

**Савчин Михайло Васильович,**

доктор юридичних наук, професор,

директор НДІ порівняльного публічного права

та міжнародного права

Ужгородського національного університету

## **ЗАХИСТ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ У СПІВВІДНОШЕННІ ІЗ ЗДІЙСНЕННЯМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Сьогодні спостерігається тенденція трактувати гідність особи саме у рамках концепції *Welfare State*, що зумовлює реалізацію принципу соціальної держави як на інституційному, так і процедурному рівнях. Зокрема, у практиці ФКС Німеччини, незважаючи на відсутність закріплення соціальних прав в Основному Законі, домінує підхід до забезпечення захисту соціальних прав, які інтерпретуються через призму принципу гідності як конституційної цінності. Однак принцип соціальної держави передбачає визначення балансу інтересів у суспільстві – між державою і громадянами, працівниками і роботодавцями, між профспілками і роботодавцями тощо. Забезпечення такого балансу не може посягати на сутнісний зміст прав людини й основоположних свобод (*the very essence of the right*). Цей баланс забезпечується через мистецьке поєднання конституційних принципів, які можуть конкурувати та мати кореляцію між собою. Зокрема, принцип пропорційності, який має подвійне значення у вузькому розумінні якраз із застосовується у якості балансування між цінностями і принципами права. У широкому розумінні принцип пропорційності визначає легітимність втручання публічної влади у приватну автономію особи на основі закону, якщо існує нагальна необхідність такого втручання у демократичному суспільстві за допомогою адекватних засобів, що відповідають законній меті.

Згідно із Робертом Алексі, критерію пропорційності відповідає формула балансування, яка має внутрішні та зовнішні аспекти. Згідно із внутрішнім аспектом обґрунтування інтенсивність обмеження прав людини має переслідувати принаймні дві цілі, з урахуванням їхньої ваги, а також гнучкість емпіричних припущень [1, с. 575]. Зокрема, цьому критерію можна цілком застосовувати критерії обмеження права на недоторканність особистого та сімейного життя та мету боротьби із тероризмом.

Не зважаючи на певний теоретичний доробок у юридичній науці, принцип пропорційності ще лише входить у вітчизняній юридичну практику, переважно із практики Європейського суду з прав людини і деякою мірою із зарубіжних судів.

Як цілком справедливо підкреслює проф. С. Погребняк, «у багатьох випадках зміст права за великим рахунком запрограмован[ий] тими вищими гуманітарними засадами і цінностями, що утворюють його загальнолюдський вимір і зумовлені самою сутністю суспільства, природою людини. Існування права без них важко уявити. Йдеться, зокрема,

про принципи добросовісності, незловживання правом, дотримання договорів, принцип, який встановлює, що рівний над рівним не може мати влади, принцип, згідно з яким не можна бути суддею у власній справі» [2, с. 31]. Досягти балансу між цими принципами можливо у рамках принципу пропорційності. Розуміння цього принципу є важливим з точки зору визначення допустимого обмеження прав людини та формулювання критеріїв законності дій органів влади.

Зовнішні аспекти обґрунтування балансування не піддаються логічним операціям, оскільки вони спираються на припущення та правдоподібні причини і наслідки певних дій [1, с. 576-577]. Це визнанням того, що процес ухвалення рішень пов'язаний із умовами обмеженого доступу до інформації: у законодавчому процесі доволі складно передбачити всі фактичні обставини застосування законопроекту; у судовому процесі така обмеженість доступу до інформації пов'язана із тактикою і стратегією сторін у процесі, тому на суд поширюється вимога повного, всебічного і об'єктивного розгляду справи та ухвалення обґрунтованого і вмотивованого рішення.

Загалом, як стверджує Нільс Петерсен з посиланням на суддю Верховного Суду США Антоніна Скаліа, радше можна порівняти конкуруючі конституційні цінності, за прикладом того, щоб далі кинути камінь, то необхідно пропорційно зменшити його вагу, хоча саме порівняння ваги каменю із відстанню без конкретної мети і зв'язку не є коректною. Тому не дивно, що Петерсен розглядає принцип пропорційності як нормативний концепт [3, с. 1391, 1392].

Водночас, О. Пферсман звертає увагу на те, що відсутність чіткої конституційної основи для використання принципів розумності та сумірності у конституційному контролі (традиційно саме конституція розглядається як вищий критерій цього контролю), призводить до обмеження законодавчої компетенції більше, ніж положення самої конституції [4, с. 121-127]. У свою чергу, Л. К'єстра наголошує на сталій практиці Верховного суду Австралії, який в одній із своїх справ наголосив на доктрині сутнісного змісту права на судовий захист зазначив, що при запровадженні певних обмежень щодо доступу до суду необхідно зважати на принцип пропорційності, який передбачає адекватність між застосовуваними засобами та метою, яка досягається [5, с. 138].

У цьому контексті дуже влучно сформулював сутність змісту належної правової процедури у контексті завдання із захисту прав людини та зв'язаності законодавця цими цілями суддя Джексон у справі Шонессі (Shaughnessi v. U.S., 1953), зазначивши буквально наступне: «занадто суворі закони можна перенести, якщо вони застосовуються коректно і безсторонньо. Насправді, якщо треба би було обирати, тоді нам слід було б насамперед обирати життя за радянським законом, але з нашими процедурами, властивими для common law, ніж за нашим законом, застосовуваним за радянськими процедурами» [6].

Це зумовить необхідність глибшого застосування Конституційним Судом юриспруденції Європейського суду з прав людини при розгляді конституційних скарг. Також потребує ретельної уваги практика розгляду конституційних скарг в Німеччині, Чехії, Польщі, Словаччині, Угорщині. Адже йде мова про застосування універсальних принципів права та універсальних прав людини.

Стосовно запровадження високих стандартів захисту прав людини у практиці Конституційного Суду слід також мати на увазі співвідношення і конкуренції юрисдикцій у світлі верховенства Конституції України щодо міжнародних договорів. У цьому відношенні рішення Європейського суду з прав людини інтерпретують і конкретизують положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. І тут можливі два варіанти.

По-перше, Конституційний Суд може надавати більше значення конституційним гарантіям прав людини, оскільки такі можуть виявитися ширшими за конвенційні гарантії. Це питання доволі часто виникає перед конституційними юрисдикціями чи аналогічними інститутами Німеччини, Англії, Швеції.

По-друге, Конституційний Суд згідно із принципом дружнього ставлення до міжнародних договорів може надавати міжнародно-конформне тлумачення положення Конституції України. Зокрема, у такому світлі слід надавати інтерпретацію сутнісного змісту непорушності права приватної власності та правових підстав набуття права на майно саме у світлі конвенційних гарантій мирного володіння майном, зважаючи на надмірно рестриктивну і непослідовну практику Верховного Суду України.

Тому необхідно говорити про критерії їх прийнятності. Із контексту статті 151<sup>1</sup> Конституції України у світлі загальних принципів права (поваги до гідності людини, невичерпності прав людини, обов'язку захисту державою тощо) до них відносяться:

- 1) істотний характер порушеного права та загроза незворотності заподіяння шкоди правам і свободам, гарантованих Конституцією України;
- 2) вичерпання звичайних засобів правового захисту;
- 3) такі засоби правового захисту мають бути ефективними та дієвими, забезпечуючи ефективне поновлення у правах та справедливе відшкодування шкоди;
- 4) предметом перевірки є конституційність закону та практики його застосування у світлі сутнісного змісту прав людини й основоположних свобод;
- 5) забезпечення захисту прав і свобод людини, гарантованих Конституцією України, принаймні на міжнародно-визнаному рівні.

Без сумніву, що при захисті прав людини у ході розгляду конституційної скарги, Конституційний Суд звинувачуватимуть в надмірному судовому активізмі. Це може бути пов'язано із застосуванням Судом забезпечувальних заходів, насамперед, у формі зупинення дії закону, який буде предметом розгляду, оскільки його застосування може заподіювати істотну шкоду конституційним правам і свободам або таке зумовлене невідворотністю порушень основоположного права, яке в наступному складно буде поновити або такої можливості вже не буде.

Пряма дія конституційних положень зумовлює відповідні позитивні обов'язки держави стосовно приватних осіб. Так само, пряма дія права ЄС щодо приватних осіб визнана юриспруденцією Суду ЄС, починаючи від справи *Costa v ENEL, van Gend and Loos*. Власне кажучи, Суд ЄС таке розуміння права ще сформулював у справі *Costa v. ENEL* [7], в якій визнав, що Європейські Співтовариства формують правовий порядок *sui generis*, який однаковою мірою поширюється, як на держави-учасниці Співтовариств, такі і їх фізичних і

юридичних осіб і володіє верховенством стосовно національних правопорядків, на розвиток позиції у справі *van Gend and Loos* [8]. Потім у справі *Frankovich and oth.* сформульовано композитний каскад відповідальності перед приватними особами, як Співтовариства, так і держав-членів:

«У разі невиконання будь-якою державою-членом свої зобов'язань відповідно до частини третьої статті 189 Договору щодо вжиття всіх необхідних заходів для досягнення результату, приписаного директивою, вимога повної ефективності цього правила законодавства Співтовариства вимагає, що повинна бути забезпечено право на відшкодування збитку, яке відповідало трьом умовам, а саме: по-перше, результат, передбачений директивою повинен спричинити за собою надання прав фізичним особам; по-друге, вона повинна включати можливість визначати зміст цих прав на основі положень директиви; і по-третє, що має існувати причинно-наслідковий зв'язок між порушенням зобов'язання держави та втратами і збитками, понесеними потерпілим.

За відсутності будь-якого законодавства Співтовариства відповідно до норм національного законодавства про відповідальність, держава повинна надати відшкодування за заподіяні втрати і збитки. Тим не менш, відповідні матеріальні і процесуальні умови, передбачені в національному законодавстві держав-членів не повинні бути менш сприятливими у порівнянні з аналогічними національними вимогами і не повинні бути сформульовані таким чином, щоб з їхня реалізація стали практично неможливою або занадто ускладненою, щоб отримати належне відшкодування» [9].

У свою чергу, стаття 53 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) визначає, що її механізм встановлює мінімальний стандарт захисту прав людини – будь-які заходи, що вживаються на підставі Конвенції, та її тлумачення не можуть мати наслідком «обмеження чи уневажнення» прав і свобод людини, які гарантуються національним законодавством та міжнародними договорами держави-учасниці Конвенції. Мінімальний стандарт, який закладений конвенційним механізмом має узгоджуватися із національними конституційними гарантіями, які ЄСПЛ не завжди включає у власне розуміння ефективних засобів правового захисту у сенсі положень статей 6 і 13 ЄКПЛ. У свою чергу, через національні конституційні суди виникає механізм конституційної перевірки, що зумовлює множинність та плюралізм юрисдикцій національного та міжнародного захисту прав людини.

З урахуванням положень Преамбули та пунктом d частини першої статті 1 УА Україна має забезпечувати зближення національного законодавства з *acquis communaires* ЄС, тобто його правовим доробком. Це також передбачає урахування такого доробку на рівні адміністративної і судової практики. Як відзначає проф. Райнер Арнольд, напрям розвитку основних прав і свобод людини вказує на те, що хоча механізми їх реалізації та захисту в ЄС і ЄКПЛ автономні, позиції ЄСПЛ в тривалій перспективі набудуть пріоритетного значення. Це стосується не тільки правових положень, прямо запозичених з ЄКПЛ, які відповідно до правила тлумачення Хартії ЄС про основні права повинні використовуватися в незмінному вигляді, зберігаючи інтерпретацію ЄСПЛ та інших прав, що містяться в Хартії. Такий наслідок обумовлений принципом відкритості

національних правових систем для впливу з боку міжнародного публічного права, з якого випливає обов'язок учасників ЄКПЛ тлумачити з урахуванням її положень весь масив права, а не лише запозичені з неї норми. Отже, тим самим підсилюватиметься роль ЄКПЛ та її вплив на інші акти ЄС у галузі прав людини [10, с. 71].

Відповідно до статті 6 Договору про ЄС (ДпЄС) правова система ЄС ґрунтується на визнанні конституційних традицій держав-членів та приєднання ЄС до Конвенції ніяким чином не впливає на компетенцію Союзу, як вона визначена в установчих договорах. Композитна структура захисту прав людини в ЄС зумовлена специфікою дії Хартії основних прав людини ЄС, положення якої певним чином перехреснюються із положеннями ЄКПЛ.

Згідно зі статтею 344 Договору про функціонування ЄС (ДпФЄС) визнається імперативний характер юрисдикції Суду ЄС і держави-члени ЄС зобов'язуються не представляти спори стосовно тлумачення і застосування установчих договорів на вирішення іншими способами ніж ті, що передбачені ними. Дане положення ДпФЄС підтверджує імперативний характер механізмів установчих договорів ЄС, які мають пряму дію згідно з принципом верховенства права ЄС. Хоча у вітчизняній доктрині висловлюється думка, що юрисдикція ЄСПЛ не пересікається із функцією тлумачення та застосування установчих договорів ЄС [11, с. 61]. Насправді, у Суді ЄС діє процедура преюдиціального запиту, відповідно до якого забезпечується єдність розуміння принципів права, сформульованих у прецедентному праві ЄСПЛ, у світлі положень первинного права ЄС (стаття 267 ДпФЄС).

У своєму висновку 2/13 від 18 грудня 2014 року Суд ЄС постановив [12], що угода про приєднання ЄС до ЄКПЛ не відповідає частині статті 6 ДпЄС та Протоколу № 8. Така невідповідність полягала у негативному впливі на певні особливості та автономність права ЄС, зокрема, не забезпечує узгодженість між положеннями статті 53 ЄКПЛ та статті 53 Хартії. Такі побоювання Суду ЄС пов'язані із тим, що стаття 53 Хартії встановлює механізм узгодженості її положень не лише із положеннями ЄКПЛ, а також узгодженість положень ЄКПЛ із положеннями конституцій держав-членів ЄС. Суд ЄС також наголосив, що вирішення питань стосовно ЄС з боку ЄСПЛ стосується *ratione materiae* права ЄС у силу положень статті 344 ДпФЄС, що може породити спори між державами-членами ЄС та між державами-членами та самим ЄС. Такі правила не враховують специфіки процедури преюдиціального запиту, яка встановлена статтею 267 ДпФЄС, в силу якого Суд ЄС надає інтерпретацію первинному праву ЄС, а також висновки щодо чинності та тлумачення правових актів інститутів, органів та установ ЄС. Окремо Суд ЄС застеріг, що окремі процедури у рамках спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС передбачають відмінний механізм судової перевірки, які не включають процедури перевірки поза рамками інститутів, органів та установ ЄС.

Таким чином, при забезпечення захисту соціальних прав Конституційний Суд України має враховувати практику Європейського суду з прав людини та Суду ЄС, оскільки Україна несе позитивні обов'язки відповідно перед Радою Європи та згідно із Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Можна наводити у практиці КСУ приклади негативного досвіду посилань на рішення ЄСПЛ, чим викривлювалася їхня суть. Однак запровадження

інституту конституційної скарги у правову систему України змінює акценти у діяльності конституційною юстиції, яка має бути спрямована на захист гідності та прав людини.

#### Джерела:

1. Alexy, Robert. Balancing, constitutional review, and representation. *International Journal of Constitutional Law*. 2005. No. 3. P. 572-590.
2. Погребняк, Станіслав. Принцип верховенства права: деякі теоретичні проблеми. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 1(44). С. 26-36.
3. Petersen, Niels. Proportionality and Judicial Activism. *Fundamental Rights Adjudication in Canada, Germany and South Africa*. Cambridge University Press, 2017. 258 p.
4. Пфферсманн, Отто. Ограничение компетенции законодателя посредством использования вспомогательных принципов (разумности и соразмерности), выработанных в практике конституционных судов. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2007. № 1(58). С. 121–127.
5. Kiestra, Lawrence R. *The Impact of the European Convention on Human Rights on Private International Law*. Springer Publishing, 2014. 329 p.
6. Case *Shaughnessy v. U.S.*, 345 U.S. 206 (1953).
7. *Costa v. ENEL*, 1964 E.C.R. 1251, 8-13.
8. *van Gend and Loos*, 1963 E.C.R. 1, 10.
9. *Frankovich, Bonifaci and Oth. v. Italy Republic*, 1991 E.C.R. I-05357.
10. Райнер Арнольд. Юридичні наслідки приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. *Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України)* (заг. ред. Мартиненка П.Ф., Кампа В.М.). К. : Юрінком Інтер, 2013. С. 68 – 80.
11. Грицаєнко Л.Л. Юридичні механізми приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597. Правознавство. С. 59-63.
12. European Court of Justice, Opinion 2/13 on the Court (Full Court), 18 December, 2014 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CV0002&from=FR>