

**І. Симонова,**

старший лаборант кафедри теорії і філософії права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

За більш ніж півстоліття існування міжнародних режимів захисту прав людини економічні й соціальні права все ще характеризуються диференційованим ступенем захисту в порівнянні з цивільними і політичними.

Незважаючи на те, що правова історія економічних та соціальних прав могла б допомогти частково пояснити ці труднощі, важко повірити, що сьогодні поділ прав на покоління може бути приведено як юридичний аргумент у суді. З іншого боку, не можна ігнорувати той факт, що у відношенні економічних та соціальних прав існують певні правові обмеження, оскільки результати політичних переговорів у рамках міжнародних угод свідчать про обмежене прагнення держав брати на себе широкі зобов'язання в цій галузі.

Подібний підхід часто ґрунтується на аргументах щодо дотримання певної періодизації та групування прав за поколіннями. Класичний поділ прав на покоління був уперше запропонований у 1979 році чеським юристом Карелом Васаком у межах його досліджень на базі Міжнародного інституту прав людини в Страсбурзі [1].

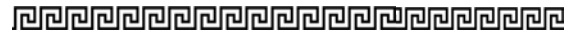
Незважаючи на те, що напрацювання вченого укоренилися в європейському праві, сучасні проблеми щодо реалізації соціальних (та економічних) прав свідчать про неможливість сприймати вказані у відриві від прав інших поколінь. На порозі ХХІ століття саме економічні, соціальні та культурні права отримали своє закріплення в низці нових кон-

ституцій (беручи до уваги наміри держав до демократизації та соціалізації державотворчих процесів на тлі розпаду Радянського Союзу, здобуття незалежності й створення нових держав).

Приймаючи той факт, що права другого покоління напряду або опосередковано забезпечують реалізацію та доповнюють права першого покоління, реальні можливості щодо їх реалізації та дійові механізми забезпечення й сьогодні в повній мірі не забезпечують їх дотримання.

Саме підвищення ролі судів як інструментів реалізації соціальних прав у останні два десятиліття і спонукає до вивчення проблематики ефективності такого засобу. Виконуючи встановлені державою функції щодо забезпечення соціальних прав, суди перебирають на себе частину навантаження законодавчої, і більше – виконавчої влади як індикатора ефективності закріплених у конституції прав.

Проблематика забезпечення соціальних прав широко освітлена в працях як українських теоретиків та конституціоналістів (П.М. Рабінюк, О.В. Петришин, С.М. Прилипко, О.Ф. Скакун, М.І. Козюбра, О.В. Скрипнюк), так і зарубіжних учених (К.Д. Евінг, Р. Аранго, Ф. Абдул-Етем, А. Фотіаду, М. Лангфорд, В. Мантувалу). Однак питання щодо ефективності судового захисту соціальних прав актуалізувалися саме в останні декілька років через збільшення кількості «гучних» судових



рішень як реакції цієї гілки влади на загострення економічної та соціально-політичної ситуації.

Методологічну основу статті становить комплекс принципів, підходів і методів наукового пізнання. Феноменологічний підхід забезпечив розкриття історичних особливостей розвитку уявлень учених про економічні та соціальні права. Герменевтичний підхід забезпечив аналіз не лише міжнародних та внутрішньодержавних актів, але й судової практики (й окремо феномену «гучних» судових рішень та їх важливості), а в комплексі з діалектичним вони уможливили проведення аналізу правотворчої діяльності в динаміці та її проявів у межах історичних періодів розбудови української державності. Завдяки застосуванню історико-правового методу було досліджено історичні періоди розвитку уявлень щодо ролі соціальних прав та актуальних механізмів їх реалізації. Використання системно-структурного методу сприяло встановленню взаємозв'язку між елементами судової, законодавчої та виконавчої влади в рамках формування, закріплення та забезпечення соціальних прав. Порівняльний підхід був використаний як додатковий під час проведення історичних міждержавних та міжсистемних паралелей у рамках дослідження. Використання методу моделювання дозволило охарактеризувати перспективи подальшої фундаментальної та прикладної розробки наведеної проблематики.

### **1. Розвиток ідеї щодо ролі судів як реалізаторів соціальних прав**

Минуло майже 30 років після прийняття двох пактів, коли на Всесвітній конференції з прав людини у Відні у 1993 році держави визначили у Віденській декларації і Плані дій, що економічні, соціальні й культурні права є одним із двох стовпів міжнародного права прав людини, і підкреслили універсальність, неподільність, взаємозалежність і взаємозв'язок усіх прав людини. Конферен-

ція дійшла висновку, що «міжнародне співтовариство повинно ставитися до прав людини в усьому світі справедливо і рівноправно, на тій же основі і з тим же акцентом» [2].

Соціальні й економічні права продемонстрували відмінність від політичних і громадянських у питанні можливості їх юридичного забезпечення ще в момент розроблення і прийняття двох міжнародних пактів ООН, які мали вказані групи прав предметом свого регулювання. Тоді як Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (далі – МПГПП) передбачав три механізми моніторингу на глобальному рівні (державну звітність, індивідуальну комунікацію і процедуру подачі скарг) [3], Міжнародний пакт про соціальні, економічні й культурні права (далі – МПСЕКП) [4] просто передбачив зобов'язання держави з подання звітності. Крім того, спеціальний моніторинговий орган (Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав, КЕСКП) розпочав повноцінну роботу тільки у 1987 р.

Більше того, коли справа дійшла до надання обов'язкової юридичної сили правам, закріпленим у Загальній декларації прав людини 1948 року, Рада Європи підготувала з інтервалом приблизно 10 років два окремі договори: Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (Євроконвенція, ЄКПЛ) [5], що гарантує цивільні й політичні права, в 1950 році та Європейську соціальну хартію (Єврохартія) [6], що гарантує соціальні та економічні права, в 1961 році. Ці акти та системи, на них побудовані, є взаємодоповнюючими і взаємозалежними, і значний обсяг прав, що захищаються ЄКПЛ та протоколами до неї, також регулюється, іноді більш детально, Єврохартією 1961 року, Додатковим протоколом до неї 1988 року, а також відповідно до тексту Переглянутої Хартії, прийнятої в 1996 році.

Зв'язок між Євроконвенцією та нормативними системами Євро-



хартії враховується Європейським судом із прав людини та Європейським комітетом із соціальних прав під час оцінки представлених їм справ, а застосовувані критерії дуже схожі: і Суд, і Комітет оцінюють здійснення на практиці прав, що захищаються і перевіряють, чи передбачені обмеження законом, і чи потрібні вони в демократичному суспільстві.

За допомогою постійно еволюціонуючого прецедентного права Європейського суду з прав людини і Європейського комітету із соціальних прав указані міжнародні інстанції забезпечують ефективний захист усіх прав людини – будь то цивільні й політичні права, або соціальні та економічні права – на взаємодоповнюючій і прогресивній основі.

Однак якщо механізм захисту прав ЄСПЛ, хоч і займає багато часу і зусиль, але все ж таки діє, то Європейський комітет із соціальних прав здійснює контроль за дотриманням Хартії в рамках двох взаємодоповнюючих механізмів: через колективні скарги, що подаються соціальними партнерами та іншими неурядовими організаціями (так звана процедура колективних скарг), і за допомогою національних звітів, підготовлених Договірними Сторонами (система звітності) [7].

У тій мірі, в якій вони посилаються на юридично обов'язкові положення і приймаються наглядовим органом, заснованим Хартією і відповідними протоколами, рішення і висновки Європейського комітету із соціальних прав, обов'язкові для дотримання відповідними державами; навіть якщо вони не мають прямого застосування у внутрішніх правових системах, вони можуть служити основою для позитивних змін в області соціальних прав за допомогою законодавства та судової практики на національному рівні, що фактично підіймає питання щодо ефективності дієвого судового механізму захисту прав у рамках Єврохартії [8].

За останні 50 років МПСЕКП виконав, як мінімум, такі основні функції на рівні національних правових систем: 1) привів до прийняття конкретних положень конституцій, які безпосередньо відображають положення Пакту; 2) став інструментом тлумачення внутрішнього законодавства у світлі міжнародних стандартів захисту соціальних прав.

Розроблення ж можливості захисту в судовому порядку економічних, соціальних і культурних прав є повільним і тривалим процесом у зв'язку зі складністю цього питання. Уже на момент вступу в силу МПЕСКП проводилася кампанія в підтримку визнання можливості їх захисту в судовому порядку. Однак багато суб'єктів, особливо державних, тоді відмовлялися навіть розглядати подібну можливість.

Наведені міжнародні процеси привели до розробки факультативного протоколу до МПСЕКП (ФП-МПЕСКП), що дозволяє особам, які постраждали від порушення економічних, соціальних і культурних прав, подавати свої скарги на міжнародному рівні. Коли люди не можуть отримати доступ до правосуддя в судах своєї країни у зв'язку з порушеннями економічних, соціальних і культурних прав, вони можуть подати скаргу до КЕСКП. Однак відповідна держава повинна спочатку ратифікувати факультативний протокол.

ФП-МПЕСКП став також потужним агітаційним інструментом [9]. Всі держави – учасники МПЕСКП зобов'язані поважати, захищати і виконувати економічні, соціальні та культурні права. ФП-МПЕСКП закріплює, що всі порушення прав повинні мати засоби правового захисту, передусім у своїй країні, але, в разі необхідності, й на міжнародному рівні. ФП-МПЕСКП дає правозахисникам інструмент, що дозволяє домагатися вдосконалення їхньої власної судової системи, а також законів і політики, що забезпечують



безпеку і просування ЕСКП, адже рекомендації Комітету з ЕСКП можуть бути використані для сприяння тлумачення зобов'язань у галузі прав людини.

Однак сьогодні лише двадцять чотири держави (с 45-ти підписантів) ратифікували ФП-МПЕСКП (виключаючи Україну). Незважаючи на повільний початок процесу ратифікації ФП, зростає визнання в судовому порядку характеру економічних, соціальних і культурних прав. Щодня приймаються судові рішення, в яких це визнається або шляхом застосування внутрішнього законодавства, або шляхом посилання на МПЕСКП чи інший регіональний документ, або в поєднанні й того, й іншого. Еволюція характеризується поступовим узгодженням внутрішніх правових норм і міжнародних стандартів.

Враховуючи те, що принципи права на адекватні засоби правового захисту в основному задумані з урахуванням цивільних і політичних прав, вони також застосовні й до економічних, соціальних і культурних прав, однак існує очевидна необхідність зміцнення механізмів судового захисту.

У 2005 році Генеральна Асамблея ООН прийняла Основні принципи і керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування збитку для жертв грубих порушень прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права. У Принципах визначалися механізми, умови, процедури та методи дотримання існуючих правових зобов'язань [10].

Незважаючи на зростаючий з початку 2000-х років консенсус щодо можливості звернення до суду для забезпечення дотримання економічних, соціальних і культурних прав й отримання компенсації в разі порушень, зберігається певний рівень упередженості, зокрема, не щодо можливості відстоювати ці права в судовому порядку, а щодо питання: чи можуть

судові системи діяти ефективно і приймати належні рішення з цих питань?

Внутрішні засоби правового захисту від порушень і зловживань в області прав людини варіюються в залежності від правової системи держави. Ця варіативність щодо засобів правового захисту від порушень економічних, соціальних і культурних прав ще більш очевидна в порівнянні з цивільними і політичними правами, оскільки перші часто не мають чітких або повних гарантій у конституціях або законодавстві держав. З огляду на розпорошеність норм і їхній неоднорідний характер судовий захист часто є скоріше ілюзією, ніж реальністю. Очевидно, що надійна судова система, оснащена конкретними інструментами, ресурсами і процедурами, має вирішальне значення для ефективного захисту економічних, соціальних і культурних прав і забезпечення справедливої компенсації жертвам порушень. Але варто розуміти, що ми живемо в реальному а не модельному світі, тому забезпечити повсюдність та своєчасність захисту вказаних прав у сучасній Україні сьогодні є неможливим (з ряду очевидних причин, найбільш вагомою з яких є незавершена судова реформа).

Міжнародні механізми, які були створені для переслідування порушень прав людини, розроблення їхнього змісту і прийняття рішень про відповідні засоби правового захисту, зазвичай перевантажені та не легкодоступні. Це пов'язано з великим обсягом справ, а також із природними і штучними затримками, які породжують подібні процедури. Крім того, лише в Європі та Америці добре зарекомендували себе регіональні суди з прав людини, тоді як в інших регіонах відсутній ефективний міжнародний судовий захист [11].

Необхідно розуміти, що міжнародні механізми є лише альтернативним шляхом, тоді як держава несе основну відповідальність за вдосконалення своїх власних внутрішніх



механізмів, наділяючи тим самим її мандатом на створення ефективних механізмів правозастосування. Обидві – Американська та Європейська – конвенції встановлюють обов'язкову умову прийнятності: всі національні засоби правового захисту повинні бути вичерпані, перш ніж заява може бути визнана прийнятною. Держави несуть основну відповідальність за врегулювання конфлікту, внесення поправок у законодавство або надання відповідної допомоги. Лише коли держава не виконує цей обов'язок, міжнародна система стає єдиним способом для постраждалих осіб захистити свої інтереси й порушені права.

Отже, в сучасній західній юридичній літературі стверджується [12], що суди на всіх рівнях повинні проявляти сміливість, коли справа доходить до реалізації соціальних і економічних прав: держави-учасниці, врешті-решт, взяли на себе зобов'язання на міжнародному рівні й повинні нести відповідальність на національному рівні з цього приводу, а внутрішнє право має відповідати стандартам, узгодженим на міжнародному рівні.

## 2. Проблема ефективності «гучних» судових рішень та взаємодії судової влади з іншими гілками в рамках реалізації соціальних прав

Значна кількість держав, що ратифікували МПЕСКП, у подальшому відобразили його положення у своїх конституційних приписах. У Латинській Америці деякі держави (наприклад, Аргентина, Колумбія, Коста-Ріка, а нещодавно і Перу) демонструють більш прогресивний підхід щодо можливості захисту в судовому порядку економічних, соціальних і культурних прав, тоді як інші (наприклад, Чилі та Уругвай) є більш нерішучими і не мають законів і положень, які конкретизують ці права. І хоча в теорії це не підлягає обговоренню, оскільки завдання захисту полягає в тому, щоб втілити цю теорію в життя, в деяких національних юрисдикціях ідея посту-

пової реалізації економічних, соціальних і культурних прав погано відбивається на багатьох національних судових органах.

Наприклад, стаття 13 Конституції Беніну зобов'язує державу поступово вводити обов'язкову освіту [13, с. 4]. Уряд Беніну зробив початкову освіту безкоштовною, проте натепер тільки перші два роки навчання в середній школі є безкоштовними. У 2012 році ця політика була піддана конституційному оскарженню, в ході якого суд ухвалив, що вирішення питання про те, як поступово здійснювати це право, є прерогативою виконавчої влади.

За інший приклад можна навести заяву Конституційного Суду Беніну про те, що в контексті організації державної служби право на справедливий і чесні умови праці накладає на уряд зобов'язання виділяти ресурси, а не домагатися певних результатів. Це рішення було винесено у зв'язку із заявою, в якій суддя-жінка оскаржила рішення про переміщення більш ніж на 50 кілометрів від місця її проживання разом із чоловіком. Крім того, Конституційний суд, спираючись на судову практику органів КЕСКП і МОП, також ухвалив, що хоча право на страйк є кінцевим інструментом у боротьбі за соціальні права, воно не є абсолютним правом.

Варто зазначити, що навіть у країнах із конституціями, в яких прямо зізнаються економічні, соціальні і культурні права і які носять моністичний характер, існують проблеми із забезпеченням їх захисту в судовому порядку. На прикладі Колумбії можна виділити п'ять видів перешкод: 1) відсутність нормативної стабільності, відсутність міцної правової бази для захисту і реалізації економічних, соціальних і культурних прав; 2) у процесуальному плані судді некомпетентні формувати відповідну інфраструктуру і політику. Більш того, навіть якщо б вони були компетентні, судді не можуть бути акторами



для формування політики з огляду на критику «судової активності»; 3) судді в країні часто консервативні; 4) ресурси обмежені; 5) «нижчі класи» не мають рівного доступу до правосуддя, що призводить до того, що «судова активність» на практиці послаблює демократію, оскільки забирає владу в маргіналізованих і знедолених груп населення, інтереси яких можуть бути краще представлені в законодавчому органі. Таким чином, навіть якщо права теоретично можуть бути захищені в судовому порядку, їх реалізація та захист на практиці відстає.

Як позитивний приклад можна навести розроблені суддями в Колумбії творчі методи для деконструкції аргументів проти можливості захисту в судовому порядку економічних, соціальних і культурних прав. Наприклад, можна обійти аргумент, що судді не завжди володіють необхідними технічними знаннями в конкретних кейсах. У справі, що стосується внутрішньо переміщених осіб, суд установив мінімальний вміст прав, включаючи право на житло, визнав, що їх повна реалізація буде ускладнена, а потім звернувся до держави з проханням продемонструвати, як вона буде виконувати свої зобов'язання, і які показники вона буде використовувати для оцінки прогресу. Таким чином, суд стимулював громадську дискусію, встановив, що прийнятно, а що ні (тобто відсутність ресурсів не є виправданням для бездіяльності), і продемонстрував, що можна дотримуватися принципу поділу влади, забезпечуючи при цьому підзвітність виконавчої влади. Суд забезпечив гнучкість у питаннях здійснення за умови досягнення прогресу, прийняття подальших заходів і перевірки судом.

Варто окремо обговорити фінансові аспекти захисту економічних, соціальних і культурних прав. Багато держав «ховаються» за «нестачею ресурсів», щоб виправдати своє неви-

конання економічних, соціальних і культурних прав. Наприклад, коли в Індії обговорювався закон про право на харчування, в громадському дискусії пролунав заклик, який вказує на те, що багато хто сприймає політику реалізації економічних, соціальних і культурних прав як «оплату за бідних». Один з учасників зазначив, що моральні аргументи на користь добробуту не так уже й відрізняються від доводів на користь соціальних прав, оскільки обидва ці доводи спрямовані на запобігання експлуатації бідних і знедолених, які часто виявляються незахищеними в демократичному процесі.

Для репрезентативності варто зосередити увагу на Великобританії як на унікальному прикладі через дуалізм її правової системи, яка не має писаної конституції в класичному сенсі, інкорпорує при цьому доктрину парламентського верховенства, відповідно до якої суди не можуть скасовувати закони.

КЕСКП регулярно закликає до інкорпорації Конвенції у внутрішнє законодавство, однак Сполучене Королівство (як і Нова Зеландія, і багато інших країн загального права) відмовляється прийняти цю рекомендацію. Тому постає питання: чи існує насправді проблема, коли Сполучене Королівство надає своїм громадянам значний обсяг соціальних прав, й існує функціонуюча судова система, яка може вимагати реалізацію цих прав? Цікаво, але відсутність забезпеченого в судовому порядку права на достатній життєвий рівень у системі загального права Великобританії на практиці не дозволяє судам дійти висновку про те, що рівень соціальної підтримки є недостатнім.

Наприклад, у справі «Р проти Державного секретаря» [14] суд заслухав доводи про виплату допомоги мігранту, який чекав рішення за його клопотанням про надання притулку. Оскільки мігрантам, які перебувають у такому положенні, не дозволяється



працювати, їм призначаються мінімальні грошові виплати. У 2013 році уряд прийняв рішення не підвищувати ставки цих виплат з рівня 2011 року, незважаючи на 25% зниження ефективної купівельної спроможності. Позивач звернувся до суду з проханням скасувати це рішення. Вони зробили це на підставі того, що держава у своєму рішенні не врахувала предмети, які явно є основними життєвими потребами (такі як пральний порошок і дитячі товари), а також на підставі того, що держсекретар не вжив необхідних заходів для перевірки того, чи дійсно ставки є достатніми. Згодом уряд зробив ці кроки для оцінки його ставок, запропонованих судом, але незважаючи на аргументи, зберіг ставки 2011 року.

Такий стандарт перегляду, коли суди можуть скасувати рішення виконавчої влади тільки в тому випадку, якщо його фактично неможливо реалізувати, не є ні раціональним, ні розумним. Захисники цього стандарту, однак, вважають, що суди не повинні вирішувати, як витратити обмежені державні кошти.

Набрання чинності Акту про права людини 1998 року, в якому було інкорпоровано деякі положення ЄКПЛ, призвело до прийняття деякими англійськими судами рішень, які передбачають надання істотних пільг відповідно до статті 3 або 8 ЄКПЛ. Однак таких рішень мало і вони далекі один від одного, й не було зроблено дієвого істотного підґрунтя прецедентного права.

У справі «Р проти Державного секретаря» Суд постановив, що стаття 3 Конвенції була порушена політикою уряду, яка забороняє мігрантам працювати або отримувати допомогу до тих пір, поки вони не звернуться з проханням про надання притулку. Суд зазначив, що в осіб, які шукають притулку, може бути достатньо причин не подавати клопотання в момент прибуття, і у них немає коштів для того, щоб подати

про себе. Таким чином, ця політика привела до зубожіння людей і як така являє собою одну з форм жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження в порушення статті 3 Конвенції. Що стосується статті 8 ЄКПЛ, то в справі «Бернар проти Енфілда» виникло питання щодо забезпечення житлом людини з додатковими потребами. Суд не погодився з тим часовим проміжком, який знадобився державним органам для надання цього права, і присудив компенсацію, встановивши порушення права на приватне життя відповідно до статті 8 ЄКПЛ.

Крім того, на внутрішньодержавному рівні відсутність чітко закріплених позитивних прав часто обмежує можливості судів щодо захисту економічних, соціальних і культурних прав. Прикладом можна навести ряд рішень, що стосуються справ про дискримінацію в Сполученому Королівстві.

Наприклад, у 2010 році уряд оголосив про план скорочення дефіциту, включаючи так званий «податок на спальні» і ліміт пільг. Податок на спальні знизив житлову субсидію, прагнучи привести розмір житла у відповідність до потреб окремої особи або сім'ї. Однак цей податок не брав до уваги потреби інвалідів у більшій кількості житлових площ. Це торкнулося 440 тис. інвалідів, і постало питання про те, чи слід було ставитися до них по-іншому. Пільговий ліміт у свою чергу спричинив собою масове порушення прав матерів-одиначок, які мають більше трьох дітей, а також людей, що проживають на південному сході країни, у зв'язку з відносно високою орендною платою. Обидві ці політики були оскаржені як незаконні дискримінаційні, але обидві справи не увінчалися успіхом. Суд постановив, що до тих пір, поки існує розумний зв'язок між метою тієї чи іншої міри і результатами її здійснення (тобто вона «має розумні підстави»), ці заходи є виправданими,



незважаючи на те, що вони вказали лише мінімальний позитивний вплив на бюджет.

Незважаючи на ряд негативних прикладів, які наведені для кращого розуміння чинників, що знижують ефективність судового захисту соціальних прав, сьогодні також існує велика кількість і позитивних.

У Латвії, наприклад, пенсіонери оскаржили конституційність закону про державні пенсії, який урізав пенсійні виплати нижче конституційно прийняттого рівня [15]. Суд послався на фундаментальне право на соціальне забезпечення і стверджував, що держава зобов'язана гарантувати мінімально необхідний рівень цього права незалежно від наявних ресурсів. Аналогічну справу, пов'язану з пенсіями, розглядав Конституційний суд Румунії, де суд зажадав від уряду знайти альтернативні способи скорочення державного боргу, які не вплинули б на основні права. У Великобританії також були подані позови до судів, щоб оскаржити регрес економічних і соціальних прав. Британські студенти порушили справу проти уряду, стверджуючи, що потроєння плати за навчання в університетах перешкоджає рівному доступу до університету для етнічних меншин, бідних й інших маргіналізованих груп і, таким чином, порушує право на освіту і гарантії недискримінації ЄКПЛ.

Акцентуючи окрему увагу на практиці захисту соціальних прав судами в Сполучених Штатах Америки, слід зауважити, що: 1) підписавши МПЕСКП 5 жовтня 1977 року, США дотепер не ратифікували документ; 2) Конституція США та Білль про права є значно старшими за міжнародні конвенції документами і тому закріплюють релевантні права лише опосередковано в деяких випадках, напряму їх не адресуючи (наприклад, економічна свобода все частіше асоціюється із захистом, передбаченим Першою поправкою); 3) незважаючи на наявність значної кількості так

званих «гучних» рішень (landmark decisions) і у сфері соціальних прав та соціального захисту (напр., *Sullivan v. Zebley*, 493 U.S. 521 (1990) [16], *Steward Machine Company v. Davis*, 301 U.S. 548 (1937) [17], *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619 (1937) [18], *Alex M. Azar II, Secretary of Health and Human Services v. Allina Health Services et al.*, 17-1484 (2019) [19] та ін.), першопричиною розгляду цих справ та розробки доктрин рідко стає саме аспект захисту соціальних прав, оскільки відповідні принципи є настільки тісно інтегрованими в державотворчі системи США, що вони фактично є невід'ємними та не потребують додаткового захисту.

### 3. Судовий захист соціальних прав в Україні

Судова практика захисту закріплених у ст. 46–50 Конституції та законах України соціальних прав є екстенсивною та досить невідомою. Цікавим прикладом є проблема фінансування доплат до пенсії в розмірі 30% представникам соціальної категорії «діти війни». Згідно зі ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» від 18.11.2004 р. № 2195-IV особам, які відносяться до категорії людей, що мають статус «дітей війни», повинна виплачуватись щомісячна доплата до пенсії в розмірі 30% від мінімальної пенсії за віком. З моменту введення в дію Закону (з 1 січня 2006 року) Пенсійний фонд України повинен був автоматично здійснювати перерахунок пенсії та виплачувати надбавку в розмірі 30% від мінімальної пенсії за віком. Але за період із січня 2006 року по січень 2011 року держава не доплатила дітям війни майже по 6000 тис. гривень (по курсу 2011 року) [20].

Частиною проблеми також стало те, що представники відповідних категорій часто навіть не були проінформовані щодо належних їм доплат. Саме після того, як про проблеми дітей війни заговорила громадськість та деякі політичні сили, пенсіонери,





які недоотримують прописані Законом доплати й пільги, почали масово звертатися в суди. Беручи до уваги ряд дій уряду щодо запобігання катастрофічному позовному навантаженню, після відповідного рішення Конституційного Суду, адміністративні суди знову були заповнені величезною кількістю заяв, більшість із позовних вимог яких задовольнялися частково та у формалізованому документальному порядку (що у свою чергу призвело до збільшення навантаження на апеляційні адміністративні суди, які обслуговували декілька областей, у 200–300 разів).

Даний приклад є дуже репрезентативним, оскільки фактично законодавець переклав відповідальність на забезпечення прийнятого закону на судові інстанції, а уряд замість пошуку відповідних коштів для реалізації права на достатній рівень життя «прикрився» виконавчою службою. Результатом такої політики стала ситуація, коли частину виплат «дітям війни» реструктурували, а частково виплати здійснюються і станом на 2020 рік, що, беручи до уваги тяжкість умов проживання та велику смертність серед цієї категорії соціально незахищених осіб, неприпустимо.

Окремо слід навести Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 50-ти 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 № 76–III (далі – Закон № 76) [21].

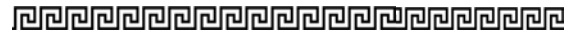
Вказаним рішенням Суд визнав неконституційною низку норм, що звужували права «чорнобильців». У 2014 році Верховною Радою було прийнято закон, що істотно зменшив виплати для цієї соціальної групи. У рішенні зазначалося, що обмеження чи скасування пільг, компенсацій і гарантій постраждалим унаслідок

аварії на ЧАЕС були встановлені всупереч положень ст. 16 Конституції України. КСУ також назвав пільги, компенсації і гарантії, встановлені у Законі України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796-XII від 28.02.1991 р. [22], особливою формою відшкодування завданої шкоди таким особам за втрачене здоров'я, моральні й фізичні страждання, обмеження в реалізації своїх здібностей та можливостей забезпечити собі гідний рівень життя.

Приймаючи рішення Конституційного Суду як реальний засіб захисту встановлених міжнародних стандартів та закріплених на їх основі гарантій у Конституції України, механізм знову зупиняється через недостатнє фінансування соціальної сфери. Наприклад, за інформацією прес-служби однієї з політичних партій, «програма «Соціальний захист громадян, які постраждали в результаті катастрофи на ЧАЕС» за січень–лютий 2020 року за планом 219,1 млн грн профінансована на 181,1 млн грн. А нова бюджетна програма, призначена для доплат працівникам за роботу в зоні відчуження і громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, за січень–лютий 2020 року за планом 103,5 млн грн не профінансована взагалі» [23].

Ураховуючи той факт, що практика судів не бере до уваги апеляції щодо недостатнього фінансування або забезпечення кредиторської заборгованості за аргументи, реально ситуація заходить у «глухий кут», адже прийняття політично та доктринально важливих рішень не забезпечує реалізації захищуваних конституцією міжнародних гарантій соціальних прав, підриваючи саме аспект **ефективності** судового захисту.

Звертаючись до параметру **своєчасності** та **дієвості** судового механізму захисту соціальних прав, можна навести прикладом Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верхов-



ного Суду щодо відповідності Конституції України окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» [24].

Незважаючи на те, що серед представників науково-юридичної спільноти не викликала питань неконституційність обмеження закріплених в Основному Законі прав (у тому числі соціальних) людини і громадянина на основі підзаконного акту, з моменту прийняття відповідної Постанови до винесення рішення щодо неконституційності пройшло понад 4 місяці, а результатом стала прогнозована реакція щодо закриття провадження внаслідок того, що оскаржувана постанова станом на момент розгляду була повністю реорганізована та вже не містила відповідних положень. Тобто реально Конституційний Суд не виконав навіть завдання щодо «контролю збитків», а просто формально виконав свої зобов'язання *post factum*.

Виходячи з наведеного, можна дійти висновку, що навіть реформований Конституційний Суд України під час виконання його безпосередніх обов'язків та забезпечення реалізації та відповідності законодавства положенням Конституції України часто та з ряду причин не в змозі втілити встановлені гарантії в життя.

Практика Верховного суду показує більш позитивну динаміку. Так, Велика Палата Верховного Суду України виступила за захист конституційних прав громадян під час винесення рішення по справі про соціальний захист, реалізувавши положення статті 46 Конституції України, які вимагають від держави додаткових гарантій соціального захисту.

13 лютого 2019 року Велика Палата ВС розглянула матеріали

апеляційної скарги на рішення Верховного Суду в складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 4 квітня 2018 року у справі № 822/524/18 (Пз/9901/23/18) та задовольнила апеляційну скаргу в цій справі, рішення Касаційного адміністративного суду в складі ВС скасувала та постановила нове, яким позов задовольнила, погодившись, що позивачка зберегла право на її пенсійне забезпечення за умови наявності в неї відповідного стажу державної служби [25].

Особливу цінність для даної статті становить саме мотивувальна частина рішення, в якому судді Великої Палати апелюють до положень МПСЕКП, Єврохартії, Конституції України, практики Конституційного Суду України та ЄСПЛ та інших джерел.

Повертаючись до ролі судів нижчих ланок як захисників соціальних прав, необхідно адресувати проблематику, що характерна для вітчизняної правової системи, а саме судової практики як джерела права.

На думку академіка О.В. Петришина, «сьогодні в Україні статус судової практики як обов'язкового джерела права набувають висновки, зроблені в конкретних справах Європейським судом з прав людини, Комітетами ООН, юрисдикцію яких визнала Україна, Верховним Судом України в рішеннях щодо неоднакового застосування норм матеріального і/або процесуального права, а також рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення. Рішення інших судових інстанцій (зокрема, вищих спеціалізованих судів України), які містять правові зразки одноманітного та багаторазового застосування та тлумачення правових норм, можуть також набувати статус джерела права, але не обов'язкового, а переконливого (авторитетного)» [26, с. 27].

Це повертає до ряду проблем, з якими стикаються судові інстанції нижчих ланок, котрі формують



першу «лінію захисту». Беручи на себе завдання щодо реалізації конституційних зобов'язань, судова гілка влади «обтяжує» себе новими, не тільки правозахисними та правозастосовними, а й політичними задачами.

Залежно від широкого ряду факторів, таких як політична та правова система, правові традиції та реальній правозахисний потенціал судової влади, внутрішньодержавні інституції стикаються з широким переліком проблем, як-от: 1) політизація процесів та часто неможливість або відсутність бажання брати на себе такі зобов'язання (та іноді вступати в пряму конфронтацію з парламентом та урядом); 2) неготовність механізму до своєчасного та швидкого реагування на порушення соціальних прав (особливо в умовах кризових явищ); 3) недостатня професійна підготовка кадрового складу; 4) проблеми виконання прийнятих рішень (не лише з причин, перелічених у першому пункті).

Міжнародні засоби судового захисту, що еволюціонували та укріпилися за останні декілька десятиліть, є в цілому досить спроможними для захисту соціальних прав як у конкретних випадках (кейси ЄСПЛ), так і для покращення загальнодержавної ситуації щодо гарантування таких прав (заслуховування доповідей держав на сесіях КЕСКП). Однак є очевидним той факт, що міжнародні системи не можуть підняти внутрішньодержавні заходи щодо забезпечення конституційних гарантій, оскільки вони функціонують у межах міжнародного права та базуються на його принципах. Тому сьогодні не лише в Україні, але й у ряді зарубіжних держав (особливо в країнах з молодими конституціями, які відобразили у своїх положеннях норми МПЕСКП та Єврохартії) все ще гостро стоїть питання щодо реалізації конституційних гарантій соціальних прав.

Незважаючи на посилення ролі судів у цьому процесі, рано говорити про ефективний захист прав, що роз-

глядаються. У цій ситуації на допомогу громадянам часто приходять інші суб'єкти – правозахисні, міжнародні недержавні організації та бізнес. В юридично-науковому середовищі йде активна дискусія щодо створення принципово нових механізмів захисту соціальних прав – спеціалізованих судів, установ тощо. Виходячи з практики творення нових агенцій та установ в Україні, такий підхід вдається малоефективним.

Отже, якщо в найближчому майбутньому в нашій державі не буде докорінно переглянуто концепцію конституційних гарантій соціальних прав та їх реалізації, ми побачимо себе в ситуації, коли формалізація конституційних приписів та неможливість держави щодо виконання своїх зобов'язань фактично залишить громадянам України один вибір – захистити (за можливості) свої права в Європейському суді з прав людини, який, відповідно до його регламенту та ЄКПЛ, не повинен та не може підняти внутрішньодержавну систему правосуддя.

*У статті досліджується проблема ефективності судового захисту як засобу забезпечення соціальних прав. Продемонстровано розвиток ідеї про роль судів як гарантів соціальних прав (вивчаються відповідні міжнародні договори і додаткові протоколи, міжнародні механізми захисту з їхніми позитивними і негативними сторонами). Встановлено, що, незважаючи на зростаючий інтерес і роль судів у захисті соціальних прав, на тепер інституційне забезпечення цих прав все ще є недостатнім. Ця ситуація частково пояснюється правовою історією формування поняття та сутності другого покоління прав як явища.*

*Були проаналізовані проблеми реалізації так званих «гучних» рішень (на основі відповідної практики латиноамериканських, північноамериканських і європейських*



судів). Розглянуто питання щодо прийняття судами відповідальності за захист соціальних прав і подальші складнощі імплементації прийнятих рішень у законодавство держав. Виявлено основні причини і передумови, відповідно до яких «гучні» судові рішення не зумовлюють належно-го впливу на механізми і системи гарантування соціальних прав.

Опрацьовано ряд рішень українських судів щодо забезпечення соціальних прав, а також висвітлені внутрішньодержавні проблеми імплементації конституційних зобов'язань і виконання судових рішень. Встановлено, що, незважаючи на збільшення кількості практичних кейсів щодо захисту соціальних прав, судова система України все ще не готова повною мірою захищати ці права.

Були зроблені висновки щодо актуальності проблеми ефективності судового захисту соціальних прав і гострої необхідності мобілізації додаткових засобів. Обґрунтовано тезу про те, що в ситуації відсутності кардинальних реформ у сфері захисту соціальних прав міжнародні судові механізми не зможуть замінити внутрішньодержавні інститути, прямим обов'язком яких є гарантування відповідних приписів, закріплених у конституціях. Було відзначено, що в умовах неспроможності судової системи гарантувати соціальні права це завдання беруть на себе інші суб'єкти – правозахисні організації, міжнародні неурядові організації, бізнес тощо.

**Ключові слова:** соціальні права людини, соціальне забезпечення, судовий захист соціальних прав, «гучні» судові рішення.

### **Symonova I. Problems of efficiency of judicial protection as a means of enforcing social rights**

The article investigates the problem of the effectiveness of judicial protection as a means of ensuring

social rights. The development of the idea about the role of courts as implementers of social rights is revealed (relevant international treaties and additional protocols, international protection mechanisms with their positive and negative sides are studied). It has been determined that despite the growing interest and role of the courts in the protection of social rights, today the institutional enforcement of these rights is still insufficient. This situation is in part attributed to the legal history of the so-called second generation of rights as a phenomenon.

The problems of implementing the so-called “landmark court decisions” (based on the relevant practice of Latin, North American, and European courts) were analyzed. The issue of taking responsibility for the protection of social rights by the courts and further difficulties in implementing the decisions taken into the legislation of states were reviewed. The major reasons and prerequisites are revealed, under which ‘landmark decisions’ do not render proper impact on social rights mechanisms and systems.

Several decisions of Ukrainian courts to ensure social rights were processed and domestic problems of implementation of constitutional obligations and execution of court decisions were highlighted. It is established that despite the increase in the number of practical cases of social rights protection, the judicial system of Ukraine is still not ready to fully protect these rights.

Conclusions were made on the urgent problems of efficiency of judicial protection of social rights and the urgent need to mobilize additional means. An outcome was made and an idea emerged that in the absence of cardinal reforms in the sphere of social rights protection, international judicial mechanisms will not be able to substitute



for internal state institutions, whose direct duty is to guarantee the provisions enshrined in the constitutions. It was pointed out that in the conditions of insolvency of the judicial system to guarantee social rights, this task is undertaken by other subjects - human rights organizations, international non-governmental organizations, and businesses.

**Key words:** social human rights, social security, judicial protection of social rights, “landmark court decisions”.

#### Література

1. Domaradzki S., Khvostova M., Pupovac, D. (2019). *Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse*. *Human Rights Review*. 10.1007/s12142-019-00565-x
2. *Vienna Declaration and Programme of Action Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993*. URL: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>
3. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3: К–М. 792 с.
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3: К–М. 792 с.
5. Задорожній О.В., Буткевич О.В. *Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод*. Українська дипломатична енциклопедія : у 2-х т. / редкол.: Л.В. Губерський (голова) та ін. Київ : Знання України, 2004. Т. 1. 760 с.
6. *Європейська соціальна хартія*. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 2: Д–Й. 744 с.
7. Mantouvalou, Virginia. (2010). *The Case for Social Rights*. *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*.
8. *Social and Economic Rights / International IDEA Constitution Building Primer*. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/social-and-economic-rights-primer.pdf>
9. *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. URL: [https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch\\_IV\\_3\\_a.pdf](https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_IV_3_a.pdf)
10. *Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005*. URL: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_60\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf)
11. Rodriguez-Garavito C. *Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America*. *Texas Law Review*. Vol. 89:1669. P. 1677–1680.
12. *Judicial Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights / Geneva Forum Series no 2*. URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2015/07/Universal-Judicial-Enforcement-ESCR-Geneva-Forum-Series-2-Publications-Conference-Report-2015-ENG.pdf>
13. *Constitution of the People's Republic of Benin*. URL: [https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/cf2ff43e6cfeb09dc125768e0048233f/\\$FILE/19243233.pdf/Benin%20-%20Constitution.pdf](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/cf2ff43e6cfeb09dc125768e0048233f/$FILE/19243233.pdf/Benin%20-%20Constitution.pdf)
14. *R v. Secretary of State for Social Security, Ex parte B and Joint Council for the Welfare of Immigrants*. URL: [https://www.refworld.org/cases,GBR\\_CA\\_CIV,3ae6b72a0.html](https://www.refworld.org/cases,GBR_CA_CIV,3ae6b72a0.html)
15. *Constitutional Court rules benefits for invalids and pensioners are inappropriate in Latvia*. URL: <https://bnn-news.com/constitutional-court-rules-benefits-for-invalids-and-pensioners-are-inappropriate-in-latvia-215162>
16. *Sullivan v. Zebley*, 493 U.S. 521 (1990). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/493/521/>
17. *Steward Machine Company v. Collector of Internal Revenue* (1937). URL: <https://www.oyez.org/cases/1900-1940/301us548>
18. *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619 (1937). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/301/619/>
19. *Azar v. Allina Health Services* (17-1484). URL: <https://www.scotusblog.com/case-files/cases/azar-v-allina-health-services/>
20. *Боротьба за 30%: чи виплатять законні надбавки дітям війни*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric>



[politics/2243230-borotba-za-30-ci-viplatat-zakonni-nadbauki-ditam-vijni.html](https://politics/2243230-borotba-za-30-ci-viplatat-zakonni-nadbauki-ditam-vijni.html)

21. 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 № 76-VIII від 17 липня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-18#Text>

22. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28.02.1991 р. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991. № 16. Ст. 200.

23. Юрій Бойко: Права чорнобильців повинні бути відновлені в повному обсязі. URL: <https://zagittya.com.ua/ua/news/novosti/jurij-bojko-prava-chernobylcev-dolzhny-byt-vosstanovleny-v-polnom-obeme.html>

24. Рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10\\_p\\_2020.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2020.pdf)

25. Велика Палата Верховного Суду захистила право на достатній життєвий рівень громадян, які потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/647181/>

26. Петришин О.В. Судова практика як джерело права в Україні: проблеми теорії. Право України. 2016. № 10. С. 27.

