак фактично вона нівелювалася наступним положенням про її застосування з 1 жовтня 2017 року. Тому фактично Закон № 2148-VIII встановив зворотну силу дії цієї норми у часі, передбачивши застосування цієї норми до моменту оприлюднення цього Закону.

Конституційний Суд України вказав, що «за загальновизнаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної

України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце» (абз. 2 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 9 лютого 1999 року №1-рп/99).

При цьому аналіз змісту п. 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України № 1058 з 1 жовтня 2017 р. показує, що його положення: 1) є такими, що визначають права і обов'язки громадян; 2) не є такими, що пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Зважаючи на викладене, можна вважати, що порядок набрання чинності п. 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України № 1058 з 1 жовтня 2017 р. не відповідає положенням ч. 3 ст. 57 Конституції України, згідно з якою «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними», а також ч. 1 ст. 58 Основного Закону, яка передбачає, що «закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи».

На підставі викладеного, варто дійти таких **висновків**:

1. Оспорюваний припис Закону № 1058 порушує сутнісний зміст конституційних гарантій незалежності прокурорів, оскільки звужує зміст та обсяг існуючих прав і свобод, зокрема, порушуючи принцип легітимних очікувань та гарантій соціального захисту прокурорів. Оспорюваний припис Закону № 1058 встановлює на неналежному рівні гарантування «ядра соціального права», що призводить до звуження змісту та обсягу прав і свобод, встановивши тим самим їх обмеження (зменшення вираження кількісними

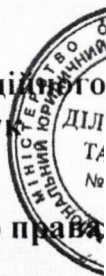
показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними).

2. Порядок набрання чинності оспорюваним приписом п. 13-1 розділу XV „Прикінцеві положення“ Закону України № 1058 з 1 жовтня 2017 р. не відповідає гарантіям ч. 3 ст. 57 Конституції України, згідно з якою «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними», а також ч. 1 ст. 58 Основного Закону, яка передбачає, що «закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи».

Науково-правовий висновок підготовлено доцентом кафедри трудового права, доктором юридичних наук, доцентом Андрієм Лапкіним та доцентом кафедри конституційного права України, кандидатом юридичних наук, доцентом Віталієм Ковтуном.

Завідувачка кафедри конституційного права України, проф., канд. юрид. наук

Завідувачка кафедри трудового права, проф., докт. юрид. наук



Тетяна СЛІНЬКО

Олена СЕРЕДА

ОТРИМАНО
В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

inbox@ccu.gov.ua

Від: Канцелярія НЮУ ім. Ярослава Мудрого <kancel@nlu.edu.ua>
Надіслано: 19 грудня 2023 р. 10:13
Кому: Управління документального забезпечення КСУ
Тема: висновок
Вкладення: висновок до закону 1058-IV від 09.07.23.pdf

Доброго дня! Направляємо відповідь на лист від 24.11.2023 р. № 361-005-16/4435.

З повагою
Відділ діловодства та архіву
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

