

**ОКРЕМА ДУМКА**

судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І.  
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

Конституційний Суд України у Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 (далі — Рішення) дав офіційне тлумачення положень статті 1, частини першої статті 17, частини третьої статті 22, статей 46, 48, частин першої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116 Основного Закону України, а також положень статті 6, частини другої статті 19, частини другої статті 95, частини першої статті 117, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України у взаємозв'язку з положеннями пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України, в контексті таких питань:

— чи повноважна держава встановлювати зміст та обсяг соціальних виплат залежно від її соціально-економічних можливостей;

— чи має право держава змінювати порядок і розмір 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.

Керуючись статтею 64 Закону України «Про Конституційний Суд України», висловлюю окрему думку щодо наведених позицій Конституційного Суду України.

1. Офіційне тлумачення норми права Конституційним Судом України є його інтелектуально-вольовою діяльністю, спрямованою на з'ясування розуміння, роз'яснення і трактування змісту положень Конституції і законів України. Іншими словами — це дороговказ, як правильно читати, розуміти і застосовувати закон.

Тлумачення має низку завдань різного суспільного значення і спрямування. Наприклад, у правореалізуючій діяльності — це однакове розуміння дійсного змісту норми права і правильного її застосування усіма суб'єктами суспільних

відносин, у правовиховній діяльності — розуміння суб'єктами суспільних відносин концептуальних ідей, цілей, принципів права тощо.

Філософія ж Рішення звелася лише до обґрунтування допустимості збалансувати витрати державного бюджету органами державної влади шляхом зміни порядку і розміру існуючих соціальних виплат та допомоги (фактично зменшувати соціальні гарантії громадян України), не зважаючи на положення статті 22 та інших «соціальних» статей Конституції України. Такі кроки органів державної влади обґрунтовано тезою про кризові явища в економіці або фінансові можливості держави, при цьому наведено твердження, що таке корегування соціальних витрат можна здійснювати не лише на підставі законів, а й через підзаконні нормативно-правові акти, зокрема постанови Кабінету Міністрів України.

Вдавшись до безмежного теоретизування стосовно положень статті 1, частин першої, третьої статті 95 Конституції України у системному зв'язку з положеннями статті 3, частини першої статті 17, частини третьої статті 22 та статей 46, 48 Основного Закону України (пункт 1 резолютивної частини, пункт 2 мотивувальної частини Рішення), Конституційний Суд України дійшов висновку, що всі ці положення в їх системній єдності треба розуміти так, що Україна як соціальна держава при здійсненні забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України має виходити з її фінансових можливостей.

По-перше, такими «новаціями» спотворено концептуальне спрямування і суть приписів статті 3 Конституції України щодо зобов'язань держави перед людиною як найвищою соціальною цінністю, а не навпаки — людини перед державними органами. По-друге, таке твердження потребує як мінімум розкриття такої багатоаспектної тези, як «фінансові можливості» на міжгалузевому науковому рівні, а не лише правового аналізу, що, у свою чергу, обумовлює різноманітність у її трактуванні, у тому числі поза сферою права і повноваженнями Конституційного Суду України.

Зазначивши у другому реченні пункту 1 резолютивної частини Рішення, що рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги повинні відповідати принципам пропорційності і справедливості, Конституційний Суд України мав би всебічно дослідити правову сутність цих приписів саме в умовах соціально-правових відносин в українському суспільстві, а цього не було зроблено.

Вказаний висновок не ґрунтується на докладному розкритті багатоаспектності понять «пропорційності» і «справедливості», аналізі можливості застосовувати ці принципи до всіх суспільних відносин загалом, як на те орієнтують вказані положення резолютивної частини Рішення. Багатобарвність, диференціація, індивідуалізація суспільних відносин не може бути одноманітною для всіх випадків. Наведене судом трактування має схоластичний характер.

Зазначене дає підстави для твердження, що на запитання, з якими звернулося правління Пенсійного Фонду України, відповіді у площині правового офіційного тлумачення бути не може, оскільки не визначено предмет тлумачення, що могло б бути підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі, а відкрите конституційне провадження підлягало б припиненню.

Крім того, мотивація щодо застосування принципів «пропорційності» і «справедливості» із посиланням на Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 не є переконливою, оскільки у ньому також не розкрито суті цих явищ і не наведено аргументації щодо суспільної необхідності їх застосування. До того ж наведене рішення стосувалося лише незначного за обсягом аспекту суспільних правовідносин, на підставі яких не можна було вдаватися до всеосяжного узагальнення. І вже зовсім невдалим є посилання в Рішенні і в Рішенні Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 на те, що зміна механізму реалізації соціально-економічних прав громадян може бути обумовлена необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці держави. Це вже абстрактний погляд у майбутнє! Хто ж оцінюватиме, на користь кого і як буде визначатися співмірність та пропорційність?

Дивує спроба використати для мотивації Рішення практику Європейського суду з прав людини (далі — Суд) у рішеннях: «Airey v. Ireland» від 9 жовтня 1979 року, «Kjartan Asmundsson v. Iseland» від 12 грудня 2004 року, оскільки в обох випадках вони були постановлені не на користь вказаних держав і за змістом стосувалися інших казуальних аспектів.

Рішення «Airey v. Ireland» мало вузько казуальний характер і було спрямоване проти порушень Ірландією пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) (право на справедливий суд, зокрема на доступ до нього) у зв'язку з тим, що держава відмовила заявниці у фінансуванні правової допомоги адвоката у цивільній справі. Дійсно, в пункті 26 цього рішення вказано, що «суд розуміє, що подальша реалізація соціальних і економічних прав здебільшого залежить від ситуації, особливо фінансової, яка склалася в даній державі». Однак, дискутуючи у наведеному рішенні, Суд у цьому ж пункті зазначив, що хоча він не має права вказувати державі, як вона безпосередньо може організувати правову допомогу в судах своїм громадянам, але якщо можливість такої допомоги передбачена її законодавством, а Конвенція покликана гарантувати особі реальні права, то при вирішенні цивільних справ на державу можуть бути покладені ті ж зобов'язання, які є беззаперечними під час розгляду кримінальних справ, і держава має докласти зусиль для їх виконання.

Суд у пункті 45 рішення у справі «Kjartan Asmundsson v. Iseland», говорячи про пропорційність і співмірність дій ісландського парламенту щодо внесення змін до законів, які регулюють призначення і виплату пенсій у зв'язку з втратою заявником працездатності, все ж таки дійшов висновку про порушення державою зобов'язань щодо приписів статті 1 (права власності) Протоколу № 1 до Конвенції (в цьому випадку право пенсіонера на пенсію як на власність) і присудив Ісландії виплатити заявнику 76 500 євро компенсації за завдання матеріальних і моральних збитків.

За викладених обставин вказані справи ніяк не могли бути використані як належна аргументація для зовсім протилежного погляду Конституційного Суду України на виконання державою своїх зобов'язань перед людиною у соціальній сфері.

До того ж варто підкреслити, що за будь-яких посилань на міжнародно-правові акти і навіть на мотиви в рішеннях Суду щодо соціально-економічних прав

людини слід мати на увазі, що далеко не в усіх конституціях країн Європи є тексти, аналогічні положенням частини третьої статті 22 Конституції України. Саме тому український законодавець і українські суди мають обов'язково співміряти свої акти і дії з цією нормою.

2. Не менш критичні зауваження викликає пункт 3 резолютивної частини Рішення та його мотивація. Таке тлумачення вносить розбалансування в сталу судову практику, яка з прийняттям у 1996 році Конституції України ґрунтувалась на чіткому уявленні про верховенство конституційних приписів. Крім того, Конституційний Суд України фактично вивів статус Кабінету Міністрів України на рівень законодавчого органу, зобов'язавши суди загальної юрисдикції під час розгляду соціальних справ застосовувати безпосередньо положення підзаконних актів, незважаючи на закон.

Орієнтуючись на судову практику, можна стверджувати, що більшість суддів, постановляючи свої рішення, виходили з того, що у випадку наявності законів і підзаконних нормативних актів, які містять регулятивні норми стосовно однакових або споріднених правовідносин, необхідно керуватися законами, як це передбачає частина перша статті 129 Конституції України, а не підзаконними нормативними актами.

Принцип законності, про який йдеться у статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України, перебуває в органічній сув'язі з положенням частини першої статті 129 Конституції України і його не можна трактувати відірвано від цього припису. Саме тому законодавець у процесуальних кодексах, прийнятих на основі Конституції України, акцентував увагу безпосередньо (частина сьома статті 9 вказаного Кодексу, частина восьма статті 8 Цивільного процесуального кодексу України) або опосередковано (частина сьома статті 4 Господарського процесуального кодексу України) на застосуванні аналогії закону або аналогії права при вирішенні спірних питань, вказуючи тим самим на обмеженість судів у праві (можливості) застосовувати підзаконні нормативно-правові акти.

Використання положень таких актів при вирішенні спорів у судах можливе лише у разі, якщо про це безпосередньо зазначено у відповідному законі. Тобто закон вказує, що регулювання деяких аспектів певних правовідносин здійснюється актами відповідного державного органу. Інше трактування положень пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України суперечить імперативному припису частини першої статті 129 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

В. Шишкін