

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Касмініна О.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII

Конституційний Суд України (далі – Суд) 22 травня 2018 року ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII № 5-р/2018 (далі – Рішення), в якому визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), підпункти 1, 2 пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі – Закон), а підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону – таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

Підтримую позицію Суду щодо визнання неконституційним підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону, проте не погоджуюся з тим, що підпункти 1, 2 пункту 12 розділу I Закону відповідають Конституції України, зокрема частинам другій, третій її статті 22, якими скасовано та обмежено низку медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для ветеранів праці та осіб, які мають „особливі трудові заслуги перед Батьківщиною“, та вважаю за доцільне на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловити окрему думку стосовно цього.

Останнім часом в Україні сформувалася тенденція звуження обсягу існуючих соціальних прав особи у зв'язку з тим, що законодавець керується фінансово-економічними можливостями держави та намагається зберегти справедливий баланс між інтересами людини, суспільства та держави. Проте такі заходи повинні відповідати Конституції України, і перед Судом постає

завдання захистити основні права і свободи людини і громадянина, гарантовані Конституцією України, та встановити для законодавця межі, в яких відбувається таке обмеження.

З огляду на викладене вважаю, що перевірку на відповідність положенням статті 22 Конституції України підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону необхідно здійснювати шляхом проведення системного аналізу приписів статей 3, 22, 64 Конституції України.

У статті 3 Конституції України передбачено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга). Саме забезпеченням прав і свобод людини і громадянина є створення умов, необхідних для їх реалізації, які є напрямками державної діяльності. У статті 1 Основного Закону України зазначено, що Україна є соціальною державою, тому одним із основних напрямів її діяльності є надання, забезпечення, розвиток та захист саме соціальних прав людини і громадянина, які не можуть бути скасовані чи обмежені без дотримання приписів, установлених статтями 22, 64 Конституції України.

У статті 22 Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією України, не є вичерпними; 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. Згідно з юридичною позицією Суду, викладеною в Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, 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 (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини). Суд у Рішенні від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009, вказуючи на недопустимість звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, закріплених у законах України, наголосив, що невиконання державою своїх соціальних зобов'язань призводить до порушення принципів соціальної, правової держави, ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави (абзац п'ятий пункту 5 мотивувальної частини). Отже, оскільки положення статті 22 Конституції України забороняють законодавцю погіршувати становище людини у суспільстві та закріплюють принцип недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, то не можуть бути звужені не тільки конституційні, а й усі права та свободи, передбачені законами України (відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України ці права та свободи так само, як і їх гарантії, визначаються виключно законами України), та зміст і обсяг конституційних прав і свобод розкривається не тільки в Основному Законі України, а й в інших законах України.

Статтею 64 Конституції України передбачено принцип заборони свавільного обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина. Згідно з цим принципом наявні певні межі цих прав і свобод, які мають визначатися лише Конституцією України. Із системного аналізу статей 8, 64 Основного Закону України випливає, що якщо будь-який закон чи нормативно-правовий акт передбачає певні обмеження (або скасування) тих чи інших прав і свобод людини і громадянина, крім тих, що визначені Конституцією України, то ці обмеження не є правомірними, суперечать Конституції України, тому не повинні братися до уваги.

Зважаючи на викладене, на мою думку, Суд формально підійшов до перевірки положень підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону на відповідність приписам статті 22 Конституції України.

Крім того, в окремих випадках Конституція України, положеннями, якої встановлено рамки для прояву волі законодавця, передбачає у

відповідних нормах мету, яка має досягатися шляхом закріплення вказаних обмежень. Разом з тим Суд повинен у процесі захисту прав і свобод людини і громадянина закладати доктринальні ідеї та позиції, які мають реалізовуватися та не порушуватися у діяльності публічної влади, задля запобігання ухваленню неконституційних та свавільних законів.

У Рішенні вказано, що „Верховна Рада України виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей держави та з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства має змогу запроваджувати, змінювати, скасовувати або поновлювати такі пільги“, проте в законодавстві України немає визначення понять „фінансово-економічні можливості держави“ та „справедливий баланс між інтересами особи та суспільства“ і Судом не було досліджено існуючі фінансово-економічні можливості держави на час скасування/обмеження відповідних пільг, що свідчить про недостатнє вивчення цього питання.

Таким чином, Суд фактично надав право законодавцю обмежувати чи скасовувати соціальні пільги громадян, посилаючись на фінансово-економічні можливості держави без надання відповідних розрахунків та іншої доказової бази, яка підтверджувала би конкретну необхідність такого обмеження чи скасування. Незрозумілим залишається, на моє переконання, спосіб, в яких законодавець досягає збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства шляхом скасування соціальних пільг для незахищених верств населення.

Конституцією України закладено рівні для всіх можливості користування відповідними благами держави, тому не можна вказувати на конституційність положень законів, які скасовують чи обмежують ряд медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для відповідних категорій населення. Критерієм такої оцінки, на мою думку, має бути соціальна справедливість, на основі якої у демократичній, соціальній, правовій державі і повинні формуватися конкретні гарантії соціального і правового порядку.

Також, враховуючи свою позицію, наведену у Рішенні Суду від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, Суд у Рішенні наголошує, що: „Відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення“ (абзац дев'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини). Тобто йдеться про можливість законодавця лише розширювати існуючі права і свободи людини. Проте далі у Рішенні Суд робить інший висновок щодо можливості їх скасування, якщо не відбувається звуження змісту та обсягу таких прав і свобод, а саме: „Отже, положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності“ (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

До того ж Суд, аналізуючи можливість звуження прав і свобод людини, не вказує, що йдеться про права і свободи саме громадян України, що є помилковим, оскільки до відповідних категорій осіб, які були позбавлені соціальних пільг відповідно до підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону, віднесено саме громадян України.

Викладене дозволяє констатувати, що Рішення містить розбіжності та неточності у висновках, сформульованих Судом.

Враховуючи викладене, вважаю, що положення підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону, якими внесено зміни до Закону України „Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні“ від 16 грудня 1993 року, є такими, що не відповідають частинам другій, третій статті 22 Конституції України.

Суддя
Конституційного Суду України

О. В. КАСМІНІН