

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Вдовіченка С. Л. стосовно Ухвали Конституційного Суду України від 21 травня 2015 року № 21-у/2015 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпунктів 2–14 пункту 4, підпунктів 2, 6, 7 пункту 6, пунктів 9, 10, 12, підпункту 3 пункту 18, підпункту 2 пункту 22, пунктів 23, 24, підпунктів 3, 4 пункту 25, пунктів 26, 33, 34 розділу I, пункту 11 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“

Конституційний Суд України Ухвалою від 21 травня 2015 року № 21-у/2015 (далі – Ухвала) відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпунктів 2–14 пункту 4, підпунктів 2, 6, 7 пункту 6, пунктів 9, 10, 12, підпункту 3 пункту 18, підпункту 2 пункту 22, пунктів 23, 24, підпунктів 3, 4 пункту 25, пунктів 26, 33, 34 розділу I, пункту 11 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі – Закон) на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, цим законом; неповідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Не погоджуючись з обґрунтуванням мотивів відмови у відкритті конституційного провадження у справі, викладеним в Ухвалі, вважаю за необхідне висловити окрему думку.

1. У підпункті 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Ухвали зазначено, що народні депутати України не навели правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності окремих положень Закону, оскільки порівняння чинних положень законів України та їх попередніх редакцій, цитування деяких

приписів Конституції України, правових позицій Конституційного Суду України та оспорюваних норм законів України не є правовим обґрунтуванням неконституційності останніх у розумінні пункту 4 частини першої статті 39, частини першої статті 71 Закону України „Про Конституційний Суд України“. При цьому Конституційний Суд України послався не на правову позицію, викладену в його рішенні, а на процесуальні ухвали від 27 грудня 2011 року № 66-у/2011, від 27 березня 2013 року № 10-у/2013.

Виникає питання, що вважати правовим обґрунтуванням тверджень щодо неконституційності правового акта (його окремих положень) і як суб'єкту права на конституційне подання мотивувати таку неконституційність, адже ні в Законі України „Про Конституційний Суд України“, ні в Регламенті Конституційного Суду України не закріплено визначення „правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності“. Немає такого визначення і в рішеннях Конституційного Суду України.

Оспорюваними положеннями Закону (підпункти 2–14 пункту 4 Розділу І) внесено зміни до ряду положень Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ і деякі положення виключено. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що такими змінами звужено зміст і обсяг соціальних прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема права на першочергове щорічне безплатне забезпечення санаторно-курортними путівками або путівками на відпочинок шляхом надання щорічної грошової допомоги для компенсації вартості путівок через безготівкове перерахування санаторно-курортним закладам чи закладам відпочинку, які мають ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, за надання послуг із санаторно-курортного лікування або відпочинку чи одержання, за бажанням, грошової компенсації у розмірі середньої вартості путівки в Україні тощо. Як вважають народні депутати України, звуження змісту та обсягу гарантій на соціальний захист постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, скасування компенсацій і пільг унеможливорює відновлення втраченого

здоров'я, належне лікування, оздоровлення постраждалих і суперечить статті 16 Конституції України, згідно з якою забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

Автори клопотання, обґрунтовуючи твердження про неконституційність вказаних положень Закону, навели у конституційному поданні відповідні норми Конституції України (статті 1, 3, 16, 22, 46, 49, 50), правові позиції Конституційного Суду України, викладені в рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, свої висновки щодо звуження Законом обсягу і змісту соціальних прав громадян, а також звернули увагу на міжнародні акти: Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Європейську соціальну хартію в редакції 1996 року, які після ратифікації стали частиною національного законодавства України (сторінки 2–4, 9–12, 18–20 конституційного подання).

Конституційний Суд України неодноразово висловлював правову позицію, за якою позбавлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, прав на безплатне надання або забезпечення пільговою санаторно-курортною путівкою, грошову компенсацію у розмірі середньої вартості путівки в Україні тощо, суперечить статтям 16, 46, 49 Конституції України (рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008).

В Ухвалі Конституційний Суд України послався на свою правову позицію, згідно з якою Кабінет Міністрів України наділений правом встановлювати порядок та розміри соціальних виплат у випадках, визначених законом; передбачені соціально-економічні права не є абсолютними, а розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави. Однак, у цьому випадку йдеться не лише про звуження обсягу, а й про

скасування певного конституційного права, що є неприпустимим, оскільки згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат та допомоги є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність права на соціальний захист.

Аналогічні зміни і доповнення внесені Законом і до законів України „Про освіту“, „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту“, „Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні“, „Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні“, „Про професійно-технічну освіту“, „Про загальну середню освіту“, „Про охорону дитинства“ та інших, що також, на мою думку, не можна було залишити без розгляду по суті.

Таким чином, вважаю, що в конституційному поданні викладено правові аргументи та стверджується про неконституційність конкретних положень Закону, а отже, автори клопотання дотримали вимог пункту 4 частини другої статті 39, частини першої статті 71 Закону України „Про Конституційний Суд України“.

2. У підпункті 2.2 мотивувальної частини Ухвали Конституційний Суд України дійшов висновку, що оспорювані положення підпунктів 3, 5, 6 пункту 4, підпунктів 2, 7 пункту 6, пунктів 9, 10, підпунктів 1, 2 пункту 12, підпункту 3 пункту 18, підпункту 2 пункту 22, пункту 24, підпунктів 3, 4 пункту 25, підпунктів 1, 2 пункту 26, підпункту 1 пункту 34 розділу I Закону є нечинними, оскільки пунктом 11 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону встановлено, що „норми цього закону в частині вилучення пільгового проїзду окремих категорій громадян набувають чинності з 1 червня 2015 року, крім норм щодо забезпечення пільговим проїздом інвалідів I та II групи, дітей-інвалідів, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, учнів із малозабезпечених сімей та осіб, які їх супроводжують і які супроводжують інваліда I групи, учасників бойових дій“, а відповідно до пункту 2 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону його норми в частині врахування

середньомісячного сукупного доходу сім'ї при наданні пільг набувають чинності з 1 липня 2015 року.

Конституційний Суд України вирішив, що оскільки його юрисдикція поширюється лише на чинні нормативно-правові акти (їх окремі положення), то це питання йому невідоме.

Важко погодитися із вказаним твердженням з огляду на таке.

„Чинність закону“ і „дія закону“ є різними моментами законодавчого процесу¹, і Конституційний Суд України мав звернути увагу на це під час розгляду справи.

Поняття „чинність закону“ та „дія закону“ застосовуються та розмежовані в Конституції України, зокрема в статтях 8, 57, 58, 94 та 152.

Аналіз процедури промульгації законів свідчить про те, що чинність закону – це юридична передумова дії закону, яка означає наявність у закону юридичної сили. Чинність закону надає йому нормативної обов'язковості в системі законодавства, юридичної властивості підпорядковувати дію відповідних нормативно-правових актів нижчого рівня.

Чинність закону безпосередньо не спричиняє виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, передбачених законом, фактично вони пов'язуються з дією закону, початок якої може збігатися з моментом набрання законом чинності, а може бути відтермінований (наприклад, закон може набирати чинності з дня його офіційного опублікування і вводитися в дію з точно визначеної календарної дати, а окремі його положення – значно пізніше цієї дати). Чинність закону іноді пов'язують із чітким визначенням часових, просторових (територіальних) і суб'єктних меж його дії. Однак це не означає, що закон є чинним тільки на час його дії, у межах території його дії і тільки для кола суб'єктів, на яких ця дія поширюється. Закон

¹ Див., наприклад: Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – С. 214–215; Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К.: Юридична думка, 2012. – С. 995; Теплюк М. Уведення закону України в дію: проблема правового регулювання // Віче. – 2009. – № 4. – С. 34–36; Теплюк М. Чинність і дія норм права в теорії „чистого правознавства“ Г. Кельзена / М. Теплюк // Юридична Україна. – 2012. – № 3. – С. 4–8; Шуліма А. О. „Чинність“ та „дія“ закону: розмежування понять / А. О. Шуліма // Держава і право: зб. наук. пр.: Юрид. і політ. науки. – К., 2011. – Вип. 51. – С. 60–70.

є чинним, доки не втрачає чинності або вона не припиняється в установленому порядку (однак може залишатися джерелом права для правовідносин, що почалися до втрати цим законом чинності, тобто має ультраактивну (переживаючу) дію).

Чинність закону (його окремих положень) припиняється в цілому або в окремій частині: а) законодавчим органом, шляхом прийняття відповідного закону (про внесення змін до закону, вилучення положень закону тощо); б) за рішенням Конституційного Суду України у разі визнання неконституційним закону або окремих його положень. Визнання закону таким, що втратив чинність, припиняє його дію в повному обсязі. Припинення чинності окремих положень закону не призводить до припинення його чинності загалом і не припиняє дії закону в чинній частині. Тимчасове зупинення дії закону чи окремих його положень не припиняє чинності закону; після закінчення строку, на який зупинено їх дію, ця дія поновлюється автоматично.

Метою відтермінування вступу в дію закону може бути, наприклад, створення умов для впровадження системно-комплексного, синхронного, скоординованого підходу до реформування певної сфери суспільних відносин, забезпечення одноетапного початку роботи нових об'єктів, структур тощо, надання можливості суб'єктам правовідносин оскаржити в судовому порядку певні положення чинного, але ще не діючого обтяжуючого закону щоб забезпечити довіру суб'єкта до майбутнього правового регулювання.

Отже, вироблені наукою поняття „чинність закону“ та „дія закону“ не завжди послідовно й однозначно застосовуються в юридичній практиці та законотворчості, про що свідчать непоодинокі юридичні колізії й конфлікти. На жаль, вони досі не мають чіткого нормативного закріплення в законодавстві України, не стали надбанням законодавчої техніки.

По суті, законодавець у розділі III „Прикінцеві положення“ Закону мав на меті відтермінувати введення в дію окремих його положень, а не надати їм чинності в майбутньому. У цьому випадку він мав розвести в названому розділі Закону набрання ним чинності в цілому одномоментно та введення в дію окремих його положень поетапно.

Чинна редакція пунктів 1, 2, 11 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону дає підстави для сумнівів щодо дотримання Верховною Радою України вимог законодавчої техніки, оскільки відбулося змішування понять „чинність закону“ та „дія закону“. Конституційний Суд України фактично помилково погодився з цим.

Таким чином, враховуючи викладене, вважаю, що Конституційний Суд України помилково відмовив у відкритті конституційного провадження у справі із зазначених в Ухвалі підстав, він мав розглянути справу по суті та прийняти відповідне рішення.

Суддя
Конституційного Суду України

С. Л. ВДОВІЧЕНКО