

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Стецюка П. Б. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне висловити окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України (далі — Рішення).

У Рішенні Конституційний Суд України (далі — Суд) зазначив: «що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупе-

реджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги — принципам пропорційності і справедливості» (пункт 1 резолютивної частини Рішення), «що повноваження Кабінету Міністрів України щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання відповідного закону пов'язані з його функціями, в тому числі щодо реалізації політики у сфері соціального захисту та в інших сферах. Кабінет Міністрів України регулює порядок та розміри соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до Конституції та законів України» (пункт 2 резолютивної частини Рішення) а також те, «що суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності. Цей принцип передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади, виданих на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, в тому числі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, виданих у межах його компетенції, на основі і на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України» (пункт 3 резолютивної частини Рішення).

Таких висновків дійшов Суд у результаті офіційного тлумачення зазначених положень Основного Закону України, Бюджетного кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті трьох питань, сформульованих безпосередньо Судом внаслідок узагальнення значно більшої кількості запитань, поставлених правлінням Пенсійного фонду України у наведеному конституційному поданні. Цими питаннями стали: «чи повноважна держава встановлювати зміст та обсяг соціальних виплат залежно від її соціально-економічних можливостей; чи має право держава змінювати порядок і розміри існуючих соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України; чи є обов'язковими для застосування судами України нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України з питань соціального захисту громадян, видані на виконання вимог Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України» (абзац перший пункту 1 мотивувальної частини Рішення). При цьому звертає на себе увагу та обставина, що Суд, узагальнюючи окремі питання, порушені суб'єктом права на конституційне подання, словосполучення «чи повинна **держава, в особі** органів державної влади визначати...» та «чи повинна держава, в особі органів **державної влади** /.../ забезпечити...» замінив на варіант «чи повноважна держава встановлювати...» та «чи має право **держава** змінювати...» (виділено мною — П. С.).

Такий підхід до поставлених суб'єктом права на конституційне подання питань перед єдиним органом конституційної юрисдикції є неприпустимим, оскільки, серед іншого, суттєво змінює зміст останніх. Так, якщо у питанні «чи повинна **держава в особі органів державної влади**» щось, наприклад, визначати чи змінювати, основний акцент зроблено, власне, на повноваженнях (можливостях) «органів державної влади», то у варіанті, який запропонував Суд, основний ак-

цент зміщується виключно на **«державу»**. Однак органи державної влади, виходячи із своєї конституційної природи, «здійснюють свої (притаманні саме їм — П. С.) повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України» (частина друга статті 6 Конституції України). Вони «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (частина друга статті 19 Конституції України). Натомість для «держави», як явища більш узагальненого, яке має іншу, якісно відмінну від будь-яких органів державної влади, власну конституційно-правову природу, Основний Закон України визначив як інші можливості, так і якісно відмінні в цьому випадку зобов'язання (наприклад, конституційні положення, викладені у частині другій статті 3, частині четвертій статті 13, частині п'ятій статті 17, частині третій статті 95 Конституції України).

Друге, що привертає увагу, зокрема в частині застосованої методики викладу мотивувальної частини Рішення, це відсутність у його тексті конкретних вказівок (посилань) на абзаци, пункти, частини і таке інше, які використовував Суд як у своїх попередніх рішеннях (згадані правові позиції Конституційного Суду України, викладені у рішеннях від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008, від 8 жовтня 2008 року № 20-рп/2008, від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008, від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011), так і в рішеннях Європейського суду з прав людини (рішення від 9 жовтня 1979 року у справі «*Airey v. Ireland*» та від 12 жовтня 2004 року у справі «*Kjartan Asmundsson v. Iceland*»). За такого підходу, значно зростає потенційна небезпека фрагментарної (неповної) передачі змісту попередніх правових позицій Конституційного Суду України, що у свою чергу може призвести до сумнівних узагальнених висновків.

Все це разом, а також не завжди вдале поєднання між собою окремих конституційних положень в аспекті окресленої конституційним поданням проблематики, на мій погляд, не дало можливості належним чином аргументувати у мотивувальній частині більшість висновків, зазначених Судом як підсумкових.

Так, викликає серйозний сумнів висновок про те, що однією з ознак України, власне, як «соціальної держави» є «забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи **з фінансових можливостей держави...**» (виділено мною — П. С.) (пункт 1 резолютивної частини Рішення).

Очевидно, можна погодитись з тезою, що на виконання сучасною демократичною державою своїх соціальних зобов'язань перед громадянами має/чи може мати певний вплив стан її «фінансових можливостей», зокрема наповненість державного бюджету і т.д. Однак ця обставина не може належати до категорії так званих «ознак держави» як соціальної, оскільки вона жодним чином не характеризує природи національної конституційно-правової доктрини соціальної держави як такої, а радше свідчить про економічний стан речей в державі на конкретному етапі її розвитку.

Системний аналіз норм Основного Закону України, які розкривають сутність конституційного положення «Україна — соціальна держава» (стаття 1), свідчить про те, що цю конституційну характеристику сучасної Української держави кон-

ституцієдавець жодним чином не пов'язує із тезою про стан її «фінансових можливостей». В основу конституційного положення «Україна — соціальна держава», як однієї з базових засад конституційного ладу України, покладено, як мінімум, положення, за якими людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини (в т.ч. і соціального характеру), їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; при цьому держава безпосередньо відповідає перед людиною за свою діяльність (стаття 3). Для належного виконання цих положень, держава, зокрема, зобов'язана забезпечити «соціальну спрямованість» своєї економіки (частина четверта статті 13). Це її прямиий конституційний обов'язок як соціальної держави і одночасно одна з її базових характеристик (ознак), яка безпосередньо передбачена Основним Законом України. Наявність цієї засади, як на мій погляд, є несумісною із наведеною тезою, викладеною у пункті 1 резолютивної частини Рішення.

Несприйнятливим із багатьох позицій є і загальний висновок, викладений у пункті 3 резолютивної частини Рішення, а саме про те, «що суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності. Цей принцип передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади, виданих на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, в тому числі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, виданих у межах його компетенції, на основі і на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України».

Не вдаючись до детального (всеохоплюючого) аналізу змісту вказаного пункту резолютивної частини Рішення, як мінімум, декілька моментів потребують окремого висвітлення. Так, даючи доволі розширене тлумачення «принципу законності», яким мають керуватися, «зокрема суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян», Суду не вдалося зберегти ту межу, яка об'єктивно повинна існувати між офіційним тлумаченням та нормотворенням як таким. Такого висновку можна дійти з огляду на існування конкретних положень статті 9 («Законність») Кодексу адміністративного судочинства України та аналогічних норм Цивільного процесуального кодексу України, а також опосередковано Господарського процесуального кодексу України. При цьому окремо слід зазначити, що положення частини першої статті 129 Конституції України не дістало свого належного місця в системі умовних координат вказаного тлумачення. Як наслідок, Суд цим тлумаченням зробив спробу прирівняти Кабінет Міністрів України до статусу законодавчого органу, фактично зобов'язавши суди загальної юрисдикції під час розгляду соціальних справ безпосередньо застосовувати положення підзаконних актів Уряду України, незважаючи на закони як такі.

Суддя Конституційного Суду України

П. Стецюк