

**Сергій Різник, к. ю. н.**

*Львівський національний університет імені Івана Франка, Україна*

## **ПИТАННЯ ЗВУЖЕННЯ ЗМІСТУ ТА ОБСЯГУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**Sergiy Riznyk, PhD in Law**

*Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine*

### **THE ISSUE OF THE CONTENT AND SCOPE OF HUMAN AND CITIZENS SOCIAL RIGHTS AND FREEDOMS CONSTRICTION IN THE LEGAL OPINIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE**

The article is devoted to the issue of the content and scope of human and citizens' social rights and freedoms legislative constriction, and therefore legal assessment of such regulations by the Constitutional Court of Ukraine. The profound research is provided not only to the legal and political implications of decisions made by this constitutional justice body, but to the reasons and motivation for such adjudications as well. A special attention is paid to the analysis of the Constitutional Court of Ukraine practice in matters relating to the volume of social benefits and guarantees provided by the state both to all citizens and to certain categories. Furthermore, there is substantiated the Constitutional Court's role in the legal protection of declared rights and freedoms of human and citizen, and at the same time in providing of legal conditions for effective operation of mentioned legal acts.

**Key words:** content and scope of the constitutional rights and freedoms; body of constitutional jurisdiction; legal positions of the Constitutional Court of Ukraine; constitutional and jurisdictional practice.

**Актуальність.** Після переломних подій Революції Гідності перед новою українською владою постали гострі виклики стабілізації ситуації в державі, в тому числі в частині виправлення помилок і зловживань представників попереднього режиму в економічній сфері. У зв'язку з цим, 27 березня 2014 року було прийнято Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»<sup>1</sup>, норми якого скасували надання підвищеної грошової допомоги при народженні другої і наступних дітей, зрівнявши їх розміри та допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Також, використовуючи оціночне формулювання «до стабілізації економічної ситуації в країні», ці норми, фактично на невизначений час, зупинили дію існуючого до того нормативного правила про щорічний перерахунок пенсій в разі якщо середня заробітна плата в Україні зростає на відповідно визначений коефіцієнт.

Незважаючи на порівняно тривалий період, що минув з моменту прийняття наведеного закону досі не вщухають дискусії щодо його конституційності, а сам факт прийняття закону перманентно стає предметом гострих політичних дискусій та взаємних звинувачень. Адже, як відомо, відповідно до статті 22 Конституції України, конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Стаття 21 Основного Закону визначає, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

У зв'язку з цим, маючи на меті абстрагуватися від вузькополітичних мотивів, якими інколи

---

<sup>1</sup> Закон про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні 2014 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 20-21.

керуються учасники таких суперечок з одного боку, але застосовуючи, при цьому, системний, а не формально-юридичний підхід, враховуючи неоднозначність конституційно-юрисдикційної практики з приводу питання звуження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина, з новою силою виникла давно назріла потреба розв'язати порушені тут проблемні питання. Особлива актуальність такого завдання підкреслюється недостатньою увагою до нього, у запропонованому контексті, з боку представників наукового середовища, що, звичайно, не применшує належний внесок у цю справу таких вчених як А. Колодій, П. Рабінович, С. Речицький, А. Селіванов та деяких інших.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні яка, проголосила себе соціальною та правовою державою, політика повинна спрямовуватися на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів.

Зазначені конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом статей 1, 3, 6 (частина друга), 8, 19 (частина друга), 22, 23, 24 (частина перша) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене<sup>1</sup>.

На жаль, в умовах безумовної ефективності популізму для досягнення політичних цілей, низької правової свідомості громадян України, ще не викоріненої радянської звички частини суспільства орієнтуватися не на власну ініціативу, а на допомогу держави, кількість «соціальних гарантій» для різних верств населення зростала щороку. При цьому, таке нарощування різноманітних пілг, допомог та компенсацій не пов'язувалося з об'єктивним зростанням економіки, що, в свою чергу, призводило до зворотного ефекту, вимушувало органи виконавчої та законодавчої влади вдаватися до порушення необгрунтованих популістичних обіцянок. Таким чином, виникла безвихідна ситуація, наслідком якої стала загроза звуження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина.

Як вказав в одному зі своїх рішень Конституційний Суду України, зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру.

Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики.

У Рішенні по справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками), Конституційний суд відзначив, що скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загально визнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена.

<sup>1</sup> Справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання, №8-рп/2005, КСУ 2005

Україна як демократична і правова держава закріпила принцип поваги і непорушності прав та свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загально визнаних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав<sup>1</sup>.

В свою чергу, Рішення у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян)<sup>2</sup> містить правову позицію про те, що зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України. Ця юридична процедура знаходиться в органічному зв'язку із скасуванням законів, внесенням до них змін та доповнень. Зупинення дії положень законів, якими визначено права і свободи громадян, їх зміст та обсяг, є обмеженням прав і свобод і може мати місце лише у випадках, передбачених Основним Законом України. У статті 64 Конституції України вичерпно визначено такі випадки, а саме передбачено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод людини із зазначенням строку дії цих обмежень, та визначено ряд прав і свобод, які не можуть бути обмежені за жодних обставин.

Отже, на викладену думку Суду, право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк. Таку правову позицію Конституційний Суд України висловив у Рішенні від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) (пункт 6 мотивувальної частини)<sup>3</sup>.

Утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19, частини першої статті 68 Конституції України вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави<sup>4</sup>.

Безумовно вищевказані правові позиції Конституційного Суду України слід розглядати в їх системному зв'язку з іншими актами єдиного органу конституційної юрисдикції. Так, у Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 Конституційний Суд України зазначив, що розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави<sup>5</sup>. В Рішенні від 8 жовтня 2008 року № 20-рп/2008 у справі про страхові виплати<sup>6</sup> Конституційний Суд України вказав, що види і розміри соціальних послуг та виплат потерпілим, які здійснюються і відшкодовуються Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, встановлюються державою з урахуванням його фінансових можливостей.

У Рішенні від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 у справі про збалансованість бюджету Конституційний Суд України зазначив, що положення частини третьої статті 95 Конституції України стосовно прагнення держави до збалансованості бюджету України у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, статті 46 Конституції України треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах

<sup>1</sup> Справа про постійне користування земельними ділянками, № 5-рп/2005, КСУ 2005

<sup>2</sup> Справа про соціальні гарантії громадян, №6-рп/2007, КСУ 2007

<sup>3</sup> Справа щодо пільг, компенсацій і гарантій, №5-рп/2002, КСУ 2002

<sup>4</sup> Справа про соціальні гарантії громадян, №6-рп/2007, КСУ 2007

<sup>5</sup> Справа за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік», №20-рп/2011, КСУ 2011

<sup>6</sup> Справа про страхові виплати, № 20-рп/2008, КСУ 2008

справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя<sup>1</sup>.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної в Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011, передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними<sup>2</sup>. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави.

Окремої уваги заслуговує Рішення у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012<sup>3</sup>. В цьому Рішенні Суд посилається на принцип закладений, зокрема, в Загальній декларації прав людини 1948 року, згідно з якою кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення та на здійснення необхідних для підтримання її гідності та для вільного розвитку її особистості прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави (стаття 22). Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року встановлює загальний обов'язок держав забезпечити здійснення прав, що передбачені цим пактом, у максимальних межах наявних ресурсів (пункт 1 статті 2).

Таким чином, соціальний захист державою осіб, які мають право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, охоплює комплекс заходів, які здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей. Одним із елементів верховенства права є принцип пропорційності, який у сфері соціального захисту означає, зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею.

Отже, на думку єдиного органу конституційної юрисдикції, викладену в наведеному рішенні, зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги повинна відбуватися відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист.

Слід звернути увагу, що це Рішення Суду свого часу справедливо піддавалося критиці в частині можливості корегування змісту та обсягу прав і свобод людини підзаконними нормативними актами Кабінету Міністрів України. Але уся інша аргументація, особливо в сьогоднішніх умовах видається достатньо переконливою. Взагалі пора відходити від деструктивної практики поверхневого посилення на правові позиції Конституційного Суду як на безумовний аргумент в підтвердження обґрунтованості тієї чи іншої позиції. Адже постійне накопичення актів Суду, відсутність практики їх перегляду покладає на суб'єктів правозастосування обов'язок брати до уваги значно більше факторів ніж один лише уривок з того чи іншого акту, а саме: обставини прийняття оскаржуваного правового акту, мотивацію суб'єкта на конституційне подання чи звернення, правові наслідки, що виникли на той час безпосередньо після прийняття рішення

<sup>1</sup> Справа про збалансованість бюджету, №26-рп/2008, КСУ 2008

<sup>2</sup> Справа за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік», №20-рп/2011, КСУ 2011

<sup>3</sup> Справа за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України, №3-рп/2012, КСУ 2012

Конституційного Суду та їх подальша реалізація в довгостроковій перспективі та ін.

Не може викликати жодного сумніву, що позбавлення відповідної категорії громадян, наприклад, соціальної допомоги певного виду і розміру є звуженням обсягу (в деякій мірі і змісту) їх існуючих прав. Але для вирішення питання щодо конституційності закону, що містить норми про таке позбавлення слід встановити, що стало причиною (першопричиною) проблеми: чи власне факт прийняття закону чи інші об'єктивні обставини, що зробили неможливим забезпечення попередньо задекларованих соціальних гарантій.

Іншими словами, визнання законом правових актів такими, що втратили чинність, зупинення їх дії, внесення змін чи доповнень до них стосовно закріплених у них прав і свобод людини і громадянина, не може вважатися самодостатньою автоматичною ознакою факту звуження змісту та обсягу прав і свобод людини. Тому завданням Конституційного суду при вирішенні вказаного питання є уважно та глибоко дослідити всі обставини справи, системно з'ясувати причинно-наслідкові зв'язки між прийняттям відповідного закону та об'єктивним впливом на зміст і обсяг того чи іншого конституційного права людини і громадянина.

Є всі підстави зробити висновок, що прийняття відповідного закону лише в тому випадку буде свідчити про звуження ним прав і свобод людини, коли сам закон безпосередньо став причиною негативного впливу на стан забезпеченості відповідного права, а гіпотетична відмова від прийняття такого законодавчого акту могла б запобігти вказаному негативному розвитку подій. Одним з методів з'ясування першопричини звуження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина є перспективний аналіз гіпотетичного рішення Конституційного суду про визнання такого закону неконституційним на предмет чи зумовить такий факт відновлення прав і свобод людини і громадянина або чи дозволить краще захистити їх у майбутньому.

**Висновки.** Таким чином, положення статті 22 Конституції України не можна зводити до безумовного абсолюту, який виключає застосування інших важливих конституційних принципів, в тому числі верховенства права, справедливості, виправдовує байдужість до реальних наслідків популістських та/або безвідповідальних попередніх рішень держави, первинно орієнтованих не на забезпечення прав людини, а на досягнення короткострокових політичних (електоральних) результатів. Інший підхід свідчив би про самоусунення Конституційного Суду України від реального життя суспільства та держави, про поверхневий аналіз ним дійсних причин та наслідків наявної суспільної проблематики.

Очевидно, враховуючи вищевикладене, представникам політичного та наукового середовища ще належить переглянути свої підходи до багатьох правових процесів і явищ, змінити акценти в їх оцінці з поверхневого аналізу на сутнісну характеристику, що стане додатковою гарантією реального забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні.

## References

1. *Zakon pro zapobigannya finansovoyi katastrofy ta stvorenniya peredumov dlya ekonomichnogo zrostannya v Ukraini 2014* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy*, 20-21.
2. Sprava za konstytutsijnym podannjam pravlinnya Pensijnogo fondu Ukrainy shchodo oficijnogo tlumachennya polozhen statti 1, chastyn pershoji, drugoji, tretoji statti 95, punktiv 2, 3, 6 statti 116, chastyny drugoji statti 124, chastyny pershoji statti 129 Konstytutsiji Ukrainy, punktu 5 chastyny pershoji statti 4 Byudzhetnogo kodeksu Ukrainy, punktu 2 chastyny pershoji statti 9 Kodeksu administratyvnogo sudochynstva Ukrainy u systemnomu зв'язку z okremymy polozhennyamy Konstytutsiji Ukrainy, №3-рр/2012, KSU 2012
3. Sprava za konstytutsijnym podannjam 49 narodnykh deputativ Ukrainy, 53 narodnykh deputativ Ukrainy i 56 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsiji Ukrainy (konstytutsijnosti) punktu 4 rozdil VII "Prykintsevi polozhennya" Zakonu Ukrainy "Pro Derzhavnyj byudzhet Ukrainy na 2011 rik", №20-рр/2011, KSU 2011
4. Sprava pro zbalansovanist byudzhetu, №26-рр/2008, KSU 2008
5. Sprava proprostijne korystuvannya zemelnymy dilyankamy, № 5-рр/2005, KSU 2005
6. Sprava pro riven pensiji i shchomisyachnogo dovichnogo groshovogo utrymannya, №8-рр/2005, KSU 2005
7. Sprava pro sotsialni garantiji gromadyan, №6-рр/2007, KSU 2007
8. Sprava pro strakhovi vyplaty, №20-рр/2008, KSU 2008
9. Sprava shchodo pilg, kompensatsij i garantij, №5-рр/2002, KSU 2002