

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Городовенка В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України „Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні“

У Рішенні Конституційного Суду України (Другий сенат) від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020 у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України „Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні“ від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі – Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України „Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні“ від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі – Закон).

Погоджуючись із резолютивною частиною Рішення, маю зауваження у концептуальному сенсі до його мотивувальної частини. У зв'язку із цим на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Рішення.

1. Як вбачається з аналізу мотивувальної частини Рішення, неконституційність положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону щодо скасування права на вихідну допомогу суддям, які мали право на відставку, обґрунтована Конституційним Судом України у зв'язку з суперечністю цього положення Закону частині першій статті 8 Конституції України з огляду на

його невідповідність принципів верховенства права у частині, що стосується легітимних очікувань особи. Фактично єдиним аргументом зазначеного висновку стала констатація у Рішенні явно недостатнього перехідного періоду між опублікуванням Закону та набранням чинності оспорюваним положенням Закону (менше одного дня), щоб судді, які на момент набрання чинності Законом мали право на вихід у відставку, але продовжували перебувати на посаді судді, змогли адаптуватися до законодавчих новел та скоригувати свої дії для реалізації права на відставку і, відповідно, отримати вихідну допомогу в розмірі, встановленому законодавством до внесення змін Законом.

Дійсно, у контексті принципу верховенства права у певній ситуації законодавець повинен передбачити достатній *vacatio legis*, тобто визначити перехідний період у вигляді розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності, щоб особи, яких стосуються зміни у юридичному регулюванні, змогли адаптуватися до таких змін. Про це наголошував і Конституційний Суд України в абзаці п'ятому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, сформулювавши також критерії щодо тривалості такого перехідного періоду. Щоправда, як вбачається із зазначеного рішення, Конституційний Суд України здійснив перевірку одного з оспорюваних законодавчих приписів в означеному аспекті на відповідність принципу верховенства права лише після того, як встановив, що скасоване таким приписом право на достроковий вихід на пенсію, яке до цього мали громадяни похилого віку, було гарантією ефективної реалізації конституційних прав громадян, закріплених у статтях 46, 48 Основного Закону України. Тобто необхідність забезпечення законодавцем достатнього *vacatio legis* пов'язана із легітимними очікуваннями особи на реалізацію нею саме її конституційних прав, свобод, гарантій, які і зумовлюють її конституційно виправдані сподівання на можливість адаптації до змін у своєму юридичному статусі.

Європейський суд з прав людини застосовує процедурну вимогу *vacatio legis* в аспекті перевірки правомірності втручання держави у конвенційні права і свободи людини, як приклад можна навести його рішення у справі „ТОВ „Світ розваг“ та інші проти України“ від 27 червня 2019 року. Утім аналіз цього рішення дає підстави стверджувати, що вказана вимога не є самостійним критерієм оцінки перевірки втручання держави, яке полягало в анулюванні ліцензій на гральний бізнес в Україні, у конвенційне право власності особи, а застосовується щодо встановлення пропорційності такого втручання. Європейський суд з прав людини у § 180, § 181 наведеного рішення підсумував, що „застосований до заявників захід був непропорційним, перш за все, через якість процесу прийняття рішень, який призвів до його застосування, відсутність будь-яких компенсаційних заходів, навіть щодо прямих витрат, встановлених самою державою, та відсутність належного перехідного періоду“; „отже, було порушено статтю 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку зі способом, у який ліцензії заявників було анульовано“¹.

На мій погляд, принаймні вказане та сама специфіка законодавчих процесів щодо забезпечення своєчасного внесення законодавчих змін відповідно до суспільних і державних потреб свідчать про те, що невідповідність закону процедурній вимозі *vacatio legis* не є автономним критерієм порушення конституційного принципу верховенства права, якщо не відбулося втручання законодавця у конституційні права, свободи чи гарантії особи та відсутні її легітимні очікування, які обумовлені саме змістом цих прав, свобод, гарантій.

У Рішенні перевірка оспорюваного положення Закону на відповідність процедурній вимозі *vacatio legis* відбулася без встановлення втручання у жодне конституційне право, свободу, гарантію особи, оскільки право судді на вихідну допомогу при виході у відставку, яке і було скасоване вказаним положенням, Конституційний Суд України не відніс ані до конституційних гарантій

¹Рішення Європейського суду з прав людини у справі „ТОВ „Світ розваг“ та інші проти України“ від 27 червня 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e05

незалежності суддів, ані до передбачених Конституцією України соціальних прав громадян чи їх інших конституційних прав. За такою логікою будь-які встановлені законом можливості особи, навіть якщо вони не є складовими її конституційних прав, свобод, гарантій, фактично обумовлюють у неї легітимні очікування щодо їх подальшої реалізації, у тому числі і у разі змін в юридичному регулюванні стосовно таких можливостей. Це не сприяє якісному, своєчасному впровадженню необхідних у суспільстві та державі законодавчих змін, а в окремих випадках може взагалі призвести до блокування розсуду законодавця щодо таких змін усупереч Конституції України.

2. Вважаю, що в аспекті цього конституційного спору, який виник на підставі конституційних скарг суддів щодо захисту їх прав на вихідну допомогу при виході у відставку, наявність порушення таких прав слід розглядати з огляду на систему передбачених Конституцією України гарантій незалежності судді, яка і уособлює більшість його конституційних прав на соціальний захист як громадянина.

Варто зазначити, що Конституцією України прямо не закріплено переліку прав судді щодо належного матеріального та соціального забезпечення, які належать до гарантій незалежності судді і поглинаються системою цих гарантій.

Разом із тим існуюча практика Конституційного Суду України свідчить про те, що належне матеріальне та соціальне забезпечення судді (зокрема, суддівська винагорода, щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці), яке має гарантувати здійснення справедливого, незалежного, безстороннього правосуддя, є складовою конституційно-правового статусу судді, важливою гарантією його незалежності у розумінні статті 126 Конституції України; не допускається зниження рівня гарантій незалежності суддів². Така практика сформована із урахуванням низки міжнародних

² Див., зокрема, рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020.

стандартів щодо гарантування незалежності суддів у вигляді їх належного матеріального і соціального забезпечення³.

Таким чином, належне матеріальне та соціальне забезпечення судді як конституційна гарантія його незалежності імпліцитно встановлена у Конституції України, яка не містить виключного переліку прав судді щодо такого забезпечення. Не сформулював такого переліку і Конституційний Суд України, який, власне, і конкретизує втілені у нормах Основного Закону України вказані права судді.

Тому, насправді, не існувало перепон визначити у Рішенні право судді на вихідну допомогу при виході у відставку, скасоване оспорюваним положенням Закону, імпліцитно визнаним на конституційному рівні соціальним правом судді як гарантії його незалежності, якби Конституційний Суд України (Другий сенат) спромігся б встановити зміст цього права та не сприйняв вузько юридичну позицію стосовно розуміння вихідної допомоги судді, висловлену раніше у Рішенні Конституційного Суду України від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013. Натомість, посилаючись на таку юридичну позицію, Конституційний Суд України (Другий сенат) підсумував у Рішенні, що за своєю юридичною природою вихідна допомога є додатковою гарантією матеріального забезпечення судді у разі його виходу у відставку, а її розмір та порядок виплати підлягають регулюванню на законодавчому рівні; отже, положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону не суперечить вимогам статті 21, частини третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, частини першої статті 126 Конституції України.

Аналіз Рішення Конституційного Суду України від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013 дає підстави стверджувати, що у ньому:

³ Див., зокрема: Монреальську універсальну декларацію про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року, Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів, ухвалені резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року, Європейський статут судді, ухвалений Європейською Асоціацією Суддів у 1993 році, Європейську хартію „Про статус суддів“ від 10 липня 1998 року, Всесвітню (Універсальну) хартію судді, схвалену Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 року, Тайбей (Тайвань), Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010)12.

– по-перше, не йшлося про скасування права на вихідну допомогу для суддів, а розглядалось питання щодо зменшення розміру вихідної допомоги судді у разі виходу його у відставку;

– по-друге, вказувалось, що така допомога судді „виплачується з метою забезпечення йому належних соціально-побутових умов“;

– по-третє, Конституційний Суд України не виключав вихідну допомогу із конституційних гарантій незалежності суддів щодо їх належного матеріального та соціального забезпечення, а лише вказав, що вона „не належить до таких конституційних гарантій незалежності суддів, як суддівська винагорода чи довічне грошове утримання, оскільки не є основним джерелом матеріального забезпечення суддів, не має постійного характеру та не покриває соціальних ризиків, пов’язаних, зокрема, із хворобою, інвалідністю, старістю“;

– по-четверте, підсумувавши, що „парламент повноважний встановлювати вихідну допомогу та визначати її розмір“, Конституційний Суд України не вказував на можливість скасування законодавцем такої допомоги у повному обсязі.

Як вбачається, у наведеному рішенні Конституційного Суду України право судді на вихідну допомогу при виході у відставку не розглядалось як основна гарантія його незалежності, оскільки не йшлося про скасування змісту цього права, і, власне, це право не було виключено ним із конституційних гарантій незалежності судді. Це є логічним з огляду на поведінку законодавця у регулюванні питань надання вихідної допомоги суддям, яку не було ним скасовано, а лише було зменшено розмір такої допомоги поряд із закладеним у законі поступовим підвищенням рівня суддівської винагороди, щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці. Загалом означений спосіб перегляду законодавцем розміру вихідної допомоги суддям при виході у відставку характерний майже для усього періоду існування на законодавчому рівні їх права на таку допомогу. Більше того, навіть після скасування цього права оспорюваним положенням Закону його було відновлено законодавцем через деякий час знову і встановлено вихідну допомогу судді у розмірі трьох місячних суддівських

винагород за останньою посадою та підвищено рівень суддівської винагороди і щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці.

Зазначене вказує на можливість розвитку закладеного Конституційним Судом України розуміння права на вихідну допомогу судді саме в аспекті мети її виплати щодо забезпечення судді належних соціально-побутових умов. Адже вихідна допомога виплачується судді при виході у відставку, тобто така виплата має особливий характер і пов'язана із періодом змін у соціально-побутових умовах судді, який, виходячи у відставку, залишається без звичного матеріального утримання у вигляді суддівської винагороди. Вихідна допомога у такий період є стабілізаційною одноразовою підтримкою, яка надає можливість судді адаптуватися до нових соціально-побутових умов, які за своїм рівнем є нижчими від тих, що він мав під час роботи на посаді судді.

Таким чином, право судді на вихідну допомогу за своєю юридичною природою не належить до таких основних конституційних гарантій незалежності судді, як суддівська винагорода, щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці, однак перебуває у тісному взаємозв'язку із цими гарантіями і є значимою складовою належного соціального забезпечення судді при виході у відставку. Тому і розсуд законодавця щодо регулювання розміру такої допомоги ширший, ніж стосовно вказаних базових гарантій незалежності судді, рівень яких не може знижуватися взагалі. Проте скасування оспорюваним положенням Закону права на вихідну допомогу не забезпечує стабільності соціально-побутового становища судді при виході у відставку, оскільки у такий спосіб суддя позбавляється належного соціального забезпечення у вразливий для нього період, що порушує гарантії незалежності судді у розумінні частини першої статті 126 Конституції України.

Отже, положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону суперечить частині першій статті 126 Конституції України.



Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ГОРОДОВЕНКО