

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7

ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЩОДО ЗМІСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

EVOLUTION OF THE LEGAL POSITION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE REGARDING THE CONTENT OF SOCIAL RIGHTS

Бадида А.Ю.,
*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Автор статті ставить за мету аналіз правових позицій Конституційного Суду України щодо соціальних прав. Робляться висновки щодо практики Конституційного Суду України з реалізації соціальних прав. Правові позиції Конституційного Суду України щодо соціальних прав пов'язані переважно з питанням щорічного Закону України «Про Державний бюджет», яким, зазвичай, по-новому врегульовуються питання виплат (розміру виплат), що пов'язані зі здійсненням соціальних прав. Крім того, практика Конституційного Суду України в розумінні соціальних прав та їх захисту від втручання у формі «Закону України» не має ознак послідовності.

Ключові слова: верховенство права, соціальні права, Конституційний Суд України, правові позиції.

Автор статті ставить целью анализ правовых позиций Конституционного Суда Украины относительно социальных прав. Делаются выводы о практике Конституционного Суда Украины по реализации социальных прав. Правовые позиции Конституционного Суда Украины относительно социальных прав связаны преимущественно с вопросом ежегодного закона Украины «О Государственном бюджете», которым обычно по-новому регулируются вопросы выплат (размера выплат), которые связаны с осуществлением социальных прав. Кроме того, практика Конституционного Суда Украины в понимании социальных прав и их защиты от вмешательства в форме «закона Украины» не имеет признаков последовательности.

Ключевые слова: верховенство права, социальные права, Конституционный Суд Украины, правовые позиции.

The author of the article aims to analyze the legal position of the Constitutional Court of Ukraine regarding social rights. Conclusions regarding the practice of the Constitutional Court of Ukraine regarding the realization of social rights are made. Legal positions of the Constitutional Court of Ukraine regarding social rights are mainly related to the issues of the annual law of Ukraine «On the State Budget», which usually regulates the issues of payments that are related to the implementation of social rights in a new way. In addition, the practice of the Constitutional Court of Ukraine in the understanding of social rights and their protection against interference in the form of «the law of Ukraine» has no signs of consistency.

Key words: rule of law, social rights, Constitutional Court of Ukraine, legal positions.

Конституційний Суд України в рішеннях щодо тлумачення Конституції України та в інших справах виробив низку позицій з приводу соціальної держави, її ознак та з огляду на це – щодо соціальних прав. Актуальність дослідження цього питання вимірюється у двох аспектах. По-перше, розуміння соціальних прав виступає значимим з огляду на окреслення їх місця в системі конституційних прав людини. По-друге, для реалізації прав людини важливою виступає єдність судової практики, яка проявляється в послідовності судових рішень з питання. У вітчизняній правовій науці окремі аспекти окресленої проблеми досліджувалися низкою авторів, зокрема: Л. Булкатом [1], С. Різником [2], С. Шевчуком, В. Рудиком [3], А. Івановською [4] та іншими, що, однак, не вичерпує актуальності дослідження.

Відтак, метою цієї статті є аналіз еволюції правових позицій Конституційного Суду України з питань соціальних прав.

Протягом двох десятиліть діяльності Конституційний Суд України виробив певну лінію в розробці розуміння соціальних прав. Водночас, необхідно врахувати деякі особливості самого органу конституційної юрисдикції.

Перша позиція Конституційного Суду України: компроміс між кількісними показниками й сутністю соціального права. Спершу Конституційний Суд України намагався зайняти компромісну позицію – пов'язати розміри грошових виплат з «фінансовими можливостями держави», відокремлюючи їх розмір від інших параметрів соціальних прав людини. У 2001 р. у справі N 1–37/2001 (справа щодо стажу наукової роботи) Суд вказав: «Якщо право на пенсію, її розмір, суми названих виплат можна пов'язати з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами, фінансовими можливостями держави у той чи інший період її розвитку, часом ухвалення відповідних нормативно-правових актів,

з певними датами, від яких розпочинаються такі грошові виплати, то стаж наукової роботи не може залежати від цього» (абзац 4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення) [5].

Іншими словами, у 2001 р. Конституційний Суд проявив позицію, згідно з якою розмір виплати може бути зменшений (з огляду на «фінансові можливості держави»), проте не можуть бути погіршені інші кількісні параметри соціального права (наприклад, стаж роботи). Хоча, звісно, стаж роботи як умова для настання певної грошової виплати також, у кінцевому підсумку, пов'язаний з «фінансовими можливостями держави».

Однак згодом орган конституційної юрисдикції своїми рішеннями неодноразово, по суті, підтримував тези про розуміння соціальних прав як розміру певної грошової виплати та неможливість їх скасування чи обмеження. Наприклад, у його Рішенні від 11 жовтня 2005 р. № 8–рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання судді) проявляється його правова позиція, відповідно до якої держава не вправі встановити обмеження (граничну межу) на розмір пенсії (довічного утримання), якщо це обмеження не встановлене законом на момент такої спроби. Суд указав, що закон звужив обсяг цього права, встановивши граничну межу для таких виплат суддям, і водночас знизив досягнутий рівень гарантій незалежності працюючих суддів [6].

Відтак, прийнятий закон України встановив граничні межі (максимальний розмір) пенсії (довічного утримання), але Конституційний Суд висловив позицію, що парламент припустився порушення Конституції в цьому питанні. Парламенту було заборонено в принципі приймати закони, які могли стосуватися розміру будь-яких виплат за рахунок коштів державного бюджету, якщо йшлося про їх зменшення, бо останні (виплати – *Б.А.*) сприймалися Судом як права людини.

Після цього ще декілька разів Конституційний Суд України підтверджував таку позицію. У мотивувальній частині Рішення від 22 травня 2008 р. у справі № 1–28/2008 (справа щодо предмета і змісту закону про Державний бюджет України) ним подано більш розгорнуте розуміння «звуження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина». На думку Конституційного суду України, «звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняттями змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини (підкреслення автора – *Б.А.*), які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними» (абзац 4 підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини) [7].

Друга позиція Конституційного Суду: виведення соціальних прав за межі «основних прав». Починаючи з 2011 р., Конституційний Суд доволі різко змінив свою позицію щодо соціальних прав, розпочавши їх виокремлення в системі інших прав людини.

Найбільш рельєфно нова позиція Суду проявилася в Рішенні від 26 грудня 2011 р. у справі № 20–рп/2011 (справа про конституційність закону України «Про Державний бюджет України»). У мотивувальній частині Рішення Суд прямо вказав: «Таким чином, передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави. Водночас зміст основного права не може бути порушений, що є загально визначеним правилом, на що вказав Конституційний Суд України у Рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5–рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками. Неприпустимим також є встановлення правового регулювання, відповідно до якого розмір пенсій, інших соціальних виплат та допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в частині 3 статті 46 Конституції України, і не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме статті 21 Конституції України. Отже, зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат та допомоги є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність змісту права на соціальний захист». Більше того, у наведеному Рішенні Суд визнав конституційною практику «урізання» соціальних прав на підзаконному рівні Урядом України, якщо Верховна Рада надасть йому право «визначати порядок та розміри соціальних виплат, виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України...» (пункт 2.1 мотивувальної частини Рішення) [8].

25 січня 2012 р. Конституційний Суд України підтвердив нову позицію в розумінні соціальних прав і пішов далі в цьому напрямку. У справі № 1–11/2012 Суд дав тлумачення низки конституційних норм, якими визначаються параметри соціальної держави, в аспекті таких питань: а) чи повноважна держава встановлювати зміст і обсяг соціальних виплат залежно від її соціально-економічних можливостей; б) чи має право держава змінювати порядок і розміри існуючих соціальних виплат і допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України; в) чи є обов'язковими для застосування судами України нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України з питань соціального захисту громадян, видані на виконання вимог Бюджетного кодексу України, Закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України.

Суд окреслив загальні параметри соціальної держави, вказавши на ряд нових її ознак (порівняно з його попередніми позиціями): «Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з прин-

ципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської 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» (абзаци 1 і 2 пункту 2.1 Рішення). У наведених характеристиках акцентується на моментах, відсутніх у змісті Конституції України, зокрема, щодо «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».

Далі Суд зазначив щодо вказаних вище питань:

1. Соціальний захист державою осіб, які мають право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, охоплює комплекс заходів, що їх здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей.

2. Зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги повинна відбуватися відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист. 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. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості.

3. Державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії можуть бути визначені як законами України, так і іншими нормативно-правовими актами, зокрема актами Кабінету Міністрів України. Суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності. Цей принцип передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади, виданих на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, зокрема, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, виданих у межах його компетенції, на основі і на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України [9].

Отже, Конституційний Суд встановив, що, по-перше, держава повноважна пов'язувати зміст

і обсяг соціальних виплат залежно від її соціально-економічних можливостей. По-друге, держава вправі змінювати порядок і розміри існуючих соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, але з урахуванням того, що «рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України». По-третє, зміна розмірів соціальних виплат здійснюється «відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист». По-четверте, зміна розмірів соціальних виплат та допомоги може здійснюватися не лише законами України, а й нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, які підлягають застосуванню судами.

Лише в 2016 р. Конституційний Суд України, змінивши свою позицію з цього питання в рішенні від 8 липня 2016 р. (№ 5–рп/2016) про конституційність окремого положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», вказав, що «надання пунктом 11 Прикінцевих положень Закону № 928 Кабінету Міністрів України повноважень застосовувати норми і положення Закону № 2453 у порядку та розмірах, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів та бюджету Фонду соціального страхування України, є звуженням гарантій незалежності суддів, зокрема щодо фінансування, що не відповідає частині 1 статті 129 Основного Закону України», більше того – надання Кабінету Міністрів України повноваження на свій розсуд визначати видатки Державного бюджету України на фінансування судів і діяльності суддів «порушує конституційні засади поділу державної влади в Україні та становить загрозу для незалежності суддів, гарантування якої є забезпеченням конституційного права особи на судовий захист» [10]. Вказавши на неконституційність «передання» Уряду повноважень визначати «порядок і розміри» фінансування, виходячи з «наявних фінансових ресурсів», Конституційний Суд України не поширив такий же підхід до інших сфер суспільного життя, що було зауважено в «окремій думці» судді І. Сліденка, де було вказано: «Уряд не має права продукувати нормативно-правові акти, які мають юридичну силу закону. Отже, порушено фундаментальні засади функціонування Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Однак це порушення має загальний характер, а отже, стосується функціонування усіх сфер суспільних відносин» [11].

Практика визначення Кабінетом Міністрів України змісту соціальних пільг і гарантій, які станом на 2017 р. були передбачені у 36 законодавчих актах України, продовжувалася, виходячи з повноважень Уряду згідно з нормами законів України про Державний бюджет на відповідний рік. Така ситуація поєднувалася з тим, що ускладнювалася перевірка відповідних норм законів на предмет конституційності (і можливість оскарження), виходячи з того, що закони про Державний бюджет втрачали чин-

ність з набуттям чинності законів про Державний бюджет на наступний рік [12].

Виходячи з наведеного, доходимо висновків щодо практики Конституційного Суду України з реалізації соціальних прав. По-перше, така практика пов'язана переважно з питанням щорічного Закону України

«Про Державний бюджет», яким, зазвичай, по-новому врегульовуються питання виплат (розміру виплат), що пов'язані зі здійсненням соціальних прав. По-друге, практика Конституційного Суду України в розумінні соціальних прав та їх захисту від втручання у формі «Закону України» не має ознак послідовності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Булкат Л. Питання соціального захисту в актах Конституційного Суду України / Л. Булкат // Університетські наукові записки. – 2016. – № 2. – С. 23–34. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2016_2_4.
2. Різник С. Питання звуження змісту та обсягу соціальних прав і свобод людини і громадянина в правових позиціях Конституційного суду України / С. Різник // *Evropsky politicky a pravni diskurz*. – 2015. – Vol. 2, Iss. 5. – С. 135–139. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2015_2_5_22.
3. Рудик В. Забезпечення права людини на соціальний захист з огляду діяльності Конституційного Суду України / В. Рудик // Актуальні проблеми держави і права. – 2008. – Вип. 37. – С. 106–109. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2008_37_19.
4. Івановська А. Захист трудових та соціальних прав у практиці Конституційного Суду України: сучасний стан та перспективи розвитку / А. Івановська, Н. Чудик-Білоусова // Університетські наукові записки. – 2014. – № 2. – С. 245–258. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2014_2_29.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 93 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу 2 пункту 2 про визначення стажу наукової роботи «з дати присудження наукового ступеня або присвоєння вченого звання» Постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік посад наукових працівників державних наукових установ, організацій та посад науково-педагогічних працівників державних вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації, перебування на яких дає право на одержання пенсії та грошової допомоги при виході на пенсію відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 27 травня 1999 року (справа щодо стажу наукової роботи) від 19.06.2001 № 9–рп/2001 // Офіційний вісник України від 13.07.2001. – 2001. – № 26. – Ст. 1182.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців 3, 4 пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини 3 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 від 02.11.2005 р. – 2005. – № 42. – Ст. 2662.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I пунктів 61, 62, 63, 66, розділу II пункту 3, розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I пунктів 1–4, 6–22, 24–100, розділу II № 10–рп/2008 від 22.05.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 38 – Ст. 1272.
8. 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» // Офіційний вісник України від 20.01.2012. – 2012. – № 3. – Ст. 100.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин 1, 2, 3 статті 95, частини 2 статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини 2 статті 124, частини 1 статті 129 Конституції України, пункту 5 частини 1 статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини 1 статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 р. № 3–рп/2012 // Офіційний вісник України від 17.02.2012. – 2012. – № 11. – Ст. 422.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 8 липня 2016 року № 5–рп/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_rp_0.pdf.
11. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І. щодо Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5-pn_2016_1.pdf.
12. Ухвала Конституційного Суду України від 22 лютого 2017 р. № 2–уп/2017 про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_up_2017.pdf.