

**ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ У РІШЕННЯХ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ЗАСТОСУВАННЯ СТАНДАРТІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ У РІШЕННЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ.....	5
1.1. Право на соціальний захист за колом осіб.....	5
1.2. Застосування юридичних принципів Конституційним Судом України при аналізі права на соціальний захист.....	8
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК НОВИЙ СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ.....	11
2.1. Процедура подачі конституційної скарги.....	11
2.2. Проблема прийнятності конституційних скарг.....	14
РОЗДІЛ 3. РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЩОДО НОВИХ СОЦІАЛЬНО НЕЗАХИЩЕНИХ КАТЕГОРІЙ.....	16
ВИСНОВКИ.....	18
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	20
АНОТАЦІЯ.....	24

ВСТУП

Діяльність Конституційного Суду України (далі — КСУ) щодо реалізації права на соціальний захист є надзвичайно важливою з огляду на повноваження та завдання «негативного законодавця» нашої держави. Роль єдиного органу конституційної юрисдикції є дуже відповідальною в утвердженні та забезпеченні різних соціальних прав, оскільки саме він подає вектор діяльності інших державних органів щодо взаємодії з соціально незахищеними категоріями, визначає правозастосування та виправляє «помилки» законодавця. Актуальність тематики обґрунтовується необхідністю гідного забезпечення права на соціальний захист, стандарти якого визначає КСУ, та появою нових соціально незахищених категорій (внутрішньо переміщені особи) чи різким збільшенням кількості представників певної категорії (військовослужбовці та члени їхніх сімей). Очевидно, що найкращим способом захисту права на соціальний захист є викорінення причин його порушень, тобто аналіз законодавства та підготовка висновків щодо нього.

Роботу КСУ та реалізацію права на соціальний захист досліджували такі вчені-конституціоналісти (зокрема судді КСУ або судді КСУ у відставці) як М. Козюбра, М. Савенко, М. Гультяй, С. Головатий, С. Шевчук, В. Лемак, М. Орзіх, Б. Футей, М. Савчин, В. Венгер, О. Цельєв, Ю. Матвєєва, О. Водянніков, М. Оніщук, С. Різник, О. Грищук, О. Щербанюк, Т. Богданевич, К. Грищенко та інші. Однак досить мало досліджень присвячено перспективам аналізу права на соціальний захист у КСУ на сучасному етапі.

Об'єктом даного дослідження є діяльність КСУ, види звернення до цього органу (зокрема – конституційна скарга¹), його попередні рішення щодо розуміння права на соціальний захист і його реалізації.

Предметом наукової роботи є зміст рішень КСУ щодо належного забезпечення права на соціальний захист.

¹ Реальний розгляд скарг Конституційним Судом став можливим лише після прийняття Регламенту КСУ від 22 лютого 2018 року (прийнятий Постановою Конституційного Суду України № 1-пс/2018).

Метою роботи є з'ясування сучасних механізмів сприяння захисту права на соціальний захист різних категорій осіб шляхом аналізу КСУ законодавства на відповідність Конституції України. **Основними завданнями є:**

- робота із законодавством про КСУ та основи соціального захисту;
- праця з текстами рішень КСУ, присвячених праву на соціальний захист і можливостям його реалізації;
- дослідження особливостей конституційної скарги як форми захисту;
- аналіз принципів, якими керується КСУ при роботі;
- аналіз важливого завдання КСУ – забезпечення високої якості рішень та належного рівня аргументації;
- прогноз змісту рішень КСУ щодо нових соціально незахищених категорій (внутрішньо переміщені особи).

Ми використовували такі **методи дослідження** як текстологічний, логічний, порівняльно-правовий, статистичний, прогностичний. Текстологічний та логічний методи є важливими для правильного розуміння змісту рішень КСУ, якісного тлумачення права на соціальний захист. Порівняльно-правовий метод необхідний для розмежування понять обов'язкового (для соціально незахищених категорій) і додаткового (для інших осіб) соціального захисту. Статистичний метод допомагає оцінити результат запровадження нових інститутів (конституційна скарга). Прогностичний метод сприяє аналізу роботи КСУ щодо права на соціальний захист у перспективі (зокрема щодо ВПО, про права яких ще немає жодного рішення). Джерельну базу становлять Конституція України [1], ЗУ «Про Конституційний Суд України» [2], Регламент Конституційного Суду України (22 лютого 2018 р.) [3] та законодавство України щодо різних соціально незахищених категорій [4; 5].

Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення законодавства про соціальний захист, сприяння забезпеченню права громадян на звернення до Конституційного Суду України та удосконалення роботи цього органу.

РОЗДІЛ 1. ЗАСТОСУВАННЯ СТАНДАРТІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ У РІШЕННЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

1.1. Право на соціальний захист за колом осіб

Конституційний Суд України як негативний законодавець нашої держави відіграє важливу роль при формуванні стандарту соціального захисту та заходів щодо його практичного забезпечення. Перш за все, варто з'ясувати розуміння соціально незахищених категорій у рішеннях суду та гарантії забезпечення права на соціальний захист за колом осіб.

Осіб, які потребують соціального захисту, можна класифікувати за такими критеріями:

1) за тривалістю надання соціального захисту державою:

- особи, що потребують постійного соціального захисту (пенсіонери; особи з обмеженими можливостями; особи, що втратили годувальника; діти-сироти тощо);
- особи, що потребують тимчасового соціального захисту (внутрішньо переміщені особи; безробітні);

2) за підставою виникнення необхідності в соціальному захисті:

- стан здоров'я (особи з обмеженими можливостями);
- вік (пенсіонери за віком, діти);
- подія в житті особи (безробітні; особи, що втратили годувальника);
- подія загальнодержавного масштабу (особи, що постраждали від Чорнобильської катастрофи; внутрішньо переміщені особи);
- професійні обов'язки (військовослужбовці; особи, що мають небезпечні умови праці);

3) за розглядом права на соціальний захист КСУ (в контексті тематики даної наукової роботи):

- категорії осіб, про права яких є рішення КСУ (пенсіонери, військовослужбовці, інваліди тощо);
- категорії осіб, щодо яких ще не винесено жодного рішення КСУ (внутрішньо переміщені особи).

Суд розглядає питання щодо відповідності законодавства чи тлумачення Конституції лише у разі конституційного подання, конституційного звернення чи конституційної скарги (відповідно до статті 50 ЗУ «Про Конституційний Суд України») [2], тому наявність соціально незахищених категорій осіб, щодо яких на даний момент не прийнято рішення, є логічно обґрунтованою.

В рамках даного дослідження варто з'ясувати, які види соціального захисту охоплюються статтею 46 КУ, та коло осіб, на яких поширюється обов'язковий соціальний захист держави. Це питання Суд аналізує в рішенні у справі № 1-3/2018(2717/14) від 7 листопада 2018 року. «Конституційний Суд України вважає, що зміни законодавства у соціальній сфері, складна фінансово-економічна ситуація, потреба в забезпеченні збалансованості Державного бюджету України не повинні призводити до порушення гідності людини, яка належить до фундаментальних цінностей, захищених Конституцією України, та становить основу системи конституційного захисту прав і свобод людини і громадянина. Обов'язковою складовою людської гідності є доступ людини до мінімальних соціальних благ, здатних забезпечити їй достатній і гідний життєвий рівень. Верховна Рада України, формуючи соціальну політику держави, повинна гарантувати ефективну реалізацію права на повагу до людської гідності, зокрема, шляхом забезпечення пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги для осіб, які потребують соціального захисту». Право на соціальний захист розуміється як надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї. «Зі змісту статті 46 Основного Закону України випливає, що держава зобов'язана здійснювати соціальний захист насамперед тих осіб, які не можуть самостійно себе забезпечити шляхом реалізації права на працю та/або позбавлені засобів існування. При цьому соціальна орієнтованість держави та принцип соціальної солідарності не можуть замінити особисту відповідальність людини за власну долю та добробут своєї сім'ї». Оскільки допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні

дитини не передбачені в Конституції України, то на них не поширюються й визначені її статтею 22 гарантії щодо заборони скасування чи звуження змісту та обсягу прав, визначених, зокрема, у статтях 46, 48 Основного Закону України [6].

Стаття 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права» (1966 р.) [7] покладає на держав-учасників (у т. ч. Україну) обов'язок вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів. Що насамперед здійснює КСУ, виконуючи роль так званого законодавчого фільтра. Зазначена вище формула відома як принцип «поступального здійснення». Він, з одного боку, допускає, що, з огляду на обмежений характер наявних ресурсів, справа досягнення повного забезпечення деяких із прав може виявитись непомірною для держав. Водночас, з другого боку, він вимагає від держав діяти якомога краще для досягнення цієї мети, застосовуючи всі можливі ресурси та засоби [8, с. 271]. Цей обов'язок сформульовано на основі такого компоненту принципу верховенства права як пропорційність.

Отже, негативний законодавець України в своїх останніх рішеннях чітко розмежовує обов'язковий та додатковий соціальний захист за категоріями осіб.

1.2. Застосування юридичних принципів Конституційним Судом України при аналізі ним права на соціальний захист

Конституційний Суд України у своїй діяльності щодо права на соціальний захист визначених категорій осіб має керуватися такими принципами як соціальної держави, поваги до людської гідності, правової визначеності, законності та пропорційності.

При кожному виді звернень до КСУ (конституційне подання, конституційне звернення, конституційна скарга), він, перш за все, тлумачить конституційну норму щодо права на соціальний захист. Говорячи про повноваження КСУ тлумачити основний закон, насамперед статті 3 і 46, треба керуватися такими принципами:

- автономного тлумачення Конституції;
- цілісного тлумачення Конституції (принцип внутрішньої конкординації);
- Конституція як «відкритий текст» (передбачає неприпустимість поглядів щодо наявності якихось прогалин у ній. Так само, відмова від конституційного контролю за правовими актами, оскільки вони містять прогалини та колізії у законодавстві є ніщо іншим, як порушенням прав людини і основоположних свобод);
- зв'язаність основоположними цінностями і принципами права;
- тлумачення конституції як «живого інструменту» передбачає обов'язок КСУ піклуватися про реальне і дієве забезпечення основоположного права, а в самому рішенні має бути визначений чіткий механізм поновлення порушеного права та встановлений справедливий розмір відшкодування заподіяної шкоди [9; с. 24-26].

Варто звернути увагу на необхідність високої якості судових рішень та дотримання принципів поваги до людської гідності, соціальної, правової держави при наданні аргументації в рішеннях КСУ. Так, у рішенні КСУ, що розглядало питання пенсійного забезпечення (справа № 1-11/2012 від 25 січня 2012 року), судді говорять про необхідність більш широкого та краще

аргументованого тлумачення, про те, що не варто обмежуватися виключно принципами законності та пропорційності щодо потреби в соціальному захисті та державного бюджету [10]. Суддя В. І. Шишкін у своїй окремій думці звертає увагу на необхідність тлумачення насамперед з людиноцентристських позицій та принципу поваги до людської гідності та недискримінації [11]. Адже відповідно до статті 3 КУ людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Тому, перш за все, при аналізі положень законодавства щодо соціально незахищених категорій (що зазначені в статті 46 КУ) КСУ має виходити з неможливості відмови у соціальному захисті на підставі відсутності необхідних ресурсів. Бо соціальний захист ВПО є насамперед конституційним обов'язком держави, першоосновою якого слугує право на повагу до людської гідності.

Також варто приділити увагу принципу правової визначеності. Ступінь чіткості, яку мають забезпечувати формулювання національних законів – і яка в жодному разі не може охопити всі непередбачувані обставини, – значною мірою залежить від змісту документа, сфери, на яку поширюється закон, а також від кількості та статусу тих, кому він адресований (справа «Гешмен і Герруп проти Сполученого Королівства» [12]). Призначення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні – долати правову невизначеність текстових формулювань законодавця. Тому обов'язковим елементом якісної юридичної аргументації в рішенні є чіткість позиції. «З огляду на останні події в Україні, юридико-технічна досконалість нормативно-правових актів і їх відповідність вимогам правової визначеності є актуальним питанням, адже процес правотворчості сьогодні активізувався і наслідком цього буде створення великого нового нормативно-правового масиву», – як зазначала Ю. Матвєєва ще в 2015 році [13]. У справі КСУ про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання зазначається, що принцип правової визначеності означає неприпустимість обмежень соціальних виплат (у т. ч. шляхом оподаткування, адже пенсія за своєю суттю не є доходом). Правова

визначеність у контексті забезпечення права на соціальний захист ВПО виступає і як елемент верховенства права, і як невід'ємна частина аргументованого судового рішення (справа № 1-6 2018 від 27 лютого 2018) [14].

Треба звернути увагу також на правову визначеність у часі, тобто темпоральну характеристику конституційного обов'язку соціального захисту (як під час військового конфлікту, так і після нього). Хоч точно передбачити час завершення військового конфлікту неможливо, держава має розуміти першочерговість інтересів людини та неможливість відмови на підставі завершення бойових дій, фактичного повернення на місце постійного проживання (АР Крим, Донецька чи Луганська області) після конфлікту. Прикладом може слугувати справа №1-11/2018 (3830/15) від 17 липня 2018 року щодо соціального захисту осіб, що постраждали від Чорнобильської катастрофи [15]: скасування пільг, компенсацій та гарантій не відповідає конституційному обов'язку держави, передбаченому у статті 16 Основного Закону України, щодо осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тому пільги, компенсації та гарантії є такими, що захищені Конституцією України від негативних наслідків для цієї категорії осіб при внесенні змін до законодавства України. Попри те, що аварія на Чорнобильській АС відбулася ще 26 квітня 1986 року, держава бере на себе зобов'язання щодо соціального захисту цієї категорії осіб і досі, враховуючи заподіяну значну шкоду здоров'ю. Виконання державного обов'язку щодо збереження генофонду Українського народу потребує належного обсягу державних видатків. Тому обов'язок соціального захисту ВПО держава нестиме як під час фактичного збройного конфлікту, так і після нього, враховуючи значну матеріальну й моральну шкоду.

Отже, визначені та витлумачені КСУ стандарти мають застосовуватися і надалі, дотримання основоположних принципів права сприятиме ефективній роботі цього органу та покращенню «соціальних» законів.

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК НОВИЙ СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

2.1. Процедура подачі конституційної скарги

Для більш ґрунтовного дослідження діяльності КСУ щодо права на соціальний захист на сучасному етапі, вважаємо за доцільне приділити увагу новій формі звернення до Суду. Позитивним наслідком судової реформи є запровадження інституту конституційної скарги (стаття 55 ЗУ «Про Конституційний Суд України»), чим значно розширено коло ініціаторів розгляду справи в КСУ. Відповідно до статті 56 [2] цього закону суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України. Це значною мірою покращить рівень аналізу і тлумачення, оскільки КСУ безпосередньо ознайомлюється з конкретною справою і розглядає її в контексті ситуації, що склалася. Суд права стане значно ближчим до реальності, що є дуже важливим для забезпечення реалізації права на соціальний захист.

Такий механізм дозволяє уникнути неправильного правозастосування як у справі заявника, так і в інших подібних випадках. Іншими словами, цей механізм є не просто правозастосовним, але і превентивним, тобто являє собою систему юридичних процедур, спрямованих на запобігання соціальним конфліктам і порушенням прав і свобод людини [16, с. 95]. Однак чи насправді завдяки цьому механізму можна уникнути неправильного правозастосування в подібних випадках? Цікавим є положення частини третьої статті цього 89 Закону, відповідно до якого, якщо Конституційний Суд, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнав закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то Конституційний Суд вказує на це у резолютивній частині рішення [2]. Таким чином, в цьому випадку, може відбутися лише

реалізація приватної мети особи, що подала конституційну скаргу, без визнання неконституційним закону – публічної [5].

Предметом конституційної скарги слугують конкретні положення певного закону України. Недоліками, що можуть піддати сумніву конституційність закону щодо права на соціальний захист, є:

- наявність широких дискреційних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування;
- правова невизначеність;
- некоректне формулювання;
- невідповідність положення меті акту, а тому й Конституції;
- наявність прогалин, поверховість, що породжує правозастосування всупереч Основному Закону;
- неправильність розуміння та застосування адміністративними судами конкретних положень законодавства.

Особливу увагу варто звернути також на «рух» скарги у КСУ. Вона надходить до Секретаріату безпосередньо від скаржника або електронною поштою. Секретаріат реєструє її та перевіряє на відповідність ЗУ «Про Конституційний Суд України» протягом одного робочого дня. У разі відповідності скарги закону, передає її судді-доповідачу. Секретаріат зобов'язаний також протягом семи робочих днів підготувати висновок про відкриття конституційного провадження (відмову у його відкритті). Суддя-доповідач вивчає скаргу у 20-денний строк та готує матеріали на розгляд Колегії/ Сенату/ Великої Палати, а також проект майбутньої ухвали про відкриття конституційного провадження (відмову у його відкритті). Колегія (3 судді) приймає відповідну ухвалу. Якщо відмова у відкритті конституційного провадження є одностайною, то рух скарги припиняється, якщо ні – передається до Сенату (9 суддів (мінімум 6)). Сенат має право відмовитися від розгляду справи на користь Великої палати [3].

Як бачимо, процедура подачі конституційної скарги в Україні є досить складною, але будь-які сумніви щодо відповідності законів Конституції потребують ретельного дослідження.

2.2. Проблема прийнятності конституційних скарг

Як показала практика першого року роботи КСУ із конституційними скаргами, нагальною для скажників є проблема прийнятності скарг. Постає питання, чи варто змінити модель скарги, розширити перелік актів, які можна оскаржити чи спростити процедуру подачі?

Станом на 31 травня 2018 року до КСУ було подано 690 скарг. Серед цих скарг лише 167 пройшли формальну вимогу на відповідність Закону. Із тих скарг, які пройшли цю перевірку, по 131 скарзі було винесено рішення про відмову у відкритті провадження, 14 – передані на розгляд про допустимість в сенат, й лише по 8 скаргам було відкрито провадження [17].

Причиною відмови у відкритті в конституційному провадженні в Колегії /Сенаті є, як правило, недостатність аргументації (наприклад, у скарзі Паська Юрія Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення», підпункту 2 пункту 5 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»), де, на думку Колегії, заявник висловив фактичну незгоду з рішенням суду касаційної інстанції, не навівши достатніх аргументів щодо неконституційності норм (справа № 3-29/2018) [18].

Судове рішення в суді загальної юрисдикції має бути остаточним, тобто касаційної (або у виняткових випадках – апеляційної) інстанції, що значною мірою зменшує кількість ініціаторів. А, враховуючи низький рівень довіри народу до влади, насамперед судової, не кожна соціально незахищена особа матиме бажання оскаржити рішення місцевого та апеляційного судів до суду найвищої інстанції. Інститут конституційної скарги є порівняно новим для роботи КСУ, але для поліпшення його функціонування пропонуємо провести роз'яснювальну роботу для громадян. Ініціаторам конституційних скарг має бути надана професійна правнича допомога, щоб скарга була складена

юридично грамотно й по суті. Серед досліджуваних нами категорій громадян більшість не може оплатити юридичні послуги, враховуючи далеко не найкращі можливості України в забезпеченні соціальним захистом. Саме тому рекомендуємо сприяти покращенню рівня безоплатної юридичної допомоги. Загалом конституційна скарга теоретично може стати прогресивним інститутом діяльності КСУ, що наблизить цей орган влади до народу.

Венеціанська комісія висловила щодо держав центральної та східної Європи (у т. ч. України) пропозицію про повну конституційну скаргу, яка дає можливість для найбільш загального індивідуального доступу до конституційного правосуддя – особа може оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо порушує основні права [19]. В Україні існує можливість оскаржити виключно закон. Для порівняння у Республіці Польща особа може оскаржити до Конституційного Трибуналу значно ширше коло нормативно-правових актів [20]. «Предмет конституційної скарги не охоплює інші акти законодавства України, окрім «законів України», а також діяльність органів публічної влади, яка може призводити до порушень основних прав людини», – зазначає В. Лемак [21]. Однак повна конституційна скарга містить одну важливу небезпеку: вона призводить до переобтяженості конституційного суду, недотримання строків розгляду справ тощо. У конституційних судах країн, які запровадили таку модель, кількість індивідуальних скарг постійно зростає, і якщо ця тенденція збережеться, ці суди ризикують стати «жертвами власної популярності» [22].

На сьогодні інститут конституційної скарги є недостатньо розвиненим, проте в майбутньому він може сприяти ефективнішій реалізації права на соціальний захист, викорінюючи джерело проблеми – неконституційний чи неправильно витлумачений і застосований у конкретному випадку закон. На нашу думку, варто ввести в Україні повну конституційну скаргу, адже така процедура може стати одним із перспективних способів захисту.

РОЗДІЛ 3. РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЩОДО НОВИХ СОЦІАЛЬНО НЕЗАХИЩЕНИХ КАТЕГОРІЙ

Конституційний суд приймає велику кількість рішень щодо забезпечення права на соціальний захист, але на сьогодні він ще поки не приділив увагу певним категоріям осіб (зокрема внутрішньо переміщеним особам). Але він обов'язково приділить увагу конкретному законодавству про цю соціально незахищену категорію в конкретних зверненнях.

Я. Грабова зазначає, що ВПО, на відміну від біженців, перебувають під юрисдикцією держави громадянства (місця постійного проживання) та шукають захисту порушених прав у неї [23]. Тому таких осіб варто вважати соціально незахищеною категорією. Станом на сьогодні можемо навести декілька прикладів складних правозастосовних ситуацій щодо ВПО. У ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» відсутній чіткий механізм взяття на облік ВПО дітей без супроводу, що подекуди ставало перешкодою при взятті на облік ВПО дитини [24]. Також дослідницькою групою Ради Європи досить часто критикується визначення ВПО в українському законодавстві, а також те, що в цього правового статусу є особлива процедура надання (видача довідок, облік) [25, с. 11]. Положення статті 4 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [4] можна також піддати сумніву через те, що надмірна бюрократизованість процедур не дасть змоги захистити право на соціальний захист. Непередбачливість законодавця стає, як бачимо, першопричиною порушень конституційних прав дитини. У рішенні ВС від 3 травня 2018 року було визнано неправомірним припинення виплати пенсії ВПО через те, що воно «не передбачене законом»² [26].

Проте настав час замислитися, що проблема наявна в самому законі, що суперечить конституційним правам на соціальне страхування (ст. 46 КУ) та

² Суд застосував «вузьке» тлумачення поняття «законодавства», підкресливши, що виплата пенсій може припинятися тільки на умовах, передбачених Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 1058-IV від 9 липня 2003 р., а не постановою Кабінету Міністрів № 365, яка має меншу юридичну силу.

достатній життєвий рівень (ст. 48 КУ). Навіть законодавчі акти з благою метою надання допомоги можуть виявитися невідповідними Конституції через поверховість, декларативний характер та недостатню урегульованість конкретних питань, що значною мірою сприяє широкій реалізації дискреційних повноважень. Також у випадку ВПО можливе оскарження загального соціального законодавства (про пенсії, Житловий кодекс тощо), так і процесуальних законів (насамперед КАСУ). Досить часто невідповідність процесуального закону Конституції стає перешкодою для реалізації норм матеріального права.

Варто зазначити, що змістом майбутнього рішення КСУ, безумовно, стане питання реалізації права ВПО, що забезпечує нагальні, першочергові потреби. До таких, безперечно, належатимуть право на житло та періодичні соціальні виплати (те, що включається до змісту статей 46 та 48), тобто умови, що забезпечують гідне людське існування. Як зазначено у рішенні КСУ від 22 травня 2018 року про відповідність КУ ЗУ «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28.12.14 держава може здійснити перерозподіл видатків, але не може вдаватись до обмежень та припинити забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (справа № 1-4/2018) [27].

Безперечно, ВПО належать до осіб, що потребують обов'язкового соціального захисту, тому КСУ має йти в ногу з часом та враховувати появу нових соціально незахищених категорій.

ВИСНОВКИ

Соціальний захист осіб, що не здатні себе забезпечувати у зв'язку з певними життєвими особами, завжди був, є та буде актуальною проблемою та одним із першочергових завдань для України. Конституційний Суд України відіграє важливу роль в ефективному виконанні конституційного обов'язку держави щодо соціального захисту, сприяє виправленню законодавства, невідповідного Основному Закону. Нами було як досліджено його поточну діяльність, так і зроблено прогнози на майбутнє щодо окремих категорій осіб (ВПО).

Ми з'ясували, що негативний законодавець чітко розмежовує обов'язковий та додатковий соціальний захист. У разі будь-якої проблеми він може скоротити витрати бюджету виключно на додатковий (тобто щодо осіб, які не належать до соціально незахищених категорій, наприклад, сім'ї з дітьми). Коло осіб, які потребують обов'язкового соціального захисту, визначено судом шляхом тлумачення статті 46 Конституції України.

Суд при аналізі так званого соціального законодавства керується принципами соціальної держави, поваги до людської гідності, правової визначеності, пропорційності, законності.

На нашу думку, положення будь-якого «соціального» закону треба перевіряти на відповідність одразу декільком статтям КУ: 3 (людина як найвища цінність у державі), 24 (неможливість обмежень (у т. ч. матеріальних за ознакою місця проживання), 28 (право на повагу до гідності), 46 (право на соціальний захист в інших випадках, передбачених законом), 48 (право на достатній життєвий рівень), враховуючи взаємопов'язаність прав, які передбачені цими статтями Основного Закону.

Попри те, що не кожна соціально незахищена особа наважиться подати конституційну скаргу до КСУ, враховуючи складність процедури, на конкретних прикладах актуальних правозастосовних ситуацій одразу стають видними недоліки цього інституту в Україні. На нашу думку, варто розширити предмет скарги до підзаконних актів (зокрема правозастосовних), щоб сприяти

реалізації права на соціальний захист, долати правову невизначеність. Завдяки запровадженню досліджуваного нами інституту особа матиме змогу захистити своє право в порядку адміністративного судочинства та сприяти усуненню подібних складних правозастосовних ситуацій у майбутньому шляхом визнання закону (чи його тлумачення) неконституційним. Проте механізм подачі, однозначно потребує спрощення. Це відносно новий вид звернення до негативного законодавця, який на сьогодні перебуває на етапі становлення, але в майбутньому може сприяти кращій реалізації права на соціальний захист, покращенню «соціальних» законів, може зробити Суд ближчим до народу.

У зв'язку з поточною ситуацією в Україні з'явилася нова соціально незахищена категорія – внутрішньо переміщені особи. Конституційний суд ще не прийняв жодного рішення щодо таких осіб, але теоретично може сприяти покращенню якості законодавства про них та кращому виконанню нового конституційного обов'язку.

Отже, робота КСУ над аналізом законодавства є ваговою частиною реалізації конституційного обов'язку щодо соціального захисту, тому якість роботи Суду, його небайдужість до проблем соціально незахищених категорій сприятимуть втіленню конституційної позиції соціальної держави на практиці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.
2. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року. № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 35, ст.376.
3. Постанова Конституційного Суду України про Регламент Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-пс/2018.
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-18. Відомості Верховної Ради України. 2015. №1. Ст.1.
5. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 49-51, ст. 376.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України "Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні" (справа № 1-3/2018(2717/14) від 7 листопада 2018 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18>.
7. Скринька Д. В. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 // Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. / Редкол.:Л. В. Губерський (голова) та ін. К.: Знання України, 2004. Т. 2. 812 с.
8. Головатий С. Про людські права. Лекції. К.: ДУХ І ЛІТЕРА, 2016. 760 с.
9. Савчин М. Конституційні принципи та їх інтерпретація // Слово Національної школи суддів України. 2017. № 4. С. 17-30.
10. 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 у справі № 1-11/2012 від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12>.

- 11.Окрема думка судді В. І. Шишкіна у справі № 1-11/2012 від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na03d710-12>.
12. *Case of Hashman and Harrup v. The United Kingdom* (Заява N 25594/94).
- 13.Матвєєва Ю. І. Юридико-технічні характеристики принципу правової визначеності // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2015. Том 168. С. 37-39.
- 14.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) Справа № 1-6/2018 від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018
- 15.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2-7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України" від 28 грудня 2014 року

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-18>.

16. Батан Ю. Нормотворча стадія превентивного механізму права: людський вимір // Юридичний вісник. 2016. № 3. С. 95–102.
17. Конституційна скарга: Остання статистика та недоліки під час подання. URL: http://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/konstytutsiyna-skarga-ostannya-statystyka-ta-nedoliky-pid-chas-podannya/
18. Ухвала третьої колегії суддів другого сенату Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою громадянина України Паська Юрія Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення», підпункту 2 пункту 5 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Справа № 3-29/2018 (4568/16) від 4 квітня 2018 року № 1-3 (II)/2018.
19. Доклад «Индивидуальная конституционная жалоба: европейские тенденции системного развития» г-на Гагика Харутюнана. Страсбург. Конференция на тему «Защита прав человека органами конституционного правосудия». Киев, Украина, 16 сентября 2011 год. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU \(2011\) 018-rus#](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU (2011) 018-rus#).
20. Вроцлавска П. Жалоба в Конституционный Трибунал Республики Польша / П. Вроцлавска, М.А. Поваро // Молодой ученый. 2012. №11. С. 292–295.
21. Лемак В. Запровадження інституту конституційної скарги в Україні в процесі реформи правосуддя: основні проблеми на тлі досвіду держав Центральної Європи // Матеріали Міжнародної науково-практичної

конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні: збірка тез, м. Київ, 18 груд. 2015 р. Конституц. Суд України; за заг.ред. Ю.В. Бауліна. К.: ВАІТЕ, 2016. С. 166-174.

- 22.Гультай М. Повна чи нормативна конституційна скарга: пошук національної моделі // Вісник Академії правових наук України. 2013. № 1. С. 24–33.
- 23.Грабова Я. О. Право особи на притулок в Україні: конституційно-правове дослідження : дис.. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2017. 216 с.
- 24.Звіт БФ «Право на захист» про проведення моніторингу змін до Закону про права ВПО. URL: <http://vppl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoringu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>
- 25.Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб / Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», червень 2016.
- 26.Рішення Верховного Суду у зразковій справі про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі від 03 травня 2018 року у справі № 805/402/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73869341>.
- 27.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України" від 28 грудня 2014 року № 76-VIII у справі 1-4/2018(2792/15)

АНОТАЦІЯ

У науковій конкурсній роботі досліджується діяльність Конституційного Суду України щодо законодавства про соціальний захист різних категорій осіб на сучасному етапі. Особливу увагу приділено юридичним принципам у рішеннях, конституційній скарзі як перспективному виду звернень щодо соціального законодавства та внутрішньо переміщеним особам як незахищеній категорії осіб, щодо якої жодного рішення КСУ ще не винесено. На думку автора роботи, покращенню законодавства щодо соціального захисту сприятимуть дотримання конституційних принципів (поваги до гідності, соціальної держави, правової визначеності, законності, пропорційності), введення повної конституційної скарги та інтерпретація Основного закону в ногу з часом.

Актуальність. Діяльність Конституційного Суду України (далі — КСУ) щодо реалізації права на соціальний захист є надзвичайно важливою з огляду на повноваження та завдання «негативного законодавця» нашої держави. Роль єдиного органу конституційної юрисдикції є дуже відповідальною в утвердженні та забезпеченні різних соціальних прав, оскільки саме він подає вектор діяльності інших державних органів щодо взаємодії з соціально незахищеними категоріями, визначає правозастосування та виправляє «помилки» законодавця. Актуальність тематики обґрунтовується необхідністю гідного забезпечення права на соціальний захист, стандарти якого визначає КСУ, та появою нових соціально незахищених категорій (внутрішньо переміщені особи) чи різким збільшенням кількості представників певної категорії (військовослужбовці та члени їхніх сімей). Очевидно, що найкращим способом захисту права на соціальний захист є викорінення причин його порушень, тобто аналіз законодавства та підготовка висновків щодо нього. Попри наявність ряду досліджень діяльності КСУ та права на соціальний захист, праць, присвячених вивченню роботи Суду щодо «соціального законодавства» на сучасному етапі, не є достатньо.

Метою роботи є з'ясування сучасних механізмів сприяння захисту права на соціальний захист різних категорій осіб шляхом аналізу КСУ законодавства на відповідність Конституції України.

Основними завданнями є:

- робота із законодавством про КСУ та основи соціального захисту;
- праця з текстами рішень КСУ, присвячених праву на соціальний захист і можливостям його реалізації;
- дослідження особливостей конституційної скарги як форми захисту;
- аналіз принципів, якими керується КСУ при роботі;
- аналіз важливого завдання КСУ – забезпечення високої якості рішень та належного рівня аргументації;
- прогноз змісту рішень КСУ щодо нових соціально незахищених категорій (внутрішньо переміщені особи).

Щоб досягти поставленої мети та завдань, ми використовували такі **методи дослідження** як текстологічний, логічний, порівняльно-правовий, статистичний, прогностичний. Текстологічний та логічний методи є важливими для правильного розуміння змісту рішень КСУ, якісного тлумачення права на соціальний захист. Порівняльно-правовий метод необхідний для розмежування понять обов'язкового (для соціально незахищених категорій) і додаткового (для інших осіб) соціального захисту. Статистичний метод допомагає оцінити результат запровадження нових інститутів (конституційна скарга). Прогностичний метод сприяє аналізу роботи КСУ щодо права на соціальний захист у перспективі (зокрема щодо ВПО, про права яких ще немає жодного рішення).