

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Проблеми перегляду правових позицій
Конституційного Суду Литовської Республіки
щодо захисту соціальних прав
в умовах економічної кризи¹

Т. Бірмонтіене

професор, доктор права,

суддя Конституційного Суду Литовської Республіки

Автор досліджує проблеми перегляду Конституційним Судом Литовської Республіки розробленої ним конституційної доктрини захисту соціальних прав людини в умовах економічної кризи в період 2002–2012 років.

Ключові слова: доктрина соціальних прав людини, економічна криза, Конституційний Суд Литовської Республіки, конституційний перегляд доктрини, конституційна доктрина щодо обмеження соціальних прав людини.

Безсумнівно, глобальна економічна криза вплинула не лише на економіку, а й на всі сфери суспільного та державного життя, зокрема на конституційні інститути та їх функції. За цієї кризи фінансування таких інституцій може скорочуватися, а тому можливе також обмеження їхньої компетенції. Саме тому виникає запитання, чи можуть конституційні суди у цих умовах приймати рішення про розподіл економічних ресурсів? Збільшення кількості клопотань щодо вирішення різних конституційних питань, що спостерігається останнім часом у світі, зокрема у зв'язку з наслідками економічної кризи, також обумовлює необхідність обговорення питань щодо обмеження повноважень органів конституційної юстиції. Якщо економічні питання починають розглядатися в контексті практики застосування норм конституційного права, то конституційні суди неминуче стають об'єктом критики з боку політиків.

Розвиток практики застосування норм конституційного права у державі визначається загальноправовими тенденціями, які, зокрема, стосуються впливу міжнародних договорів з прав людини. Особливий вплив на ці тенденції справляють норми Європейської конвенції з прав людини. Глобалізація, розвиток європейських політичних процесів, вплив міжнародного і наддержавного права Європейського Союзу (далі — ЄС) визначають зміст інститутів конституційного права. Водночас ці тенденції у деяких сферах знижують дієвість закону як такого.

Вплив політичних процесів на практику застосування норм конституційного права можна порівняти з комплексним і різнобічним процесом. Існують сфери, в

¹ Наукова редакція судді Конституційного Суду України, кандидата юридичних наук В. Кампа, доцента Міжнародного Соломонового університету, докторанта Ужгородського національного університету М. Савчина.

яких принципи конституційного права вимагають створення і розвитку певних загально визнаних стандартів демократичної держави, таких, наприклад, як поділ влади, демократичні принципи формування державних установ, незалежність судів, імперативні вимоги щодо вільних демократичних виборів, конституційне визнання фундаментальних прав людини тощо. Однак у випадках, коли світова економічна криза пов'язана з глобальними політичними процесами, деякі з цих процесів мають зворотну дію — вони змушують держави-учасниці ЄС та його інститути вживати спеціальних заходів і приймати політичні рішення, що визначають хід розробки державного бюджету та ведуть до зменшення фінансування певних галузей¹. Непрямою метою таких заходів є, зокрема, зниження витрат держави на розвиток соціальних прав, а в деяких випадках — також і запровадження обмежених гарантій соціальних прав.

Функції державних установ у сфері економіки, що реалізуються шляхом видання правових актів, зрештою можуть стати предметом оцінки з боку конституційних судів. У такому разі на конституційні суди покладається моральна відповідальність: їм доводиться оцінювати акти, що приймаються державними установами, і встановлювати, чи дійсно правові заходи щодо обмеження соціальних прав були об'єктивно обумовлені, а також, чи є акти цих інституцій в умовах економічної кризи пропорційними і належними заходами, що відповідають Конституції. Успіх діяльності конституційного суду у вирішенні цих проблем залежить не лише від правової та конституційної систем, а й від дій такого суду в конкретному соціальному, політичному та правовому середовищі.

У зв'язку з економічною кризою перед конституційними судами виникло складне питання: чи можуть вони в умовах кризи розробляти нову конституційну доктрину, чи змінювати (переглядати) вже існуючу? За таких умов нагальною проблемою стало гарантування соціальних прав людини. Метою цієї публікації є розкриття деяких аспектів конституційної доктрини соціальних прав з огляду на глобальні зміни в економіці.

1. Соціальні права — важлива сфера конституційних прав

У кінці ХХ — на початку ХХІ століття важливість соціальних прав уже не викликає сумнівів. Можна з упевненістю стверджувати, що це був період визнання європейської доктрини конституційних прав. Також вважається, що соціальні права мають програмний характер, як і політичні обіцянки, проте зараз (не в останню чергу внаслідок підвищення важливості практики застосування норм конституційного права) такі права все частіше підлягають захисту як індивідуальні; їм було присвоєно статус індивідуальних прав, що реалізуються безпосередньо та забезпечені відповідним арсеналом засобів судового захисту. Інститути конституційної юрисдикції, тобто конституційні суди, регулярно інтерпретують права і свободи людини, закріплені конституцією. Відповідно, остаточні межі цих прав визначаються практикою застосування норм конституційного права.

¹ Слід зазначити, що 2 березня 2012 року глави держав та урядів всіх держав – учасниць ЄС, окрім Великої Британії та Чехії, підписали Угоду про стабільність, координацію та управління в економічному і валютному союзі (TSCG). Метою цієї угоди є гарантування стабільності всієї Єврозони і досягнення збалансованості або надлишку національних бюджетів (річний структурний державний дефіцит не повинен перевищувати 0,5 % номінального ВВП).

Визнання конституційної юриспруденції розширює не лише концепцію конституційних прав, а й можливості визнання прав людини як конституційних.

Той факт, що в останніх конституціях соціальні права описуються *expressis verbis*, також впливає на їх розвиток. Соціальні права в них оцінюються по-різному як з погляду їх розвитку, так і можливості обмеження¹. Визнання соціальних прав як конституційних тривало більше часу порівняно з політичними і громадянськими правами не лише тому, що перші пов'язані з обов'язком держави їх забезпечити, а й тому, що це питання прямого застосування конституції, тобто можливості захисту таких прав безпосередньо у суді, яку було визнано лише згодом.

Деякі автори робили спроби класифікувати конституції держав Центральної та Східної Європи згідно з категоріями соціальних та економічних прав, закріплених у них, і розділити їх на певні групи². Оскільки соціальні права можуть тлумачитися по-різному — як обов'язки держави перед суспільством і як суб'єктивне право особи, не всі автори розглядають їх як права, що можуть захищатися безпосередньо при зверненні особи до суду³.

Конституція Литовської Республіки 1992 року передбачає досить широкий спектр цих прав. Конституційний Суд Литви вважає права та свободи людини, закріплені у Конституції, єдиною гармонійною системою. Згідно з доктриною Конституційного Суду соціальні права тлумачаться не лише як певні обов'язки держави (які визначаються, зокрема, соціальними цілями держави) перед суспільством, а й як індивідуальні права особи, яким гарантований судовий захист. На таку концепцію також вплинуло міжнародне право, зокрема загальна теорія права Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ).

Соціальні права та процедури їх реалізації слід тлумачити у порядку звичайного права. У справах, що стосуються конституційних прав, часто йдеться про пасивність законодавця та прогалини в правовій системі, що перешкоджають реалізації цих прав. У Рішенні від 8 серпня 2006 року⁴ Конституційний Суд

¹ Наприклад, стаття 22 Конституції України 1996 року передбачає, що права і свободи людини і громадянина, закріплені нею, 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.

² В. Садурскі (*W. Sadurski*) розділяє їх на чотири групи: конституції Білорусі, Чехії, Молдови, Польщі, Румунії, Росії, Словаччини і України належать до першої групи, у якій соціальним правам забезпечене якнайширше регулювання (соціальне забезпечення, освіта, охорона здоров'я, право на охорону праці тощо); конституції Болгарії, Угорщини (діє до 2012), Македонії, Чорногорії, Сербії та Словенії, в яких спектр соціальних прав є обмеженим (право на освіту, охорону здоров'я, гарантії охорони праці тощо), належать до другої групи; конституції Естонії, Латвії і Литви, що передбачають право на соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, хоча спектр інших соціальних прав дуже обмежений (на думку автора, Конституція Литовської Республіки займає місце між першою та третьою групою), слід включити до третьої групи; конституції Боснії і Герцеговини та Грузії, що передбачають лише деякі соціальні та економічні права, належать до четвертої групи (*Садурскі В. Права у судах // Дослідження конституційних судів в пост-комуністичних державах Центральної та Східної Європи. — Springer. — 2008. — С. 177*).

³ *Шайо А. Соціальні права : широка програма // Огляд європейського конституційного права. — 2005. — № 1. — С. 38–43.*

⁴ Рішення Конституційного Суду Литовської Республіки від 8 серпня 2006 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/d060808.htm>

Литовської Республіки зазначив, що в разі недоліків законодавства, заборонених Конституцією, суд має право заповнювати прогалини та робити це з переважним застосуванням Конституції і загальних принципів права, проте таке Рішення не усуває обов'язку законодавця щодо виправлення цих недоліків. Таке Рішення Конституційного Суду має першорядне значення для судів загальної юрисдикції у ході вирішення справ, пов'язаних із захистом соціальних прав.

Конституційний Суд Литовської Республіки дотримується думки, що згідно з Конституцією Литва є соціально орієнтованою державою, що відображено у різних положеннях Конституції¹, зокрема тих, що закріплюють економічні, соціальні та культурні права, а також громадянські та політичні права людини, відносини між суспільством та державою, принципи соціальної допомоги та соціальної безпеки тощо. Конституційний Суд визначив, що соціально орієнтована держава має конституційні обов'язки та повинна виконувати певні зобов'язання.

У філософії права Конституційного Суду Литовської Республіки право особи на соціальну безпеку тлумачиться у найширший і максимально вичерпний спосіб. Розширення принципів Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Європейська конвенція з прав людини), якою керується ЄСПЛ, також впливає на розвиток конституційної доктрини цих прав.

Право на отримання пенсії за віком є важливим соціальним правом, що разом з іншими соціальними правами закріплене у Конституції та неодноразово тлумачилося Конституційним Судом Литовської Республіки.

Аналізуючи розвиток доктрини соціальних прав Конституційного Суду Литовської Республіки, можна встановити певні періоди такого розвитку. На початку діяльності Конституційного Суду закріплювалися та інтерпретувалися зміст і особливості цих прав, масштаби обов'язків держави щодо їх гарантування, а концепція неподільності та взаємозалежності всіх прав і свобод людини вводилася поступово. Конституційний Суд також неодноразово виносив рішення щодо відповідності Конституції норм законодавчих актів, якими обмежувалися гарантії певних конституційних соціальних прав², проте які не були зумовлені наслідками економічної кризи.

2. Конституційна доктрина щодо обмеження соціальних прав на період економічної кризи

Конституційний Суд Литовської Республіки розробляє доктрину щодо обмеження соціальних прав на період економічної кризи. Період створення цієї доктрини можна розділити на два етапи — з 2002 по 2006 роки, коли Конституційний Суд виносив рішення щодо конституційності законодавчих актів, які звужували соціальні гарантії, що було зумовлено впливом так званої російської економічної кризи на розвиток економіки Литви (за той час Конституційний Суд прийняв декілька рішень, які зумовили початок створення доктрини щодо обмеження соціальних прав на період економічної кризи), та з 2009 року і до сьогодні, коли

¹ Зокрема, ухвали Конституційного Суду Литовської Республіки від 5 березня 2004 року та від 6 лютого 2012 року.

² Зокрема, ухвала Конституційного Суду Литовської Республіки від 2 вересня 2009 року, в якій вирішувалися питання реформування системи пенсії по інвалідності, проведеного в 2005 році, включаючи обмеження соціальних прав деяких категорій інвалідів.

Конституційний Суд почав розробку конституційної доктрини щодо обмеження соціальних прав, що зумовлено впливом глобальної економічної кризи на економіку Литви.

2.1. Розвиток конституційної доктрини соціальних прав з 2002 по 2006 роки. Створення Конституційним Судом Литовської Республіки доктрини було обумовлено зменшенням фінансування певних сфер, включаючи звуження деяких соціальних гарантій¹. У постанові від 23 серпня 2005 року Конституційний Суд зазначив, що за загальновідомими даними, починаючи з 1998 року, Литва зіштовхнулася з особливо складною фінансово-економічною ситуацією, переважно спричиненою фінансово-економічною кризою в Росії та іншими зовнішніми факторами, що несприятливо вплинули на фінансово-економічні системи різних держав. Зокрема, брався до уваги той факт, що бюджет 1999 року недоотримав значні кошти, необхідні для фінансування освіти, системи охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо, а також для виконання інших функцій держави. Конституційний Суд Литовської Республіки встановив, що негативний вплив особливо складної фінансово-економічної ситуації, що склалася наприкінці 1999 року і деякий час впливала на складання і виконання державного бюджету, слід розцінювати як фактичні обставини, які законодавець не міг не врахувати².

У постанові від 23 квітня 2002 року Конституційний Суд Литовської Республіки, розглядаючи критерії розрахунку однієї з пенсій, призначених державою³, сформулював концептуальну заяву про те, що після того, як на законодавчому рівні були визначені види пенсій, категорії осіб, які мають право на пенсію, підстави надання та виплати пенсій, умови та розміри пенсій, у держави виникає обов'язок щодо дотримання конституційних принципів захисту законних очікувань та правової впевненості у сфері відносин у пенсійній системі. У своїй постанові

¹ Ухвалою від 18 червня 2008 року, прийнятою у громадянській справі № 2А-3/2008, Апеляційний суд Литви, вирішуючи питання щодо компенсації збитків, завданих суддям внаслідок незаконного зменшення винагороди, призначив експертизу для оцінки економічної ситуації в Литві. Експерти визначили, що складна економічна ситуація у державі почалася у 1999 році та тривала до 2003 року. Зокрема, Апеляційний суд Литви встановив, що економічна ситуація після 2003 року поліпшилася, проте збереження цих заходів (у цьому випадку зменшення винагород) до сьогодні є порушенням урядом принципу тимчасовості таких заходів.

² У Рішенні від 13 листопада 2007 року Конституційний Суд Литовської Республіки зазначив, що сформульоване ним положення стосувалося не лише 1999, а й 1998 року, а також 2000–2001 років; протягом тривалого часу складна фінансово-економічна криза мала негативний вплив на складання і виконання державного бюджету, а також реалізацію різних фінансових обов'язків державою.

³ Конституційний Суд Литовської Республіки неодноразово заявляв, зокрема в своїй ухвалі від 6 лютого 2012 року, що державні пенсії, напряду не визначені у Конституції, мають різний характер і відрізняються від пенсій з фонду соціального страхування: їх призначають особам за стаж або заслуги перед Литовською Республікою та виплачують із державного бюджету; отримання цих пенсій залежить не від внесків до фонду соціального страхування встановленого розміру, а від відповідного статусу особи (стажу, заслуг або інших обставин, що визначають призначення державної пенсії); свобода дій законодавця при призначенні державних пенсій є ширшою, ніж при регулюванні інших пенсій, що безпосередньо визначені у Конституції.

Конституційний Суд вперше визначив, що зміна існуючих правових положень, внаслідок яких пенсійне забезпечення зменшується, можлива лише за особливих обставин у країні та лише коли це потрібно для захисту інших конституційних цінностей; такі зміни можуть вноситися лише за законом, не порушуючи Конституції.

У постанові від 25 листопада 2002 року стосовно законодавчих положень, якими дозволялося часткове припинення виплат пенсій за віком працюючим пенсіонерам, Конституційний Суд сформулював суттєві доктринальні положення щодо пенсій як соціальних гарантій. Зокрема, він заявив, що особа, яка відповідає встановленим законом критеріям для отримання пенсії за віком і якій цю пенсію було призначено та вона виплачується, має право на грошову виплату відповідної суми, тобто право власності. Це право необхідно захищати відповідно до статті 23 Конституції Литви як частину права власності. Пізніше ці положення були розвинуті й у інших актах Конституційного Суду¹.

У постанові від 25 листопада 2002 року Конституційний Суд, беручи до уваги принцип, сформульований у постанові від 30 червня 2000 року, за яким відповідно до Конституції Литви таке правове положення неможливе, якщо особа, яка реалізує одне своє конституційне право, втрачає можливість реалізувати інше конституційне право, зазначив, що відповідно до Конституції не допускається правове положення, згідно з яким обмежуються можливості особи, якій було призначено та виплачується пенсія за віком, щодо вільного пошуку роботи та постійного заняття, незважаючи на її відповідність вимогам, встановленим законом, щодо виконання певної роботи та постійного заняття. Правове положення, згідно з яким особа не може вільно обирати роботу та постійне заняття через те, що при використанні цього права їй не виплачуватиметься призначена пенсія за віком або її частина, яка до того часу виплачувалася, теж має вважатися обмеженням можливостей щодо вільного пошуку роботи та зайнятості. Ця позиція Конституційного Суду Литовської Республіки також відображена в інших відповідних справах з конституційного регулювання.

У зазначеній постанові Конституційний Суд розширив доктрину надзвичайної ситуації, включивши в це поняття економічну кризу, а також стихійне лихо. Так, уперше з часу створення Конституційного Суду Литовської Республіки в його постанові економічна криза була визначена як обставина, за якої у надзвичайних випадках правове положення, що регулює пенсійні відносини, може бути змінено, у тому числі шляхом скорочення пенсій за віком, наскільки це необхідно для забезпечення критично важливих інтересів суспільства та захисту інших конституційних цінностей. Зменшені пенсії за віком можуть виплачуватися лише тимчасово, тобто доки триває складна економічна ситуація в державі. Слід зазначити, що навіть у таких виняткових обставинах пенсії за віком не можна скорочувати, якщо це порушує закріплений у Конституції баланс інтересів особи та суспільства. Таке скорочення пенсій за віком має відповідати конституційному принципу пропорційності.

¹ Це догматичне положення було сформульоване в ухвалі Конституційного Суду Литовської Республіки від 6 лютого 2012 року.

У постанові від 23 серпня 2005 року Конституційний Суд Литовської Республіки зазначив, що у випадку фінансово-економічної кризи державний бюджет (та муніципальні бюджети) може переглядатися, витрати (асигнування) можуть зменшуватися, проте державні та муніципальні установи мають виконувати свої зобов'язання. За таких обставин строки, впродовж яких держава має виконати ці зобов'язання, можуть збільшуватися, однак державні та муніципальні установи не мають права самовільно вирішувати, що вони не будуть виконувати такі зобов'язання. Якби державним та муніципальним установам було дозволено не виконувати зобов'язання, навіть у випадку надзвичайно серйозних фінансово-економічних труднощів та навіть після подолання цих труднощів, це означало б, що таким установам дозволено ігнорувати законні очікування осіб, пов'язані з відповідними зобов'язаннями, таким чином порушуючи їхні права.

Конституційному Суду Литовської Республіки доводилося також приймати рішення щодо наслідків економічної кризи для фінансування судів. У постанові від 28 березня 2006 року в ході тлумачення відповідності Конституції певних положень Закону про суди Конституційний Суд дійшов висновку, що у випадку складної економічної ситуації, як правило, бюджетне фінансування всіх установ державної влади, а також фінансування різних сфер з бюджетних ресурсів держави та муніципалітетів має переглядатися та скорочуватися. За таких обставин фінансування судів і зарплати суддів можуть тимчасово зменшуватися, однак таке зменшення не повинно створювати передумови для порушення незалежності судів з боку інших державних інститутів та їхніх посадовців. Фінансування судів та зарплати суддів не можуть зменшуватися настільки, щоб суди втратили можливість відправляти правосуддя або ж ця можливість буде обмежена. Конституційний Суд Литви підкреслив, що при визначенні правового положення щодо зарплат, яке є менш сприятливим для осіб, якщо це необхідно для забезпечення критично важливих інтересів суспільства та держави і захисту інших конституційних цінностей, законодавець повинен підтримувати баланс між правами та законними інтересами осіб, щодо яких приймається менш сприятливе правове положення, а також інтересами суспільства і держави, тобто слід дотримуватися принципу пропорційності.

Конституційний Суд Литовської Республіки зіштовхнувся з бездіяльністю Сейму, коли правове положення, яким регулювалися зарплати суддів і до якого було внесено поправки, не було змінено після подолання кризи. Приймаючи рішення з питань, зокрема щодо зменшення зарплат суддів, у постанові від 8 серпня 2006 року¹ Конституційний Суд сформулював доктринальне положення, згідно з яким звичайні суди при розгляді конкретних справ мають повноваження

¹ У постанові від 8 серпня 2006 року Конституційний Суд Литовської Республіки зазначив, що у випадку бездіяльності з боку законодавчих органів, що забороняється Конституцією, суди повинні «заповнювати прогалини» у відповідних індивідуальних випадках, перш за все, із застосуванням Конституції та загальних принципів права; проте таке рішення суду не скасовує обов'язок законодавця щодо усунення правових недоліків. Таке рішення Конституційного Суду має значення для звичайних судів, коли їм доводиться розглядати справи щодо захисту прав особи, якщо законодавець уникає належного регулювання відповідних відносин правовими засобами.

оцінювати зміни економічної ситуації, а у випадку пасивності законодавця — приймати рішення щодо захисту конкретних соціальних прав особи¹.

2.2. Конституційна доктрина щодо обмеження соціальних прав, розроблена на період глобальної економічної кризи. Догматичні положення щодо скорочення соціальних гарантій, сформульовані у практиці Конституційного Суду Литовської Республіки, були надалі розширені, бо внаслідок глобальної економічної кризи 2009 року бюджетні витрати Литви радикально зменшилися, у тому числі витрати на соціальні виплати. Фінансування органів державної влади з державного бюджету також скоротилося, включаючи зарплати працівників цього сектору.

У 2009 та 2010 роках Конституційний Суд Литовської Республіки сформулював положення щодо зменшення гарантій соціальних прав. Пізніше ці положення були доопрацьовані в його ухвалі від 6 лютого 2012 року щодо розгляду актів про зменшення пенсій на період кризи.

Економічна криза також зумовила порушення питання про зменшення зарплат членів парламенту та скорочення витрат на парламентську діяльність. У своєму Рішенні від 15 січня 2009 року в ході тлумачення положень Конституційний Суд підтвердив можливість скорочення зарплат членів Сейму, суддів і витрат на парламентську діяльність.

У Рішенні Конституційного Суду Литовської Республіки від 20 квітня 2010 року було підсумовано та доопрацьовано доктрину про зменшення соціальних гарантій, зокрема щодо призначених і виплачуваних пенсій та зарплат в умовах фінансово-економічної кризи. У цьому Рішенні Конституційний Суд сформулював певні загальні принципи, яких має дотримуватися законодавець у разі прийняття рішень про зменшення соціальних гарантій у випадку економічної кризи у державі:

— конституційна концепція державного бюджету передбачає, що у випадку економічної кризи у державі скорочення винагород посадовців та державних службовців установ, що фінансуються з державних та муніципальних бюджетів (окрім працівників, що отримують платню за свою роботу з фондів таких бюджетів) та пенсій допускається не більше ніж на один бюджетний рік; при затвердженні державного бюджету на наступний рік законодавець зобов'язаний здійснити повторну оцінку економічної ситуації у державі і прийняти нове рішення про зменшення таких соціальних гарантій;

— у випадку економічної кризи у державі при прийнятті відповідних рішень щодо обмеження соціальних гарантій законодавець повинен враховувати конституційні імперативи держави згідно з принципами верховенства права, рівноправності, справедливості, пропорційності, захисту законних очікувань, правової впевненості, правової безпеки, соціальної солідарності тощо; соціальні гарантії дозволяється зменшувати, лише коли всі інші можливості було вичерпано і знайти кошти для виконання всіх зобов'язань держави у цій сфері неможливо;

— зменшення пенсій та винагород державних службовців (посадовців) повинно бути обумовлене надзвичайно складною економічною ситуацією у державі;

¹ Зазначена постанова Апеляційного суду Литовської Республіки від 18 червня 2008 року, прийнята у цивільній справі № 2А-3/2008, також має застосовуватися до таких рішень судів загальної юрисдикції.

лише за наявності офіційної заяви про особливо важку фінансово-економічну ситуацію у державі, що не є короткостроковою, внаслідок чого держава неспроможна виконувати взяті на себе зобов'язання, законодавець може тимчасово скорочувати пенсії та виплати; таке скорочення має бути тимчасовим і не порушувати пропорційність пенсій та виплат¹, встановлених до кризи; принципи рівноправності, пропорційності та справедливості не порушуються, якщо законодавець визначає межу, нижче якої пенсії не зменшуватимуться навіть під час економічної кризи; державні пенсії можуть скорочуватися більшою мірою, але з дотриманням принципу пропорційності;

— у випадку особливо складної фінансово-економічної ситуації у державі, коли виникає потреба тимчасового зменшення призначених та виплачуваних пенсій, не допускається скорочення пенсій за віком, призначених та виплачуваних особам, що виконують певну роботу або займаються певною діяльністю, яке перевищуватиме відповідне скорочення для осіб, що отримують таку саму пенсію, але не мають роботи і не ведуть жодної діяльності²;

— пенсії за віком, скорочені внаслідок фінансово-економічної кризи, підлягають компенсації (ця вимога також стосується зв'язку, що існує між пенсією як певною виплатою та правом власності, що захищається відповідно до статті 23 Конституції³); при зменшенні пенсій законодавець повинен визначити механізм компенсації збитків, на основі якого держава буде зобов'язана справедливо компенсувати збитки відповідним особам через деякий час після подолання надзвичайної ситуації; у разі більшого скорочення державні пенсії можуть компенсуватися, але меншою мірою, ніж пенсії за віком.

Розглядаючи правові акти про зменшення пенсій, включаючи державні, на період економічної кризи, Конституційний Суд Литовської Республіки у постанові від 6 лютого 2012 року також мав змогу оцінити дотримання законодавчим органом вимог, обумовлених Конституцією на момент економічної кризи, що були сформульовані Конституційним Судом щодо зменшення пенсій, та визнав деякі положення цих актів такими, що суперечать Конституції⁴.

¹ У постанові від 6 лютого 2012 року Конституційний Суд Литовської Республіки розглядав, зокрема, пропорції скорочення пенсій та визнав правові акти про зменшення державних пенсій такими, що суперечать Конституції. Пропорції скорочення пенсій за віком не суперечили Конституції, проте було встановлено, що положення про більше скорочення пенсій осіб, які працюють або ведуть певну діяльність, порушує Конституцію.

² При визначенні цього догматичного положення Конституційний Суд Литовської Республіки зазначив, що законодавчий орган не може видавати правовий акт, згідно з яким буде обмежено можливість особи, якій було призначено і виплачується пенсія за віком (включаючи державну), вільно обирати професію та заняття (тобто шляхом виплати лише частини пенсії) (ухвали Конституційного Суду Литовської Республіки від 25 жовтня 2002 року та від 3 грудня 2002 року).

³ Розробляючи це догматичне положення (вперше сформульоване в постанові Конституційного Суду Литовської Республіки від 25 жовтня 2002 року), у постанові від 6 лютого 2012 року Конституційний Суд Литовської Республіки зазначив, що концепцію конституційного права на отримання пенсії (як періодичної виплати певної суми) не можна ототожнювати з концепцією права власності в рамках звичайного, зокрема, цивільного права.

⁴ Законодавець не виконав вимогу про те, що розмір скорочення пенсій для працюючих пенсіонерів не повинен бути такого самого розміру для непрацюючих осіб; також при

Конституційний Суд у постанові від 27 лютого 2012 року також розтлумачив деякі вимоги, обумовлені Конституцією, щодо соціальної підтримки родин з неповнолітніми дітьми, тобто питання про призначення і обмеження виплат по вагітності і пологам, пільг по догляду за дитиною, які безпосередньо визначаються обставинами, спричиненими економічною кризою.

Доктрина Конституційного Суду Литовської Республіки про соціальні права, згідно з якою змінюються розміри пенсій на період економічної кризи, не може вважатися реформою таких соціальних гарантій. Доктрина про реформу соціальних прав, розроблена Конституційним Судом, по суті є іншою. У випадку якщо законодавець вирішує реорганізувати систему пенсій на період економічної кризи, необхідно визначити певний перехідний період та механізм компенсації збитків, завданих особам, яким були призначені та виплачувались такі пенсії¹.

2.3. Доктрина щодо обмеження соціальних прав на період економічної кризи з урахуванням конституційної доктрини щодо обмеження прав людини. При роз'ясненні доктрини щодо обмеження соціальних прав на період економічної кризи, розробленої Конституційним Судом Литовської Республіки, виникає запитання, чи можна оцінювати її як самостійну доктрину про обмеження прав людини, чи як один з елементів загальної доктрини про права людини (окремий випадок обмеження прав)?

Конституційний Суд Литовської Республіки сформулював загальні критерії обмеження прав особи, що ґрунтуються на практиці ЄСПЛ, та неодноразово зазначав, що відповідно до Конституції права та свободи людини можуть обмежуватися при дотриманні таких умов: це здійснюється за законом; обмеження є необхідними в демократичному суспільстві з метою захисту прав та свобод інших осіб і цінностей, закріплених у Конституції, а також важливих з конституційного погляду цілей; обмеження не повинні суперечити характеру та суті прав і свобод людини; необхідно дотримуватися конституційного принципу пропорційності. Ці принципи, визначені Конституційним Судом Литовської Республіки, є подібними до доктрини щодо обмеження соціальних прав, сформульованої ЄСПЛ, а також принципів, закріплених у Хартії з прав людини ЄС. Конституційний Суд у дуже загальних рисах сформулював загальну доктрину щодо обмеження прав людини в постанові від 29 грудня 2004 року. Він розробив загальну доктрину щодо обмеження прав людини, вирішуючи питання про відповідність Конституції обмежень, встановлених законодавчим органом, конкретного конституційного права. При цьому він також сформулював вимоги, що застосовуються до обмежень конкретного права, наприклад, на вільний доступ до інформації.

Вирішуючи питання про те, чи може доктрина про обмеження гарантій соціальних прав на період економічної кризи, сформульована Конституційним Судом Литовської Республіки, розглядатися як самостійна доктрина про обмеження прав людини, чи як один з елементів загальної доктрини про права людини, слід

зменшенні державних пенсій, що виплачувались певним особам, не був дотриманий конституційний принцип пропорційності.

¹ Конституційний Суд Литовської Республіки розтлумачив вимоги щодо проведення реформи соціальних прав законодавцем у постанові від 2 вересня 2009 року, а також у постановках від 4 липня 2003 року та від 3 грудня 2003 року.

враховувати його аргументи, на основі яких були визначені положення цієї доктрини в 2002–2006 та в 2009–2012 роках.

Аналізуючи аргументи Конституційного Суду Литви, викладені ним у постановах від 23 квітня 2002 року, від 25 листопада 2002 року та від 28 березня 2006 року, можна дійти таких висновків. Встановлюючи конституційність законодавчих актів, якими соціальні гарантії обмежувалися внаслідок впливу так званої російської економічної кризи на розвиток економіки Литви, Конституційний Суд напяму не визначив загальні принципи обмежень прав людини, але аргументи, представлені ним щодо захисту інших важливих конституційних цінностей, таких як дотримання принципу пропорційності, заборона обмеження одного права, якщо при цьому порушується інше право, вимога про те, що зменшення соціальних гарантій може регулюватися лише за законом, не дозволяють стверджувати, що на той час він сформулював самостійну доктрину щодо обмеження соціальних прав у період економічної кризи, ознаки якої давали б можливість вирізнити її із загальної доктрини щодо обмеження прав людини.

При оцінці того, чи може доктрина щодо обмеження соціальних прав, розроблена Конституційним Судом Литовської Республіки під час глобальної економічної кризи (зокрема, у постанові від 20 квітня 2010 року та ухвалі від 6 лютого 2012 року), розглядатися як самостійна доктрина про обмеження прав людини, чи як один з елементів загальної доктрини про права людини (окремий випадок обмеження прав), важливо визначити особливості цієї доктрини.

Лише в окремих справах (наприклад, у постанові від 20 квітня 2010 року) при тлумаченні можливості обмеження права на отримання справедливої оплати праці, намагаючись розкрити особливості застосування принципу пропорційності, коли він стосується обмеження зазначеного права (наприклад, у постанові від 11 грудня 2009 року), Конституційний Суд посилається на положення загальної доктрини щодо обмеження прав людини, сформульованої в його попередніх актах.

Тим не менш, акти Конституційного Суду Литовської Республіки також встановлюють незалежні підстави для зменшення гарантій лише соціальних прав на період економічної кризи, на які, незважаючи на те, що вони ґрунтуються на загальних принципах прав людини, поширюються додаткові критерії, наприклад вимога про те, що зменшення гарантій соціальних прав (пенсій та зарплат) має бути зумовлене дуже важкою економічною ситуацією в державі, а також офіційною заявою про таку ситуацію (що не є короткостроковою); зменшення зарплат та пенсій допускається не більше ніж на один бюджетний рік, а при затвердженні державного бюджету на наступний рік законодавець зобов'язаний здійснити повторну оцінку економічної ситуації у державі та прийняти нове рішення щодо зменшення таких соціальних гарантій; таке скорочення має бути тимчасовим і не порушувати пропорційності пенсій та виплат, встановлених до кризи; не допускається більше скорочення пенсій за віком, призначених та сплачуваних особам, що виконують певну роботу або займаються певною діяльністю (цей важливий критерій також був визначений у попередній доктрині); пенсії за віком, скорочені внаслідок економічно-фінансової кризи, підлягають компенсації.

Зважаючи на ці аргументи, можна оцінити доктрину щодо обмеження соціальних прав на період економічної кризи, сформульовану Конституційним Судом

Литовської Республіки у 2009–2012 роках, що є продовженням його попередньої доктрини як спеціальної доктрини щодо обмеження прав людини, в основі якої, безперечно, лежать загальні принципи обмеження прав людини, визнані у стандартах в сфері захисту прав людини.

3. Доктрина щодо обмеження соціальних прав у практиці інших конституційних судів

Перед значною кількістю конституційних судів держав Центральної та Східної Європи постало питання щодо зменшення соціальних гарантій. Іноді їм доводиться приймати рішення за наслідками певних реформ¹ або економічної кризи. Економічні зміни змусили деякі конституційні суди переглянути догматичні положення, що раніше вважалися обґрунтованими. В окремих випадках питання, пов'язані з соціальними правами, стали предметом різних підходів у конституційному праві та праві ЄС².

Слід звернути увагу на Рішення Конституційного Суду Латвійської Республіки від 21 грудня 2009 року³, в якому досліджувалося питання відповідності Конституції деяких положень Закону про виплату державних пенсій та державної допомоги в період з 2009 по 2012 роки. У цьому Рішенні питання про зменшення соціальних прав (пенсій) під час глобальної економічної кризи розглядалися всупереч підходу Конституційного Суду Литви. Беручи до уваги певні обставини, Конституційний Суд Латвії безумовно визнав, що зменшення пенсій, передбачене у Законі, порушувало Конституцію і що оскаржені положення є недійсними з моменту прийняття, а також визначив процедуру впровадження цього Рішення. Зокрема, Конституційний Суд Латвії зазначив, що розмір забезпечених соціальних прав, гарантованих державою, може змінюватися залежно від суми коштів у розпорядженні держави; проте незважаючи на економічну ситуацію, законодавчий орган повинен дотримуватися основних прав людини, встановлених Конституцією (п. III.24). У деяких випадках економічна криза може дійти до тієї стадії, коли законодавець повинен отримати свободу дій для впровадження коригувальних заходів, навіть якщо це порушить основні права людини, визначені Конституцією; за суттєвого обмеження фінансових ресурсів держави остання має свободу дій і може змінити умови виплати пенсій з метою підтримки справедливої системи соціального страхування (п. III.29.2).

Конституційний Суд Латвії також дійшов висновку, що зменшення пенсій можливе лише у випадку одночасного прийняття правового положення щодо відшкодування утриманих коштів у майбутньому. Інакше кажучи, плануючи тимчасове зменшення, законодавець зобов'язаний забезпечити подальшу справедливу

¹ Деякі автори розцінюють рішення Конституційного Суду Угорщини з соціальних питань як такі, що впливають на розвиток соціальних прав (Уйтц Р. Великие обещания перед лицом больших надежд : социально-экономические права в практике венгерского конституционного правосудия // Сравнительное конституционное обозрение. — № 1 (62). — 2008. — С. 77–99.

² Рішення Конституційного Суду Республіки Чехія від 31 січня 2012 року PL. US/5/12 SLOVAK PENSIONS [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.concourt.cz/view/pl-05-12>

³ Рішення Конституційного Суду Латвійської Республіки від 21 грудня 2009 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.satv.tiesa.gov.lv>

компенсацію. Більше того, держава повинна була визначити (відповідно до загальних інтересів суспільства) категорії пенсіонерів, на яких таке скорочення не поширювалося б узагалі або було б іншим (п. III.32). Основний аргумент Конституційного Суду щодо причин визнання положень Закону такими, що суперечать Конституції, полягав у тому, що в них не було визначено диференційований підхід до зменшення пенсій та не було передбачено ні компенсацію за зменшення пенсій, ні відповідний перехідний період, внаслідок чого оскаржувані норми порушували статтю 1 Конституції.

Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011¹ можна розцінити як випадок, коли органу конституційної юрисдикції на період економічної кризи довелося переглянути певні догматичні положення, що раніше вважалися обґрунтованими. Конституційному Суду України довелося тлумачити положення статті 22 Конституції України 1996 року про те, що права і свободи людини і громадянина, закріплені в Конституції, не є вичерпними.

Оспорювані положення Закону «Про Державний бюджет України на 2011 рік» було визнано конституційними. Враховуючи економічні труднощі в державі та посиляючись на доктрину ЄСПЛ (рішення у справах *Airey v. Ireland* (№ 6289/73) та *Kjartan Asmundsson v. Iceland* (№ 60669/00)), Конституційний Суд України сформулював нове доктринальне положення про те, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. 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 зумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави. Проте прийняття правового положення, згідно з яким розмір пенсій та інших соціальних виплат і пільг буде нижчим за рівень, встановлений у пункті 3 статті 46 Конституції України, є недопустимим, оскільки це не забезпечує достатніх і гідних умов життя людини у суспільстві, а отже, суперечить статті 21 Конституції України. Тобто зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги є конституційно допустимою до тих меж, поки не ставиться під сумнів сутність змісту права на соціальний захист.

Фінансово-економічні проблеми держав, а також глобальна економічна криза вплинули на доктрини щодо соціальних прав, сформульовані конституційними судами, яким довелося вирішувати складні завдання щодо оцінки відповідності і пропорційності рішень, прийнятих державними інститутами влади, обов'язкам, встановленим для них конституцією.

Висновки

Конституційний Суд Литовської Республіки розробляє масштабну та чітку доктрину щодо обмеження соціальних прав на період економічної кризи. Ця доктри-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 у справі 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» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>

на ґрунтується, зокрема, на обов'язку держави забезпечувати принципи верховенства права, рівноправності, справедливості, пропорційності, захисту законних очікувань, соціальної солідарності, конституційної концепції державного бюджету та інших конституційних імперативів. Конституційний Суд Литви сформулював також певні загальні принципи, яких має дотримуватися законодавець при прийнятті рішень про зменшення соціальних гарантій у випадку економічної кризи у державі. На цю доктрину впливає і міжнародне право, зокрема положення Європейської конвенції з прав людини. Розглядаючи справи щодо реалізації соціальних прав, Конституційний Суд Литовської Республіки бере до уваги і прецедентне право конституційних судів інших держав.

Аналіз критеріїв, встановлених Конституційним Судом Литовської Республіки у доктрині щодо обмеження соціальних прав на період економічної кризи у 2009–2010 роках та пізніше, дає змогу зробити висновок про те, що підставами для визначення таких критеріїв є загальні принципи обмеження прав людини, що визнаються у стандартах у сфері захисту прав людини. Проте деякі критерії, розроблені Конституційним Судом, є навіть жорсткішими, ніж критерії щодо обмеження прав людини, загально визнані у зазначених стандартах.

Бирмонтієне Т. Проблемы пересмотра правовых позиций Конституционного Суда Литовской Республики относительно защиты социальных прав в условиях экономического кризиса. Автор исследует проблемы пересмотра Конституционным Судом Литовской Республики разработанной им конституционной доктрины защиты социальных прав человека в условиях экономического кризиса в период 2002–2012 годов.

Ключевые слова: доктрина социальных прав человека, экономический кризис, Конституционный Суд Литовской Республики, конституционный пересмотр доктрины, конституционная доктрина ограничения социальных прав человека.

Birmontienė T. Challenges for the Constitutional Review: Protection of Social Rights During an Economic Crisis. The article researches the challenges for the constitutional review of the constitutional doctrine on protection of social human rights developed by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania under conditions of the economic crisis during 2002–2012.

Key words: the doctrine of social human rights, economic crisis, the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, the constitutional review of the doctrine, the constitutional doctrine on limitation of social human rights.