

Принцип рівності прав людини у практиці Конституційного Суду України: проблеми методики застосування

С. Рабінович

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка

О. Панкевич

кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Львівської лабораторії прав людини і громадянина
НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України

Практика Конституційного Суду України свідчить про недостатню розробку методології застосування тесту на недискримінацію. Це зумовлено певним браком теоретичної рефлексії над проблематикою обмеження прав і свобод людини.

Посилання на об'єктивну обґрунтованість встановлених відмінностей як на підставу для висновку про їх недискримінаційність може вважатися достатнім аргументом лише за умови, що поняття об'єктивної зумовленості відмінностей охоплювало би також соціальну справедливість і пропорційність. Без застосування тесту на пропорційність матеріальний конституційний контроль за дотриманням засад рівності й недискримінації видається неможливим. Відповідь на питання про відповідність встановлених правовими актами обмежень прав людини їх суспільно значущій меті має наводитись у мотивувальній частині будь-якого рішення Конституційного Суду України, в якому розглядається питання про дотримання принципу рівності.

Ключові слова: *рівність, пропорційність, обмеження прав людини, конституційний контроль.*

Згідно з усталеними в конституційній доктрині й судовій практиці підходами принцип рівності є одним із загальних правових засад і елементів верховенства права. Більше того, у пострадянському правознавстві ХХ століття висловлювалася думка, що саме рівність належить до сутнісних, визначальних ознак права, тих характеристик, які відрізняють його від інших соціальних регуляторів (В. Нерсесянц).

Понад третина рішень¹, прийнятих Конституційним Судом України (далі — КСУ, Суд) за весь час його діяльності², стосується конституційного принципу рівності або ж принаймні містять згадку про нього³.

¹ 118 із 322 рішень.

² Станом на 1 червня 2015 року.

³ Питання про дотримання конституційного принципу рівності порушувалося суб'єктами конституційних подань 33 рази; при цьому у 20 рішеннях Суд погодився з аргументами

Правильне вирішення справ означеної категорії в конституційному судочинстві вимагає спирання на теоретично обґрунтовану методика застосування цієї засади. Водночас практика КСУ засвідчує, що необхідної чіткості й однозначності у цьому питанні поки що не досягнуто. В абсолютній більшості випадків мотивування Судом свого висновку щодо дотримання принципу рівності обмежується самою лише вказівкою на положення Конституції України, міжнародних або вітчизняних нормативно-правових актів, у яких згадується цей принцип¹.

З огляду на це вважаємо, що системний аналіз рішень Суду, які стосуються дотримання засади рівності, сприятиме виробленню та уточненню деяких базових правозастосовних алгоритмів, що можуть виявитися корисними як для конституційного судочинства, так і загалом для розгляду публічно-правових спорів означеної категорії.

У радянській і пострадянській юриспруденції принцип правової рівності був предметом уваги таких дослідників, як С. Боднар, І. Волховська, М. Козюк, Г. Мальцев, В. Нерсесянц, Н. Оніщенко, С. Погребняк, І. Полховська, П. Рабінович, Р. Сивий, Є. Черняк, В. Четвернін, С. Шевчук та інших. Окремі науковці розглядали також і засаду пропорційності (Г. Гаджів, Д. Дєдов, Ю. Євтошук, І. Кресіна, С. Погребняк, Є. Романюк), у тому числі у її співвідношенні з рівністю (С. Рабінович).

Низка загальнотеоретичних і філософсько-правових аспектів зв'язку принципів рівності та пропорційності у практиці КСУ поки що залишаються недостатньо висвітленими. Йдеться, зокрема, про зв'язок засади рівності з принципом пропорційності (співмірності), розуміння специфіки якого є необхідною умовою справедливого вирішення справ, що стосуються окремих видів прав людини, та досягнення оптимального балансу між публічними й приватними інтересами.

З урахуванням цього метою пропонованої розвідки є аналіз методології оцінки конституційності правових актів, яка використовується КСУ при перевірці дотримання принципу рівності. Особлива увага приділятиметься співвідношенню між засадами рівності та пропорційності й деяким проблемам, пов'язаним із застосуванням останньої в конституційному правосудді України.

конституційного подання, а в 13 — ні. У практиці КСУ, яка містить правові позиції щодо конституційного принципу рівності, видається можливим виокремити рішення, що стосуються: змісту принципу рівності перед законом (4 рішення) і винятків із загального принципу рівності (5 рішень). Серед справ, присвячених окремим видам прав людини, найбільша кількість стосується виборчого права (8 рішень); права на соціальний захист, у тому числі права на соціальне забезпечення окремих категорій осіб (8 рішень); права на працю, у тому числі на доступ до державної служби (7 рішень); процесуальних прав учасників судового процесу (7 рішень). Відносно менша кількість рішень, які стосуються дії конституційної засади рівності у сфері права власності (3 рішення); правового статусу народних депутатів України, правового статусу суддів, сімейних прав та обов'язків, права на об'єднання (по 2 рішення). Правам людини на свободу висловлювань, на правову допомогу, на житло, на освіту, на податкові пільги присвячено по одному рішенню КСУ.

Зауважимо, що одне і те саме Рішення Суду інколи може бути віднесено одночасно до декількох категорій.

¹ У розглядуваних справах мотиви прийняття саме такого, а не іншого рішення КСУ викладає нерідко вкрай лаконічно, що часто дозволяє лише висувати певні припущення щодо смислових зв'язків між цитованими Судом нормативними положеннями і резолютивною частиною рішення.

Першу частину викладу присвячено аналізу вироблених Судом правових позицій загального характеру, які стосуються розуміння сутності й призначення засади правової рівності. Далі на матеріалах практики КСУ розглядатимуться, насамперед, матеріальні (соціальні) аспекти принципу правової рівності. Зазначимо, що ситуації, в яких предметом конституційного контролю є дотримання формальної правової рівності, не викликають значних правозастосовних проблем. З огляду на це далі вони висвітлюватимуться не будуть.

Принцип рівності у конституційному правосудді: вихідні положення. У тих справах, де порушувалося питання про дотримання принципу рівності, КСУ сформулював низку правоположень, які визначають місце цієї правової засади у правовій системі. Серед них насамперед згадаємо визнання рівності та недопустимості дискримінації особи «не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства...»¹.

Відзначивши існування зв'язку конституційного принципу рівності із забезпеченням дії засади верховенства права у Рішенні від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000², згодом, у Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, КСУ вже прямо послався на принцип рівності як невід'ємну складову засад верховенства права та справедливості. Привертає увагу змістовний паралелізм рівності та пропорційності як форм вияву засади справедливості: «Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню»³.

До правоположень загального характеру належить також позиція, згідно з якою принцип рівності всіх громадян перед законом розглядається як конституційна гарантія правового статусу особи⁴. При цьому «проголошуючи рівність усіх громадян перед законом, стаття 24 Конституції України таким чином встановлює і рівну підлеглість усіх громадян законам України»⁵.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 32. — Ст. 1202.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України» від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 37. — Ст. 1592.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2975.

⁴ Там само.

⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 статті 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (справа

Соціальна обґрунтованість нерівності правових статусів осіб. Аргументування конституційності встановлених розрізень у правовому статусі окремих категорій осіб здійснюється Судом через визначення легітимної мети розрізень, їх суспільно значущого цільового призначення. У зв'язку з цим у низці рішень КСУ вельми лаконічно, найчастіше лише фрагментарно, викладає свою правову позицію.

Прикладом може слугувати, зокрема, розгляд Судом недоторканності посадових осіб як своєрідного узаконеного винятку із загального принципу рівності прав і свобод громадян. При цьому «встановлення додаткових порівняно з недоторканністю особи гарантій недоторканності для окремих категорій державних посадових осіб має на меті створення належних умов для виконання покладених на них державою обов'язків та захист від незаконного втручання у їх діяльність»¹.

Принцип виявлення соціальної обґрунтованості відмінностей використовується Судом і при оцінці конституційності норм, які передбачають право окремих категорій громадян на спеціальні пенсії. Використовуючи соціально-цільовий інтерпретаційний підхід, КСУ сформулював правову позицію, згідно з якою вимога соціальної обґрунтованості має універсальний характер, оскільки стосується

про приватизацію державного житлового фонду) від 28 вересня 2000 року № 10-рп/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 40. — Ст. 1709.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) від 23 грудня 1997 року № 7-зп/97 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 1. — Ст. 23; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 2, абзацу другого пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», статті 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (справа щодо змін умов виплати пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці) від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 44. — Ст. 1583. Див. також: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 850; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 44. — С. 71; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 17. — Ст. 789; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28. — Ст. 1381.

як самого закріплення права на пенсію, так і встановлення умов реалізації відповідного права¹.

Досить непростими для розгляду є справи, пов'язані з оцінкою дотримання принципу недискримінації при встановленні вікових обмежень у реалізації окремих прав людини². Першою у цій категорії була справа про віковий ценз³, у якій оспорювалася конституційність положення Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» стосовно встановлення 40-річного вікового цензу для кандидата на посаду Уповноваженого.

Вирішуючи цей спір, КСУ використав цільове призначення розглядуваної норми закону як аргумент на користь дотримання принципу рівності: «Кваліфікаційні вимоги зумовлені родом і характером діяльності... посадових осіб, а тому не можуть розглядатися як обмеження громадян у користуванні рівним правом доступу до державної служби»⁴. З огляду на особливу важливість діяльності парламентарського омбудсмена «Верховна Рада України повноважна встановлювати кваліфікаційні вимоги до особи, яка претендує на цю посаду. Конституція України (стаття 101) цього не забороняє. <...> Критерієм у законодавчому встановленні кваліфікаційних вимог до віку є доцільність»⁵, що слід розглядати як вказівку на непідвідомчість цього питання органу конституційної юрисдикції.

Другою за хронологією у зазначеній категорії була справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу. Рішення у цій справі прикметне тим, що в ньому до критеріїв оцінки відмінностей у правовому статусі

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 36, пунктів 20, 33, 49, 50 статті 71, статей 97, 98, 104, 105 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про гарантії незалежності суддів) від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 54. — Ст. 2184. Див. також: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 42. — Ст. 2662.

² Черняк Є. Критерій віку в правових позиціях Конституційного Суду України / Є. Черняк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки. — 2010. — Вип. 84. — С. 27–31 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni_nauky/articles/The_age_as_the_law_rules_of_Constitutional_Court_of_Ukraine_16782.pdf

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 5 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (справа про віковий ценз) від 18 квітня 2000 року № 5-рп/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1286.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

осіб вперше включено пропорційність¹. На думку Суду, «мета встановлення певних відмінностей (вимог) у правовому статусі працівників повинна бути істотною, а самі відмінності (вимоги), що переслідують таку мету, мають відповідати конституційним положенням, бути об'єктивно виправданими, обґрунтованими та справедливими. У протилежному разі встановлення обмежень на зайняття посади означало б дискримінацію».

На думку КСУ, «при будь-яких можливих цілях, які можуть впливати із Закону, встановлене обмеження не може бути визнане виправданим, обґрунтованим та справедливим. Принаймні є менш обтяжливі шляхи досягнення цих цілей, ніж автоматичне безпідставне позбавлення громадян можливості брати участь у балотуванні на посаду керівника вищого навчального закладу при досягненні шістдесятитрьохрічного віку». Вказівка на можливість прийняття менш обтяжливого за соціальними наслідками альтернативного вирішення проблеми відповідає змісту принципу пропорційності в його інтерпретації європейськими юрисдикційними органами.

Отже, «вікове обмеження для кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації не ґрунтується на спеціальних вимогах до праці на цій посаді, і оспорювана норма є дискримінаційною щодо реалізації права на працю...»².

Слід звернути увагу, що використаний Судом для визначення міри відповідності громадян вимогам професійної правосуб'єктності критерій «об'єктивної виправданості» фактично виступив водночас оцінкою доцільності встановлення вікового обмеження.

Цікаво, що в наступній справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування³ апелювання суб'єктів права на конституційне подання до необхідності конституційної оцінки міри відповідності окремих категорій громадян вимогам професійної правосуб'єктності не було сприйнято КСУ. Згідно з наведеною в цьому Рішенні правовою позицією Суду вік взагалі не належить до згаданих у положенні частини другої статті 24 Конституції України «інших ознак», за якими не може бути привілеїв чи обмежень. КСУ зазначив, що встановлення законодавцем граничного віку перебування на відповідній службі є питанням соціальної або економічної доцільності. «Гарантована частиною першою статті 24 Конституції України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другої частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу) від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 28. — Т. 1. — Ст. 1909.

² Там само.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 80. — Ст. 2979.

відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому Законі встановлені. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України»¹. «Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним»².

Суд вказав на можливість встановлення вікових обмежень у межах сфери вільного розсуду органів законодавчої влади³.

Отже, згідно з практикою КСУ, встановлення вікових розрізень у правовому статусі осіб у будь-якому випадку має спиратися на об'єктивні підстави, передбачати істотну суспільно значущу мету. Водночас домінуюча практично в усіх справах, за винятком справи про граничний вік керівника вищого навчального закладу освіти, правова позиція Суду полягає у відсутності необхідності конституційного контролю щодо конкретного обсягу таких відмінностей, оскільки останній належить до сфери соціальної або економічної політики і зумовлений міркуваннями доцільності.

Відмінності у правовому статусі за віковим критерієм під дещо іншим кутом зору розглянуто у справі про різницю у віці між усиновлювачем та дитиною⁴. Обґрунтовуючи конституційність оспорюваної авторами подання норми, Суд насамперед вдався до оцінки соціальних цілей та інтересів осіб, яких стосуються розглядувані положення Сімейного кодексу України. КСУ відтворив свою попередню позицію, згідно з якою «визначена Законом вимога щодо різниці у віці між усиновлювачем і дитиною є однаково обов'язковою для всіх осіб, які бажають

¹ Неоднозначність наведеної позиції зумовлює те, що перелік дискримінаційних ознак, передбачених статтею 24 Конституції України, є відкритим.

² Зауважимо, що наведене положення суттєво уточнює більш ранню позицію КСУ, згідно з якою «не може бути привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками» (див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Служби безпеки України, Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень пункту 6 статті 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», частин четвертої і п'ятої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини шостої статті 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа про офіційне тлумачення терміна «член сім'ї») від 3 червня 1999 року № 5-рп/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 24. — С. 180).

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 80. — Ст. 2979.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення частини другої статті 211 Сімейного кодексу України (справа про різницю у віці між усиновлювачем та дитиною) від 3 лютого 2009 року № 3-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 11. — Ст. 341.

усиновити дитину..., а тому не порушує принципу рівності громадян перед законом...»¹.

Коментуючи останнє твердження, не можна не відзначити, що якщо рівність перед законом розуміти виключно як властивість юридичної норми, тоді аналогічний аргумент можна використати практично стосовно будь-якого нормативного положення². Про контраверсійність такого обґрунтування свідчать окремі думки стосовно цього Рішення. Не вдаючись до їх детального аналізу, вкажемо тільки на загальний методологічний недолік, на якому слушно наголошено в позиціях суддів КСУ Ю. Нікітіна і В. Кампа, — незастосування Судом тесту на пропорційність.

Відступи від засади рівності у формі відмінностей у юридичному регулюванні потребують оцінки мети встановлення таких відмінностей на предмет їх істотності й суспільної необхідності, а також оцінки відмінностей у статусі осіб, щодо яких такий відступ має місце, на предмет їх обґрунтованості та пропорційності (пор.: підпункти 4.1, 4.2 пункту 4 Рішення КСУ від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004)³. Хоча формально в конституційному поданні, яке стало приводом для розгляду справи, про дотримання принципу пропорційності не йшлося, та через неврахування його залишилися відкритими питання, які зробили Рішення вразливим для критики.

Рівність, соціальна справедливість і пропорційність. Слід звернути увагу на твердження Суду про те, що «громадянам гарантуються рівні конституційні права і свободи, рівність їх перед законом та забороняються привілеї чи обмеження за будь-якими ознаками...» (Рішення від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000)⁴. Категоричність наведеного формулювання свідчить, на нашу думку, про брак уваги з боку Суду до взаємозв'язку принципу недискримінації із засадою пропорційності. Насамперед це стосується заборони дискримінаційних правових обмежень,

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення частини другої статті 211 Сімейного кодексу України (справа про різницю у віці між усиновлювачем та дитиною) від 3 лютого 2009 року № 3-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 11. — Ст. 341.

² Див.: Рабінович С. П. Природно-правові підходи в юридичному регулюванні : монографія / С. П. Рабінович. — Л. : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. — С. 499.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу) від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 28. — Т. 1. — Ст. 1909. Див. також: Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістова характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. — Х. : Право, 2008. — С. 192–204.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України» від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 37. — Ст. 1592.

пов'язаної з проблемою співвідношення між формальною і фактичною («матеріальною») рівністю.

Ілюстрацією складності останньої проблеми може слугувати справа про виборчу заставу¹. У Рішенні КСУ від 30 січня 2002 року № 2-рп/2002 для мотивування висновку про те, що «грошову (виборчу) заставу не можна розглядати як обмеження пасивного виборчого права громадян за ознакою майнового стану», використано посилання на мету вказаного інституту — «обмеження чи усунення зловживання громадянином виборчим правом, передусім за рахунок платників податків». Визнаючи слушність останнього положення, зауважимо, що згідно з практикою Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) сама по собі легітимність мети певного обмеження ще не свідчить про відсутність порушення прав людини у конкретній справі.

Обґрунтованість наведеного твердження викликає сумніви вже з огляду на те, що згідно з існуючими в Україні доктринальними підходами поняття «обмеження прав громадян» і поняття «неправомірне обмеження прав громадян» розрізняються². При цьому обсяг прав людини розглядається як їх суттєва властивість, що відображається кількісними показниками відповідних можливостей, виражених у певних одиницях виміру³. З урахуванням останнього визначення будь-якого розміру виборчої застави вже є певним обмеженням виборчих прав громадян, правомірність якого, на нашу думку, цілком могла би бути предметом судової оцінки.

В умовах існуючого в Україні значного майнового розшарування висновки про наявність чи відсутність обмеження виборчого права громадян за ознакою їх майнового стану не міг бути зроблений без звернення до засади пропорційності, яка належить до визначальних критеріїв правомірності обмежень будь-якого права людини. Натомість посилання на те, що «вимога щодо грошової застави стосується всіх кандидатів у депутати, партій (блоків) і є однаковою для всіх, її розмір не залежить від розміру доходів кандидата у депутати та фінансового стану партії

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про виборчу заставу) від 30 січня 2002 року № 2-рп/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 6. — Ст. 245.

² Див.: Рабінович П. М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загально-теоретичні аспекти) : монографія // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ держ. будівництва та місцевого самоврядування Акад. прав. наук України / П. М. Рабінович, І. М. Панкевич. — Вип. 3. — Л. : Астрон, 2001. — С. 47 та ін.; Стрекалов А. Є. Обмеження основних прав та свобод людини і громадянина як інститут конституційного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / А. Є. Стрекалов. — Х., 2010. — 20 с.

³ Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович. — Х. : Право, 1997. — С. 23–24; пор.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 39. — Ст. 2490.

(блоку)...»¹, вочевидь, абстрагується від питання про фактичні відмінності в майновому стані суб'єктів пасивного виборчого права в Україні.

З огляду на це положення про те, що «встановлення грошової (виборчої) застави не порушує конституційного принципу рівності громадян перед законом та рівності їх конституційних прав і свобод, а також принципу рівності політичних партій перед законом», залишає відкритими питання соціальної справедливості і надто нагадує ту рівність, про яку свого часу саркастично висловився А. Франс як про «величну рівність закону, що забороняє як багатіям, так і бідним спати під мостами, просити на вулицях і красти хліб»².

У цій справі, як і в деяких інших (але, зазначимо, далеко не у всіх), КСУ фактично самоусунувся від розгляду питання про реальну, а не лише формальну рівність. Згідно з буквальним смислом наведеної позиції виборча застава будь-якого розміру не може бути оцінена на предмет її конституційності, навіть якщо гіпотетично її розмір фактично усував би від участі у виборах до представницьких органів більшість громадян держави.

У Рішенні від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004 КСУ наголосив, що частиною першою статті 6 Закону України «Про вибори Президента України» «різні групи однієї категорії виборців поставлені в нерівні умови щодо здійснення виборчого права. Виділення з усієї категорії громадян, які не здатні пересуватися самостійно, лише інвалідів першої групи та надання їм переваги щодо голосування за межами виборчої ділянки... порушує принцип рівності громадян перед законом...»³.

На перший погляд видається, що в цьому випадку КСУ точно відтворює підхід ЄСПЛ, який у своїх численних прецедентах розуміє дискримінацію як різне поводження з людьми у порівняно аналогічних ситуаціях, не обумовлене жодними розумними чи об'єктивними причинами (див., наприклад, рішення ЄСПЛ у справах «Вілліс проти Сполученого Королівства», «Окпіз проти Німеччини», «Начова та інші проти Болгарії»). Проте є підстави констатувати, що загалом ЄСПЛ уважніше й точніше, ніж КСУ, діагностує порушення принципу недискримінації, оскільки застосовувана Страсбурзьким Судом методика оцінки наявності/відсутності дискримінації, зазвичай, включає тест на пропорційність⁴.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про виборчу заставу) від 30 січня 2002 року № 2-рп/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 6. — Ст. 245.

² Цит. за: Гаек Ф. А. Конституція свободи / пер. з англ. М. Олійник та А. Королишина. — Л.: Літопис, 2002. — С. 241.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України») від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 52. — Ст. 3455.

⁴ Як відомо, згідно з позицією ЄСПЛ тест на недискримінацію вимагає врахування таких принципів: 1) наявність «конкретних розрізень у поводженні, що стосуються... користування якимось із визнаних прав чи свобод»; 2) «принцип рівного поводження виявляється порушеним, якщо відмінності в підході не мають об'єктивного та розумного обґрунтування».

Аналіз щойно згаданого Рішення КСУ (так само, як і низки інших актів Суду, що стосуються принципу рівності) дозволяє стверджувати, що використання принципу пропорційності, щонайменше, не об'єктивується у відповідній категорії справ.

При оцінці відповідності змісту нормативних правових актів Основному Закону України застосування засади пропорційності прямо пов'язане з контролем за дотриманням правової рівності. Це зумовлено тим, що будь-які нормативно-правові обмеження прав людини, за визначенням, є звуженням змісту чи обсягу таких прав для певних категорій осіб, а тому зачіпають питання про порушення принципу формально-юридичної рівності вже самі собою, як власне правові відмінності.

Згідно з практикою ЄСПЛ оцінка правомірності обмежень прав людини вимагає застосування принципу пропорційності. Тож контроль за конституційністю встановлених у нормативних правових актах обмежень прав людини завжди виступатиме водночас перевіркою дотримання засад пропорційності та рівності.

У практиці Суду прикладами здійснення непрямого матеріального контролю за дотриманням конституційного принципу рівності при застосуванні ним засади пропорційності можуть слугувати, зокрема, справа про призначення судом більш м'якого покарання¹ і справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності².

У контексті проблеми забезпечення не лише формально-юридичної, а й фактичної рівності особливо важливим є Рішення КСУ від 10 листопада 2011 року № 15-рп/2011 у справі про захист прав споживачів кредитних послуг³. У цьому

Наявність подібного обґрунтування має оцінюватися відповідно до цілей і результатів заходів, що розглядаються, і з урахуванням принципів, котрим надається вирішальне значення в демократичних державах» (фактично йдеться про легітимну мету відмінностей. — автори); 3) принцип заборони дискримінації буває порушеним «і тоді, коли чітко встановлено, що не існувало розумної пропорції між використаними засобами і тією метою, для досягнення якої вони здійснювалися» (див.: Европейский Суд по правам человека. Дело относительно некоторых аспектов законодательства об использовании языков в образовании в Бельгии против Бельгии. Постановление от 23 июля 1968 года. [Извлечения] // Защита личности от дискриминации : хрестоматия ; в 3 т. — Т. 2. — М. : Новая юстиция, 2009. — С. 223–224).

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2975.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 48. — Ст. 1991.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Степаненка Андрія Миколайовича щодо офіційного тлумачення положень пунктів 22, 23 статті 1, статті 11, частини восьмої статті 18, частини третьої статті 22 Закону України «Про захист прав споживачів» у взаємозв'язку з положеннями частини четвертої статті 42

Рішенні Суд зазначив, зокрема, що «держава забезпечує особливий захист більш слабкого суб'єкта економічних відносин, а також фактичну, а не формальну рівність сторін у цивільно-правових відносинах, шляхом визначення особливостей договірних правовідносин у сфері споживчого кредитування та обмеження дії принципу свободи цивільного договору...»¹.

Зауважимо, що держави — члени Ради Європи, які підписали Протокол № 12 до Конвенції, «...будучи сповненими рішучості вжити подальших заходів для сприяння рівності всіх осіб...» (його Преамбула), в основній частині Протоколу домовилися про колективне застосування лише «загальної заборони дискримінації» (стаття 1). Водночас у Преамбулі зазначено, що «...принцип недискримінації не стоїть на заваді Державам-учасницям уживати заходів для сприяння повній та реальній рівності, якщо ці заходи є об'єктивно й обґрунтовано виправданими». Це дає підстави стверджувати про розуміння державами — членами Ради Європи співвідношення принципів недискримінації і рівності як вимог відповідно «мінімальної» моралі правового обов'язку і «максимальної» моралі прагнення (Л. Фуллер).

Натомість в окремих випадках КСУ трактував поняття дискримінації значно ширше, фактично ототожнюючи її з будь-яким порушенням засади рівності, зокрема рівності не тільки формальної, а й матеріальної, соціальної². У Рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 Суд розцінив невжиття державою позитивних дій із надання соціальних пільг як порушення принципу соціальної рівності³.

Така позиція, вочевидь, відрізняється від лібертаристського підходу, згідно з яким вимоги «так званої соціальної справедливості» можуть бути визнані й задоволені лише тією мірою, якою вони узгоджуються із правовою всезагальністю й формальною рівністю і, отже, їх можна виразити у вигляді вимог власне правової справедливості у відповідних сферах соціального життя⁴. Очевидно, що справедливість у цьому випадку ототожнюється з формальною рівністю, при цьому соціальне й моральне значення правових норм ігнорується, а справедливість постає не сутністю права, а лише його формальною ознакою. На нашу думку, це створює теоретико-правові передумови для свавілля, запереченням якого, за визначенням, повинні бути право і справедливість⁵.

Конституції України (справа про захист прав споживачів кредитних послуг) від 10 листопада 2011 року № 15-рп/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 90. — Ст. 3274.

¹ Там само.

² Офіційний вісник України. — 1999. — № 24. — С. 180.

³ Рішення Конституційного Суду України 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) від 9 вересня 2007 року № 6-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 52. — Ст. 2132.

⁴ *Нерсисянц В. С.* Філософія права: краткий учебный курс / В. С. Нерсисянц. — М. : НОРМА, 2000. — С. 33.

⁵ Див.: *Рабінович С. П.* Природно-правові підходи в юридичному регулюванні : монографія / С. П. Рабінович. — Л. : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. — С. 141.

Водночас із юридичним лібертаризмом цілком узгоджується змінена правова позиція КСУ, наведена в рішеннях від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012¹ та від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011². Даючи офіційне тлумачення низки положень Конституції України, Суд зазначив, що «однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України»³. Таким чином, категоричність згаданої заборони «дискримінації непрацевдатних» шляхом звуження державою змісту й обсягу соціально-економічних прав людини (справа щодо права на пільги)⁴ було суттєво пом'якшено, фактично ж її було скасовано.

Зауважимо, що в двох останніх рішеннях Суду доречність посилань на принцип пропорційності викликає серйозні сумніви насамперед у контексті імперативних положень частини третьої статті 22 Конституції України, які містять формальну й безумовну заборону звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів і внесенні змін до чинних.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати про складність виявлення уніфікованого алгоритму у вирішенні КСУ справ, що стосуються проблеми рівності. У тих випадках, коли методологія обґрунтування Судом рішення є достатньо прозорою, основною відмінністю між нею й підходами, що застосовуються з цього питання ЄСПЛ, є, зазвичай, відсутність прямих посилань КСУ на принцип пропорційності при оцінці ним дотримання у розглядуваних законах засад рівності й недискримінації.

¹ Рішення Конституційного Суду України 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 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 11. — Ст. 422.

² Рішення Конституційного Суду України 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» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 3. — Ст. 100.

³ Рішення Конституційного Суду України 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 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 11. — Ст. 422.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини сьомої статті 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа щодо права на пільги) від 6 липня 1999 року № 8-рп/1999 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 7. — С. 177.

Принцип пропорційності як інструмент вимірювання правомірності обмежень прав людини підлягає застосуванню у тих випадках, коли такі обмеження встановлюються нормотворчими органами у процесі реалізації ними дискреційних повноважень. Використання ж поняття «пропорційність» як теоретичного засобу подолання категоричної конституційної заборони, котра визначає формальні межі реалізації (законність) таких повноважень, видається недопустимим.

У низці правових ситуацій питання, які могли б охоплюватися дією принципу пропорційності, не розглядаються Судом із посиланням на їх належність до сфери політичної чи соціальної доцільності, дискреційні повноваження в якій належать законодавчій владі. З таким підходом, однак, складно погодитися, оскільки до компетенції КСУ належить оцінка конституційності всіх без винятку чинних нормативно-правових актів парламенту. У будь-якому разі дотримання Верховною Радою України меж своїх конституційних законодавчих повноважень не може виключати матеріального конституційного контролю за дотриманням принципів рівності й недискримінації.

Особливістю аргументаційних підходів КСУ є використання посилань на те, що оспорювані положення рівною мірою поширюються на всіх адресатів відповідних правових норм, а це, на його думку, свідчить про дотримання принципу рівності. Однак, на наше переконання, таке мотивування навряд чи надає висновкам КСУ додаткової ваги, оскільки ознака «рівної поширюваності» стосується, зокрема, правових норм, що можуть бути дискримінаційними стосовно тих категорій осіб, на яких вони не поширюються.

Посилання ж на об'єктивну обґрунтованість встановлених законом відмінностей у правовому статусі як на підставу для висновку про їх недискримінаційність може вважатися достатнім аргументом лише за умови, що поняття об'єктивної зумовленості відмінностей охоплює також такі їх характеристики, як соціальна справедливість і пропорційність. При цьому принцип пропорційності слугує концептуальним засобом контролю за справедливістю нормативно-правового розподілу соціальних благ, тобто власне за соціальною справедливістю.

Без застосування тесту на пропорційність оцінка конституційності законодавчих актів на предмет дотримання у них засад рівності й недискримінації видається неможливою. Контроль за конституційністю встановлених у таких актах обмежень прав людини неодмінно охоплює перевірку дотримання при цьому засади пропорційності, а отже, прямо чи опосередковано — також і засади правової рівності.

З огляду на це принцип формальної юридичної рівності та право на рівне й недискримінаційне поводження повинні розглядатись, на нашу думку, у ширшому контексті: з позицій засад соціальної справедливості та пропорційності. З урахуванням цього вважаємо, що у мотивувальній частині тих рішень Суду, які стосуються оцінки конституційності обмежень прав людини, має, зазвичай, міститися й відповідь на питання про співмірність таких обмежень із їх суспільно значущою метою¹.

¹ Усе сказане, однак, не виключає й таких ситуацій, за яких раціональне судження щодо пропорційності обмежень не може бути винесене з огляду на «значну незіставність конкуруючих благ» і тому презумпція конституційності правового акта залишиться неспростова-

Загалом же недостатню розробленість методики застосування тесту на недискримінацію у практиці КСУ можна вважати наслідком браку поглибленої теоретичної рефлексії над проблематикою обмеження прав і свобод людини (зокрема у зв'язку з проблемами конституційності спеціального правового статусу окремих категорій осіб). Тож усе викладене підтверджує необхідність подальшої концептуальної розробки засад правомірних обмежень прав людини і використання відповідних теоретичних напрацювань у практиці КСУ.

Рабинович С., Панкевич О. Принцип равенства прав человека в практике Конституционного Суда Украины: проблемы методики применения. Практика Конституционного Суда Украины свидетельствует о недостаточной разработке методологии применения теста на недискриминацию. Это обусловлено определенным недостатком теоретической рефлексии над проблематикой ограничения прав и свобод человека.

Ссылка на объективную обоснованность установленных различий как на основание для вывода о их недискриминационности может считаться достаточным аргументом только при условии, что понятие объективной обусловленности различий охватывало бы также социальную справедливость и пропорциональность. Без применения теста на пропорциональность материальный конституционный контроль за соблюдением принципов равенства и недискриминации представляется невозможным. Ответ на вопрос о соответствии установленных правовыми актами ограничений прав человека их общественно значимой цели должен приводиться в мотивировочной части любого решения Конституционного Суда Украины, в котором рассматривается вопрос о соблюдении принципа равенства.

Ключевые слова: равенство, пропорциональность, ограничение прав человека, конституционный контроль.

Rabinovych S., Pankevych O. Human Rights principle of equality in the Constitutional Court of Ukraine practice: problems of applying methodology. The practice of the Constitutional Court of Ukraine indicates the lack of methodology is developed in applying the test for non-discrimination. It is conditioned by a certain lack of theoretical reflection on issues restricting the rights and freedoms.

Reference to the objective validity of established differences as the basis for the conclusion of their non-discrimination can be considered sufficient argument only on condition that the notion of objective differences conditionality would also cover social justice and proportionality. Without the application of the proportionality test material constitutional control over compliance with the principles of equality and non-discrimination is not possible. The answer to the question of compliance of established regulations rights by restrictions with socially important purpose of such restrictions must be stated in the reasoning part of any decision of the Constitutional Court of Ukraine, which addresses the issue of compliance with the principle of equality.

Key words: equality, proportionality, limitations of human rights, constitutional review.