



СУДЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

вул. Жилянська, 14, Київ, 01033

Члену Науково-консультативної ради
Конституційного Суду України,
професорові, доктору юридичних наук,
завідувачеві кафедри судоустрою та
прокурорської діяльності
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

МОСКВИЧ Л. М.

Шановна Лідіє Миколаївно!

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

НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК
на запит судді Конституційного Суду України О. Первомайського
щодо питань з конституційного провадження за конституційною
скаргою В. Приходька (щодо пенсій прокурорів)

Абзацом сімдесятим п. п. 27 п. 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) доповнено Закон України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058) абзацом першим п. 13¹ розділу XV (Прикінцеві положення) згідно 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 у період роботи на посадах та на умовах, передбачених Законом «Про прокуратуру», виплачуються у розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058.

У конституційній скарзі громадянин В.В. Приходько просить визнати неконституційними зазначені законодавчі положення, а саме:

абзац сімдесятий п. п. 27 п. 19 розділу I Закону України № 2148–VIII;

абзац перший п. 13¹ розділу XV (Прикінцеві положення) Закону України № 1058.

При цьому скаржник зазначає, що їх реалізація, у підсумку, призвела до суттєвого зменшення розміру отримуваної ним пенсії.

В листі судді-доповідача ставляться питання:

- чи порушує оспорюваний припис Закону № 1058 сутнісний зміст конституційних¹ гарантій незалежності прокурорів?

Для відповіді на це питання слід враховувати, що компетенція прокуратури визначена на конституційному рівні і в поєднанні з її інституційним місцем у

¹ Конституцією як такі гарантії незалежності для прокурорів не визначаються. Проте включення положень щодо прокуратури у розділ VIII (Правосуддя) дозволяє говорити про інший конституційно-правовий статус, правову природу та, відповідно, наближені до суддівських – гарантії незалежності для прокурорів, як це на сьогодні реалізовано в ст. 16 Закону України «Про прокуратуру».



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.

Конституційний Суд України в п. 2.1.2. рішення від 13 вересня 2023 року № 8-р(II)/2023 констатує, що нове місце прокуратури в системі органів державної влади та стандарти незалежності прокурорів, яких Україна має додержувати як член Ради Європи, **вимагають від держави забезпечити захист гарантій незалежності прокурорів подібно до того, як це зроблено для суддів.**

У міжнародних документах у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, а саме відображених у них стандартах, незалежність прокурорів, як і незалежність суддів, розглядається не як прерогатива чи привілей для носіїв відповідного правового статусу, а як гарантія справедливого, безстороннього й ефективного відправлення правосуддя задля забезпечення інтересів суспільства та осіб, які задіяні в процесі (пункт 27)²; розуміється в якості природного наслідку незалежності судової влади, а тому **заохочується загальна тенденція до підвищення незалежності та ефективної автономії прокуратури** (пункт IV)³.

Законодавець в ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» (2014) закріпив гарантії незалежності для прокурорів, які за формою тяжіють до суддівських. Власне, однією із головних цілей прийняття даного Закону, як про це вказано у пояснювальній записці до його проєкту, було «...запровадження положень, покликаних **підвищити професійність прокурора та його незалежність**, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань,

² Про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві: висновок Консультативної ради європейських суддів № 12 (2009) та висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 4 (2009). URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relationships-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fbd>

³ European norms and principles concerning prosecutors: opinion No. 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe. Retrieved from <https://rm.coe.int/168074738b>

пов'язаних із діяльністю прокуратури»⁴. Тобто здебільшого нові законодавчі положення стосуються саме посилення гарантій незалежності прокурорів та ролі органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із внутрішньою діяльністю прокуратури⁵.

При цьому в п. 4 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що незалежність прокурора забезпечується **належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора**.

На сьогодні вироблено цілу низку документів, у яких викладено стандарти функціонування служби публічного звинувачення та наголошено на тому, що статус публічного обвинувача – прокурора – наближений до статусу судді.

Консультативна Рада європейських прокурорів (далі – КРЕП) у Висновку «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів» № 13 (2018) указала на те, що «з урахуванням близькості й доповнювального характеру завдань суддів і прокурорів, а також вимог щодо їхнього статусу та умов служби **прокурорам належить мати гарантії, подібні до тих, що ними наділено суддів**» (пункт 14).

У п. 5 d. Рекомендації R (2000) 19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства йдеться про те, що **держава повинна вжити заходів, щоб необхідні умови для служби** регулювалися законом, такі як заробітна платня, перебування на посаді і **пенсія, беручи до уваги важливість роботи прокурорів**, а також відповідний вік виходу на пенсію.⁶ В Пояснювальному меморандумі до даного пункту вказано, що **такі гарантії віднесені до основних**, які необхідні прокурору для належного виконання його функцій, і всі держави-члени повинні керуватися ними. Статус прокурорів і рівень їх заробітної платні та **пенсії** повинні брати до уваги досягнення визначеного балансу між членами судової і прокурорської служб, тому що обидві служби, незважаючи на різноманітну природу їхніх посадових обов'язків, **відіграють важливу роль у**

⁴ Пояснювальна записка до проекту Закону про прокуратуру від 31 жовтня 2013 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=281529>

⁵ Подкопаєв С.В. До питання дієвості гарантій незалежності прокурорів в Україні. Вісник Національної академії правових наук України. 2023. № 2. URL: <http://visnyk.kh.ua/uk/article/do-pitannya-diyevosti-garantiy-nezalezhnosti-prokuroriv-v-ukrayini>

⁶ <https://rm.coe.int/16804be55a>

системі кримінального судочинства. Матеріальні умови служби сприяють підтримці важливості і гідності установи.

Так само у п. 75 Пояснювальної записки до Висновку «Про європейські норми та принципи, що стосуються прокурорів» № 9 (2014) КРЕП з посиланням на Рекомендацію R (2000) 19 зазначено, що державам слід вжити необхідних заходів для того, щоб прокурори **мали гідні умови роботи, в тому числі щодо винагороди, періоду роботи та пенсійного забезпечення, які б відповідали важливій ролі прокурорів і віку виходу на пенсію** ⁷.

В свою чергу в п. 17 Висновку «Наслідки рішень міжнародних судів і договірних органів щодо реальної незалежності прокурорів» № 16 (2021) КРЕП звертає увагу, що оскільки незалежність та автономія органів прокуратури є неминучим наслідком незалежності судової влади **наведені у рішеннях ЄСПЛ стосовно судової влади рекомендації можуть певною мірою застосовуватися до органів прокуратури з відповідними змінами.**

На національному рівні, за аналогією, доцільно вести мову про те, що окремі положення рішень, приміром Конституційного Суду України, стосовно незалежності суддів в аспекті їх пенсійного забезпечення (довічного грошового утримання) можуть використовуватися і щодо прокурорів.

Також КРЕП в цьому висновку відмічає, що **концепція незалежного суду вимагає незалежності не лише від органів виконавчої влади та учасників процесу, а й від законодавчої влади також (пункт 18); а рішення національних судів, які посилюють реальну незалежність прокурорів, є одним з прикладів позитивного прогресивного впливу практики міжнародних судів, зокрема ЄСПЛ, на реальну незалежність прокурорів у державах-членах. Такі рішення стосуються широкого спектра аспектів статусу та професії прокурорів, і вони особливо потрібні там, де реформи судової системи та прокуратури не дають значних позитивних результатів (пункт 61)** ⁸.

Таким чином:

⁷ <https://rm.coe.int/168074738b>

⁸ <https://rm.coe.int/ccpe-opinion-no-16-2021-ua/1680aa298f>

- на сьогодні заохочується загальна тенденція до підвищення незалежності та автономії прокуратури;

- гарантії незалежності прокурорів (за формою та змістом) наближаються до суддівських, а на держави покладається обов'язок забезпечити захист цих гарантій. У цьому сенсі правильним буде використання принципу: при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу визначених законом гарантій незалежності прокурорів, як це передбачено на сьогодні для суддів;

- «належне» пенсійне забезпечення пов'язується із «важливістю роботи» прокурора; підтримкою «важливості і гідності установи», тобто сама специфіка статусу прокурора і виконуваних ним функцій у кримінальному судочинстві, а так само прокуратури як державної інституції знаходить свій прояв і у специфіці підвищеного рівня пенсійного забезпечення;

- рішення національних судів, які посилюють реальну незалежність прокурорів, набувають особливої ваги там, де «реформи судової системи та прокуратури не дають значних позитивних результатів».

У цьому сенсі будь-які зміни до національного законодавства які в підсумку призводять до фактичного зменшення рівня пенсійного забезпечення, розміру отримуваної пенсії – зменшують рівень забезпечення незалежності прокурорів, порушують сутнісний зміст відповідних гарантій незалежності та, відповідно, не можуть вважатися належними.

- чи відповідає порядок набрання чинності оспорюваним приписом Закону № 1058 гарантіям, встановленим ст. 57 Конституції України?

Згідно до ч.5 ст. 94 Конституції України закон України набуває чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування

При цьому ст. 57 Конституції України передбачено, що 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.

Враховуючи, що Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року не є Законом, а тому він не є тим нормативним актом, який має визначати порядок доведення до відома населення відповідного нормативного матеріалу.

Водночас, відповідно до ч. 1 ст. 139 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та у Відомостях Верховної Ради України, а також розміщуються на офіційному веб-сайті Верховної Ради. Публікація законів у цих офіційних друкованих виданнях є офіційним оприлюдненням.

Отже оспорюваний припис Закону № 1058 буде відповідати гарантіям, встановленим ст. 57 Конституції України за умови його опублікування в газеті «Голос України» та у Відомостях Верховної Ради України.

Член НКР при Конституційному Суді України
доктор юридичних наук, професор,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Лідія МОСКВИЧ