

УДК 341.1

Федорова А. Л.\*

## ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

*У статті розглянуто основні міжнародні механізми захисту соціальних прав людини на універсальному та європейському рівні, визначено сучасні тенденції їх розвитку. Автор зосереджує увагу на питаннях підвищення їх ефективності за допомогою процедур розгляду індивідуальних або колективних скарг та аналізує проблему небажання держав брати міжнародні зобов'язання у сфері захисту соціальних прав людини.*

**Ключові слова:** Рада Європи, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська соціальна хартія, соціальні права людини, соціальна держава.

*The article describes the basic international mechanisms for the protection of social rights at the universal and European level, specified current trends of its development. Author pays special attention to the issues of improvement their efficiency with individual or collective complaints procedures and analyze the problem of states' reluctance to take international obligations for the protection of social rights.*

**Key words:** Council of Europe, International Covenant on economic, social and cultural rights, European social charter, social rights, social state.

*В статье рассмотрены основные международные механизмы защиты социальных прав человека на универсальном и европейском уровне. Автор концентрирует внимание на вопросах повышения их эффективности с помощью процедур рассмотрения индивидуальных или коллективных жалоб и анализирует проблему нежелания государств принимать международные обязательства в сфере защиты социальных прав человека.*

**Ключевые слова:** Совет Европы, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Европейская социальная хартия, социальные права человека, социальное государство.

Тривалий час соціальні та економічні права, як права другого покоління знаходилися в тіні громадянських та політичних прав через відсутність їх точного визначення, юридичної класифікації, абстрактність та загальність формулювань, не закріплення у конституціях, а також поширення поглядів щодо неможливості встановлення на міжнародному рівні безпосередніх зобов'язань для держав щодо їх забезпечення. Неспроможність розробити єдиний Міжнародний пакт про права людини, який містив би всі права, закріплені у Загальній декларації прав людини, та прийняття у 1966 році окре-

\* кандидат юридичних наук, доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

мого договору про економічні, соціальні та культурні права з відверто слабким неефективним контрольним механізмом у порівнянні з механізмом Пакту про громадянські та політичні права, застосування раніше аналогічного підходу в рамках Ради Європи підтверджувало різне ставлення більшості держав до прав першого та другого поколінь, а також відображало пануючу в Європі ліберальну концепцію прав людини, що надавала перевагу громадянським та політичним правам.

Розуміння значення та ролі соціальних прав змінилося останні десятиріччя, держави все більше уваги приділяють забезпеченню цієї групи прав та соціальній політиці в цілому. Соціальні права та механізми їх захисту отримують все більшого розвитку як на національному, так і міжнародному універсальному та регіональному рівнях. На початку XXI століття більшість демократичних держав Європи та світу, проголосивши себе правовими державами або державами, які встали на цей шлях розвитку, визнають та закріплюють необхідність розбудови і держави соціальної. Так, у статті 1 Конституції України визначено, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Польща згідно Конституції є правовою демократичною державою, що реалізує принципи соціальної справедливості [1]. Проголошення держави соціальною закріплено у Конституції Російської Федерації, політика якої, відповідно до ст.7 спрямована на створення умов, які забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини [2]. У процесі прямування до соціальної держави особливого значення набуває саме питання гарантування та забезпечення соціальних та економічних прав людини, широкий перелік яких закріплено і в українській Конституції.

Сьогодні проблеми захисту прав людини як на національному, так і на міжнародному рівнях є одними з найактуальніших питань в Україні. Водночас, відносно невелика кількість українських вчених, юристів-практиків присвячують увагу питанням захисту соціальних прав [3], незважаючи на критичну ситуацію в Україні у зазначеній сфері та необхідність масштабного реформування системи соціального захисту, приведення вітчизняного законодавства у відповідність з європейськими соціальними стандартами. Тому, дослідження міжнародних механізмів захисту соціальних прав людини, міжнародних соціальних стандартів та процесу їх імплементації в Україні є важливими для подальшого розвитку країни.

Відповідно до спільної доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні 2012» [4] показники бідності в Україні зростають, а рівень життя навпаки зменшується. Про неспроможність уряду виконати закладений у бюджеті та законодавстві мінімум свідчить використання показника «гарантованого рівня прожиткового мінімуму» для визначення розмірів певних видів соціального забезпечення. Ускладнюється ситуація і недостатнім прожитковим мінімумом, незабезпеченням якісною питною водою, безпечними продуктами харчування та неспроможністю держави в цілому виконувати взяті на себе зобов'язання практично в усіх сферах життя. Втім, право на достатній, гідний рівень життя закріплено у Загальній декларації, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Європейській соціальній хартії, інших міжнародних документах, в тому числі, ратифікованих Україною, що підкреслює актуальність досліджень різних аспектів функціонування міжнародних механізмів захисту соціальних прав.

З середини минулого століття було створено цілу низку міжнародних механізмів у сфері захисту соціальних прав, низка ефективність яких завжди пояснювалась ставленням держав до цієї групи прав, яке, як вже зазначалося, кардинально змінюється останні десятиріччя. Так, соціальна сфера, яка пов'язана з гідним життям та добробутом людини, є одним з пріоритетів діяльності Ради Європи, соціальна політика закріплена Маастрихт-

ським договором в якості однієї з цілей Європейського Союзу. Посилення захисту соціальних прав відбувається і в рамках ООН.

Нові сучасні погляди на фундаментальність соціальних прав надали можливість розробити та прийняти у 2008 році Факультативний протокол до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Протоколом вперше на універсальному рівні було передбачено процедуру розгляду скарг на порушення прав, закріплених у Пакті, зокрема, права на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування, справедливу заробітну плату, на оплачувану відпустку та відпустку жінкам, які народили дітей, права на безпечні та здорові умови роботи, на освіту, здоров'я тощо.

Протокол передбачає отримання кожною людиною права на універсальному рівні звертатися зі скаргою на порушення основних соціальних, економічних та культурних прав. Заявниками згідно зі статтею 2 Протоколу можуть бути будь-які особи, які перебувають під юрисдикцією держави-учасниці, або групи осіб чи особи, що діють від їхнього імені; закріплено й процедуру розгляду міждержавних повідомлень.

Враховуючи, що 161 держава є учасницею зазначеного Пакту, довгоочікуваний Протокол завдяки процедурі розгляду індивідуальних, колективних та міждержавних скарг про порушення соціально-економічних прав людини має набути значення ефективного контрольного механізму та може виявитися ефективним інструментом боротьби з порушенням основних соціальних прав людини. На думку українського правозахисника М. Щербатюка Протокол сприятиме розвитку внутрішньої судової практики з питань, що стосуються захисту економічних, соціальних і культурних прав людини, накопиченню міжнародного досвіду у зазначеній сфері [5]. Аналогічну точку зору висловлювали й українські урядовці, стверджуючи, що Протокол не тільки сприятиме накопиченню міжнародного досвіду у цій сфері, але й слугуватиме активізації співробітництва між державами-учасницями – як на двосторонньому рівні, так і безпосередньо з Комітетом ООН з економічних, соціальних і культурних прав та є, взагалі, гідною відповіддю на нові виклики і загрози правам і свободам громадян [6].

На жаль, це є перспективою не найближчого майбутнього. Усвідомлення важливості посилення універсального моніторингового механізму досі не відобразилося у кількості ратифікаційних грамот. Так, станом на 1 грудня 2013 року Факультативний протокол ратифікували 11 держав: Аргентина, Болівія, Боснія та Герцеговина, Еквадор, Ель Сальвадор, Монголія, Чорногорія, Іспанія, Португалія, Словаччина та Уругвай. Ще 45 держав підписали документ [7]. У 2009 році Протокол підписала Україна, представники якої проголошували, що приєднання нашої держави до зазначеного документу засвідчує незмінність прагнення України до повної реалізації і гарантії прав та свобод людини, у тому числі економічних, соціальних і культурних [6]. Втім, питання ратифікації Протоколу впродовж більше 4 років з моменту підписання поки що не розглядалося. Таким чином, держави на міжнародному універсальному рівні підтверджують своє розуміння прав людини як єдиного комплексу громадянських, політичних, соціально-економічних та інших прав як неподільних та взаємозалежних, що відображається у міжнародних документах. Разом з тим, усвідомлюючи складність виконання зобов'язань, які можуть впливати для держав, останні не поспішають зв'язувати себе ними, залишаючи тільки малоефективну процедуру розгляду доповідей держав.

У другій половині минулого століття поряд з універсальною системою захисту прав людини активно почала будуватися європейська система, успіх якої надав поштовх для розвитку регіональних механізмів захисту прав людини. Дійсно, забезпечення прав людини в цілому та соціальних прав зокрема, набагато ефективніше здійснюється за сучас-

них умов на регіональному рівні. На європейському континенті найбільшу увагу захисту прав людини приділяє Рада Європи, яка з моменту свого заснування сприяє «досягненню більшого єднання між державами-членами... та їх соціальному прогресу» [8, с. 15].

Рада Європи, визнавши захист прав людини одним з трьох принципів діяльності Організації та створивши систему захисту прав людини, безумовно, активно діяла і у визнанні та забезпеченні соціальних прав. Тому, після Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, що передбачила захист громадянських та політичних прав, другим елементом системи захисту прав людини стала Європейська соціальна хартія 1961 року.

Соціальна хартія закріпила всі основні соціально-економічні права, які було визнано на той час, зокрема: право на працю, на справедливі, безпечні та здорові умови праці, на справедливу винагороду, право дітей та підлітків на захист, на створення організацій та укладення колективних договорів, на охорону здоров'я, на соціальне забезпечення, на соціальну та медичну допомогу, право працівників-мігрантів та членів їх сімей на захист і допомогу, право сім'ї, матерів, дітей на правовий та соціальний захист тощо. Якщо на думку деяких європейських фахівців [9, с. 15] до основних соціальних прав відносяться право на освіту, житло, охорону здоров'я, мінімальний дохід та права на робочому місці, то в ЄСХ у 1961 році перелік прав є значно ширшим, що відображає поширення широкого підходу до соціальних прав як прав, які забезпечують людині гідний рівень життя та соціальну захищеність.

Втім, Хартія не була першим документом Ради Європи в сфері захисту соціальних прав. У 1953 році, було прийнято дві Тимчасові угоди: Європейська тимчасова угода про соціальне забезпечення за старістю, інвалідністю та втратою годувальника та Європейська тимчасова угода про соціальне забезпечення, за виключенням випадків, що стосуються соціального забезпечення за старістю, інвалідністю та втратою годувальника, додаткові протоколи до них та Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу. Пізніше були прийняті Європейський кодекс соціального забезпечення (1964 р.), який було переглянуто у 1990 році, Європейську конвенцію про соціальне забезпечення (1972 р.), Європейську конвенцію про правовий статус працівників-мігрантів (1977 р.) та у 1996 році відкрито для підписання було Європейську соціальну хартію переглянуту.

Імплементация деяких договорів визнавалася необхідною умовою для взяття зобов'язань за окремими статтями Європейської соціальної хартії та Хартії переглянутої. Так, для прийняття зобов'язань за ст. 11 Хартії необхідною є ратифікації Конвенції про соціальну та медичну допомогу, для ст. 13 – Кодексу соціального забезпечення.

Серед зазначених «соціальних» договорів Ради Європи найбільш ефективний контрольний механізм запроваджено в рамках основного документу у сфері захисту соціальних прав – Європейської соціальної хартії. Окрім традиційної процедури розгляду доповідей держав, Протоколом 1995 року було передбачено розгляд колективних скарг. Прийняття нового Протоколу та набуття ним чинності у 1998 році відображало вжиття рішучих заходів для поліпшення забезпечення ефективного здійснення соціальних прав, гарантованих Хартією [10, с. 42]. Відповідно до статті 1 Протоколу суб'єктами колективних скарг можуть бути міжнародні організації роботодавців і профспілок, інші міжнародні неурядові організації, що мають консультативний статус при Раді Європи і які включені у список, складений з цією метою Урядовим комітетом, та національні організації роботодавців і профспілок, що знаходяться під юрисдикцією держави, проти якої подається скарга. За результатами розгляду скарг Комітетом з соціальних прав Комітет міністрів приймає відповідні резолюції.

Отже, у кінці минулого століття Раді Європи вдалося створити більш дієву процедуру з метою підвищення ефективності контрольного механізму за виконанням державами взятих зобов'язань за Хартією. Однак, держави-учасниці Європейської соціальної хартії 1961 року та Хартії переглянутої 1996 року не висловлюють широку підтримку новій процедурі. Сьогодні тільки 15 держав Ради Європи зв'язали себе зобов'язаннями за цим Протоколом, ще декілька – підписали [11]. Україна, на жаль, не висловила намірів підписати цей Протокол, що може свідчити не тільки про небажання брати на себе відповідні зобов'язання, але й про реальну неспроможність гарантувати забезпечення тих прав Хартії, зобов'язання за якими Україна визнала ще у 2007 році [12].

Враховуючи небажання держав визнавати обов'язковою для себе процедуру розгляду колективних скарг, Рада Європи реформувала систему розгляду доповідей держав. У 2007 році було запроваджено новий механізм розгляду доповідей, які мають подаватися державами кожного року стосовно окремих статей Хартії, які загалом поділено на 4 тематичні групи: «Зайнятість, професійна підготовка та рівні можливості», «Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист», «Трудові права», «Сім'я, діти, мігранти». Важливу роль у належному та ефективному функціонуванні контрольного механізму відіграє спеціально створений орган – Комітет з соціальних прав, члени якого працюють в якості незалежних експертів, надаючи правову оцінку доповідям та розглядаючи колективні скарги. Вищим органом у контрольній системі Хартії є Комітет міністрів Ради Європи, який виносить резолюції та надає державам рекомендації.

У багатьох випадках держави вдаються до внесення змін до національного законодавства та практики з метою виконання наданих рекомендацій, що свідчить про можливість констатувати достатню дієвість таких зусиль. Причому, експерти Європейського комітету з соціальних прав, аналізуючи доповіді держав, беруть до уваги не тільки законодавчі норми, але й правозастосовчу практику, тобто реальне гарантування прав, які визнані в документі та ратифіковані державою. Закріплення у національному законодавстві всіх основних видів соціального захисту, передбачених Хартією, жодною мірою не свідчить про реальне виконання державою своїх зобов'язань. Європейським комітетом неодноразово підкреслювалося, що у випадках, коли соціальні виплати є настільки незначними, що викликають серйозні сумніви щодо того, чи можна їх назвати системою соціального забезпечення, може бути визнано, що фактично держава не має діючої системи соціального забезпечення [13]. Однак, держави несуть зобов'язання стосовно виключно ратифікованих положень. Так, по відношенню до України, Албанії, Азербайджану поза контрольним механізмом залишилися право на соціальне забезпечення, право на соціальну та медичну допомогу, частково не взяли на себе зобов'язання за цими статтями й Болгарія, Литва, Грузія, Молдова та інші [14]. Росія не визнала для себе обов'язковим право на соціальну та медичну допомогу. Орієнтуючись на національне законодавство та практику держави не ратифікують й багато інших статей Хартії.

Аналогічна ситуація складається також з іншими договорами Ради Європи у сфері захисту соціальних прав людини. Так, Європейський кодекс соціального забезпечення не ратифікувала більшість держав Ради Європи, в тому числі, Україна, Росія, Польща, Болгарії тощо. Переглянутий Кодекс 1990 року взагалі позбавлений перспектив набути чинності, цей документ ратифікувала одна з 47 держав – членів Ради Європи – Нідерланди.

Тому, незважаючи на наявність контрольних механізмів, ефективних процедур захисту соціальних прав та відображення у конституціях багатьох держав широкого переліку соціальних прав, держави не поспішають брати відповідні міжнародні зобов'язання.

Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, яка є головним елементом системи захисту прав людини Європи, спрямована на захист грома-

дянських та політичних прав. Однак, завдяки розширеному еволюційному тлумаченню норм Конвенції Європейським судом з прав людини все більше соціальних прав підпадає під її захист, в тому числі право на соціальні виплати, встановлені у законодавстві, пенсію тощо.

Рада Європи, визнає важливість підвищення ефективності захисту соціальних прав та підкреслює необхідність захищати соціальні досягнення Європи, забезпечувати високій рівень соціального захисту індивідів, доступ до гідної роботи, освіти, державної системи охорони здоров'я, соціальний захист людей похилого віку тощо. Для виконання цих завдань висувуються пропозиції розробки механізму розгляду Парламентською асамблеєю періодичних державних доповідей щодо імплементації соціальних прав в цілому [15], що може змусити держави подавати змістовні доповіді, публічно обговорювати проблеми та звітувати про досягнуті зміни.

Вирішення питання належного забезпечення державами соціальних прав є необхідним для мільйонів людей у кожній країні. Імплементація міжнародних соціальних стандартів та визнання державами обов'язковими процедур розгляду скарг мають сприяти підвищенню рівня соціальної захищеності людей. Разом з тим, незважаючи на увагу до соціальних прав та проголошення їх широкого переліку у міжнародних універсальних та регіональних договорах, визнання державами важливого значення забезпечення соціальних прав, їх ефективної реалізації поки що не досягнуто, як і згоди держав брати на себе міжнародні зобов'язання та відкривати людям можливості подавати скарги на порушення соціальних прав державою.

### Список використаних джерел

1. The Constitution of the Republic of Poland, 2 april, 1997 // Dziennik ustaw . – 1997. – no. 78, item 483.
2. Конституция Российской Федерации // Кодексы и Законы Российской Федерации. Правовая навигационная система. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakonrf.info/konstitucia>.
3. Різні аспекти захисту соціальних прав досліджували зокрема, такі українські вчені як Болотіна Н., Буроменський М., Бутвевич В., Денісов В., Верланов С., Лобода К., Сидоренко Н., Святун О., Рабінович П., Федик С., Феськов М. та інші.
4. Економічні та соціальні права. Загальний огляд. // Права людини в Україні 2012. Щорічні доповіді правозахисних організацій про права людини. – Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1362658509>.
5. Щербатюк М. Держава позбавляє українців ефективного інструменту для захисту своїх прав. – Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1367237214>.
6. Мінпраці: Уряд України підписав Факультативний протокол до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. – Прес служба. 25.09.2009// Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=243084853&cat\\_id=244314797](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243084853&cat_id=244314797).
7. Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. New York, 10 December 2008. // United Nations Treaty Collection // Status as at 1/12/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treaties.un.org>.

8. Статут Ради Європи. // Зібрання актів європейського права/упор. А. Л. Федорова; за заг. ред. В. Г. Буткевича. – К. : Ред. журн. «Право України». – 2012. – Вип. – 1-2. – Ст. 1.
9. Farbe Cecile Social rights in European Constitutions // Social rights in Europe ed. by de Burca G., de Witte B., Oxford University Press, 2005.
10. Болотіна Н. Б., Феськов М. М. Європейська соціальна хартія (переглянута) і Україна // Юридична наука. – 2011. – № 3. – С. 36-47.
11. Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints. CETS No. 158. Status as of 1/12/2013. Treaty office of the Council of Europe // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun>.
12. «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)»: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 43. – Ст. 418
13. Федорова А., Святун О. Правові питання виконання Україною зобов'язань за Європейською соціальною хартією (переглянутою). // Юридична Україна. – № 6.– 2010, С. 122-127
14. Treaty office of the Council of Europe. Official website. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun>.
15. Ohlsson Carina Parliaments play an important role as guarantors of social rights. 23. 09. 2011. Режим доступу: [http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB\\_NewsManagerView.asp?ID=6963&L=2](http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=6963&L=2).