

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Касмініна О.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців першого, другого, четвертого, шостого частини п'ятої статті 141 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та положень пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ (справа про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці)

У Рішенні Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 (далі – Рішення) визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення:

– частини третьої, абзаців першого, другого, третього, четвертого та першого, другого речень абзацу шостого частини п'ятої статті 141 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 7 липня 2010 року № 2453–VI<sup>1</sup> (далі – Закон № 2453) у редакції Закону України „Про забезпечення права на справедливий суд“ від 12 лютого 2015 року № 192–VIII<sup>2</sup> зі змінами, внесеними Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року № 213–VIII<sup>3</sup> (далі – Закон № 213), Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України“ від 24 грудня 2015 року № 911–VIII<sup>4</sup> (далі – Закон № 911);

– пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213 в частині скасування з 1 червня 2015 року норм щодо призначення щомісячного довічного грошового утримання відповідно до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ .

Позицію Конституційного Суду України підтримую, проте відповідно до статті 64 Закону України „Про Конституційний Суд України“ вважаю за

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41–45, ст. 529;

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України, 2015 р., №№ 18–20, ст. 132;

<sup>3</sup> Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 22, ст. 145;

<sup>4</sup> Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 5, ст. 50.

необхідне висловити певні застереження, які стосуються необхідності визнання положення третього речення абзацу шостого частини п'ятої статті 141 Закону № 2453 таким, що не відповідає частині першій статті 130 Конституції України; положення пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213 в цілому таким, що не відповідає частині першій статті 8 Основного Закону України.

1. На думку Верховного Суду України, абзац шостий частини п'ятої статті 141 Закону № 2453 в редакціях Закону № 213, Закону № 911, яким передбачено, що *„максимальний розмір щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність. Тимчасово, у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року, максимальний розмір щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати 10740 гривень. Довічне грошове утримання суддям виплачується органами Пенсійного фонду України за рахунок коштів Державного бюджету України“* не відповідає Конституції України у цілому.

Конституційний Суд України у Рішенні дійшов обґрунтованого висновку про невідповідність Конституції України положень першого і другого речень вказаного абзацу. Однак, на мою думку, він суто формально підійшов до питання про відповідність Конституції України третього речення абзацу шостого частини п'ятої статті 141 Закону № 2453 і як наслідок припинив конституційне провадження у справі в цій частині, посилаючись на відсутність

в конституційному поданні Верховного Суду України від 22 січня 2016 року правового обґрунтування його неконституційності (пункт 8 мотивувальної частини Рішення).

1.1. За змістом третього речення абзацу шостого частини п'ятої статті 141 Закону № 2453 *довічне грошове утримання суддям виплачується органами Пенсійного фонду України за рахунок коштів Державного бюджету України*. Вважаю, передбачений вказаними положеннями механізм, за яким органи Пенсійного фонду України наділені повноваженням виплачувати довічне грошове утримання (щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці), таким, що не забезпечує гарантій незалежності суддів і суперечить частині першій статті 130 Конституції України, виходячи з такого.

1.1.1. Статтею 126 Основного Закону України закріплено основоположні принципи здійснення правосуддя в Україні – незалежність і недоторканність суддів. Незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, яка забезпечується, у тому числі, гарантуванням фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, їх правового і соціального захисту (підпункт 1.1 пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004; незалежність суддів пов'язана з принципом поділу державної влади та обумовлена необхідністю забезпечувати основи конституційного ладу, права людини, гарантувати самостійність і незалежність судової гілки влади (абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

Визнаючи незалежність суддів, держава взяла обов'язок її гарантувати, зокрема, через матеріальний і соціальний захист, що включає в себе право на пенсійне та щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці. Такий висновок впливає з аналізу норм Конституції України, положень Закону № 2453.

1.1.2. Конституційний Суд України неодноразово характеризував правову природу щомісячного довічного грошового утримання і, по суті, відмежовував

(не ототожнював) її від природи пенсійних виплат. У його рішеннях прослідковується чітка позиція, за якою щомісячне довічне грошове утримання є самостійною гарантією незалежності суддів та складовою його правового статусу; є особливою формою соціального забезпечення судді, зміст якої полягає у гарантованій державою щомісячній звільненій від сплати податків грошовій виплаті, що слугує забезпеченню їх належного матеріального утримання, в тому числі після звільнення від виконання обов'язків судді; особливість щомісячного довічного грошового утримання полягає у правовому регулюванні, а також у джерелах його фінансування (абзаци п'ятий, сьомий пункту 7 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 2011 року № 18-рп/2011).

1.1.3. Відповідно до частини першої статті 130 Основного Закону України *держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів.* Даючи офіційне тлумачення зазначеної конституційної норми, Конституційний Суд України зазначив, що фінансування всіх судів в Україні повинне забезпечуватися державою виключно за рахунок коштів Державного бюджету України; у Державному бюджеті України мають визначатися окремо для всіх судів України видатки на їх утримання не нижче рівня, що надає можливість незалежного здійснення правосуддя, з подальшим забезпеченням повного і своєчасного виділення таких видатків (пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 7-рп/2010). На думку Конституційного Суду України, наведене конституційне положення передбачає фінансування щомісячного довічного грошового утримання суддів за рахунок коштів Державного бюджету України, а не Пенсійного фонду України (абзац восьмий пункту 7 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005;

абзац четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007.

Підсумовуючи наведене, слід ще раз підкреслити, що щомісячне довічне грошове утримання не є видом пенсійних виплат і, відповідно, не належить до сфери пенсійного забезпечення, а є формою соціального забезпечення суддів, яке характеризується особливостями правового регулювання й фінансування і, що найважливіше, є самостійною гарантією незалежності суддів.

1.1.4. Передбачений статтею 126 Конституції України принцип незалежності суддів, сутнісний зміст частини першої статті 130 Конституції України, правова природа щомісячного довічного грошового утримання як гарантії такої незалежності дають мені підстави бути твердо переконаним у такому.

Частина перша статті 130 Основного Закону України, вказуючи на обов'язковість джерела фінансування судів, в тому числі щомісячного довічного грошового утримання суддів, унеможлиблює розпорядження коштами Державного бюджету України, що виділяються на фінансування судів і діяльності суддів, органом виконавчої влади. Абсолютно зрозуміло, що органи виконавчої влади не в змозі забезпечити належні умови для функціонування судів і діяльності суддів, а отже, гарантувати незалежність судової гілки влади.

Цілком логічно, що належним суб'єктом, уповноваженим розпоряджатися коштами Державного бюджету в судовій гілці влади, мають бути виключно судові установи (суд як установа щодо розпорядження коштами на власне функціонування та утримання, суд як місце роботи судді для виплати йому суддівської винагороди, а суддям у відставці – щомісячного довічного грошового утримання).

Я відстоюю позицію, що саме в такому випадку буде належним чином гарантована вимога Конституції України щодо забезпечення фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, а також у виплаті щомісячного довічного утримання.

Враховуючи наведене, наголошую, що передбачене у третьому реченні абзацу шостого частини п'ятої статті 141 Закону № 2453 повноваження Пенсійного фонду України виплачувати щомісячне довічне грошове утримання, при тому що Пенсійний фонд України за своєю правовою природою є центральним органом виконавчої влади, функціональним призначенням якого є забезпечення реалізації державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню<sup>5</sup>, створює загрозу порушення гарантій незалежності не тільки суддів, а й усієї судової гілки влади.

Водночас повноваження призначати і виплачувати щомісячне довічне грошове утримання, яке за своєю сутністю не є видом пенсійних виплат і, відповідно, не належить до пенсійного забезпечення, взагалі дисонує із функціональним призначенням Пенсійного фонду України.

Слід також підкреслити, що Пенсійний фонд України формує свій бюджет за рахунок єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також коштів Державного бюджету України. Це унеможлиблює виплату суддям у відставці щомісячного довічного грошового утримання за рахунок коштів Державного бюджету України.

Резюмуючи наведене, я вважаю, що Конституційний Суд України припустився помилки усунувшись від перевірки положення третього речення абзацу шостого частини п'ятої статті 141 Закону № 2453 на предмет відповідності Конституції України, адже очевидним є те, що вказане положення, за яким виплата довічного грошового утримання суддям здійснюється органами Пенсійного фонду України за рахунок коштів Державного бюджету України, суперечить частині першій статті 130 Конституції України.

1.2. Верховний Суд України порушує перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності)

---

<sup>5</sup> Пункт 1 Положення про Пенсійний фонд України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 року № 280.

положень пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213, за якими 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/щомісячне довічне грошове утримання призначаються відповідно до законів України „Про державну службу“, „Про прокуратуру“, „Про судоустрій і статус суддів“, „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.

Погоджуюсь із позицією Конституційного Суду України щодо невідповідності вказаних положень Закону № 213 частині першій, пункту 9 частини п'ятої статті 126 Конституції України в частині скасування з 1 червня 2015 року норм щодо призначення щомісячного довічного грошового утримання відповідно до Закону № 2453. Разом з цим вважаю за необхідне висловити таке застереження.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України). Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від

протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Звертаю увагу, що одним із елементів принципу верховенства права є легітимні очікування. Вони полягають у тому, що органи державної влади, у тому числі законодавчий орган, повинні діяти узгоджено у сфері видання нормативно-правових актів (законів) і зміцнювати довіру до них шляхом запобігання прийняття необґрунтованих та свавільних рішень. Це пов'язано з тим, що суб'єкти права повинні передбачати свою правомірну поведінку і розраховувати на стабільність правового регулювання. Це не забороняє вносити зміни до зазначених актів, але при цьому держава повинна дотримуватися розумного балансу між впевненістю осіб у існуючому правопорядку та інтересами публічної політики, для забезпечення яких вносяться зміни. Відповідно до практики Європейського суду з прав людини особа може розраховувати на „легітимні очікування“ якщо вони мають суттєву основу в національному праві (пункт 35 рішення у справі „Н.К.М. проти Угорщини“ від 4 листопада 2013 року).

У Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 Конституційний Суд України вказав, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Такий підхід узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини, який, зокрема, у рішенні від 13 грудня 2001 року у справі „Церква Бесарабської Митрополії проти Молдови“ зазначив, що закон має бути доступним та передбачуваним, тобто вираженим із достатньою точністю, щоб дати змогу особі в разі необхідності регулювати його положеннями свою поведінку (пункт 109).



На мою думку, положення пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213 не відповідають вимозі ясності і визначеності правової норми. Так, у цих положеннях закріплено умову, за якої з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб зі спеціальним статусом („яким пенсії/щомісячне довічне грошове утримання призначаються відповідно до законів України „Про державну службу“, „Про прокуратуру“, „Про судоустрій і статус суддів“, „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), а саме „неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах“. При цьому у пункті 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213 не конкретизовано, про яких осіб ідеться та які норми наведених законів України скасовуються з 1 червня 2015 року. Тобто з набранням чинності Закону № 213, зокрема його зазначених положень, стане незрозумілим, які положення яких законів скасовуються (втрачають чинність), а які залишаються чинними, в результаті чого певна категорія осіб позбавляється можливості знати свої права.

За таких обставин можна дійти висновку, що зазначена норма порушує механізм правового регулювання та суперечить принципам правової визначеності й легітимних очікувань, які є елементами верховенства права, а це свідчить про порушення частини першої статті 8 Конституції України.

Таким чином, Конституційний Суд України мав усі правові підстави, щоб перевірити положення пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213 на предмет відповідності частині першій, пункту 9 частини п'ятої статті 126 Конституції України, а також її статті 8 Основного Закону України в цілому, оскільки у вказаних приписах Закону № 213 передбачено скасування призначення за спеціальними законами не тільки щомісячного довічного грошового утримання суддів, а й пенсійного забезпечення інших

службовців, зокрема державних службовців, прокурорів, працівників дипломатичної податкової, митної служб. На мою думку, саме такий підхід однозначно відображав би утвердження принципу справедливості в державі стосовно кожної людини.

Суддя

Конституційного Суду України

**О.В. КАСМІНІН**