

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака 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“

I. Суть проблеми

Я підтримав 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“ від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 (далі – Рішення), однак вважаю за потрібне звернути увагу на деякі додаткові аргументи, які могли б істотно посилити його мотиваційну частину.

Конституційний Суд України (далі – Суд) цим Рішенням, визнавши 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), адекватно окреслив суть правової проблеми, зокрема:

розмір вихідної допомоги судді, який має право на відставку і виходить у відставку, на відміну від розміру грошової винагороди судді та розміру його довічного утримання, не гарантується на конституційному рівні;

зважаючи на те, що проміжок часу між моментами оприлюднення Закону і набрання ним чинності становив всього один день і в осіб не було реальної можливості пристосуватися до нових умов, оскаржуване положення Закону не може вважатися таким, що узгоджується з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України), а отже, було визнано неконституційним.

Наведене означає, що Суд застосував доктрину *vacatio legis*, однак утримався від її розгортання. Слід зазначити, що перший крок у цьому напрямі Суд зробив у Рішенні від 22 травня №5-р/2018, де зазначалося: „На думку Конституційного Суду України, особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Однак очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів.

Конституційний Суд України наголошує, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин. Тривалість перехідного періоду при зміні правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом“ (абзаци четвертий, п’ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Однак надалі, зокрема в цій справі, Суд, застосувавши доктрину *vacatio legis*, не створив розгорнутої системи аргументів, пов’язаних із нею. Саме це й зумовило підготовку окремої думки.

II. Доктрина *vacatio legis* в конституційному праві

Зміст принципу захисту довіри громадян до держави і до права виражається у формулюванні та застосуванні закону таким чином, щоб він не став своєрідною пасткою для громадянина. Громадяни повинні влаштовувати

свої справи з упевненістю, що на момент ухвалення ними рішень та вибору поведінки вони не будуть піддані непередбачуваним юридичним наслідкам, а також мають бути впевненими в тому, що їхні дії відповідають вимогам чинного законодавства і будуть визнані такими правомпорядком у майбутньому. Отже, виникає необхідність збільшення тривалості періоду між двома моментами – днем офіційного оприлюднення нормативного акта та днем набрання ним чинності.

Тривалість *vacatio legis* повинна надати суб'єктам – адресатам правової норми – можливість передусім ознайомитись зі змістом цієї нової правової норми. Однак цього недостатньо. Відповідно до принципу довіри громадян до держави та до права законодавець повинен не лише надати можливість адресатам ознайомитися з новим нормативним актом, але й уможливити для відповідних суб'єктів адаптацію до зміни юридичного статусу.

Оцінка того, чи є належною тривалість *vacatio legis* в конкретному випадку, залежить від усіх обставин, зокрема предмета та змісту нових законів. Достатність тривалості періоду адаптації загалом слід визначати та оцінювати для кожного законодавчого акта окремо, а не за загальними правилами. З іншого боку, допустимість відходу від цього принципу залежить від того, чи становить новий закон важливий суспільний інтерес, який не може бути збалансований з інтересами особи. Виняток із цього принципу, зокрема, полягає в тому, що закон, який набрав чинності, диктується умовами надзвичайних обставин об'єктивного характеру.

Визначення терміну набрання чинності охоплюється дискрецією законодавця, однак вона не є безмежною й може бути піддана судовому контролю на предмет конституційності. Отже, для застосування принципу *vacatio legis* як підстави для конституційного контролю, на мою думку, суди повинні визначити, чи відповідає тривалість *vacatio legis* таким обставинам:

1. Якою є легітимна мета закону, що ухвалений і набирає чинності? Наскільки серйозною є суспільна проблема, яка підлягає вирішенню, та чи насправді існують умови надзвичайних обставин об'єктивного характеру?

2. Якими є предмет і зміст закону, що ухвалений і набирає чинності, зокрема наскільки істотними є зміни, які впливають з нього?

3. Якщо зміни є значимими, чи стосуються вони змісту прав людини, гарантованих на конституційному рівні, а отже, чи дотримано принцип поваги до прав людини або ж чи не порушено інші конституційні принципи?

4. Наскільки істотно такі зміни стосуються змінення юридичного статусу особи, навіть якщо про гарантовані Конституцією України права і свободи людини не йдеться?

5. Зважаючи на наведені обставини та тривалість *vacatio legis*, наскільки реальними є можливості особи, якій адресовано новий закон, оцінити нову юридичну ситуацію та обрати варіант поведінки і як це може бути збалансовано з легітимною метою закону та відповідним суспільним інтересом?

Запропонований тест на оцінку належної тривалості *vacatio legis* повинен здійснюватися судом у кожній справі для оцінки конкретного нормативного акта.

III. Застосування тесту належної тривалості *vacatio legis* до цієї справи

Згідно з частиною п'ятою статті 94 Конституції України „Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування“. Ця конституційна норма створює для законодавця можливість врахувати конкретні обставини та належно визначити період *vacatio legis*. Щодо обставин справи, за якою Суд ухвалив Рішення, необхідно провести аналіз, зважаючи на запропонований тест.

Отже, відповідаючи на *перше запитання* щодо легітимної мети Закону, який був ухвалений 27 березня 2014 року, слід визнати, що він відображав легітимну мету законодавця, об'єктивно спрямовану на захист Української держави від агресії Російської Федерації, яка вже на той час втілювалася в процесі анексії Росією частини території України – Автономної Республіки

Крим та міста Севастополь, а також у проведенні нею підривної та терористичної діяльності на всій території держави, особливо на сході України. Цей та інші фактори реально та істотно загрожували економічній та фінансовій системі держави.

Відповідаючи на *друге запитання*, Суд мав указати, що Закон передбачав істотні зміни, відмовляючи цілком суб'єктам у праві на вихідну допомогу, тобто погіршуючи їх становище. Відповідаючи на *третє запитання*, слід зазначити, що, хоча законодавчі положення несуть важливі зміни, вони не стосуються принципу поваги до прав людини та інших конституційних принципів, зокрема поділу влади та гарантій незалежності судів і суддів, як це було встановлено в юридичних позиціях Суду.

Відповідаючи на *четверте запитання*, слід відзначити, що, хоча не йдеться про гарантовані Конституцією України права і свободи людини, зміни в оспорюваних положеннях Закону стосуються істотного змінення юридичного статусу осіб, які обіймали посади суддів станом на час набрання чинності Законом. Такі особи втрачали право на отримання вихідної допомоги під час виходу судді у відставку.

Нарешті, підсумкова відповідь на *п'яте запитання* передбачає, що тривалість *vacatio legis* в один день не надає особам можливості уникнути серйозних небажаних наслідків чи іншим способом адаптуватися до нових умов. Навіть за наявності надзвичайних обставин об'єктивного характеру, що підтверджує легітимну мету Закону, серйозне втручання до юридичного статусу особи за такої тривалості *vacatio legis* не може бути виправданим з огляду на статті 1 і 8 Конституції України.

IV. Порухення статті 57 Конституції України

Правило належного періоду *vacatio legis* є важливою вимогою належного перебігу законодавчого процесу. Згідно з цим правилом законодавець зобов'язаний поводитися з громадянами на підставі основних правил чесності,

без спроб створення для них законодавчих пасток. Він повинен забезпечити для них визначеність права та правову безпеку.

З цієї метою в частині першій статті 57 Конституції України встановлено, що „кожному гарантується право знати свої права і обов’язки“. Якщо Закон був опублікований 31 березня 2014 року (хоча день починається о 00.00 год, насправді офіційне опублікування відбулося істотно пізніше), а вже за кілька годин (о 00.00 год 1 квітня 2014 року) він набув чинності, то фактично тривалість *vacatio legis* була обмежена законодавцем до навіть менше одного дня й вимірювалася годинами. Звідси цілком виправданим є висновок про недотримання законодавцем вимог частини першої статті 57 Конституції України щодо гарантування права „знати свої права і обов’язки“.

Закони не можуть формулюватися, ухвалюватися й набирати чинності в спосіб, який робить їх цілковитою „несподіванкою“ для суспільства.



Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ЛЕМАК