

УДК 342.72/73(477).001.76

*П. М. Рабінович*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Вступні зауваги. Необхідність оновлення Конституції України нині визнається більшістю державних і громадських діячів, політологів та юристів. Щоправда, при цьому декотрі з них не поширюють це визнання на конституційне регулювання проблематики прав, свобод і обов'язків людини та громадянина — стверджується, що оскільки воно в основному відповідає міжнародним стандартам, то й не потребує змін.

Проте погодитись з такими твердженнями навряд чи можливо. Адже, як відомо, стан дотримання в Україні основоположних прав людини та конституційних прав громадянина, особливо прав економічних і соціальних, — за висновками правозахисних (державних та громадських) організацій — не є задовільним. Тому, обговорюючи шляхи поліпшення такого стану, не можна заперечувати, що одним з них може бути й удосконалення саме конституційних засобів забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Мабуть, не є випадковим те, що з-поміж головних завдань, задля розв'язання яких Указом Президента України від 27 грудня 2007 року було утворено Національну конституційну раду, найпершим зазначено «посилення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина».

З огляду на це групою фахівців, які працюють на юридичному факультеті Львівського національного університету імені Івана Франка, у Львівському державному університеті внутрішніх справ та у Львівській лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України*, було розроблено конкретні пропозиції з удосконалення низки статей Конституції України, так чи інакше присвячених правам, свободам і обов'язкам людини та громадянина.

Ці пропозиції формувались за такими змістовними напрямками.

Філософсько-правове підґрунтя. Більш чітке, виразніше формулювання вихідних світоглядно-методологічних засад конституційного закріплення й захисту в Україні прав і свобод людини та громадянина.

Відповідно до цього, по-перше, у тих статтях Конституції України, де вжито термінологічний вираз «права людини» пропонується уточнити, що йдеться саме про права *основоположні* (ч. 1 ст. 8, ст. 21, п. 1 ч. 1 ст. 92). Такі права, як відомо, нерідко ще називають «природними». Але ж останній термін може розумітися не тільки як права «соціально-природні», тобто такі, які об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства, а й як такі, що зумовлюються суто біологічною природою людини. Проте таке розуміння «природності» прав людини, яке ще іноді можна зустріти навіть у вітчизняній літературі, видається помилковим. І не в останню чергу тому, що його можливі негативні соціальні наслідки історія людства продемонструвала надто переконливо. Між іншим, показово, що у жодному міжнародно-правовому акті прикметник «природні» («природжені») щодо прав людини не вживається.

По-друге, видається підставним більш рельєфно відобразити значущість гідності людини як основи, фундаменту усєї системи її основоположних прав і свобод, включивши це положення до ч. 1 ст. 21.

І по-третє, пропонується включити до ст. 21 принципово важливе положення про єдність усіх груп, усіх «поколінь» прав і свобод людини. Цю додаткову (другу) частину означеної статті варто викласти у такій редакції: *«Усі основоположні права і свободи людини є універсальними, неподільними, взаємозалежними, взаємопов'язаними, невідчужуваними та непорушними»*. (Тут і далі текст пропонованих змін і доповнень до статей Конституції України подається курсивом).

Універсалізація основоположних прав. Йдеться про більш послідовну й точну відповідність закріплених в Основному Законі прав і свобод їх міжнародним стандартам.

Цей напрямок реалізується, по-перше, через включення до конституційного тексту нових, «додаткових», прав і свобод, які у нинішньому тексті Конституції взагалі не згадані, хоча вже закріплені у тих міжнародних договорах, які нині вже ратифіковані Україною. Так, пропонується викласти ч. 1 ст. 51 у такій редакції: *«Кожна людина має право на сім'ю та на повагу до її особистого і сімейного життя»*, а ч. 1 ст. 55 — у такий спосіб: *«Кожен має право на ефективний державний захист його прав і свобод»*. Такі формулювання більш повно й точно відтворюють положення відповідно ст. 8 і ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція).

Частина 2 ст. 43 видається потрібним переформулювати таким чином, аби її редакція збігалась із п. 1 ст. 1 Європейської соціальної хартії (переглянутої), яку було ратифіковано Верховною Радою України у 2006 році. Тоді відповідне конституційне положення матиме такий вигляд: *«Держава зобов'язана забезпечувати та підтримувати якомога вищий і стабільніший рівень зайнятості, прагнучи до досягнення*

повної зайнятості її громадян». А ч. 1 ст. 47 пропонується (відповідно до п. 1 ст. 31 цієї Хартії) викласти у такий спосіб: «Кожна людина має право на житло достатнього рівня. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду». Нагадаю у зв'язку з цим, що ані Конвенція, ані Європейська соціальна хартія (переглянута) перед їх ратифікацією не подавались у Конституційний Суд України на предмет висновку про їх відповідність Конституції України (або, навпаки, про її відповідність цим міжнародним актам).

Між тим, як засвідчує порівняння Конституції з цими міжнародними договорами, повної відповідності у цьому аспекті все ж немає.

По-друге, відповідно до ратифікованої Україною Віденської конвенції про право міжнародних договорів, держава має надавати пріоритетного значення у своїй правовій системі не тільки ратифікованим нею міжнародно-правовим актам, але й також і практиці їх застосування тими міжнародними органами, юрисдикція яких визнана державою. Тому останнє принципове положення варто відтворити у ч. 3 (додатковій) ст. 9 Конституції, виклавши його таким чином: *«Конституційні положення про права, свободи й обов'язки людини застосовуються відповідно до чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практики їх офіційного тлумачення й застосування міжнародними органами, юрисдикція яких визнана Україною».*

З огляду на пропоновану конституційну новелу видається доречним включити до Конституції України найбільш важливі правоположення Європейського суду з прав людини, вироблені ним у процесі тривалого застосування Конвенції. Наприклад, ч. 3 ст. 64 Основного Закону пропонується сформулювати так: *«Будь-які заходи, що обмежують права та свободи, не повинні завдавати шкоди сутності та призначенню цих прав та свобод».* Такого ж характеру доповнення й уточнення пропонується ввести і до його ст. 34, ч. 7 ст. 41, ч. 4 ст. 57.

Нарешті, реалізуючи розглядуваний напрямок удосконалення конституційних «праволюдних» гарантій, варто звернутися й до відповідних актів ООН, її основних органів, ухвалених вже після прийняття Конституції України (наприклад, Конвенція ООН про права інвалідів від 13 грудня 2006 року, Міжнародна конвенція ООН для захисту усіх осіб від насильницьких зникнень від 20 грудня 2006 року, Декларація ООН про права корінних народів від 13 вересня 2007 року, Всезагальна декларація про біоетику та права людини, ухвалена ЮНЕСКО 19 жовтня 2005 року). Вони теж здатні служити важливим джерелом розширення номенклатури чи уточнення формулювань основоположних прав і свобод, які заслуговують на конституційне закріплення та забезпечення.

Розширення прав. Наступним відносно самостійним напрямком удосконалення розглядуваних гарантій є розширення змісту й обсягу тих прав і свобод, які вже закріплено в Основному Законі.

З цією метою, зокрема, пропонується, ч. 2 і 3 ст. 27 викласти у такій редакції: «Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. *Жодна людина не може бути засуджена до смертної кари або страчена.*

Ніхто не може зазнавати протиправного ушкодження здоров'я».

Частина 2 ст. 50 варто сформулювати так: «Кожному гарантується право вільного й необмеженого доступу до інформації про стан довкілля, *про якість житла*, предметів побуту і харчових продуктів, а також право на її поширення».

А ч. 1—3 ст. 30 пропонується викласти таким чином: «Кожному гарантується недоторканність житла *та іншого володіння*.

Не допускається проникнення *у житло або інше* володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку *або інших слідчих дій* інакше як за вмотивованим рішенням суду.

У невідкладних випадках, пов'язаних із *рятуванням* життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням *людей*, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення *у житло чи інше* володіння особи, проведення в них огляду і обшуку *або інших слідчих дій*».

Зміст ч. 1 і ч. 2 ст. 58 пропонується розширити у такий спосіб: «Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, *котра вчинила правопорушення, або іншим чином покращують її правове становище.*

Жоден не може нести відповідальність за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися правопорушенням».

Змістовні зміни аналогічного напрямку запропоновані й до ст. ст. 15, 23, ч. 1 ст. 34, ч. 6 ст. 55, ч. 1 ст. 60, ч. 1—3 ст. 62 Конституції України.

Окремо слід звернути увагу на пропозицію включити до Основного Закону вказівку на загальнодозвільний підхід до державно-юридичного регулювання поведінки людей. А саме, ч. 2 ст. 19 викласти у такій редакції: «*Дії чи бездіяльність людини, не заборонені законами, іншими нормативно-правовими актами, є правомірними. Ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено цими актами.*

Пропозиції такого характеру, гадаю, не потребують спеціальних обґрунтувань: їх гуманістична праволюдина спрямованість є очевидною.

Конкретизація прав. Мається на увазі зниження рівня абстрактності, декларативності у конституційних формулюваннях змісту й обсягу деяких прав людини та громадянина.

Наприклад, ч. 1 ст. 8 доцільно подати у такій редакції: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права, *відповідно до якого в суспільстві забезпечується панування основоположних прав і свобод людини та інших осіб*». А ч. 1 ст. 35 викласти у такий спосіб: «Кожна людина має право на *свободу віросповідання*. Це право включає свободу *приймати, змінювати, сповідувати релігійні переконання за своїм вибором або не сповідувати ніяких, безперешкодно вести релігійну*

діяльність та здобувати релігійну освіту». Зміни аналогічного напрямку пропонується внести й до ч. 1 ст. 47 та ч. 3 ст. 49.

Втілення таких пропозицій сприятиме створенню реальних можливостей для здійснення й захисту відповідних прав і свобод.

Оптимізація правообмежень. Йдеться про уточнення підстав можливих обмежень здійснення прав і свобод. Цей напрямок може бути реалізовано через скорочення й уточнення таких підстав.

Видається необхідним, по-перше, перелік цих підстав привести у більш повну відповідність із їх міжнародно-правовими стандартами. А по-друге, сформулювати ці підстави конкретніше, більш визначено, аніж це вписано у нинішньому тексті Основного Закону. Так, пропонується ч. 4 ст. 22 викласти у такий спосіб: *«Принципи та підстави обмежування прав і свобод мають відповідати міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України»*, а ч. 4 ст. 64 сформулювати у такий редакції: *«Обмеження прав і свобод можуть бути визнані правомірними лише за умов, якщо вони передбачені законом, мають на меті забезпечення визначених законом суспільних інтересів та є домірними з такою метою»*. (До речі, останнє формулювання змістовно відтворює одне з усталених правоположень Європейського суду з прав людини).

У такому ж напрямку пропонується уточнити виклад ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 35, ч. 3 ст. 37, ч. 6 ст. 40, ч. 2 ст. 54 Конституції України.

У цьому ж аспекті слід відзначити пропозицію про включення до Основного Закону посилання на таку неодмінну соціально-природну підставу обмеження реалізації прав і свобод, як необхідність досягнення збалансованості правореалізації з правами й правомірними інтересами інших суб'єктів соціуму й суспільства в цілому. Так, редакцію ч. 3 ст. 22 Конституції запроєктовано у такий спосіб: *«Права та свободи людини і громадянина мають бути справедливо збалансовані з інтересами суспільства»*, а ст. 23 пропонується викласти таким чином: *«Кожна людина має право на вільний і всебічний розвиток, якщо при цьому не порушуються права та свободи інших людей, інтереси суспільства чи правомірні інтереси його груп, і має обов'язки перед суспільством та державою, які забезпечують такий розвиток»*. Частина 6 ст. 41 мала б звучати так: *«Використання майна не може завдавати шкоди правам і свободам, інтересам суспільства чи правомірним інтересам його груп, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі»*.

Загалом же зауважу, що розглядуваний напрямок конституційного удосконалення є, можливо, найбільш значущим саме у практичному аспекті (в першу чергу для законодавчих та інших нормотворчих органів, а також для органу конституційної юрисдикції). Адже, як мені вже неодноразово доводилося обґрунтовувати, у новітній історії боротьба за права людини (які нині номінально визнаються всіма й повсюдно) є переважно боротьбою саме за межі їх практичного здійснення.

Уточнення обов'язків. Мається на увазі оптимізувати формулювання

деяких конституційних обов'язків людини і громадянина.

По-перше, пропонується до ст. 65 додати ч. 2, виписавши її таким чином: *«Кожен зобов'язаний шанувати державні символи України»*.

По-друге, щодо обов'язку громадянина декларувати свої доходи (ч. 2 ст. 67), нині є підстави обмежити коло його суб'єктів лише державними службовцями і членами їх сімей.

По-третє, ч. 3 ст. 34 пропонується викласти у такий спосіб: *«Ніхто не може бути звільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами своїх переконань, за винятком випадків, встановлених законом»*. Утім, взагалі кажучи, наведене положення доцільно виокремити в самостійну статтю, яку помістити до тієї частини II розділу Конституції, яку присвячено саме обов'язкам людини і громадянина.

Носії прав і обов'язків. Йдеться про уточнення кола суб'єктів прав, свобод та обов'язків, передбачених Конституцією України.

Цей напрямок видається одним із найважливіших. Справа в тім, що у нинішньому конституційному тексті не всі назви, термінологічні позначення цих суб'єктів (точніше — їх видів) відповідають, в одних випадках, їх справжньому, так би мовити, антропному статусу (їхній антропній природі), а в інших — принципам суб'єктної (особової) чинності законодавства. Задля усунення цих недоліків якраз і пропонується впорядкувати відповідні терміно-поняття.

Задля цього в основу пропонованих уточнень було покладено науково обґрунтовані значення, смисли деяких із тих понять, які відображають якісно специфічні різновиди (групи) суб'єктів суспільного життя. З огляду на це, відповідні терміно-поняття використовуються у такому сенсі:

— *кожен* — будь-який суб'єкт права: фізична особа, юридична особа, об'єднання, яке не має статусу юридичної особи (громадська організація без такого статусу, територіальна громада, трудовий колектив тощо);

— *жоден* — жодний суб'єкт права: фізична особа, юридична особа, об'єднання, яке не має статусу юридичної особи (громадська організація без такого статусу, територіальна громада, трудовий колектив тощо);

— *ніхто* — жодна фізична особа.

Враховуючи викладене, пропонується включити до ст. 22 ще одну (шосту) частину такого змісту: *«Юридичні особи й об'єднання без такого статусу мають усі закріплені цією Конституцією права, свободи, обов'язки та їх гарантії, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині та громадянину»*. (Втім, можливо, це нове положення доречно подати окремою статтею).

У разі прийняття наведених уточнень коло носіїв прав, свобод і обов'язків у багатьох випадках стане ширшим порівняно з тим, яке визначено у нинішньому тексті (зокрема, у ч. 1, ч. 3 ст. 24, ч. 1 ст. 36, ч. 1 ст. 39, ч. 3 ст. 40, ч. 3 ст. 41, ч. 1 ст. 46, ч. 5 ст. 53, ч. 1 і 2 ст. 54, ч. 1 ст. 55), де замість терміна «громадянин» («громадяни») вживатиметься слово «людина».

Водночас у деяких інших випадках таке коло, навпаки, звужиться (скажімо, у ч. 1 ст. 32, ч. 1 ст. 33, ч. 1 ст. 35, ч. 1 і 5 ст. 43, ч. 1 ст. 47, ч. 1 ст. 48, ч. 1 ст. 49, ч. 2 ст. 67 Конституції України, де, наприклад, замість слова «кожен» використовуватимуться терміни «людина» або «громадянин»).

Посилення гарантованості прав. Мається на увазі нарешті, — «last but not least»! — розширення, ефективізація конституційних гарантій прав і свобод. Це завдання може розв'язуватись такими засобами.

По-перше, слід зазначити гарантії у тих «праволюдних» статтях Конституції, де взагалі про них поки що не згадується. Йдеться, скажімо, про вказівку на позитивні обов'язки держави стосовно забезпечення здійснення тих чи інших прав. Так, ст. 48, де закріплено право людини на гідний життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, належало би доповнити частиною другою такого змісту: *«Держава вживає необхідних заходів для забезпечення цього права, зокрема, встановлюючи мінімальний розмір заробітної плати, пенсії чи допомоги, не нижчий від прожиткового мінімуму, визначеного законом»*. Вказівку на обов'язок держави вжити заходів, необхідних для реалізації відповідного права, пропонується включити також і до ч. 1 ст. 40, ч. 3 ст. 49, ч. 1 ст. 50, ч. 2 ст. 56, ч. 1 ст. 57 Конституції України.

Правогарантуюче значення пропонованих доповнень вбачається у тому, що вони дають підстави у відповідних випадках оскаржувати, у тому числі в судовому порядку, бездіяльність державних органів.

По-друге, видається необхідним розширити коло суб'єктів, конституційно зобов'язаних забезпечувати права і свободи. Так, ч. 3 ст. 8 пропонується викласти у такій редакції: *«Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування для захисту конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України гарантується»*. Такого ж характеру зміни пропонується внести до ч. 5 ст. 22, ч. 1 ст. 24, ч. 4 ст. 27, ч. 1 ст. 49, ч. 2 ст. 59.

По-третє, пропонується більш конкретно сформулювати положення про гарантії прав і свобод. Так, ч. 2 ст. 29 варто викласти таким чином: *«Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки з підстав та в порядку, встановлених законом»*. Такого ж плану корективи доцільно ввести до ч. 3 і ч. 6 означеної статті.

До цього ж слід додати й пропозиції стосовно поширення дії передбачених у Конституції України юридичних гарантій на ширше коло суспільних відносин (ч. 1–3 ст. 62) або, у відповідних випадках, на ширше коло суб'єктів (ч. 2 ст. 150).

По-четверте, слід збільшити перелік видів тих юридичних актів, необхідною умовою правочинності яких є їх відповідність не тільки закону, але й основоположним правам людини. Скажімо, ч. 4 ст. 22 пропонується викласти у такій редакції: *«Принципи та підстави обмежування прав*

і свобод мають відповідати міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України», а ч. 1 ст. 60 сформулювати таким чином: «Жоден не зобов'язаний виконувати явно злочинні юридичні акти».

По-п'яте, вважаю вкрай необхідним «відверто» включити до Конституції положення про принцип законності, яке у нинішньому конституційному тексті взагалі відсутнє. Адже будучи однією з фундаментальних засад державно-юридичного регулювання суспільних відносин, цей принцип — у разі його неухильної реалізації — становить одну з найефективніших гарантій прав і свобод. Так, ч. 2 ст. 8 Основного Закону видається підставним сформулювати так: «Конституція України, яка втілює основоположні права, свободи й обов'язки людини, має найвищу юридичну силу і є основою конституційної законності. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй». Терміно-поняття «законність» пропонується вжити й у ст. 19 та ч. 3 ст. 61 Конституції України.

Нарешті, з огляду на спрямованість і обсяг наведених пропозицій розглядуваного напрямку варто розширити й саму назву розділу II Конституції України таким чином: «Права, свободи й обов'язки людини і громадянина. Їх гарантії».

До цього ж долучається й пропозиція про закріплення у Конституції принципово важливого положення про неприпустимість зловживання правами і свободами. Мабуть, є підставним це положення (яким зараз пропонується доповнити ст. 68) виділити в окрему статтю.

Гадаю, що обговорення й урахування викладених пропозицій (які було надіслано відповідно профільним комітетам Верховної Ради України, Національній конституційній раді, Конституційному Суду України, а також фахівцям з «праволюдності» проблематики) сприятиме підвищенню рівня захищеності в Україні прав і свобод людини та громадянина.

Примітка

* До складу цієї групи увійшли: С. О. Верланов, Д. А. Гудима, С. П. Добрянський, Т. І. Дудаш, Б. О. Кирись, В. О. Навроцький, І. М. Панкевич, П. М. Рабінович, С. П. Рабінович, Л. В. Яромл.