



**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**  
**РІШЕННЯ**  
**КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**ДРУГИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційною скаргою громадянки України  
Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності  
Конституції України (конституційності) припису пункту 5  
розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України  
„Про внесення змін до деяких законодавчих актів України  
щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року  
№ 213–VIII**

м. Київ  
18 червня 2020 року  
№ 5-р(II)/2020

Справа № 3-189/2018(1819/18)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича – головуючого, доповідача  
Городовенка Віктора Валентиновича,  
Касмініна Олександра Володимировича,  
Лемака Василя Васильовича,  
Мойсика Володимира Романовича,  
Первомайського Олега Олексійовича,  
Юровської Галини Валентинівни,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року № 213–VIII.

Заслухавши суддю-доповідача Головатого С.П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

**у с т а н о в и в:**

1. До Конституційного Суду України звернулася громадянка України Левченко Ольга Миколаївна (з 14 липня 2018 року змінила прізвище Левченко на Кузьміна) з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року № 213–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 22, ст. 145) (далі – Закон № 213–VIII) у частині скасування з 1 червня 2015 року норм щодо пенсійного забезпечення осіб, яким призначення пенсії здійснюється відповідно до Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі – Закон № 1697–VII).

Конструкція припису пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII, що є предметом перевірки, є такою: «У разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до законів України „Про державну службу“, „Про прокуратуру“, „Про статус народного депутата України“, „Про Кабінет Міністрів України“, „Про судову експертизу“, „Про Національний банк України“, „Про службу в органах місцевого самоврядування“, „Про дипломатичну службу“, Податкового та Митного кодексів України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України».

Суб'єкт права на конституційну скаргу, вважаючи припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII таким, що не відповідає приписам частин першої, другої статті 8, частини п'ятої статті 17, статей 21, 22, частин першої, другої статті 24, частин першої, другої статті 46, статей 48, 64

Конституції України, просить Конституційний Суд України здійснити перевірку його на конституційність.

1.1. Левченко О.М. 1 серпня 2017 року звернулася до Сумського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Сумської області (далі – Управління) з клопотанням про переведення її з пенсії за інвалідністю, яку їй призначено відповідно до Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування“ від 9 липня 2003 року № 1058–IV зі змінами (далі – Закон № 1058–IV), на пенсію за інвалідністю, що призначається за Законом № 1697–VII. Управління 9 серпня 2017 року відмовило у задоволенні клопотання, посилаючись на припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII (набрав чинності 1 квітня 2015 року) як на такий, відповідно до якого починаючи з 1 червня 2015 року призначення пенсії в порядку й на умовах, визначених Законом № 1697–VII, не здійснюється.

Ковпаківський районний суд міста Суми постановою від 22 вересня 2017 року відмовив Левченко О.М. у задоволенні її позову до Управління. Судове рішення суду першої інстанції ґрунтувалось, зокрема, на тому, що Закон № 1058–IV «не скасовано, його положення (у частині, що стосуються спірних правовідносин) не визнано неконституційним, а до 01.06.2015 р. закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, прийнято не було, то, відповідно, з вказаної дати скасовано норми пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються, зокрема відповідно до Закону України „Про прокуратуру“ від 14.10.2014 р.».

Харківський апеляційний адміністративний суд постановою від 22 листопада 2017 року апеляційну скаргу Левченко О.М. задовольнив, постанову Ковпаківського районного суду міста Суми від 22 вересня 2017 року скасував, мотивуючи своє рішення, зокрема, тим, що «<...> Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 02.03.2015 р. № 213 <...> не підлягає до застосування, оскільки спірні правовідносини врегульовані нормативним актом, який набрав

чинності пізніше. З огляду на наведене, колегія суддів вважає помилковим висновок суду першої інстанції, що, у зв'язку з прийняттям Закону № 213–VIII від 02.03.2015 року, з 01.06.2015 року скасовано норми пенсійного забезпечення осіб, яким призначаються пенсії відповідно до вимог Закону України „Про прокуратуру“».

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду постановою від 27 лютого 2018 року касаційну скаргу Управління задовольнив, постанову Харківського апеляційного адміністративного суду від 22 листопада 2017 року скасував, а постанову Ковпаківського районного суду міста Суми залишив без змін, зазначивши, що «суд апеляційної інстанції дійшов неправильного висновку, що в даних спірних правовідносинах підлягають застосуванню норми спеціального Закону України „Про прокуратуру“ за № 1697–VII, який діяв на час звернення позивачки з заявою до Сумського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Сумської області щодо переведення її на інший вид пенсії, оскільки після прийняття, але до моменту набрання чинності Законом України „Про прокуратуру“, а саме 2 березня 2015 року був прийнятий Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“, який набув чинності з 1 квітня 2015 року, крім деяких положень. В пункті 5 Перехідних положень цього закону зазначається, що в разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким призначаються пенсії відповідно до ряду законів, зокрема, й Закону України „Про прокуратуру“. Оскільки вказаний Закон не скасовано, його положення не визнано неконституційним, а до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, прийнято не було, то відповідно з вказаної дати призначення та виплата всіх пенсій (включаючи пенсію по інвалідності) на підставі Закону України „Про прокуратуру“ припиняється».

1.2. Левченко О.М. стверджує, зокрема, що статтею 17 Конституції України для громадян, які „перебувають на службі“ в прокуратурі, встановлено „підвищені гарантії соціальної захищеності“, проте вона як прокурор не може „реалізувати своє конституційне право на соціальний захист“, гарантоване статтею 46 Конституції України, через те, що його „обмежено“ внаслідок застосування судами припису пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII. На думку суб’єкта права на конституційну скаргу, „у зв’язку із обмеженням права на соціальний захист, звужується зміст та обсяг“ права на достатній життєвий рівень, передбаченого приписом статті 48 Конституції України.

На обґрунтування своєї позиції щодо невідповідності припису пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII частинам першій, другій статті 8 Конституції України автор клопотання посилається на рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, а також на рішення Європейського суду з прав людини у справі „*Metropolitan Church of Bessarabia and others v. Moldova*“ від 13 грудня 2001 року (заява № 45701/99).

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційній скарзі питання, виходить із такого.

2.1. Однією із засад українського конституційного ладу є „верховенство права“ (правовладдя), що його виражено через формулу: „В Україні визнається і діє принцип верховенства права“ (частина перша статті 8 Конституції України). „Верховенство права“ (правовладдя) як невідокремний елемент системи цінностей, що їх покладено в основу сучасного європейського правопорядку, належить до тріади принципів спільної спадщини європейських народів поряд із такими її складниками, як правдива демократія й людські права. У рамках спільного юридичного простору Європи існує консенсус щодо

стрижневих елементів правовладдя, які є не лише формальними, а й субстантивними (матеріальними). Такими стрижневими елементами є: 1) законність – включно з прозорою, підзвітною та демократичною процедурою запровадження приписів права; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавільності; 4) доступ до правосуддя в незалежних і безсторонніх судах – включно із судовим контролем щодо адміністративних актів (дій); 5) дотримання людських прав; 6) недискримінація та рівність перед законом (Доповідь про правовладдя, схвалена Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційська Комісія), CDL-AD(2011)003rev, § 41). Українська формула правовладдя як засади національного конституційного ладу є двоскладовою: відповідно до першого складника „верховенство права в Україні визнається“, відповідно до другого – „верховенство права в Україні діє“. Що стосується першого – імперативу визнання правовладдя державою, то Україна виконала його як на міжнародному рівні (шляхом приєднання до Статуту Ради Європи та ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року), так і на національному (шляхом унормування принципу верховенства права передусім у розділі I „Загальні засади“ Конституції України, завдяки чому він сукупно з іншими принципами цього розділу визначає український конституційний лад, а також шляхом унормування цього принципу у звичайних законах держави як керівного для діяльності різних органів державної влади). Другий складник „верховенства права“ (правовладдя) висуває імператив його дієвості, тобто ефективності, чим, власне, і здійснюється забезпечення його практичної значущості. Ідеться насамперед про сукупність національних інституцій, механізмів і процедур, що є доконечними для того, щоб особа була спроможною володіти людською гідністю та захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб). Цей складник спрямовано здебільшого на вимогу щодо наявності в політичній та юридичній системах держави тих інституційних (структурних) елементів, що в поєднанні з відповідними юридичними процедурами забезпечують інституційний та процесовий механізми верховенства права (правовладдя). Особливу роль у

системі інституційного забезпечення „верховенства права“ (правовладдя) відведено судовій владі загалом, а зокрема – конституційному й адміністративному видам судочинства. Саме ці два види судочинства покликані забезпечувати узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм, завдяки чому досягається дієвість верховенства права (правовладдя), тобто його ефективність.

Принцип верховенства права (правовладдя) вимагає суддівської дії у ситуаціях, коли співіснують суперечливі норми одного ієрархічного рівня. У таких ситуаціях до судів різних видів юрисдикції висунуто вимогу застосовувати класичні для юридичної практики формули (принципи): „закон пізніший має перевагу над давнішим“ (*lex posterior derogat priori*) – „закон спеціальний має перевагу над загальним“ (*lex specialis derogat generali*) – „закон загальний пізніший не має переваги над спеціальним давнішим“ (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*). Якщо суд не застосовує цих формул (принципів) за обставин, що вимагають від нього їх застосування, то принцип верховенства права (правовладдя) втрачає свою дієвість.

Досліджуючи спірні правовідносини, що виникли між автором клопотання та адміністративними органами держави, Конституційний Суд України виходить із того, що від часу виникнення спору щодо призначення й перерахунку пенсії Левченко О.М. до питання вирішення цього спору мають стосунок три закони України – Закон № 1058–IV, Закон № 1697–VII, Закон № 213–VIII, у яких містяться приписи, що потребують належного застосування з огляду на те, що вони співдіють як суперечливі норми одного ієрархічного рівня.

Конституційний Суд України бере до уваги такі обставини: Закон № 213–VIII ухвалено 2 березня 2015 року, він набрав чинності 1 квітня 2015 року (крім окремих його приписів, що не стосуються цієї справи), його спрямовано на реалізацію „заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів та приведення до фінансових можливостей дії положень окремих Законів України“ (пояснювальна записка до законопроекту),

а отже, є загальним законом (*lex generalis*), що набрав чинності раніше (*lex priori*); ухвалений 14 жовтня 2014 року Закон № 1697–VII набрав чинності 15 липня 2015 року (крім окремих його приписів, що не мають значення для цієї справи), відповідно він є законом, що набрав чинності пізніше (*lex posterior*), а оскільки він визначає юридичні засади організації та діяльності всієї системи прокуратури, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, то він є спеціальним законом (*lex specialis*).

Імператив надання дієвості принципіві верховенства права (правовладдя) вимагає одночасного застосування всіх трьох класичних формул. Узяті сукупно формули *lex posterior derogat priori*, *lex specialis derogat generali*, *lex posterior generalis non derogat priori speciali* вказують на те, що Закон № 1697–VII як такий, що є одночасно і спеціальним законом, і таким, що набрав чинності пізніше в часі, має перевагу над Законом № 213–VIII, що набрав чинності раніше. Тому Закон № 213–VIII як загальний не є застосовним у розв’язанні спору між автором клопотання та адміністративними органами держави. Натомість застосовним є Закон № 1697–VII за двома підставами – і тому, що він є спеціальним законом (*lex specialis*), який має перевагу над загальним (*lex specialis derogat generali*), і тому, що ухвалений пізніше в часі загальний закон (Закон № 213–VIII) не скасовує закону спеціального (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*).

2.1.1. Загальновизнано, що однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності (як принцип), на що Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх висновках і рішеннях. Принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях довіри до судової системи загалом та дієвості верховенства права (правовладдя).

Одним зі складових елементів загального принципу юридичної визначеності є вимога (як принцип) передбачності приписів права. Європейський суд з прав людини виснував принцип передбачності юридичної



норми, зазначивши: «Припис не може розглядатись як „право“, якщо його не сформульовано з достатньою мірою чіткості, даючи громадянину змogu регулювати свою поведінку: громадянин повинен мати змogu (отримавши при потребі відповідну пораду) передбачити – до тієї міри, що є допустимою за конкретних обставин, – наслідки, що їх може спричинити конкретна дія» [рішення Європейського суду з прав людини у справі „*The Sunday Times v. The United Kingdom (No. 1)*“ від 26 квітня 1979 року (заява № 6538/74), § 49]. Як зазначено у спеціальному Дослідженні Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) (далі – Венеційська Комісія) „Мірило правовладдя“, „передбачність означає не лише те, що приписи акта права мають бути <...> проголошеними ще до їх імплементації, а й що вони мають бути передбачними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб’єкти права мали змogu впорядкувати свою поведінку згідно з ними“ (CDL-AD(2016)007, пункт II.B.3.58). Аналізуючи припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII на відповідність вимозі передбачності як складника верховенства права (правовладдя), Конституційний Суд України констатує таке.

Юридична конструкція „у разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до законів України <...>“ є дуже суперечливою та неоднозначною. По-перше, запровадження законодавцем формули „у разі неприйняття <...> закону <...> скасовуються норми <...>“ мало такі наслідки: а) виникла ймовірність того, що на заміну нормам щодо призначення пенсій конкретним категоріям осіб (зокрема, прокурорам, суддям, державним службовцям, дипломатам тощо) законодавець ухвалить „новий закон“, що регулюватиме питання призначення пенсій невизначеному колу осіб – усім; б) одночасно існувала ймовірність, що такого не станеться (якщо законодавець не ухвалить „новий закон“); в) виникла

ймовірність того, що спеціальних пенсій від певного часу в Україні не стане (якщо законодавець ухвалить такий „новий закон“, що запровадить порядок призначення „всіх пенсій на загальних підставах“); г) одночасно існувала ймовірність, що такого не станеться (якщо законодавець не ухвалить „новий закон“). По-друге, передбачене такою конструкцією скасування норм щодо пенсійного забезпечення осіб, яким призначення пенсії здійснюється відповідно до десяти законів та одного підзаконного акта, було поставлено в залежність від того, ухвалить чи не ухвалить законодавець (до 1 червня 2015 року) „закон щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних“. Такий припис, надаючи законодавцеві свободу вибору – ухвалювати або не ухвалювати „новий закон“ щодо призначення пенсій, створював умови, коли кожен із варіантів вибору спричинявся б до відмінних (або навіть протилежних) наслідків для громадян, залишаючи їх на тривалий час у невідомості, непевності (стані невизначеності) щодо можливих для себе наслідків. По-третє, застосування законодавцем формули „закон щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних“ створювало ймовірність того, що в „новому законі“ інститут „спеціальних пенсій“ усе-таки буде збережено. По-четверте, пов'язаною з приписом пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII є норма цього закону, відповідно до якої Кабінет Міністрів України мав у тримісячний строк з дня набрання чинності Законом № 213–VIII ухвалити підзаконні нормативні акти на його виконання та подати на розгляд Верховної Ради України до 1 травня 2015 року проєкт закону щодо призначення всіх пенсій, зокрема спеціальних (крім пенсій, що призначаються військовослужбовцям і науковим працівникам), на загальних підставах (абзаци другий, третій пункту 4 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII). Унаслідок запровадження такої норми ситуація набула ще заплутанішого характеру, оскільки ймовірність ухвалення законодавцем до 1 червня 2015 року „закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних“ (як передбачено приписом пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII) стала залежною від дій не тільки законодавця,

а й Кабінету Міністрів України. Як результат, громадяни ще менше могли передбачити юридичні наслідки таких двох приписів розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII. По-п’яте, набрання чинності приписом пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII спричинило внесення низки змін до двох спеціальних законів щодо прокуратури (Закону України „Про прокуратуру“ від 5 листопада 1991 року № 1789–XII зі змінами, Закону № 1697–VII), проте цей припис не містить чіткої вказівки на те, яких конкретно приписів якого із цих двох законів стосується скасування з 1 червня 2015 року. По-шосте, припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII не дає точної вказівки, які норми решти законів і одного підзаконного акта, перелік яких міститься в цьому приписі, „скасовуються з 1 червня 2015 року“.

Конституційний Суд України констатує, що за наведеними характеристиками припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII не відповідає вимозі передбачності як складового елемента принципу юридичної визначеності, а отже, суперечить принципіві верховенства права (правовладдя), закладеному частиною першою статті 8 Конституції України.

2.1.2. Складовим елементом загального принципу юридичної визначеності як вимоги верховенства права (правовладдя) також є принцип правомірних (легітимних) очікувань, який, за тлумаченням Венеційської Комісії, „виражає ідею, що органи публічної влади повинні додержуватися не лише приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань“ (спеціальне Дослідження Венеційської Комісії „Мірило правовладдя“, CDL-AD(2016)007, пункт II.B.5.61). Застосована законодавцем у приписі пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII конструкція загалом є сприятливою для виникнення у певної категорії громадян (включно з конкретною – прокурорів) легітимних очікувань і стосовно того, що законодавець ухвалить до 1 червня 2015 року „новий закон“ щодо призначення

всіх пенсій, і стосовно того, що в ньому буде вирішено питання „спеціальних пенсій“, порядку їх призначення та їх розміру. Якби законодавець учинив саме так, ймовірність чого допускав припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII, то не виникло б стану, за якого можна було б говорити про „скасування з 1 червня 2015 року норм щодо пенсійного забезпечення осіб“, яким призначення пенсії здійснюється відповідно до тієї низки нормативних актів, що їх зазначено в цьому приписі. Окрім того, приписи абзаців другого й третього пункту 4 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII, що безпосередньо пов’язані з приписом пункту 5 цього ж розділу, створювали додаткові підстави для правомірних (легітимних) очікувань громадян, що Кабінет Міністрів України підготує та внесе на розгляд Верховної Ради України до 1 травня 2015 року проєкт закону щодо призначення всіх пенсій, зокрема спеціальних. Проте ні того (Кабінет Міністрів України не вніс до Верховної Ради України такого законопроєкту), ні іншого (Верховна Рада України відповідно не ухвалила такого законопроєкту до 1 червня 2015 року) не відбулося. Цю ситуацію можна розглядати як таку, за якої припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII спричинив виникнення у певної категорії громадян (конкретно – прокурорів) відчуття краху легітимних очікувань, що є несумісним з вимогою юридичної визначеності як складовим елементом принципу верховенства права (правовладдя). Конституційний Суд України звертає увагу на те, що недотримання законодавцем принципу юридичної визначеності як складового елемента принципу верховенства права (правовладдя) спричинило неоднакове застосування судами припису пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII.

2.1.3. На підставі наведеного Конституційний Суд України встановив, що припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII не відповідає вимогам юридичної визначеності як складника принципу

верховенства права (правовладдя), установленого приписом частини першої статті 8 Конституції України.

2.2. Конституційний Суд України не виявив порушення статей 21, 22, 24, 46, 48 Конституції України внаслідок застосування адміністративним судом припису пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII з огляду на таке: Левченко О.М. отримує пенсію за інвалідністю, призначену їй відповідно до Закону № 1058–IV, і це вказує на те, що вона досі реалізовує своє право на соціальний захист у вигляді права на забезпечення у разі часткової втрати працездатності; застосування адміністративним судом оспорюваної норми Закону № 213–VIII не позначилося на змісті й обсязі прав автора клопотання на соціальний захист і достатній життєвий рівень; за таких обставин стаття 64 Конституції України не є застосовною для цілей розгляду цієї справи.

2.3. Одним із найвагоміших наслідків конституційної реформи 2016 року стосовно організації державної влади в Україні є те, що з набранням чинності Законом України „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)“ від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі – Закон № 1401–VIII) інститут прокуратури втратив відокремлений статус у структурі державної влади. Той характер, що його було надано прокуратурі за приписами Конституції України 1996 року, Венеційська Комісія свого часу назвала „самостійною (четвертою) підпорою державної влади, що попередньо була властивою Радянській системі“ (Висновок щодо законопроекту про конституційні зміни стосовно прокуратури, CDL-AD(2006)029, § 10). Натомість 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<sup>1</sup> Конституції України. Таку спрямованість конституційної реформи обумовлювала потреба в усуненні з українського конституційного правопорядку залишків радянської системи влади з тим, щоб перетворити прокуратуру радянського зразка

(інституційним елементом якої за приписом пункту 9 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України в редакції до внесення змін Законом № 1401–VIII була, зокрема, функція „нагляду за додержанням і застосуванням законів“, відома як „функція загального нагляду“) на такий інститут національної юридичної системи, що відповідав би європейським стандартам відповідно до взятого Україною зобов’язання ще при вступі до Ради Європи у 1995 році – „змінити роль і функції прокуратури (зокрема щодо здійснення загального нагляду за законністю) шляхом видозмінення цього інституту в орган, сумісний зі стандартами Ради Європи“ (Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 року № 190(1995), § 11.6). Вибір України на користь того, щоб незалежна служба кримінального переслідування стала частиною судової влади, заздалегідь отримав схвальну оцінку Венеційської Комісії (Висновок щодо законопроекту про конституційні зміни стосовно прокуратури, CDL-AD(2006)029, § 13).

Проте не лише структурне положення статті 131<sup>1</sup> Конституції України визначає нове місце прокуратури в системі державної влади України. Те, що прокуратура належить до української системи правосуддя, опосередковано впливає також із того припису Конституції України, відповідно до якого саме в системі правосуддя згідно із законом утворюються та діють органи та установи, що провадять стосовно суддів і прокурорів рівнозначно – їх добір, професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо їх дисциплінарної відповідальності (частина десята статті 131). Річ у тім, що прокурор, діючи від імені суспільства загалом, як і суддя, діючи від імені держави, при виконанні своїх професійних обов’язків на посаді має чинити справедливо й безсторонньо. Прокуророві, подібно судді, не належить виконувати професійні обов’язки за наявності приватного інтересу. На прокурора, як і на суддю, поширюються певні обмеження, обумовлені потребою забезпечити його безсторонність і добросовісність. У Бордоській декларації „Судді та прокурори в демократичному суспільстві“, що її 8 грудня 2009 року ухвалили спільно Консультативна Рада європейських суддів [Висновок № 12(2009)] і

Консультативна Рада європейських прокурорів [Висновок № 4(2009)], зокрема, зазначено: „Інтерес суспільства полягає в тому, щоб правовладдя було забезпечене в спосіб чинення справедливого, безстороннього й дієвого правосуддя. Прокурорам і суддям належить забезпечувати, щоб на всіх стадіях провадження індивідуальні права й свободи було гарантовано, а суспільний порядок – захищено“ (§ 1); „належне виконання відмінних, але таких, що доповнюють одна одну, ролей суддів і прокурорів є неодмінною гарантією чинення правосуддя в справедливий, безсторонній і дієвий спосіб“ (§ 3); „статус прокурорів має бути гарантовано приписами права якомога вищого рівня, подібно до того, як це здійснено стосовно суддів“ (§ 6). Із професійних обов'язків прокурора впливає потреба в доборі на цю посаду таких осіб, що відповідають особливим кваліфікаційним вимогам. Вимоги до осіб, які мають намір обійняти посаду прокурора, мають бути подібними до тих, що їх висунуто до кандидатів на посаду професійного судді. 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).

На підставі збігу елементів діяльності прокурорів та суддів як осіб, що їх єднає належність до правничої професії, можна говорити також і про потребу в застосуванні спільного (єдиного) підходу для вирішення питань їх винагороди. Щодо цього Венеційська Комісія зазначала: „Для дієвої та справедливої системи кримінального правосуддя неодмінним, як і для суддів, є те, щоб винагорода відповідала важливості тих завдань, які вона виконує. Достатня

винагорода є також потрібною для того, щоб зменшити ризики корупції з боку прокурорів“ (Доповідь про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II – служба обвинувачення, CDL-AD(2010)040, § 69). Проте предметом спору між Левченко О.М. і Управлінням при розгляді його судами адміністративної юрисдикції та предметом конституційної скарги є питання не винагороди прокурора, а соціального захисту громадянина України в разі втрати працездатності (у випадку Левченко О.М. – часткової).

Зважаючи на наведене щодо зміни місця й ролі прокуратури в системі органів державної влади за наслідками внесення змін до Конституції України Законом № 1401–VIII, який набрав чинності 30 вересня 2016 року, Конституційний Суд України не вважає за можливе застосувати статтю 17 Конституції України для цілей розгляду справи за конституційною скаргою Левченко О.М.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151<sup>1</sup>, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в:**

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року № 213–VIII.

2. Припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року № 213–VIII, що визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.



3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.

