

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шевчука С.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України „Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні“

Конституційний Суд України Рішенням від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 (далі – Рішення) визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 7 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 № 1166).

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ вважаю за необхідне викласти окрему думку з питань, які не були висвітлені у Рішенні, але є важливими в аспекті ефективного забезпечення конституційного права громадян на соціальний захист.

1. Відповідно до статті 1 Конституції України Україна є, зокрема, правовою державою. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

За юридичною позицією Конституційного Суду України верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Для того, щоб законодавча діяльність парламенту узгоджувалася з конституційним принципом верховенства права, закони повинні бути передбачуваними, щоб суб'єкти правовідносин могли заздалегідь планувати

та здійснювати свою правомірну поведінку, тобто „мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях“ (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Юридична передбачуваність реалізації законів та інших нормативно-правових актів як складова конституційного принципу верховенства права є обов'язком органів державної влади, у тому числі органу законодавчої влади, забезпечувати стабільність існуючих правовідносин. При проведенні соціальної політики органи публічної влади мають поважати інтереси й правомірні очікування осіб, які отримують соціальні виплати та допомогу, призначені на підставі закону.

Проведення соціальної політики держави допускає можливість змін правового регулювання суспільних відносин. Ці зміни мають бути такими, щоб особи, правового статусу яких стосуються зміни, мали реальну можливість підготуватися до нової правової ситуації згідно зі своїми правомірними очікуваннями, а правова держава повинна захищати такі очікування. Це полягає у тому, що індивіди мають реальну можливість заздалегідь планувати свою правомірну поведінку, а органи публічної влади саме з огляду на таку можливість при прийнятті нових чи внесенні змін до чинних нормативно-правових актів повинні діяти узгоджено, стабільно та перспективно.

У той же час правомірні очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів. Проте суб'єкти права розраховують на усталеність правового регулювання, оскільки часті та швидкі зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними своїх конституційних прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Принцип захисту правомірних очікувань нерозривно пов'язаний з принципом правової держави. Як зазначає з цього приводу Конституційний

Суд Республіки Латвії, відповідно до принципу захисту правомірних очікувань урядові установи зобов'язані діяти узгоджено у сфері видання нормативних актів і поважати правомірні очікування, що могли виникнути в осіб стосовно конкретних приписів цих актів. Особи, у свою чергу, відповідно до цього принципу можуть розраховувати на сталість і незмінність правомірно прийнятих приписів. Тоді особи можуть планувати з певністю своє майбутнє в контексті прав, наданих цими приписами. Разом з тим принцип захисту правомірних очікувань не перешкоджає державі вносити зміни в чинне законодавство. Цей принцип не може тлумачитися настільки широко, аби убезпечувати осіб від будь-якого незадоволення. В іншому випадку держава була б нездатною реагувати на життєво важливі зміни. Проте принцип захисту правомірних очікувань вимагає від держави при зміні чинного законодавства дотримуватись розумного балансу між впевненістю осіб в поточному чинному законодавстві і тими інтересами, заради яких до такого законодавства вносяться зміни...¹

У рішеннях Конституційного Суду Республіки Литви неодноразово наголошувалось, що невід'ємними елементами конституційного принципу правової держави є захист правомірних очікувань, юридична визначеність та правова захищеність; ці конституційні принципи визначають обов'язок держави забезпечити визначеність і стабільність правовідносин, захистити права осіб, поважати правомірні інтереси і правомірні очікування, виконувати зобов'язання перед особами; особи мають право розумно очікувати, що їх права, набуті відповідно до чинних законів чи інших нормативних актів, що не суперечать Конституції Республіки Литви, зберігатимуться протягом визначеного строку і будуть реалізовані; положення законів можуть бути змінені тільки згідно із заздалегідь встановленими процедурами; жодні зміни не є прийнятними, якщо вони скасовують правомірні інтереси і правомірні очікування особи; якщо захист

¹ Constitutional Court of the Republic of Latvia. Judgment on behalf of the Republic of Latvia in Riga, on 21 December 2009, in the case No. 2009-43-01, para. 32.

правомірних очікувань осіб, юридична визначеність і правова захищеність не забезпечені, довіра особи до держави опиняється під загрозою².

Конституційний Суд Республіки Литви у рішенні від 15 лютого 2013 року зазначив, що зміни в правовому регулюванні повинні вчинятися у спосіб, аби особи, правового статусу яких такі зміни стосуються, мали реальну можливість пристосуватися до нової правової ситуації. Тому для створення умов для осіб, які сприяють не тільки ознайомленню з новим порядком правового регулювання до моменту набуття ним чинності, але й адекватній підготовці до очікуваних змін, необхідним є визначення пізнішої дати набрання чинності законом (початку його застосування). За певних обставин законодавець повинен передбачити достатній *vacatio legis*, тобто період часу з моменту офіційного опублікування закону до набрання ним чинності (початку його застосування), протягом якого зацікавлені особи могли б мати змогу підготуватися до виконання вимог, що впливають з положень закону; в актах Конституційного Суду Республіки Литви неодноразово вказувалось на такий обов'язок законодавця, зокрема щодо прийняття законів про реструктуризацію системи соціальних гарантій або індивідуальних соціальних гарантій.

На моє переконання, у сфері соціального захисту має бути встановлений баланс між інтересами осіб, які правомірно очікують отримати певні соціальні виплати та допомогу згідно з чинним законодавством, та інтересами держави щодо необхідності проведення соціальної політики, заради якої вносяться відповідні зміни до законодавства.

Тривалість перехідного періоду у разі зміни правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких закон застосовуватиметься, і здатності їх підготуватись до набрання чинності

²The Constitutional Court of the Republic of Lithuania. Ruling of 16 May 2013 on the duty to pay the contributions of state social insurance and those of compulsory health insurance and on the reduction of the maternity (paternity) benefits. Case 47/2009-131/2010. - para. 4.1.

новими його положеннями; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом.

Парламент повинен передбачати достатній період з моменту офіційного опублікування закону до набрання ним чинності, протягом якого заінтересовані особи матимуть змогу підготуватися до належної реалізації його положень (їх виконання, використання та дотримання). Перехідний період, установлений законодавцем, має бути достатнім для того, щоб суб'єкти права були обізнані з цими змінами та мали змогу до них пристосуватися. Це особливо важливо при прийнятті законів, які змінюють систему соціального захисту, підстави та умови нарахування соціальних виплат і допомоги, зменшують їх розміри тощо.

2. У процесі розгляду справи було встановлено, що положення пункту 7 розділу II Закону № 1166 перебувають у взаємозв'язку з положеннями абзацу третього пункту 2 розділу IV „Прикінцеві положення“ Закону № 1166, у яких визначено умови набрання ними чинності.

Закон № 1166 був опублікований 31 березня 2014 року в газеті „Голос України“, а пункт 7 його розділу II набрав чинності з 1 липня 2014 року.

Оскільки допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомога при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини в окремих випадках могли мати істотне значення для сімей з дітьми, то зміни правового регулювання у цій сфері мали б бути зваженими, обґрунтованими та доведеними до широкого загалу заздалегідь, тобто з дотриманням достатнього перехідного періоду.

Верховна Рада України, скасовуючи допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також знижуючи розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини, зобов'язана була встановити достатній перехідний період, пов'язаний з набранням чинності положеннями підпунктів 1, 2, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166.

Вважаю, що існуюча тривалість перехідного періоду, пов'язаного з набранням чинності цими положеннями, з 31 березня по 1 липня 2014 року, є недостатньою, оскільки не охоплювала природної середньої тривалості вагітності жінки та не дозволяла належним чином підготуватися до нового правового регулювання. Саме ті жінки, які вже очікували на народження дитини, мали правомірні очікування на отримання соціальних виплат при її народженні у більшому розмірі, ніж це передбачалося вже внесеними змінами. Зазначені положення Закону № 1166 мали б набрати чинності після закінчення достатнього перехідного періоду з дня опублікування Закону № 1166. Це забезпечило б передбачуваність законодавчої політики у сфері соціального захисту сімей з дітьми.

У зв'язку з цим доцільно було б рекомендувати:

1) Верховній Раді України визначити перехідний період набрання чинності положеннями підпунктів 1, 2, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166, тривалість якого не могла бути меншою, ніж як з 31 березня по 31 грудня 2014 року;

2) Кабінету Міністрів України розробити механізм виплати жінкам, які народили дітей після 1 липня 2014 року, але в межах визначеного парламентом достатнього перехідного періоду з дня опублікування Закону № 1166, та правомірно очікували на отримання допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини у підвищеному розмірі.

Суддя
Конституційного Суду України

Станіслав ШЕВЧУК