

В. КОЛІСНИК,
*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України, суддя
Конституційного Суду України,
Голова Постійної комісії з питань
наукового забезпечення Конституційного Суду України*

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА ТА ЗВУЖЕННЯ ОБСЯГУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Чи може соціальна держава відмовитися від своїх зобов'язань? Ні, не може. Чи можуть бути звужені права людини? Відповідь однозначна – ні, не можуть.

Але що ж то таке «обсяг прав» і що означає «звуження прав»? Здавалося б, що відповіді вже знайдені, але все не так просто. І Конституційний Суд, і наукова доктрина веде мову про обсяг конкретного права в контексті так званих кількісних показників.

Було кілька рішень. У Рішенні від 22 вересня 2005 р. Конституційний Суд витлумачив обсяг прав людини як сутнісну властивість, виражену кількісними показниками можливості людини. У Рішенні від 11 жовтня 2005 р. Конституційний Суд уточнив: «обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру».

Навіть у науковій літературі висловлені точки зору, які уточнюють, пояснюють такий підхід. У Науково-практичному коментарі до Конституції України висловлено таку точку зору: «Обсяг права на свободу вибору віросповідання може характеризуватися кількісно кількістю віровизнань, конфесій, які можуть бути предметом такого вибору». А обсяг права здобути вищу освіту характеризується, зокрема, кількістю вищих закладів освіти, в яких можна її здобути, а також кількістю спеціальностей, за котрими готують фахівців у цих закладах.

Але такий підхід все ще залишається дискусійним і потребує уточнення, наприклад, щодо свободи світогляду і віросповідання. Зміна кількості парафій, храмів, конфесій може відбуватися через різноманітні чинники і не завжди це свідчитиме про звуження можливостей прихожан. Або зміна кількості вищих закладів освіти. В Україні університетів набагато більше, ніж у деяких інших державах, проте якість освіти, доступність освіти в Україні не є вищою чи значно вищою, ніж у інших державах, наприклад у Франції чи в Німеччині.

Тобто більш складно визначити обсяг окремих прав, якщо брати за критерій кількісний вираз, зокрема, обсяг таких прав, як право на свободу і особисту недоторканність, право на недоторканність житла, право на таємницю листування, на приватність, на вільний вибір місця проживання, право на відпочинок, право на страйк, право на житло.

Тобто знайти, які саме тут кількісні виміри і де той кількісний критерій, дуже складно або й зовсім неможливо? Цей підхід – спрощений підхід, і ця абстрактна формула кількісних показників і одиниць виміру, напевно, працювати не може, і невідомо, як його застосувати у конкретній справі.

Чи можлива зміна законодавчого регулювання порядку реалізації конституційного права? Так, можлива, і про це неодноразово зазначав Конституційний Суд України. Є кіль-

ка рішень Суду з цього приводу. В тому числі, наприклад, Рішення від 26 грудня 2011 р., де Конституційний Суд дійшов до висновку про те, що одним із визначальних елементів регулювання суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом та фінансовими можливостями держави. У тому ж Рішенні Суд наголосив, що механізм реалізації соціально-економічних прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення.

Згодом, а саме у 2018 р. (22 травня), Конституційний Суд сформулював юридичну позицію, згідно з якою у ч. 3 ст. 22 Конституції України йдеться про те, що зміна законодавчого регулювання порядку реалізації існуючих конституційних прав є можливою лише тоді, коли вона не призводить до порушення сутності цих прав. Тобто ми бачимо, що кількісні показники можуть бути змінені, оскільки конституційні норми, насправді, ті норми, що стосуються прав людини, зазвичай не містять конкретних кількісних критеріїв чи вимог (або показників).

Але є такі окремі випадки, наприклад, у ст. 29 Конституції України прямо зазначено, що обґрунтованість тримання особи під вартою як тимчасового запобіжного заходу має бути перевірено судом протягом 72 годин.

Ми пам'ятаємо, що під час розробки проекту внесення змін до Конституції Конституційною комісією була подана пропозиція від робочої групи скоротити цей термін до 48 годин. Така пропозиція була, але зміни так і не були внесені, до парламенту проект не був поданий.

Іншим прикладом застосування кількісного критерію є ч. 3 ст. 46 Конституції України, яка вимагає дотримання певного співвідношення між розміром пенсії або іншого виду соціальної допомоги та розміром прожиткового мінімуму. Але там є таке застереження: за умови, що пенсія або зазначені виплати є основним джерелом існування.

Тобто насправді лише у небагатьох випадках певні кількісні показники можуть бути застосовані для загальної характеристики певного конституційного права. Більше того, Конституційний Суд наголосив: оскільки в ч. 1, ч. 2 ст. 22 йдеться про конституційні права, то і в ч. 3, де згадується про існуючі права, так само йдеться лише про конституційні права, існуючі конституційні права.

З огляду на конкретний контекст і особливості формулювання конституційного принципу неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав має право на існування й інший підхід до розуміння поняття «обсяг». Зокрема, з огляду на те, що, з одного боку, обсяг і зміст прав не може бути звужено, але за певних умов зміни є можливими.

Так ось з урахуванням того, що у ч. 3 ст. 22 Конституції України йдеться про конституційні права загалом, і зверніть увагу, що в ст. 22 скрізь, і ч. 1, і ч. 2, і ч. 3 згадує про права людини лише у множині. То можливо інший підхід. Коли конституціодавець зазначив, що не допускається звуження обсягу конституційних прав, існуючих прав, то йшлося про загальний перелік, про загальний каталог прав. Тобто кількість самих прав. Йдеться про те, що звуження обсягу прав слід розуміти насамперед як неприпустимість скорочення цього переліку, звуження обсягу як скорочення переліку прав і свобод людини.

Сутність цієї вимоги полягає в тому, що каталог прав має бути незмінним або може бути у разі внесення змін до Конституції України розширеним. Це можливо, згідно з встановленими процедурами. Але навіть якщо буде дотримана процедура, передбачена розділом XIII

Конституції України, а якесь право буде переформатовано таким чином, що від нього нічого не залишиться, то такі зміни є неприйнятними. Це буде звуження, скорочення такого права.

І так само може бути звуження шляхом нівелювання. Через недбале, недоуге чи суперечливе законодавче регулювання, адже тоді певне право втрачає свій зміст і свій сенс. Наприклад: право на участь у місцевому референдумі передбачено у ч. 1 ст. 38 Конституції України, про місцевий референдум згадується також у ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування». Ми знаємо, що практика в Україні йде шляхом проведення численних місцевих референдумів. Вони проводилися в Україні з 1991 р., коли був ухвалений закон про всеукраїнський та місцеві референдуми від 3 липня. До 2012 р. такі референдуми проводилися доволі часто. Була набута широка практика проведення місцевих референдумів. Але в 2012 р. було ухвалено закон про всеукраїнський референдум (пізніше він був визнаний неконституційним Конституційним Судом). Так от у 2012 р., ухваливши закон, парламент позбавив громадян права на місцевий референдум. Тоді домінував такий підхід, що має бути два закони: один – закон про всеукраїнський референдум, другий – закон про місцеві референдуми. Але підготували лише закон про всеукраїнський референдум, його ухвалили з численними порушеннями, однак одночасно визнали таким, що втратив чинність, закон про всеукраїнський і місцеві референдуми 1991 р. Отже, саме таким чином Верховна Рада України фактично унеможливила реалізацію права громадян брати участь у місцевому референдумі. Тобто право є, а організувати і провести місцевий референдум неможливо з 2012 р. й дотепер, оскільки немає законодавчої процедури.

І така ситуація, як це не дивно, складалася і в Радянському Союзі. У Конституції СРСР, у Конституції УРСР так само згадувалося про всенародне опитування – про референдум, але закону так і не було аж до 1989 р., коли з'їзд народних депутатів ухвалив такий закон, але це вже не врятувало ситуацію і СРСР пішов у небуття. Але профанація і імітація демократичних інститутів була саме такою. На жаль, ми бачимо, що відбулося звуження права на участь у місцевому референдумі, хоча раніше і право таке було, і практика проведення таких референдумів була досить широкою та переконливою.

Моделюємо ситуацію: якщо законодавець вирішив, наприклад, що закони, які регулюють соціальні виплати, треба кодифікувати, і, наприклад, розробити якийсь соціальний кодекс або кодекс соціальних виплат. У такому випадку, скасувавши низку соціальних законів та запровадивши введення в дію нового соціального кодексу через 9 місяців, законодавець унеможливить реалізацію окремих соціальних прав. Створивши таким чином вакуум у законодавчому регулюванні, такий кодекс призведе до звуження соціальних прав або до унеможливлення їх реалізації протягом певного періоду.

Таким чином, і науковцям, і Конституційному Суду варто ще раз осмислити цю проблему та спробувати розробити нові підходи до розуміння обсягу конституційних прав.