ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі – Рішення), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія й аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі – Закон № 76) мають суб'єктивний та відносний характер;

усвідомлюючи необхідність субстанційно-онтологічного аналізу для визначення помилок, недоліків та недосконалостей, які містяться в Рішенні;

користуючись правом на окрему думку, наданим статтею 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“;

вважаю за необхідне висловити такі **заперечення** щодо застосованої методології та концепції Рішення:

I. Заперечення щодо методології Рішення

1. Конституційний Суд України помилково відкрив конституційне провадження у цій справі з огляду на таке.

Практика, за якою Конституційний Суд України, незалежно від фактичних обставин справи, сам формулює остаточний варіант

конституційного подання, суперечить доктрині конституційного контролю та Закону України „Про Конституційний Суд України“, оскільки він стає суб’єктом права на конституційне подання до самого себе. У статті 51 Закону України „Про Конституційний Суд України“ визначено нормативні вимоги до конституційного подання, а суб’єкт права на конституційне подання лише формулює його зміст відповідно до цих вимог. Таким чином, Конституційний Суд України, самостійно встановлюючи остаточний зміст конституційного подання, перетворюється на суб’єкта права на конституційне подання, який на власний розсуд відкриває провадження у справі. Згідно з доктриною конституційного контролю наділення органу конституційного контролю правом здійснювати такий контроль на власний розсуд не відповідає його місцю в системі поділу державної влади та призводить до серйозних зловживань (досвід Конституційного Суду Республіки Білорусь до 1996 року). Така практика суперечить статті 50, частині третій статті 51 Закону України „Про Конституційний Суд України“.

2. Народні депутати України оспорюють конституційність підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону № 76, яким внесено зміни до Закону України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 28 лютого 1991 року № 796–XII зі змінами (далі – Закон № 796). Як нормативний акт Закон № 76 має допоміжний характер, оскільки ним змінено (доповнено або викладено в новій редакції) положення Закону № 796 (зокрема, частину третю статті 22, частину другу статті 24, частину сьому статті 30, статті 53, 60). У цій частині призначення Закону № 76 полягає у трансформації (зміні, доповненні) положень базового закону, тобто Закону № 796, який безпосередньо регулює суспільні відносини щодо пільг, компенсацій і гарантій.

Положення Закону № 76 перебувають у відриві від положень Закону № 796, до якого внесено зміни, що унеможливлює їх цілісне сприйняття у взаємодії норм закону та в системі законодавства, яке регулює

відповідну сферу суспільних відносин, при вирішенні питання щодо конституційності оспорюваних положень.

Народні депутати України повинні були порушити питання щодо конституційності положень Закону № 796 з урахуванням змін, внесених Законом № 76.

У конституційному поданні, однак, оспорюється конституційність положень Закону № 76, яким внесено зміни до Закону № 796, що безпосередньо регулює суспільні відносини.

Законом № 76 (підпунктами 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I) внесено зміни до Закону № 796, зокрема виключено пункт 2 частини першої статті 21, пункти 2 і 13 частини першої статті 22, статтю 23, у частині першій статті 24 – слова і цифри „і пунктом 2 статті 23“, пункти 1, 3, 5, 6, 8, абзац другий пункту 10, пункт 12 частини першої статті 30, статті 31, 37, 39, 45. У цій частині Закон № 76 має самостійне значення, оскільки скасовує норми базового закону, тому звернення до Закону № 796 не потрібне.

II. Заперечення щодо концепції Рішення

1. Конституційний Суд України в Рішенні буквально визначив, що відповідно до статті 16 Конституції України держава не може скасовувати норми, які вона ж встановила щодо соціальної групи осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи. Таким чином, законодавець встановив заборону стосовно можливості будь-якого іншого регулювання відносин у цій сфері, окрім як збереження або підвищення соціальних зобов'язань держави щодо вказаної соціальної групи.

Із Рішення випливає, що є окрема соціальна група осіб в Україні, стосовно якої діють виключні, спеціальні соціальні стандарти. Конституційний Суд України також підтвердив, що, наприклад, першочергове обслуговування таких осіб в мережі спеціалізованих магазинів продуктовими наборами та побутовою технікою є стандартом, який

забезпечує їх гарантії як осіб, що постраждали від Чорнобильської катастрофи.

При цьому очевидним є факт, що окремі положення Закону № 796 у процесі розвитку суспільства застаріли та втратили свою актуальність. Ідеться, зокрема, про положення щодо першочергових зубопротезування, забезпечення санаторно-курортними путівками, придбання промислових товарів підвищеного попиту, позачергового встановлення телефону тощо. Законодавче закріплення певних соціальних гарантій було історично обумовлено особливостями „совєцької" системи перерозподілу благ, яка не відповідає і не може відповідати соціальному та економічному базису сучасного суспільства й основним засадам лібералізму. У законодавчих актах мають міститися не уявлення законодавця про соціальну справедливість, а соціальні гарантії та блага з урахуванням принципу відповідності.

Аналіз Рішення свідчить про те, що концептуальною помилкою, закладеною в ньому, є зіставлення суспільних відносин, які мають окремі ознаки конституційних прав, однак не є суб'єктивними правами взагалі та конституційними зокрема, оскільки належать до зобов'язань держави, а саме пільг, компенсацій і гарантій. Встановлення пільг, компенсацій і гарантій лежить у площині доцільності та розсуду законодавчої влади, вона може їх встановлювати або скасовувати залежно від обраного політичного курсу та/або економічної ситуації в державі. Очевидно, що зобов'язання держави прямо залежать від її економічної спроможності, а отже, від можливості їх виконувати. З огляду на це повноваження законодавчої та виконавчої влади полягають у корекції зобов'язань держави, у тому числі шляхом внесення змін до законодавства.

Конституційний Суд України уникнув сутнісного аналізу ситуації з соціальними преференціями і суперечностями „совєцького" підходу та практики розвинених демократій із ліберальною економікою, у яких такі преференції є монетизованими (тобто компенсація виплачується в грошовому еквіваленті), а не у вигляді послуг, та цільовими (продуктові

талони (wic program) можна використати лише на покупку продуктів), а також мають компенсаторний характер для забезпечення гідного життя. З цієї точки зору „першочергове обслуговування в мережі спеціалізованих магазинів продуктовими наборами та побутовою технікою“ є відвертим „совєцьким“ анахронізмом, що суперечить не тільки принципам ліберальної економіки, але й Конституції України.

Таким чином, Конституційний Суд України, визнаючи неконституційною практику законодавця, фактично визнав конституційним „совєцький“ підхід до регулювання відносин у сфері захисту осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи.

Окрім цього, такий підхід Конституційного Суду України суперечить практиці Європейського суду з прав людини, який чітко й однозначно встановив, що „реалізація соціальних та економічних прав здебільшого залежить від ситуації, особливо фінансової, яка склалася в даній державі“ (рішення у справі „Ейрі проти Ірландії“ (Airey v. Ireland) від 9 жовтня 1979 року), а також допустимості „розумного та співмірного зниження“ розмірів соціальних виплат (рішення у справі „Кйартан Асмундсон проти Ісландії“ (Kjartan Asmundsson v. Iceland) від 12 жовтня 2004 року).

2. Конституційний Суд України вкотре відійшов від своєї практики, яка стосується осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, без пояснення причини такого відходу.

Ідеться про пункт 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій, у якому чітко вказано, що позбавлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, права на безплатне надання або забезпечення пільговою санаторно-курортною путівкою (для осіб, віднесених до категорій 3 і 4), грошову компенсацію у розмірі середньої вартості путівки в Україні (для осіб, віднесених до категорії 2), одержання

безпроцентних або надання пільгових позик суперечить вимогам статей 16, 46, 49 Конституції України, є неконституційним.

Таким чином, у 2002 році Конституційний Суд України пов'язував гарантії цієї соціальної групи з дотриманням статей 16, 46 та 49 Конституції України, а наразі – виключно її статті 16, не встановивши жодних нових обставин щодо реалізації соціальної політики у цій сфері. Справи є ідентичними в аспекті категорій осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи (категорії 3 і 4). Причини принципової зміни підходу, який наразі базується виключно на буквальному тлумаченні статті 16 Конституції України, невідомі. При цьому в Рішенні попередня практика замовчується, однак не заперечується, чим створюється контрадикція між рішеннями одного органу з одного питання.

Слід також мати на увазі, що позиція суб'єкта законодавчої ініціативи базується на цілком раціональних та конституційних аргументах стосовно того, що виплати мають бути осмислені кожного разу на предмет платоспроможності і соціальної справедливості. І в цьому аспекті одним із визначальних елементів регулювання суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, а також гарантування права кожного на достатній життєвий рівень. Законодавець у цьому випадку врахував не лише голе співвідношення законодавчого регулювання з принципами статті 16 Конституції України і принципами соціальної політики, характерними для Конституції України 1996 року, але й те, наскільки таке регулювання вплинуло на статус осіб, щодо яких воно здійснюється, тобто чи змінився принципово цей статус. А він принципово не змінився, і Конституційний Суд України не врахував цього важливого факту. Отже, нічого неконституційного в тому, що законодавець намагається таким чином регулювати суспільні відносини, немає.

Слід також зазначити, що підхід законодавця в Законі № 76 цілком узгоджується з попередньою практикою Конституційного Суду України.

Так, у Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 Конституційний Суд України підкреслив, що одним із визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави (абзац сьомий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходив з того, що додержання конституційних принципів соціальної правової держави, верховенства права обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України. При цьому принцип збалансованості бюджету Конституційний Суд України розглядав як один із визначальних поряд із принципами справедливості та пропорційності, тобто розмірності у діяльності органів державної влади, зокрема, у процесі підготовки, прийняття та виконання державного бюджету на поточний рік.

Юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені у рішеннях від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 та від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012, треба розглядати тільки в системному порядку.

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 дійшов висновку, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними; механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства; крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави (абзац десятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України у Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 наголосив, 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 неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України (абзац дев'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, підхід законодавця щодо регулювання пільг цілком узгоджується як з Конституцією України, так і з попередньою практикою Конституційного Суду України.

Отже, практика законодавця щодо раціональної корекції пільг є конституційною.

Суддя
Конституційного Суду України **І. Д. СЛІДЕНКО**