

## Конституційна скарга як інструмент захисту соціальних прав людини, гарантованих Конституцією України<sup>1</sup>

**А. Матат**

аспірант кафедри конституційного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

---

*У статті досліджено проблематику соціальних прав людини, гарантованих Конституцією України, їх захисту конституційною скаргою та проаналізовано деякі правові позиції Конституційного Суду України у так званих соціальних справах. Крім того, наводиться досвід органів конституційної юрисдикції деяких європейських країн щодо захисту соціальних прав людини.*

**Ключові слова:** Конституція України, права людини, соціальні права людини, Конституційний Суд України, конституційна скарга.

У теорії конституційного права вироблено різні підходи до розуміння сутнісного змісту конституцій, найбільш поширеними з яких є тлумачення конституції як акта установчої влади, суспільного договору, основного закону тощо. Усе це дає можливість для широкої дискусії, однак найбільш аргументованим підходом слід вважати ідею про те, що конституція — це насамперед гарантія прав людини та обмеження державної влади.

На думку професора М. Савчина, конституція, з одного боку, є певним узагальненням існуючого досвіду урядування та захисту прав людини, а з другого, — вона програмує нас на майбутнє. Дуже важливим є розуміння нормативності конституції, яке не варто ототожнювати лише із чинністю правових норм. Конституцію складають сукупність основоположних правових принципів, процедур та інститутів, спрямованих на обмеження влади та гарантію недоторканості приватної автономії індивіда. Тобто це — певні стандарти і вимоги до конструювання цих норм, їхнього змісту та правозастосування<sup>2</sup>.

Виходячи з наведеного, зауважимо, що найбільш вразливою групою прав людини в умовах сучасного розвитку правової системи України, очевидно, виступають саме економічні та соціальні права, а також їх конституційне гарантування та реалізація. Складність цього питання включає, зокрема, сукупність реальних обставин: широке гарантування соціальних прав людини та відсутність економіч-

---

<sup>1</sup> Стаття публікується на правах переможця конкурсу на кращу наукову статтю з конституційно-правової тематики, що проводився Конституційним Судом України 4–8 грудня 2017 року в рамках Всеукраїнського тижня права.

<sup>2</sup> Савчин М. В. Нормативність Конституції / М. В. Савчин // Від громадянського суспільства — до правової держави : тези доповідей XIII Міжнар. наук.-практ. конф. — Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. — С. 52–55.

них можливостей держави, що відтерміновує «соціальні перспективи»<sup>1</sup> на невідзначений час. Разом з тим гідність та права людини — це індикатор того, наскільки важливою є проблема захисту названих вище прав для збереження конституційних цінностей. Підсиленням актуальності практичної сторони окресленої проблематики виступає запровадження інституту конституційної скарги як засобу захисту прав людини.

Передумовою «соціальної перспективи» є той набір конституційних гарантій, що закріплюється Конституцією України. Так, на рівні засад конституційного ладу розділом I Основного Закону держави визначено, що Україна є соціальною державою (стаття 1). Для соціальної держави головним завданням є досягнення такого суспільного прогресу, який ґрунтується на закріплених правом принципах соціальної рівності, загальної солідарності та взаємної відповідальності. Соціальна держава покликана допомагати соціально незахищеним верствам населення, впливати на розподіл економічних благ виходячи із принципу справедливості для того, щоб забезпечити кожній людині гідне існування<sup>2</sup>. Власне, у таких загальних характеристиках криється глибина проблематики.

Як справедливо реалізувати соціальні гарантії прав людини в умовах економічних можливостей держави — питання складне та риторичне як в теорії, так і на практиці, в тому числі і для Конституційного Суду України (далі — КСУ), який неодноразово розглядав справи, предметом яких виступають соціальні права людини, напрацювавши таким чином правові позиції у так званих «соціальних» справах.

КСУ у Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 зазначив, що Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадської злагоди у суспільстві. Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї<sup>3</sup>.

Так, найбільш вираженим засобом соціальної держави є гарантія соціального захисту (стаття 46 Конституції України). КСУ неодноразово визнавав неконституційними закони про Держбюджет України на наступний рік, якими скасовувались чи обмежувались певні соціальні виплати чи пільги. Це, зокрема, рішення КСУ у справах: про відшкодування шкоди державою від 3 жовтня 2001 року

<sup>1</sup> Умовний термін, яким позначаємо усе те позитивне, що можна вкласти у сутність соціальних прав людини, гарантованих Конституцією України.

<sup>2</sup> *Онiщенко Н. М.* Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи : монографія / Н. М. Онiщенко, Н. М. Пархоменко ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. — К. : Юридична думка, 2011. — С. 9–10.

<sup>3</sup> 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 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12>

№ 12-рп/2001; щодо пільг, компенсацій і гарантій від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002; про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 тощо.

На думку професора Ю. Барабаша, у 2010–2011 роках під впливом низки обставин відбулася докорінна зміна у доктринальних підходах КСУ до питання гарантування соціальних прав. Йдеться про два рішення: від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 та від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012, в яких КСУ чи не вперше віддав перевагу принципу «фінансової безпеки» (точніше «збалансованості державного бюджету»), на противагу неможливості перегляду системи гарантій соціальних прав, заперечивши в останніх (прав) характер абсолютних. Конституційне судочинство віддало питання соціальної політики майже на стовідсотковий відкуп дискреції органів політичних властей<sup>1</sup>.

До слова, розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави, проте мають забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень, гарантоване статтею 48 Конституції України. Передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінено державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою забезпечення балансу інтересів усього суспільства. Водночас такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України (Рішення КСУ від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011)<sup>2</sup>.

Рішенням КСУ від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 було наголошено на тому, 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 (що визначаються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України), відповідно до принципів пропорційності і справедливості<sup>3</sup>.

На нашу думку, положення частини третьої статті 22 Конституції України підсилює проблематику даної теми, оскільки, розглядаючи у «соціальних» справах питання конституційності певного закону, фактично відбувається визнання того, є чи немає звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. З одного боку, дер-

<sup>1</sup> Барабаш Ю. Беззахисні права чи необґрунтовані сподівання? / Ю. Барабаш // Голос України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/268300>

<sup>2</sup> 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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11>

<sup>3</sup> 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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12>

жава повинна формувати соціальну політику виходячи з реальних економічних можливостей, а з другого — помітним є прагнення частини суспільства отримувати якомога більше різноманітних пільг та виплат, що є окремою проблемою представленої теми дослідження.

Очевидно, що у зв'язку із запровадженням інституту конституційної скарги КСУ повинен буде відійти від такої загальної правової позиції в «соціальних» справах, оскільки тепер необхідно обґрунтовувати правову позицію з точки зору неконституційності закону України, застосованого в остаточному судовому рішенні в справі заявника (стаття 151<sup>1</sup> Конституції України). За даними офіційного веб-сайту КСУ, за станом на середину листопада 2017 року вже надійшло більше чотирьохсот конституційних скарг<sup>1</sup>, серед яких, за нашими підрахунками, лівова частка стосується питань соціальних прав, гарантованих Конституцією України.

Для вирішення цих справ КСУ необхідно брати до уваги практику тих європейських конституційних судів, які також розглядали питання «соціальних» справ, формуючи принципи правові позиції.

У конституційному праві Німеччини, наприклад, принцип поваги до людської гідності виступає однією із вихідних засад конституційного ладу. Відразу звертаємо увагу, що самої фіксації принципу недоторканності людської гідності та соціального характеру державності виявляється достатньо для активного захисту Федеральним Конституційним Судом Німеччини необхідних для існування соціальних стандартів життя. Прикметно, що в практиці конституційного судочинства цієї країни траплялися випадки, коли саме з метою гарантування гідного життя людини (якщо точніше, «мінімальних вимог існування в умовах, гідних людини») свого часу були захищені такі матеріальні можливості громадян, як придбання телевізорів, пральних машин, холодильників, кавових автоматів, захисних шоломів для поїздок на велосипеді, подарунків школярам з приводу початку нового навчального року, весільних обручок, а також грошових субсидій для святкування ювілейних днів народження, конфірмації та причастя<sup>2</sup>.

У будь-якому разі при розгляді справ про захист того чи іншого права слід брати до уваги цінності, покладені як в основу такого права, так і дій держави з його обмеження. На сьогодні таким тенденційним явищем став захист соціальних прав крізь призму захисту людської гідності та права власності. Так, згідно з правовою позицією Конституційного Суду Угорщини право на соціальне забезпечення передбачає забезпечення мінімального рівня соціальних виплат, гарантованих державою, що є необхідною умовою реалізації права на захист людської гідності<sup>3</sup>.

Прийнятною видається також позиція Конституційного Суду Латвії, викладена у Рішенні від 19 березня 2002 року, в якій було звернено увагу на те, що принцип співмірності встановлює, що у випадку, якщо публічна влада обмежує права

<sup>1</sup> Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України за станом на 17 листопада 2017 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytucijni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-za-standom-na-17-2>

<sup>2</sup> Барабаш Ю. Беззахисні права чи необґрунтовані сподівання? / Ю. Барабаш // Голос України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/268300>

<sup>3</sup> Баги И. Венгерская Республика / И. Баги, И. Теньи // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. — 2003. — № 1. — С. 74.

і законні інтереси особи, слід дотримуватись розумної рівноваги між інтересами особи і держави або суспільства. Для оцінки того, чи відповідає прийнята законодавцем правова норма принципу співмірності, слід з'ясувати:

— по-перше, чи застосовані використані законодавцем засоби для досягнення легітимованої цілі;

— по-друге, чи є необхідною така дія, тобто чи не можна досягти мети іншими засобами, які менше обмежують права і законні інтереси індивіда;

— по-третє, чи є діяльність законодавця співмірною або відповідною, тобто чи є користь, що її отримує суспільство, більшою за збиток, заподіяний правам і законним інтересам індивіда<sup>1</sup>.

На наш погляд, ця позиція цілком допустима для того, щоб її застосовувати як трискладовий тест при підготовці заявниками конституційних скарг, а також може бути критерієм для їхнього розгляду КСУ, зокрема для формування юрисдикційної доктрини в «соціальних» справах.

Крім того, Конституційний Суд Литовської Республіки дотримався не менш чіткої позиції в «соціальній» справі, вказавши на те, що, встановивши законом види пенсій, коло осіб, що мають право на пенсію, розмір та умови отримання цих пенсій, держава, здійснюючи соціальне забезпечення, повинна дотримуватись конституційних принципів правової визначеності і захисту законних очікувань. Тому зміна правового регулювання, в результаті якого погіршується пенсійне забезпечення, можлива лише в тому разі, коли в державі склалась особлива ситуація щодо захисту інших конституційних цінностей<sup>2</sup>.

Окремо слід звернути увагу на практику Європейського суду з прав людини, який вирішує питання порушення соціальних прав у співвідношенні з невиконанням вимог статті 1 (право власності) Першого протоколу Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року. Таким чином, крім рухомих та нерухомих речей, до майна належить частка у пенсійному фонді (право на пенсію), про що було зазначено у справі «Мюллер проти Австрії»<sup>3</sup>.

Виходячи з проаналізованих вище рішень конституційних судів деяких європейських країн, слід звернути увагу на те, що правові позиції сформовано із додержанням конкретних принципів — верховенства права, гідності людини та соціальної справедливості. Сьогодні визнається, що основними конституційними цінностями є фундаментальні свободи, фундаментальні права, принципи, що формують конституційну систему, зокрема, держава соціального добробуту (*social welfare state*) та верховенство права<sup>4</sup>. Тому, розглядаючи обмеження соці-

<sup>1</sup> Решение Конституционного Суда Латвии от 19 марта 2002 года (дело № 2001-12-01) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2001/09/2001-12-01\\_Spridums\\_RU.pdf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2001/09/2001-12-01_Spridums_RU.pdf)

<sup>2</sup> Абрамовичус А. Литовская Республика / А. Абрамовичус // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 2003. — № 1. — С. 84.

<sup>3</sup> Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: науково-методичний посібник для суддів / Т. І. Фулей. — 2-ге вид., випр. і допов. — К., 2015. — С. 128–129.

<sup>4</sup> Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції : монографія / М. В. Савчин. — Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. — С. 141.

альних прав як дискрецію органів влади, все ж необхідно враховувати межі такої дискреції, якою є людська гідність.

Новий Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII у статті 77 виокремлює такі критерії прийнятності конституційної скарги: 1) вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту; 2) тримісячний строк з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано оспорюваний закон України; 3) розгляд, необхідний із мотивів суспільного інтересу; 4) поновлення пропущеного строку; 5) неприйнятність конституційної скарги (необґрунтованість або зловживання правом на подання скарги)<sup>1</sup>.

Утім, тривалий час КСУ не розглядаються конституційні скарги, що негативно позначається на гарантуванні та захисті прав людини, оскільки заявники змушені будуть щонайменше звертатись до Європейського суду з прав людини, адже вони вже зазнали порушення своїх прав, що у контексті соціальних прав людини може мати негативні наслідки.

З одного боку, конституційні скарги подавались на підставі прямої дії частини четвертої статті 55 та статті 151<sup>1</sup> Конституції України, а з другого — порядок розгляду конституційних скарг визначається законом, через що Секретаріат КСУ лише реєстрував подані конституційні скарги. Прийнятий спеціальний закон все ще не вирішив окресленої проблеми.

Понад тим, на думку судді КСУ професора С. Шевчука, захист прав людини через конституційну скаргу не може залежати від наявності чи відсутності закону. Інакше — парламент, відмовившись прийняти у законі порядок звернення до КСУ з конституційною скаргою, перетворює на номінальне конституційне право людини на конституційну скаргу<sup>2</sup>. Тому якнайшвидший розгляд конституційних скарг може позитивно позначитись на відновленні довіри до КСУ, адже саме таким чином є шанс виробити чітку юрисдикційну доктрину органом конституційної юрисдикції — шляхом тлумачення прав і свобод людини за наслідками розгляду конституційних скарг.

До слова, це також сприятиме тому, що відбудеться переосмислення Конституції України не суто як тексту, а як сукупності цінностей та принципів. Розгляд конституційних скарг вплине на сприйняття принципів права як чітких і неупереджених індикаторів якісного розвитку держави та суспільства. У цьому ключі доцільно навести хрестоматійний приклад, пов'язаний з практикою Федерального Конституційного Суду Німеччини, який у своїх рішеннях наголошував, що конституційне право не обмежується текстом Основного Закону ФРН, а включає певні загальні принципи, які законодавець не конкретизував у позитивній формі, що існує надпозитивне право, яке зв'язує навіть установчу владу законодавця<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>

<sup>2</sup> Суддя Конституційного Суду України Станіслав Шевчук: «Права людини не можуть залежати від наявності чи відсутності закону» // Закон і Бізнес [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/128479-suddya\\_ksu\\_stanislav\\_shevchuk\\_prava\\_lyudini\\_ne\\_mozhut\\_zalezeh.html](http://zib.com.ua/ua/128479-suddya_ksu_stanislav_shevchuk_prava_lyudini_ne_mozhut_zalezeh.html)

<sup>3</sup> Козюбра М. І. Тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських правоінтеграційних процесів / М. І. Козюбра // Наукові записки. — Т. 26 : Юридичні науки /



Отже, на підставі викладеного вище, можемо зробити такі загальні висновки щодо проблеми конституційної скарги як інструменту захисту соціальних прав, гарантованих Конституцією України:

1. Найбільш вразливою групою прав людини виступають соціальні права, оскільки їхнє забезпечення залежить від реальних економічних можливостей держави. Тому державна політика повинна спиратись, у першу чергу, на критерій гідності людини та верховенства права, реалізуючи реформування сфери.

2. КСУ як інститут, що обмежує верховенство парламенту, розглядаючи «соціальні» справи, має бути більш послідовним і наполегливим, оскільки вироблена судом доктрина розуміння соціальної політики як дискреції уряду не реалізовує сповна охорону прав людини та принцип верховенства права.

3. Переконливим є досвід деяких конституційних судів європейських країн, адже їх правові позиції в «соціальних» справах вироблено у формі чіткого критерію. Такі рішення можуть бути методологічною основою як для підготовки конституційних скарг заявниками, так і для їх розгляду КСУ. До слова, обмеження соціальних прав — необхідний крок в умовах економічних можливостей держави, але такі обмеження мають бути тимчасовим заходом, виправданим реальним ефектом у найближчому майбутньому.

4. Нерозгляд КСУ конституційних скарг може негативно позначитись на реалізації конституційного права на соціальне забезпечення (певна частина скарг, за нашим спостереженням, стосується питання пенсій).

5. Сфера соціальних прав людини найбільш вразлива з точки зору посягання на людську гідність, а тому відсутність чіткої позиції стосовно захисту соціальних прав людини може мати в деяких випадках незворотні наслідки.

---

**Matat A. Конституционная жалоба как инструмент защиты социальных прав человека, гарантированных Конституцией Украины.** В статье исследована проблематика социальных прав человека, гарантированных Конституцией Украины, их защиты конституционной жалобой и проанализированы некоторые правовые позиции Конституционного Суда Украины по так называемым социальным делам. Кроме того, приводится опыт органов конституционной юрисдикции некоторых европейских стран в контексте защиты социальных прав человека.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, права человека, социальные права человека, Конституционный Суд Украины, конституционная жалоба.

---

**Matat A. Constitutional complaint as an instrument of protection of social rights guaranteed by the Constitution of Ukraine.** The article investigates the issues of social rights guaranteed by the Constitution of Ukraine, their protection by the constitutional complaint and analyses some legal positions of the Constitutional Court of Ukraine in «social» cases. Also, the experience of bodies of constitutional jurisdiction of some European countries with regard to the protection of social rights is provided.

**Key words:** Constitution of Ukraine, human rights, social rights, Constitutional Court of Ukraine, constitutional complaint.