

## ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини сьомої статті 43, першого речення частини першої статті 54 Закону України „Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб“**

*Зважаючи* на наявність Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини сьомої статті 43, першого речення частини першої статті 54 Закону України „Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб“ від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016 (далі – Рішення), прийнятого більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

*констатуючи* той факт, що застосовані методологія і аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність – положень Закону України „Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб“ від 9 квітня 1992 року № 2262–XII зі змінами (далі – Закон), а саме: частини сьомої статті 43, згідно з якими максимальний розмір пенсії (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 пенсії (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; першого речення частини першої статті 54, відповідно до яких тимчасово, у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року, особам (крім інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи, ветеранів військової служби та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту“), які працюють на посадах та на умовах, передбачених законами України „Про

державну службу“, „Про прокуратуру“, „Про судоустрій і статус суддів“, призначені пенсії/щомісячне довічне грошове утримання не виплачуються, – має 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 64 Закону України „Про Конституційний Суд України“;

*вважаю* за необхідне висловити наступні **заперечення** щодо Рішення:

## **I. Заперечення мотивації Рішення**

1. Конституційний Суд України концептуально вибудовує мотивацію Рішення на тому, що „... забезпечення державою соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей є пріоритетними та мають безумовний характер. Тобто заходи, ... не можуть бути скасовані чи звужені“. Однак не наводить жодного аргументу – формально-логічного, правового, політичного – щодо такого висновку. При цьому слід зауважити, що прямого зв’язку між соціальним захистом осіб, які перебувають на службі у Збройних Силах України, та безумовним характером соціальних зобов’язань щодо них з боку держави немає. У частині п’ятій статті 17 Конституції України йдеться про соціальний захист осіб, що перебувають на службі в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. Очевидно, що у зазначеному випадку Конституція України виділяє цих осіб у окрему категорію, однак говорити про пріоритетність або безумовний характер такого роду зобов’язань ніяких підстав немає. Стверджувати про таке означає як мінімум суттєво обмежувати можливість регулювати цю сферу суспільних відносин парламентом. Такий підхід у свою чергу суперечить положенням статей 85 та 92 Конституції України щодо повноважень Верховної Ради України та

виключно законодавчого регулювання суспільних відносин. Вказані статті ніяких обмежень подібного характеру не встановлюють.

2. Відсутність будь-якої парадигмальної логіки від аристотелевої до суперсучасної – тризначної – простежується і в подальших мотиваційних висновках Рішення. Конституційний Суд України визнав такими, що суперечать Конституції України, положення частини сьомої статті 43, першого речення частини першої статті 54 Закону. Такий висновок пов'язується з сентенцією про пріоритетність та безумовний характер зобов'язань. Однак навіть етимологічно пріоритетність означає першочерговість, переважне право. Очевидно, що ніякого зв'язку пріоритетність з неконституційністю цих статей не має. Безумовний означає нічим не обмежений або повний, беззастережний. Такий підхід порушує фундаментальний принцип правової держави – верховенство права, оскільки за умов його справжнього, а не позірного верховенства, законотворчість не може бути ні нічим не обмеженою, ні беззастережною. Власне Конституція України містить цілу низку обмежень законодавчої діяльності: від зобов'язання діяти у спосіб, передбачений Конституцією та законами України (стаття 19), до того, що права і свободи визначають зміст і спрямованість діяльності держави, і людина загалом, а не лише військовослужбовці, є найвищою соціальною цінністю (стаття 3). Сповідуючи такий підхід, Конституційний Суд України фактично встановив „пріоритетність і безумовність“ статті 17 над статтею 3 Конституції України, що очевидно не відповідає дійсності.

3. Декілька визначальних чинників обумовлюють особливість цього казусу. Однак жоден з них не був врахований Конституційним Судом України.

По-перше, обмежено часові проміжки дії норм, які підлягають конституційному контролю. У цьому випадку з 1 січня по 31 грудня

2016 року. Конституційному Суду України слід було визначитись, чи має ця справа значення виключно для бюджетного року чи ні? Чи можливо в межах цієї справи сформулювати загальний принцип, і на підставі цього принципу подібні відносини в майбутньому могли б регулюватися інакше? Іншими словами, чи можна сформулювати такий принцип, який би не дозволив законодавцю в майбутньому маніпулювати нормами або створювати такі норми, які евентуально порушать певні норми Конституції України, характерні для цих суспільних відносин. Зважаючи на ту практику, яка є на сьогодні і яка була останні роки, можна сказати, що такий принцип створити у Конституційному Суді України не можна.

У Конституційного Суду України немає ніяких засобів, окрім як рекомендації законодавцю до певної міри визначатися тим чи іншим чином. Однак законодавець не зобов'язаний і, як показує практика, не дотримується цих рекомендацій Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України оприлюднив Рішення 23 грудня 2016 року, тобто за 8 днів до закінчення дії оспорюваних норм. При цьому ніяких загальних застережень щодо подібної практики Верховної Ради України він не зробив. А доктринальні висновки в кращому випадку мають відносний характер. Таким чином, ми маємо справу з типовим рішенням „pro forma“. Очевидно, що авторитет Конституційного Суду України від такого роду рішень явно не зросте.

По-друге, саме солідарна пенсійна система визначає суть суспільних відносин цього казусу. Однак Конституційний Суд України відмовився досліджувати особливості солідарної пенсійної системи в контексті проблеми обмеження верхньої межі пенсій та альтернативи „пенсія“ або „заробітна плата“ для працюючих пенсіонерів. Такий підхід заклав непевність та невизначеність щодо висновків Конституційного Суду України про неконституційність відповідних статей Закону.

Одна з основних функцій Конституційного Суду України, яка є іманентною для будь-якого органу конституційного контролю, – це сприяння соціальній злагоді. Конституційний Суд України є інструментом, який забезпечує нормальне і безконфліктне функціонування соціуму шляхом своїх специфічних методів впливу на правову систему і систему норм, які функціонують в цій правовій системі, наближення цієї системи норм до її ідеального стану. Конституційний Суд України відслідковує ті норми, які є неконституційними, і забезпечує таким чином ієрархію норм та їх нормальне функціонування.

Чи сприяє вирішення проблеми такого казусу цій функції конституційного контролю? Питання, яке так і не було досліджене в цій справі, – це питання особливостей функціонування солідарної пенсійної системи, що є прямим наслідком тієї системи, яка функціонувала в советський період. Основна суть цієї системи – всі хто працює шляхом внесків формують фонд і з цього фонду потім розподіляються кошти у вигляді відповідних пенсій тим особам, які мають право на пенсії.

Яким чином будуть сприяти соціальній злагоді підходи, які намагається закласти Конституційний Суд України у цій справі? Для заробітної плати в Україні характерно те, що вона відрізняється надзвичайними екстремумами: мінімальна – максимальна заробітна плата. Другий фактор впливу – низька мінімальна почасова заробітна плата. Це має наслідком значну соціальну диференціацію, яка явно не сприяє соціальній злагоді.

Що Конституційний Суд України зробив у цій справі? Він встановив, що не може бути верхньої межі у пенсіях при солідарній системі для окремих категорій осіб. Якби військовослужбовці самі формували свої пенсії, і їм з цього пенсійного фонду потім виплачувалися пенсії, проблеми б не було. Але платять всі, в тому числі і санітарки, і вчителі, які отримують наднизьку заробітну плату. Отже, мова йде про генералів, які отримують надвисоку пенсію, і

санітарок, які отримують наднизьку. Чи буде це сприяти соціальній згоді? Аж ніяк.

Проблема, дослідження якої уникнув Конституційний Суд України, криється у підході, природі явища. Всі держави, які намагаються трансформувати свої пенсійні системи і системи соціального забезпечення, переходять від типового радянського способу, характерного для України, до більш-менш симбіотичних, які хоча б в загальних рисах відповідають принципам ринкової економіки.

Чи вирішується ця проблема, власне, для військовослужбовців? Чи вирішується проблема загалом? Ми маємо справу з типовим законодавчим розсудом. Цей розсуд має не зовсім прийнятний вигляд у співставленні з Конституцією України, сукупною дією її норм про права людини. Однак такий спосіб вирішення проблеми ніяк не порушує законодавчих повноважень парламенту, в т.ч. у частині розсуду і доцільності в регулюванні певних суспільних відносин.

Як результат, Конституційний Суд України самостійно створив проблему і не адекватно її вирішив.

Суддя  
Конституційного Суду України

**І. Д. СЛІДЕНКО**