

ПИТАННЯ РІВНОСТІ ПРАВ ОСОБИ ТА ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ

Нині в українському суспільстві необхідність оновлення Конституції України є загальновизнаною. Щоправда не всі хто дискутував із цього питання погоджувалися, що Конституція потребує модернізації також у частині прав, свобод і обов'язків людини, мотивуючи свою позицію тим, що в цих питаннях вона відповідає міжнародно-правовим стандартам.

Водночас як зазначає В. Буткевич, за час дії чинної Конституції України особливо чітко виявилися її недоліки саме у визначенні та забезпеченні прав та свобод людини і громадянина. Удосконалення Конституції у цьому напрямі полягає в розширенні, змістовному збагаченні й посиленні реалістичності конституційно-правового статусу людини і громадянина.

Все це потребує теоретичного осмислення багатоаспектної і загалом нової для української юридичної науки проблематики конституційно-правового статусу людини і громадянина, яка активно досліджується українськими науковцями лише впродовж двох останніх десятиліть.

Перш за все відзначимо, що поняття рівності в сучасних передових правових доктринах походить від бачення, що закладали автори Декларації прав людини і громадянина — програмного документа Великої французької революції, ухваленого Національними зборами у 1789 р.

Декларація урочисто проголосила, що люди народжуються та залишаються вільними та рівними у правах, а метою держави є забезпечення природних і невідчужуваних прав людини. Внаслідок кардинальної зміни бачення ролі прав людини Декларація стала концептуальним підґрунтям більшості конституцій новітньої епохи.

Один із її наріжних постулатів — принцип рівності, знайшов своє відображення і водночас отримав суттєвий розвиток у міжнародно-правових документах сучасності, що характеризує новий етап розвитку права в центрі уваги якого перебуває людина, її права і свободи.

Безумовний пріоритет серед цих актів належить Статуту Організації Об'єднаних Націй — документу універсального, загальнолюдського характеру.

Програмне положення ст. 1 Статуту щодо прав людини отримало чітке й всебічне роз'яснення в документах, розроблених ООН, які стали своєрідним дороговказом стосовно дотримання прав людини. Насамперед це Загальна декларація прав людини 1948 року, в ст. 1 якої визначено: «Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах», а також міжнародні пакти про громадянські і політичні права та про економічні, соціальні і культурні права, де принцип рівності відображено як засадничий у цих сферах.

Найважливішим документом Європейського права у царині дотримання принципу рівності щодо захисту прав людини є Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, а також протоколи до неї. У цьому ж контексті треба розглядати Європейську соціальну хартію.

Звертаючись до Конституції України варто зазначити, що положення ст.ст. 21 і 24 втілюють ідею рівності з Декларації прав людини і громадянина 1789 р. та Загальної декларації прав людини 1948 р. В останньому випадку вони майже текстואльно ідентичні.

Проте термінологічний збіг конституційних формулювань з міжнародно-правовими документами ще не доводить і не гарантує їх інтерпретаційно-змістовну однозначність. Як зазначає П. Рабінович, словесна оболонка («буква») і зміст («дух») тексту нерідко не збігаються і, використовуючи певні герменевтичні закономірності та механізми, один і той самий вислів можна тлумачити по-різному. Не становить винятку в цьому і Конституція України.

Задекларований у Конституції України 1996 року принцип рівності одержав неоднозначний розвиток у галузевому законодавстві. Так, за ст. 1 Цивільного кодексу України цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини, засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленню, майновій самостійності їх учасників.

Статтею 7 Сімейного кодексу України передбачено, що учасник сімейних відносин не може мати

привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, статі, політичних, релігійних та інших переконань, етнічного та соціального походження, матеріального стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками. Жінка та чоловік мають рівні права і обов'язки у сімейних відносинах, шлюб і сім'я.

Згідно з Цивільним процесуальним кодексом України суд зобов'язаний поважати честь і гідність усіх учасників цивільного процесу і здійснювати правосуддя на засадах їх рівності перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак.

До принципів здійснення кримінального провадження також віднесено рівність перед законом і судом (п. 3 ч. 1 ст. 7).

За кримінально-виконавчим законодавством виконання і відбування покарань ґрунтуються зокрема на принципах законності, справедливості, гуманізму, рівності засуджених перед законом (ст. 5).

Однією із засад податкового законодавства визнано рівність усіх платників податків перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації — забезпечення однакового підходу до всіх платників (податків) незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу (ст. 4).

Цей перелік можна було б продовжити, проте і наведеного достатньо аби дійти висновку, що законодавцю бракує єдиного підходу до галузевої конкретизації конституційного принципу рівності людини і громадянина. В одних випадках він зводиться до рівноправності, в других — до рівності відповідальності, в третіх — до рівності підстав виникнення прав і обов'язків, у четвертих — до рівності можливостей учасників відповідних правовідносин.

Проте проблеми реалізації принципу рівності в законодавчій діяльності парламенту не зводяться до зазначеного.

Нестійкий, перехідний, а тому значною мірою невизначений характер суспільно-політичних умов за яких відбувається впродовж майже двадцяти останніх років законодавчий процес в Україні та становлення її правової системи, негативним чином позначається на кількісних і особливо якісних показниках законодавчих актів, законодавчої системи в цілому. Часто безсистемна законотворчість призводить до того, що парламент України змушений все частіше вносити зміни до чинного законодавства позбавляючи закон однієї з головних його функціональних ознак, а саме — стабільності дії.

Не останнє місце серед причин такої ситуації посідає вкрай низький рівень законодавчої техніки, недотримання суб'єктами законотворчості елементарних юридико-технічних вимог до закону та законодавчих процедур, ігнорування думки науковців та юристів-практиків.

Як наслідок, серед прийнятих парламентом України законів чимало недостатньо визначених, неоднозначних для розуміння, таких, що створюють можливість дискримінації громадян.

Так, Конституційний Суд України виявив ознаки неконституційності ч. 1 ст. 6 Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», згідно з якою голосування за межами приміщення для голосування може здійснюватися лише виборцями, які є інвалідами першої групи і не здатні пересуватися самостійно.

Передбачена можливість голосування за межами приміщення для голосування має на меті забезпечити реалізацію конституційного права — права обирати (до органів державної влади та органів місцевого самоврядування) громадянам, які не здатні прибути в день голосування до виборчої дільниці. До таких громадян належать не лише виборці, які є інвалідами першої групи, а й інваліди інших груп, а також громадяни, які за станом здоров'я, віком та іншими обставинами неспроможні пересуватися самостійно.

Однак ч. 1 ст. 6 Закону можливість голосувати в такому порядку надано лише інвалідам першої групи.

Тобто 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 дільниці, як зазначено у рішенні Конституційного Суду України, порушує принцип рівності громадян перед законом, визначений ч. 1 ст. 24 Конституції України.

Наведемо ще приклад. Стаття 69 Кримінального кодексу України передбачала можливість призначення покарання нижче від найнижчої межі лише за вчинення особливо тяжкого, тяжкого злочину або злочину середньої тяжкості і була дискримінаційною стосовно осіб, які вчинили злочин невеликої тяжкості.

Конституційний Суд України рішенням від 2 листопада 2004 року № 5-рп/2004 визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) положення ст. 69 Кримінального кодексу України в частині, яка унеможливило призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом.

Серед чинних законів, що містять, на нашу думку, положення, які суперечать конституційному принципу рівності, можна назвати Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції».

Зокрема з 1 січня 2012 року набрала чинності ст. 11 зазначеного Закону «Спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування», згідно з якою особа, яка претендує на зайняття посади пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування має надати до відповідного органу довідку про стан здоров'я за формою, затвердженою Міністерством охорони здоров'я України.

Однак аналіз чинного в Україні законодавства дає підстави стверджувати, що ця вимога порушує права людини і суперечить положенням низки міжнародно-правових актів і законів України (ст.ст. 14, 17 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; ст. 1 Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; Конвенції ООН проти корупції; Конвенції Міжнародної організації праці про дискримінацію в галузі праці та занять № 111; ст.ст. 3 — 5, 27 Конвенції про права інвалідів; ст. 4 Закону України «Про державну службу»; п. 2 ч. 1 ст.ст. 1, 2, 4, 6, 8 Закону України «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні»).

Ця вимога Закону фактично обмежує гарантоване ч. 2 ст. 38 Конституції України право рівного доступу до державної служби, що виключає можливість встановлення в законі таких вимог.

Проблеми реалізації в законодавчій діяльності парламенту конституційного принципу рівності особи виникають не лише при формуванні законодавчого механізму регулювання відповідних суспільних відносин, а й при визначенні механізму введення в дію прийнятих законів.

Показовою в цьому сенсі є ситуація з прийнятим 17 листопада 2011 р. новим Законом України «Про державну службу», що з урахуванням змін, внесених Законом № 5483-VI від 20 листопада 2012 р., набирає чинності з 1 січня 2014 р. У розділі IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про державну службу» визнаються такими, що втрачають чинність з 1 січня 2014 р. нині діючий Закон «Про державну службу» та Постанова Верховної Ради України від 16 грудня 1993 р. «Про введення в дію Закону України «Про державну службу», а також внесено ряд змін до інших законів України. Крім того законодавець передбачив, що працівники, які на день набрання чинності цим Законом мають не менш як 10 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, мають право на призначення пенсії у порядку як для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах державної служби; для осіб, які на день набрання чинності цим Законом мають не менш як 20 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державної служби, зберігається право на пенсію у порядку як для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах державної служби; для осіб, яким призначена пенсія відповідно до ст. 37 Закону України «Про державну службу», зберігається право на перерахунок пенсії відповідно до цього Закону, а належність посад, які займали особи з числа колишніх державних службовців, до відповідних груп та підгруп посад державної служби, передбачених цим Законом, визначається Кабінетом Міністрів України; за державними службовцями, які на день набрання чинності цим Законом перебувають у відставці, зберігаються передбачені гарантії. Водночас Кабінету Міністрів України доручено протягом шести місяців з дня офіційного оприлюднення цього Закону підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законодавчих актів України; привести всі нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; прийняти нормативно-правові акти, необхідні для його реалізації; забезпечити приведення нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із цим Законом.

Визначаючи такий порядок введення в дію зазначеного Закону законодавець не врахував, що відповідно до ст. 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, а згідно зі ст. 58 закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотньої дії в часі крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Разом із тим новий Закон України «Про державну службу» не передбачає норм щодо збереження за працюючими державними службовцями тривалості додаткової оплачуваної відпустки, встановленої чинним Законом «Про державну службу».

У зв'язку з необхідністю зарахування до стажу державної служби періодів роботи до набрання чинності новим Законом «Про державну службу» та неоднозначністю тлумачення п. 5 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону виникає потреба його конкретизації аби забезпечити виконання вимог ст.ст. 22, 24 і 58 Конституції.

Проблеми з дотриманням конституційного принципу рівності мають місце і в прийнятому 14 травня 2013 р. Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики».

Цим Законом внесено низку змін до чинних законодавчих актів, якими передбачено, що відповідних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також прирівняних до них осіб можна буде звільнити з роботи або служби та позбавити окремих соціальних

та трудових прав (на пенсійне забезпечення за вислугою років, на одноразову грошову допомогу при звільненні з роботи (служби) тощо), у разі їх притягнення до відповідальності за будь-які корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Проте подібне законодавче регулювання не враховує правових позицій Конституційного Суду України, висловлених у його Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15 (щодо принципу пропорційності). Крім того, за такого підходу до корупційних порушень можуть бути віднесені й ті порушення, що за своїм характером не містять ознак корупції.

Разом із тим, при внесенні змін вводиться нове оціночне поняття «корупційне правопорушення», пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Подібне нововведення закладає двозначність щодо «ідентифікації» відповідного діяння та застосування тієї чи іншої диспозиції ст. 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення як такої, що підпадає під зазначене поняття. За такого законодавчого підходу не враховуються правові позиції Конституційного Суду України стосовно того, що визначальними елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абз. 2 підп. 5.4 п. 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. № 5). А принцип правової визначеності означає, що «обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями» (абз. 3 підп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 р. № 17).

Принцип рівності є одним із найважливіших для побудови правової держави. Водночас практика врахування цього важливого конституційного принципу в законодавчій діяльності парламенту України свідчить про наявність багатьох невирішених питань, у тому числі теоретичного характеру.

Осмислюючи шляхи удосконалення Основного Закону, слід враховувати, що відповідно до міжнародно-правових зобов'язань України наша держава у своїй правовій системі має надавати пріоритетного значення не лише ратифікованим нею міжнародно-правовим актам, а й самій практиці їх застосування тими міжнародними органами, юрисдикція яких визнана Україною.

Тому очевидно, що в процесі модернізації Конституції варто подумати над включенням до неї окремих усталених, надто важливих «правоположень» Європейського суду з прав людини, вироблених ним у процесі тривалого застосування європейської Конвенції про захист прав і основоположних свобод 1950 року та протоколів до неї, зокрема, в питаннях рівності особи.

Відтак у процесі модернізації Конституції України сам принцип рівності потребує, на нашу думку, деталізації з урахуванням сучасних досягнень юридичної науки, національної практики його реалізації та правових позицій міжнародних органів, юрисдикцію яких визнала Україна.

Теплюк М. О. Питання рівності прав особи та законодавча діяльність парламенту.

У статті досліджується принцип рівності, який знайшов своє відображення і водночас отримав суттєвий розвиток у міжнародно-правових документах сучасності, що характеризує новий етап розвитку права в центрі уваги якого перебуває людина, її права і свободи. Автором наводяться приклади порушення зазначеного принципу.

Ключові слова: право, принцип рівності, проблеми реалізації принципу рівності, дискримінація.

Теплюк М. А. Вопрос равенства прав человека и законодательная деятельность парламента.

В статье исследуется принцип равенства, который нашел свое отражение и одновременно получил существенное развитие в международно-правовых документах современности, характеризует новый этап развития права в центре внимания которого находится человек, его права и свободы. Автором приводятся примеры нарушения указанного принципа.

Ключевые слова: право, принцип равенства, проблемы реализации принципа равенства, дискриминация.

Tepluk M. The issue of human rights and equality legislation of Parliament.

In the article is examined the principle of equality, which is reflected and at the same time has significant development in international instruments of modernity. Its characterizes the new stage of development right in the center of attention which is an individual, its rights and freedoms. The author gives examples of violation of this principle.

Key words: law, the principle of equality, the problem of the realization principle of equality, discrimination.