



**СУДДЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

вул. Жилянська, 14, Київ, 01033

Прем'єру-Міністрові України

ШМИГАЛЮ Д. А.

Шановний Денисе Анатолійовичу!

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 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.

Прощу дати відповідь до 25 грудня 2023 року.

Додаток: копія конституційної скарги на 9 арк.

З повагою

суддя-доповідач

Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ





КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

вул. Грушевського, 12/2, Київ, 01008, тел. (044) 256 7624, телефакс (044) 254 0584, www.kmu.gov.ua

801/0/2-24 від 11.01.2024

Судді
Конституційного Суду України
О. О. ПЕРВОМАЙСЬКОМУ

На № 361-005-07/4436
від 24.11.23

Шановний Олегу Олексійовичу!

На Ваше звернення стосовно конституційної скарги Приходька В. В. щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу першого пункту 13¹ розділу XV “Прикінцеві положення” Закону України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” (далі — Закон № 1058), абзацу сімдесятого підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону України від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” (далі — Закон № 2148) та порушених у листі питань повідомляємо.

Щодо питання, чи порушує оспорюваний припис Закону № 1058 сутнісний зміст конституційних гарантій незалежності прокурорів

Відповідно до статті 131¹ Конституції України в Україні діє прокуратура, організація та порядок діяльності якої визначаються законом.

Відповідно до пункту 3 частини другої статті 87 Закону України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII “Про прокуратуру” (далі — Закон № 1697) забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів.

З прийняттям Закону № 1697 запроваджено нові умови оплати праці прокурорів та їх пенсійного забезпечення. Так, частиною п’ятнадцятою статті 86 Закону № 1697 у редакції, чинній на момент прийняття Закону № 1697, визначено, що пенсія, призначена відповідно до цієї статті, у період роботи на посадах, які дають право на призначення пенсії у порядку та на умовах, передбачених Законом № 1697, Законами України “Про статус народного депутата України”, “Про наукову і науково-технічну



діяльність”, “Про державну службу”, виплачується в розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058, а після звільнення з таких посад — у розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1697.

Слід зазначити, що обмеження під час виплати пенсій працюючим пенсіонерам застосовувалися також у 2015 році — на підставі Закону України від 2 березня 2015 р. № 213-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення” (далі — Закон № 213), у 2016 році — на підставі Закону України від 24 грудня 2015 р. № 911-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”.

Зазначеними законами передбачалося, що особам, які працюють на посадах та на умовах, передбачених Законами України “Про прокуратуру”, “Про державну службу”, “Про судоустрій і статус суддів”, призначена пенсія не виплачується. Положення щодо виплати пенсії у цей період у розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058, у таких законах відсутні.

Законом України від 6 грудня 2016 р. № 1774-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” внесено зміни, зокрема, до частини п’ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, відповідно до яких з 1 січня 2018 р. пенсія, призначена відповідно до цієї статті, у період роботи на посадах, які дають право на призначення пенсії у порядку та на умовах, передбачених Законом № 1697, Законами України “Про статус народного депутата України”, “Про державну службу”, “Про судоустрій і статус суддів”, виплачується в розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058. Після звільнення з роботи виплата пенсії відповідно до Закону № 1697 поновлювалася.

З дня набрання чинності Законом № 2148 (11 жовтня 2017 р). особи, пенсію яким призначено згідно із Законом № 1697, без звернень до органів Пенсійного фонду переводилися на пенсії, обчислені за нормами Закону № 1058, за умови, що розмір такої пенсії був більшим. При цьому особа, яку переведено на пенсію за нормами Закону № 1058, у будь-який час могла звернутися до органів Пенсійного фонду із заявою про переведення на пенсію за нормами Закону № 1697 з установленням розміру пенсії, отримуваного до такого переведення, з 1 числа місяця, що настає за місяцем, у якому надійшла така заява.

У разі коли пенсію призначено відповідно до Закону № 1697, її виплата продовжувалася до переведення на пенсію на інших підставах за бажанням особи або поновлювалася за бажанням особи в розмірі, який встановлено до переведення.

При цьому пунктом 8 розділу “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 2148 встановлено, що норми статті 86 Закону № 1697 щодо пенсійного забезпечення діють до дня внесення змін до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”. Норма Закону № 213 щодо призначення пенсій на



загальних підставах була скасована з дати набрання чинності Законом № 2148, а перерахунок пенсій на умовах Закону № 1697 відновлено 13 грудня 2019 р. з дня прийняття Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2019 р. № 7-р(II).

Згідно із Законом № 1058 загальнообов'язкове державне пенсійне страхування в Україні здійснюється за принципами рівноправності застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат і виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а також диференціації розмірів пенсій залежно від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати, запроваджуються єдині підходи в призначенні пенсії для всіх категорій громадян.

При цьому вбачається, що абзацом першим пункту 13¹ розділу XV “Прикінцеві положення” Закону № 1058 (із змінами, внесеними Законом № 2148) встановлено рівень виплати пенсій для категорії осіб, які виокремлено за ознакою визначення умов обчислення пенсій спеціальними законами, що передбачає в кінцевому результаті вищий рівень пенсійного забезпечення відносно страхових пенсій. Зазначена норма стосується осіб, пенсії яким призначені на умовах Законів України “Про державну службу”, “Про прокуратуру”, “Про статус народного депутата України”, “Про наукову і науково-технічну діяльність” та які одночасно працюють на посадах державної служби, визначених Законом України “Про державну службу”, а також на посадах та на умовах, передбачених Законами України “Про прокуратуру”, “Про судоустрій і статус суддів” (крім осіб з інвалідністю I та II групи, 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”).

Зазначені обмеження діють у період роботи осіб, коли їм виплачується одночасно заробітна плата та пенсія, обчислена за Законом № 1058, що дає підстави для висновку про додержання законодавцем балансу між правами і законними інтересами різних категорій осіб, інтересами суспільства та держави.

Слід зазначити, що зміни щодо виплати пенсій, призначених відповідно до Закону № 1697, Законів України “Про статус народного депутата України”, “Про державну службу”, “Про наукову і науково-технічну діяльність” (абзац перший пункту 13¹ розділу XV “Прикінцеві положення” Закону № 1058), працюючим пенсіонерам у період роботи на інших посадах приймалися комплексно з метою застосування єдиних підходів в пенсійному забезпеченні.

Виходячи із змісту статті 16 Закону № 1697 однією з гарантій незалежності прокурора є його належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення. Так, для особи, яка працює на посаді прокурора, це має бути



заробітна плата, а для особи, яка перебуває на пенсії, — пенсійне забезпечення.

Слід зауважити, що частина п'ятнадцята статті 86 Закону № 1697 у редакції, що була чинна у 2017 році, передбачала гірші умови щодо пенсійного забезпечення прокурорів (у період роботи на посадах, які дають право на призначення пенсії відповідно до Закону № 1697, які займають посади державної служби, визначені Законом України “Про державну службу”, а також працювали на посадах, передбачених Законом України “Про судоустрій і статус суддів”, призначені пенсії не виплачувалися), ніж було визначено нормами абзацу першого пункту 13¹ розділу XV “Прикінцеві положення” Закону № 1058, абзацом сімдесятим підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону № 2148, відповідно до яких надано з 1 жовтня 2017 р. право на отримання одночасно пенсії у розмірах, визначених Законом № 1058, та заробітної плати за посадою прокурора, а отже, збережено гарантії незалежності прокурорів.

Нормами законодавства встановлено прокурорам право на отримання за рахунок держави заробітної плати, а особам, які звільнені з органів прокуратури, — на отримання пенсії, призначеної, перерахованої та виплаченої згідно із Законом № 1697. При цьому виплату пенсії, призначеної за Законом № 1697, в повному розмірі особі, яка продовжує працювати на посаді прокурора, з прийняттям Закону № 1697 не було передбачено.

Відповідно до частини третьої статті 46 Конституції України пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Ураховуючи зазначене, а також те, що починаючи з 1 жовтня 2017 р. зазначеній категорії пенсіонерів запроваджена виплата пенсії у розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058, оспорюваний припис Закону № 1058 не є таким, що порушив сутнісний зміст конституційних гарантій незалежності прокурорів та погіршив умови пенсійного забезпечення особи, яка звернулася з конституційною скаргою.

Одночасно слід звернути увагу, що відповідно до статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Згідно із частиною першою статті 95 Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.



Розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави, проте мають забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї.

На залежність розмірів соціальних виплат особі від економічних чинників вказав і Конституційний Суд України у своїх Рішеннях від 19 червня 2001 р. № 9-рп (справа щодо стажу наукової роботи), від 26 грудня 2011 р. № 20-рп, від 22 травня 2018 р. № 5-р, від 7 листопада 2018 р. № 9-р, де зазначив, що право на пенсію, її розмір та суми виплат можна пов'язувати з фінансовими можливостями держави, з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами у той чи інший період її розвитку, а також з часом ухвалення відповідних нормативно-правових актів. За юридичною позицією Конституційного Суду України держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства. 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. Отже, зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги повинна відбуватися відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист.

Принцип збалансованості інтересів людини з інтересами суспільства сформульовано також у практиці Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд).

На думку Європейського суду, держава може вводити, призупиняти або припиняти виплати, вносячи відповідні законодавчі зміни (пункт 23 рішення у справі “Сук проти України” від 10 березня 2011 р., заява № 10972/05).

В ухвалі щодо прийнятності у справі “Валентина Ніканорівна Великода проти України” (від 3 червня 2014 р., заява № 43331/12), яка стосувалася змін до Закону України про Державний бюджет України, відповідно до яких розмір пенсії за спеціальними законами мав встановлюватися Кабінетом Міністрів України відповідно до наявних фінансових ресурсів у бюджеті Пенсійного фонду, Європейський суд зазначив, що відповідні зміни відповідали вимозі законності за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), оскільки були внесені відповідно до законної процедури, були доступними та передбачуваними (пункт 27).

Європейський суд зазначив, що зменшення пенсії заявниці очевидно 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, Європейський суд дійшов висновків, що таке зменшення не було непропорційним переслідуваній легітимній меті або що воно поклато надмірний тягар на заявницю (пункт 28).

Крім того, позиція Європейського суду стосовно законодавчих обмежень соціальних виплат висвітлена у його рішеннях і щодо інших держав — учасниць Конвенції.

У справі “Koufaki and Adedy v. Greece” (ухвала від 7 травня 2013 р., заяви № 57665/12, № 57657/12) Європейський суд розглянув скарги, які стосувалися низки вжитих грецьким урядом заходів жорсткої економії, включаючи скорочення винагород, пільг і пенсій державних службовців, з метою зменшення державних витрат і реагування на економічну та фінансову кризу, з якою зіткнулася країна. Європейський суд встановив, що зменшення зарплати першої заявниці не було таким, що загрожувало життєвими труднощами, несумісними із статтею 1 Першого Протоколу до Конвенції (захист власності). Що стосується другого заявника, скасування пенсії за визначений період компенсовано одноразовою премією. На думку Європейського суду, самі по собі альтернативні рішення не зробили спірне законодавство невинуватим. Європейський суд визнав заяви неприйнятними як явно необґрунтовані.

У справі “Milivojevic v. Serbia” (ухвала від 5 липня 2022 р., заява № 11944/16) заявник скаржився на те, що він зазнав дискримінації, оскільки на відміну від пенсіонерів за віком він не міг отримати перерахунок своєї пенсії по інвалідності з метою врахування наступного п'ятирічного періоду, протягом якого він працював і сплачував внески до системи обов'язкового пенсійного страхування.

Оскільки заявник стверджував, що він ніколи не отримає значні суми обов'язкових внесків, які він сплатив протягом п'яти років служби заступником прокурора, Європейський суд зауважив, що пенсійна система, заснована на принципі солідарності, не гарантує, що в будь-якому випадку особи, застраховані за такою схемою, матимуть автоматичне право на отримання виплат еквівалентних сумі внесків, та визнав скаргу необґрунтованою.

У справі “Denysiuk v. Poland” (ухвала від 31 січня 2023 р., заява № 69424/16) заявник скаржився за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції та стверджував, що коли вирішив подати клопотання про достроковий вихід на пенсію, він не міг передбачити, що будуть прийняті зміни у пенсійній системі, які призведуть до зменшення його майбутньої пенсії за віком.

Однак Європейський суд зазначив, що рішення про прийняття законів про пенсії чи соціальні виплати передбачає розгляд різноманітних економічних і соціальних питань. Таким чином, поле розсуду, доступне



законодавчому органу для впровадження такої політики, повинно бути широким.

Беручи до уваги обставини справи в цілому, Європейський суд дійшов висновку, що державою досягнуто справедливого балансу між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав особи, а покладений тягар на заявника не був непропорційним та надмірним.

З огляду на зазначене Європейський суд відхилив заяву як необґрунтовану.

Відповідно до практики Європейського суду стаття 1 Першого протоколу до Конвенції не гарантує як таке право на будь-які соціальні виплати у певному розмірі і не встановлює жодних обмежень свободи держав вирішувати, запроваджувати чи ні будь-які форми системи соціального забезпечення або обирати тип чи розмір пільг для забезпечення у рамках будь-якої такої системи.

Слід нагадати про існування в Україні системної проблеми тривалого невиконання рішень національних судів, винесених проти держави (рішення Великої палати Європейського суду з прав людини у справі “Бурмич та інші проти України” від 12 жовтня 2017 року). Зазначена проблема спричинена наявністю у національному законодавстві соціальних гарантій, які не забезпечені належними фінансовими ресурсами, а також відсутністю належного фінансування на виплату заборгованості минулих років.

У зв’язку з цим Комітет міністрів Ради Європи закликав Україну покращити планування бюджетного процесу, зокрема шляхом забезпечення відповідності між положеннями бюджетного законодавства та платіжними зобов’язаннями держави.

Отже, держава має надавати такі гарантії, які може забезпечити наявними фінансовими ресурсами.

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

Відповідно до статті 57 Конституції України кожному гарантується право знати свої права і обов’язки. 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.

Ураховуючи вимоги, закріплені в Основному Законі України, доведення до відома населення Закону № 2148 здійснювалося, зокрема, шляхом його опублікування в офіційних виданнях (“Голос України” від 10 жовтня 2017 р. № 188, “Урядовий кур’єр” від 11 жовтня 2017 р.



№ 191 та Відомостях Верховної Ради України від 13 жовтня 2017 р. № 40—41, ст. 383).

При цьому звертаємо увагу, що нормами, внесеними абзацом першим пункту 13¹ розділу XV “Прикінцеві положення” Закону № 1058, щодо виплати пенсій для всіх осіб, які працюють на посадах прокурорів та отримують пенсію, призначену за Законом України “Про прокуратуру”, незалежно від часу призначення, стан пенсіонерів не погіршується, а навпаки, ці норми мають більш лояльний характер, оскільки передбачають отримання пенсії, призначеної за спеціальним законом.

З повагою

Прем’єр-міністр України

Денис ШМИГАЛЬ

