

ПРИРОДА СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

М. Козюбра,
суддя Конституційного Суду України

Проблема природи соціальних (за усталеною вітчизняною термінологією – соціально-економічних) прав людини та механізмів їх реалізації і захисту є однією з найскладніших і найдискусійніших у сучасній правовій теорії та практиці. Не є винятком щодо цього ні Україна, ні ФРН. Хоч Основний Закон Німеччини, на відміну від Конституції України, фактично відмовився від фіксації названих прав, – це зовсім не означає, що вказана проблема для ФРН, яка офіційно проголошена соціальною державою, є менш актуальною, ніж для України. Як і «переваги» Конституції України щодо закріплення соціальних прав зовсім не свідчать про те, що становище з їх захистом в Україні є кращим, ніж у ФРН.

Для того щоб пошук шляхів поліпшення захисту соціальних прав, зокрема засобами конституційної юрисдикції, був результативнішим, доцільно насамперед з'ясувати генезис і призначення цих прав та їх особливості порівняно з правами громадянськими і політичними. Без цього навряд чи можна говорити про специфіку механізмів їх захисту, межі та роль у цьому процесі конституційних судів.

Необхідність звернення до названих питань надзвичайно актуальна для української сторони, оскільки на пострадянському просторі в трактуванні природи соціальних прав та їх місця в системі прав людини за останнє десятиліття відбулися настільки значні метаморфози, що без їх оцінки і вироблення власної позиції, зокрема Конституційного Суду України, просування вперед неможливе.

Ще порівняно недавно згідно з офіційною радянською ідеологією соціальні права вважались визначальними серед прав людини. Вони розглядались як «одне з головних завоювань соціалізму», як «предмет нашої гордості» і т. ін. Усі інші права – громадянські (особистісні), політичні тощо – вважались похідними від соціально-економічних, отже, фактично відсувались на другий план.

Дехто схильний обстоювати цю позицію й тепер, трактуючи соціально-економічні права як «найбільш суттєві, корінні» і розцінюючи будь-який відступ від формулювань цих прав у Конституції УРСР 1978 року як посягання не тільки на них, а й на всю систему прав людини.

Однак нині нерідко висловлюються й протилежні позиції. Деякі автори оголошують соціально-економічні права «соціалістичним винаходом», невідомим (як юридичні, суб'єктивні права) сучасним цивілізованим країнам, або ж, у кращому випадку, відносять їх до «загальних публічних прав», тобто прав у політичному, а не в юридичному розумінні, «прав-доручень» тощо. Одним з основних аргументів на користь названих позицій наводиться те, що соціально-економічні права, мовляв, не можуть бути забезпечені державно-правовими інститутами, зокрема судовим захистом. Подібна точка зору має місце також у ФРН.

На мій погляд, питання про природу соціально-економічних прав є не таким однозначним, як це представлено названими позиціями.

Конституція України, як і конституції ряду інших посттоталітарних держав, закріплює соціально-економічні права разом з іншими основними правами в розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Причому всі вони визначаються як «невідчужувані» (стаття 21), а їх утвердження і забезпечення визнається головним обов'язком держави (стаття 3). З цього випливає, що конституційні (основні) права людини, включаючи соціально-економічні, не встановлюються державою, а лише визнаються і гарантуються нею.

На таке «урівнювання» прав і свобод у Конституції України певний вплив, очевид-

но, справила (враховуючи розстановку політичних сил у Верховній Раді України під час прийняття Конституції) попередня радянська ідеологічна традиція, про яку згадувалося вище. Проте, на мою думку, це не основний аргумент на користь зазначеної конституційної позиції. Вона визначалася, головним чином, прагненням України, як, мабуть, й інших пострадянських держав, привести каталог конституційних прав і свобод у відповідність до міжнародного каталогу, який, як відомо, після другої світової війни значно розширився, зокрема, за рахунок включення до нього соціально-економічних прав, про що свідчать Загальна декларація прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року тощо.

Можна, очевидно, говорити про те, що названі міжнародні документи прийняті не без ідеологічного і дипломатичного впливу СРСР, керівні інстанції якого прагнули «збагатити» права людини «соціалістичними досягненнями». Проте таке пояснення уявляється спрощеним.

Поповнення каталогу прав людини соціально-економічними правами обумовлене, насамперед, масштабними соціальними змінами, що відбулись у світі, зростаючою соціалізацією держав, їх еволюцією від суто «ліберальної» моделі до «ліберально-соціальної», яка почалася ще наприкінці XIX – на початку XX століття.

Філософія прав людини, що склалася в XVII–XVIII століттях, головний акцент робила на громадянських (особистісних) і політичних правах людини, на рівності людей перед законом. Вона знайшла своє відображення і в більшості конституцій XIX – початку XX століття. Проте, поряд з позитивними моментами, така філософія згодом виявила і свої слабкі сторони. Досвід низки індустріальних країн показав, що конституційні гарантії рівності громадянських і політичних прав людей самі по собі не в змозі усунути їх фактичну нерівність, яка все більше поглиблювалася.

Зростаюча поляризація суспільства, зрозуміло, не могла не привернути уваги прогресивних представників інтелігенції та політиків, провідна роль серед яких належала соціал-демократам. Завдяки їхнім зусиллям поступово почала складатися нова ідеологія прав людини, яка істотно розширила уявлення про них: поряд з громадянським (особистісним) і політичним аспектами вони доповнилися соціальним аспектом.

Згідно з цією ідеологією цивілізоване суспільство зобов'язане забезпечити всім своїм членам певний мінімум добробуту і стабільності в умовах швидкої індустріалізації та урбанізації, що передбачає, зокрема, запровадження системи пенсійного забезпечення, допомог для безробітних, доступних для всіх охорони здоров'я, освіти, відповідних житлових умов тощо. Причому, навряд чи можна категорично стверджувати, що соціальні права – це «винахід» прихильників виключно соціалістичних ідей. Їх становлення викликано швидше «духом часу». Про це свідчить, зокрема, той факт, що вони включалися в програмні документи багатьох політичних партій початку XX століття, у тому числі й тих, які не належали до прибічників соціалізму. Та й першою національною конституцією, положення якої передбачали основні соціальні права, була не Конституція Радянської соціалістичної Росії, як прийнято вважати, а Конституція «буржуазної» Мексики 1917 року. Згодом їх почали включати до свого змісту й конституції деяких інших країн, які ніяк не можна віднести до «соціалістичних», зокрема Веймарська Конституція Німеччини 1919 року.

Особливо помітно «соціалізація» держав проявилася в середині минулого століття. Саме в цей час відбувається дедалі ширше включення до конституцій багатьох держав соціально-економічних прав і свобод, які гарантували б інтереси насамперед тих, хто працює за наймом, – права на працю і пов'язаних з ним гарантій, включаючи соціальне забезпечення трудящих, а також прав і свобод соціально-культурного характеру, в конституційному гарантуванні яких зацікавлені переважно ті ж наймані працівники, – права на освіту, на доступ до досягнень науки і культури тощо.

Не можна, звичайно, не помічати, що надмірний оптимізм щодо подальшої долі названих прав, характерний для часів їх міжнародно-правового та національного визнання, виправдався далеко не повністю. Досвід як «держав загального добробуту», так і країн «державного соціалізму» показав, що незважаючи на значні зусилля і кош-

ти, які вкладались у соціальну сферу, особливо у другій половині ХХ століття, більшість найважливіших соціальних проблем залишаються нерозв'язаними. Більш того, істотне подорожчання послуг і допомог, які мають надаватися соціальною державою, разом з усвідомленням безмежного зростання ресурсів для їх забезпечення, похитнули саму віру в можливість вирішення зазначених проблем. Проте, це, на мій погляд, не дає підстав для заперечення соціальних прав як одного з видів основних прав людини.

А тому дискусія стосовно природи соціальних прав, на мою думку, має бути перенесена з площини «права людини – наміри держави», «основні права – неосновні права», «права людини – права громадянина» тощо в іншу, більш теоретично і практично значущу, площину – особливості соціально-економічних прав і механізмів їх реалізації порівняно з громадянськими та політичними правами.

Уявляється, що прагнення провести відмінності між правами людини «першого покоління» як «природними», «основними», «невідчужуваними» і правами людини «другого покоління» як «неприродними», «неосновними», а отже «відчужуваними», навряд чи є плідним. Історичний аналіз міжнародно-правового визнання прав людини свідчить, що поділ прав людини на права «першого покоління» і права «другого покоління» є досить умовним, якщо не сказати більше, – сумнівним. Адже, як відомо, громадянські, політичні і соціальні права були одночасно включені до Загальної Декларації прав людини, яка становить основу Міжнародного Білля про права людини. Як складова цього Білля одночасно у 1966 році були прийняті також Міжнародні пакти про громадянські і політичні права та про економічні, соціальні і культурні права. Це свідчить про те, що всі названі права є взаємопов'язаними і взаємозалежними, а тому протиставляти їх немає підстав. Той факт, що соціально-економічні права мають те ж значення, що й громадянські та політичні права, було підтверджено, зокрема, на Всесвітній конференції ООН з прав людини у Відні в 1993 році. Звідси випливає, що держава повинна гарантувати права, які вона визнає, та нести відповідальність перед своїми громадянами незалежно від того, про які права йдеться.

Усі конституційні (основні) права мають на меті утвердження (незалежно від стану суспільства) гідності і свободи людини, духовних і моральних начал особистості і в цьому відношенні є невідчужуваними.

Ідея основних прав людини, включаючи соціально-економічні, виступає як відносно самодостатня цінність, яка значною мірою визначає напрям соціального і економічного розвитку, стає важливим самостійним правотворюючим фактором. Відповідно до визнаних і закріплених Конституцією соціально-економічних прав корегується економічне життя суспільства, визначаються напрями зовнішньоекономічної політики.

Так, закріплення у Конституції України таких соціально-економічних прав, як право заробляти собі на життя працею, право на належні умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, на пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, не нижчі від прожиткового мінімуму, на охорону здоров'я, на освіту тощо, стимулює державу до розумного перерозподілу соціальних благ при збереженні свободи ринкових відносин і підприємництва. Є підстави вважати, що держава цей стимул належним чином не використовує. Проте без конституційного визнання соціально-економічних прав від неї, в умовах сучасної економічної ситуації, навряд чи можна було б вимагати навіть того, що ми маємо.

Визнання за соціально-економічними правами статусу основних прав людини не означає, що між ними й іншими правами людини – громадянськими і політичними – немає відмінностей. Ці відмінності, на мою думку, полягають не стільки в тому, що соціально-економічні права не виражають сутності людського буття, скільки в їх призначенні і механізмах забезпечення.

Якщо громадянські і політичні права мають на меті окреслити сферу індивідуальної автономії особистості і захистити її від зазіхань держави, поклавши на неї обов'язок оберігати цю сферу від втручання своїх органів і посадових осіб, громадян-

ських об'єднань та інших осіб, то соціально-економічні права характеризуються тим, що для їх забезпечення необхідні позитивні зусилля держави по створенню умов для реалізації прав особистістю. Інакше кажучи, соціальні права є вимогою, адресованою державі в особі її органів, у тому числі законодавчих, вчиняти такі дії, які забезпечували б реальність цих прав. Держава, як і її органи, не може ігнорувати соціальні права не тільки тому, що це підриває авторитет держави, що зветься соціальною, а й тому, що бездіяльність держави у сфері забезпечення соціальних прав є протиконституційною. І хоча в Україні, на відміну від ФРН, відсутній інститут конституційної скарги, все ж ряд положень її Конституції (зокрема статті 55) дають підстави для того, щоб таку бездіяльність тлумачити (при розгляданні питань, пов'язаних із соціальними правами) як неконституційну.

Разом з тим не можна не визнати, що конституційний обов'язок держави щодо забезпечення соціально-економічних прав не має, як правило, тієї міри формальної визначеності, яка властива її обов'язку щодо забезпечення громадянських і політичних прав. Те ж саме можна сказати про механізм юридичного захисту соціально-економічних прав. Тому для підвищення рівня їх юридичної забезпеченості необхідна більш розгорнута їх регламентація, доведення змісту цих прав до такого ступеня конкретизації, який забезпечував би більш повну їх реалізацію за допомогою юридичних засобів та інститутів, насамперед, інститутів правосуддя.

Певний досвід щодо цього нагромаджено у країнах Заходу. Так, Соціальний кодекс ФРН більш детально (хоч, очевидно, і далеко не вичерпно) визначає спеціальні права, які конкретизують основне право на працю (консультації під час вибору професії, індивідуальна підтримка подальшого професійного навчання, допомога для досягнення та отримання прийнятного місця роботи, економічне забезпечення у випадку безробіття та у випадку неплатоспроможності роботодавця тощо), право на соціальне, у тому числі медичне, страхування (зокрема, необхідні заходи для захисту, утримання, покращення та відновлення здоров'я та працездатності; економічне забезпечення у випадку хвороби, материнства, зменшення працездатності та похилого віку) та інші соціальні права.

Шляхом конкретизації соціально-економічних прав намагаються йти також інші країни Західної Європи, про що свідчить проект Хартії основних прав Європейського Союзу, схвалений створеним для його розробки спеціальним органом – Конвентом, до якого увійшли представники всіх держав-учасниць Європейського Союзу, та поданий на розгляд Європейської Ради.

У преамбулі цього документа підкреслюється, що його метою є зміцнення захисту основних прав «у світлі змін у суспільстві, соціального прогресу і науково-технічних досягнень, зробивших ці права більш зримими». Ця «зримість» значною мірою досягається саме завдяки конкретизації основних прав, включаючи соціальні права – на працю, на освіту, на охорону здоров'я, на соціальний захист та соціальні допомоги тощо.

На жаль, доводиться констатувати, що в Україні, де соціально-економічні права визнані, як вже зазначалося, на конституційному рівні, їх гарантійний зміст у поточних законах і досі чітко не визначений, у зв'язку з чим, як свідчить практика Конституційного Суду України, юридичні механізми їх захисту, зокрема засоби судового контролю, виявляються малоефективними.

Яскравим прикладом щодо цього можуть бути рішення Конституційного Суду України відносно надання громадянам медичної допомоги. Відповідно до статті 49 Конституції України у державних і комунальних закладах охорони здоров'я вона має надаватися безоплатно. Проте даний конституційний припис кардинально розходиться з сучасними реаліями: посилаючись на відсутність належного бюджетного фінансування державних і комунальних медичних закладів, останні з благословення Міністерства охорони здоров'я і Кабінету Міністрів України фактично перетворили її на платну.

Спираючись на положення Конституції та враховуючи критичну ситуацію, яка

склалася з бюджетним фінансуванням охорони здоров'я, Конституційний Суд ще у листопаді 1998 року зазначив, що вихід з неї полягає не в запровадженні практично необмеженого переліку платних медичних послуг, що суперечить вказаному конституційному припису, а у зміні відповідно до закладених у статті 49 положень Конституції України концептуальних підходів до розв'язання проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційного права на медичну допомогу, – «розробці, затвердженні та впровадженні відповідних загальнодержавних програм, в яких був би чітко визначений гарантований державою (у тому числі державним фінансуванням) обсяг безоплатної медичної допомоги всім громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, запровадженні медичного страхування та ін.».

Через майже два з половиною роки після цього Рішення ні виконавча, ні законодавча влада фактично нічого не зробили для поліпшення ситуації з наданням громадянам медичної допомоги. Лише після прийняття Конституційним Судом України у червні 2002 року другого рішення з питання «безоплатності медичної допомоги» намітилися деякі зрушення щодо усвідомлення необхідності законодавчого регулювання гарантійного змісту безоплатної медичної допомоги, зокрема розмежування понять «медична допомога» і «медична послуга», розвитку медичного страхування, упорядкування інвестування у сферу медицини недержавних фінансових коштів тощо. Сподіваюся, що ці кроки не стануть формальною реакцією на чергове рішення Конституційного Суду України, а приведуть врешті-решт до активізації законодавчої діяльності, яка сприяла б радикальному поліпшенню медичного обслуговування в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та зміцненню позицій недержавної медицини відповідно до закріплених у статті 49 Конституції України положень.