

Федорова А.Л.*

МІЖНАРОДНИЙ ПАКТ ПРО ЕКОНОМІЧНІ, СОЦІАЛЬНІ ТА КУЛЬТУРНІ ПРАВА ЯК СКЛАДОВА УНІВЕРСАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Стаття присвячена аналізу природи Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, особливостям закріплення та реалізації соціально-економічних прав людини. Особливу увагу автор приділяє проблемам імплементації міжнародних соціально-економічних стандартів в Україні.

Ключові слова: Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Загальна декларація прав людини, соціально-економічні права людини.

Статья посвящена анализу природы Международного пакта про экономические, социальные и культурные права, особенностям закрепления и реализации социально-экономических прав человека. Особенное внимание автор уделяет проблемам имплементации международных социально-экономических стандартов в Украине.

Ключевые слова: Международный пакт про экономические, социальные и культурные права, Всеобщая декларация прав человека, социально-экономические права человека.

The article is devoted to the analyses of the nature of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, peculiarities of the setting and implementation of the social and economic rights. Author pays special attention to the problems of implementation of international social and economic standards in Ukraine.

Key words: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Universal Declaration on Human Rights, , social and economic rights.

Статут ООН та Загальна декларація прав людини 1948 року, закріпивши принцип поваги прав людини та надавши перелік всіх основних категорій прав людини, відкрили еру їх сучасного розвитку. Цей принципово новий етап характеризується проголошенням та визнанням взаємозалежності та неподільності всіх прав: громадянських, політичних, соціальних, економічних та культурних. Повноцінний розвиток людської особистості вимагає забезпечення соціальних, економічних, політичних, культурних прав, здорових екологічних умов життя, миру, стабільності тощо. Визнання та забезпечення прав людини однієї групи необхідно для розвитку прав іншої групи.

Розуміння прав людини як єдиного комплексу, до якого входять як громадянські, політичні, так і соціально-економічні права, знайшло підтвердження у міжнародних документах та було пов'язано з активізацією процесу формування міжнародних стандартів прав людини, визнання та закріплення яких почалося з другої половини ХХ століття зі створенням ООН, прийняттям Загальної декларації прав людини та продовжується сьо-

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

годні. Втім, проблеми належної імплементації універсальних соціально-економічних стандартів прав людини продовжують мати місце у різних державах у різному обсязі, враховуючи їх негативний характер, застосування загальних абстрактних формулювань, залежність від економічної та фінансової спроможності держав, невизнання певними державами зазначеної групи прав в якості обов'язкових, або визнання їх як таких, що суперечать суспільним інтересам, обмежують можливість конкуренції та розвитку ринкової економіки тощо.

Дослідженню захисту соціально-економічних прав завжди приділялася значна увага науковців, юристів, правозахисників [1]. Актуальним є питання реалізації міжнародних соціально-економічних стандартів і в Україні, яку було проголошено соціальною правовою державою у Конституції 1996 року.

Історично, поштовхом для встановлення та визнання універсальних соціально-економічних стандартів визнається бажання всіх держав забезпечити захист фундаментальних природних прав людини від можливого повторення жахів Другої світової війни. Це вплинуло на процес пошуку компромісів між представниками різних держав щодо змісту першого універсального каталогу прав людини.

Дійсно, незважаючи на відкрите негативне ставлення багатьох держав до включення соціальних та економічних прав людини до переліку універсальних стандартів під час розробки Загальної декларації прав людини, у документ увійшли, поряд з громадянськими та політичними, права соціальні, економічні та культурні у значному обсязі. Шарль Малік, один з авторів Загальної декларації та голова III комітету Генеральної асамблеї ООН, характеризував Декларацію як складний продукт всіх культур та націй, які об'єднали свою мудрість та бачення. Атлантичний світ, за його словами, наполягав головним чином на громадянських, політичних та особистих свободах; радянський світ захищав економічні та соціальні права; латиноамериканський світ піклувався про верховенство права; скандинави наголошували на рівноправності статей тощо [2].

У статті 22 Декларації було підкреслено важливе значення економічних та соціальних прав для забезпечення гідності, вільного розвитку особистості. Декларація проголошувала, зокрема, право на працю, на справедливу винагороду, соціальне забезпечення, відпустки, на достатній життєвий рівень та соціальний захист, освіту тощо.

Крім того, Загальна декларація встановила також основні форми та способи реалізації закріплених соціально-економічних прав, в тому числі за допомогою національних зусиль, міжнародного співробітництва, з урахуванням структури та ресурсів кожної держави. Тобто, у Декларації наголошувалося на взаємозв'язку громадянських, політичних, соціальних, економічних та культурних прав, необхідності встановлення такого соціального і міжнародного порядку, за яким вони можуть бути повністю реалізовані, а з іншого боку визначалася залежність їх реалізації від ресурсів, економічної спроможності держав.

Відповідно, Декларація 1948 року виявилася компромісом між протилежними позиціями держав радянсько-соціалістичного табору, які вимагали включення та визнання групи соціально-економічних прав людини, та державами Західної Європи і США, які, в свою чергу, відстоювали першочерговість та достатність громадянських та політичних прав.

Різна правова природа зазначених груп прав та ставлення держав до них проявилася вже при підготовці проекту Пакту про права людини [3], який повинен був накладати юридичні зобов'язання на держави у сфері забезпечення прав людини, проголошених Декларацією. Робочою групою Комісії ООН з прав людини через декілька років роботи було виявлено неспроможність об'єднати всі права Декларації в одному документі, який мав би зобов'язуючий для держав-учасниць характер.

Результатом такого протистояння стала розробка та прийняття у 1966 році двох окремих Пактів, які передбачили не тільки захист різних прав людини, однак і різний механізм захисту закріплених прав, положень щодо їх імплементації: Міжнародного пакту про політичні та громадянські права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, закріпивши основний перелік прав людини другого покоління, набув чинності лише у 1976 році. В документі було закріплено зокрема, право на працю, справедливі умови праці, включаючи справедливу винагороду, право на створення організацій, на соціальне забезпечення, достатній життєвий рівень, на здоров'я, освіту, участь у культурному житті, захист дітей від експлуатації тощо. Також, закріплювалося право на свободу від голоду та шляхи реалізації цього права, причому цей універсальний стандарт досі не має відображення на міжнародному регіональному рівні, в тому числі в рамках європейської системи захисту прав людини.

Однак, більшість прав було сформульовано у нечіткій абстрактній формі, що в цілому, притаманно правам другого покоління. Тобто, використання таких термінів як «справедлива винагорода за працю», «достатній рівень життя», зобов'язання держав вжити «всіх необхідних заходів поступово», «у межах наявних ресурсів», «усіма належними способами» тощо надають державам можливість не поспішати з виконанням взятих на себе зобов'язань при ратифікації Пакту.

Так, незважаючи на ратифікацію нашою державою Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права ще у 1973 році та відображенням закріплених в Пакті прав в Конституції України 1996 року, питання соціального захисту та соціальної сфери життя українців в цілому є гострою проблемою сьогодення. Проблеми реформування системи соціального забезпечення та, зокрема, пенсійної системи, забезпечення гідного рівня життя та справедливої винагороди, реформування системи медичної та соціальної допомоги, встановлення адекватного розміру всіх видів державної допомоги, захист прав інвалідів встановлення прожиткового мінімуму на рівні, який нижче від рівня виживання, та багато інших питань соціальної сфери потребують негайного обговорення та розв'язання. За інформацією Держкомстату України станом на грудень 2010 року 12 мільйонів українців мають дохід нижче прожиткового мінімуму, тобто кожен четвертий міський житель (23%) та кожен третій – сільський українець (38%) [4]. За офіційною інформацією станом на кінець жовтня 2010 року в Україні проживають 2,6 млн. інвалідів, що складає майже 6% населення держави, яке скоротилося на 2% за останні п'ять років [5].

Таким чином, дискусійним вважається питання реального гарантування в Україні всіх прав, які містяться в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права.

Україна також є учасницею іншого універсального договору в сфері захисту соціально-економічних прав людини, положення якого мають враховуватися при забезпеченні багатьох універсальних соціальних прав - Конвенції Міжнародної організації праці № 102 від 28 червня 1952 року «Про мінімальні норми соціального забезпечення». Конвенція визначає обов'язок держав-учасниць запровадити в національному законодавстві 9 основних видів соціальної допомоги, а саме забезпечити надання медичної допомоги, у зв'язку з хворобою (тимчасова непрацездатність), по безробіттю, у зв'язку зі старістю, в разі трудового каліцтва або професійного захворювання, сімейні допомоги (сім'ям з дітьми), у зв'язку з вагітністю та пологами, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника. Причому, згідно зі статтею 67 Конвенції загальна сума допомоги та будь-яких інших коштів, які отримує людина, повинна бути достатньою для підтримання здоров'я та належного матеріального становища родини отримувача.

В українському законодавстві, безумовно, відображено всі зазначені в універсальній конвенції види соціальної допомоги. Водночас, їх фактична реалізація викликає сумніви. Так, Україна, ратифікував у вересні 2006 року Європейську соціальну хартію переглянута зробила довгоочікуваний крок на шляху імплементації європейських соціальних стандартів, які є жорсткішими у порівнянні з універсальними, в українське законодавство. Втім, враховуючи можливість обирати певну кількість статей для ратифікації, поза увагою залишилися такі права як право на соціальне забезпечення, право на соціальну та медичну допомогу, на таку винагороду, яка забезпечує працівникам та їхнім сім'ям достатній життєвий рівень та інші. Не взявши зобов'язання за статтею 12 щодо права на соціальне забезпечення Україна фактично визнала неспроможність держави гарантувати закріплене право, яке закріплено і в Конституції України поряд правом на медичну та соціальну допомогу та справедливу винагороду.

Експерти Європейського комітету з соціальних прав, розглядаючи виконання державою-учасницею взятих зобов'язань, беруть зазвичай до уваги не тільки законодавчі норми, але й правозастосовчу практику. Тобто досліджують реальне гарантування прав, які визнані в документі та ратифіковані державою. Закріплення в українському законодавстві всіх основних видів соціального захисту, передбачених ЄСХ, жодною мірою не свідчить про реальне виконання державою своїх зобов'язань. Європейським комітетом з соціальних прав було неодноразово підкреслено, що у випадках, коли 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.

Враховуючи мінімальний розмір більшості соціальних виплат в Україні об'єктивними були побоювання застосування вказаного тлумачення й до української системи соціального забезпечення, особливо щодо системи пенсійного забезпечення. Таким чином, прийняття зобов'язань за статтями 12 та 13 ЄСХ, які встановлюють право на соціальне забезпечення, соціальну та медичну допомогу, виявлялося неможливим на момент ратифікації Хартії та не розглядається доцільним на сьогоднішній день. Згідно статті 12 ЄСХ, держава зобов'язується підтримувати систему соціального забезпечення на такому задовільному рівні, який принаймні необхідний для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення. Кодекс встановлює низку стандартів та гарантій, які держави зобов'язані впровадити в їхні системи соціального забезпечення, визначаються мінімальні розміри грошової допомоги, зокрема для медичного обслуговування, допомоги у зв'язку з хворобою, безробіттям, за старістю, інвалідністю, допомоги сім'ям з дітьми тощо. На жаль, Україна не тільки не ратифікувала Європейський Кодекс соціального забезпечення 1964 року або переглянутий 1990 року, але й не підписала його. Взагалі, серед документів щодо соціального захисту європейської системи захисту прав людини в рамках Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання тільки за одним документом, окрім Соціальної хартії, – Європейською конвенцією про правовий статус працівників-мігрантів 1977 року.

Таким чином, якщо Україна мала можливість ігнорувати певні проблемні статті при ратифікації Європейської соціальної хартії, то вона є зв'язаною своїми зобов'язаннями за аналогічними положеннями Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Однак, на відміну від Європейської соціальної хартії, Міжнародний пакт має достатньо слабкий моніторинговий механізм, що, в свою чергу, пов'язано зі специфічною природою прав другого покоління. Пактом було передбачено виключно розгляд періодичних доповідей держав. Причому, функція їх розгляду була покладена на ЕКОСОП, яка тільки у 1985 році заснувала Комітет з економічних, соціальних та культурних прав.

Ситуація змінилася у 2008 році з прийняттям Факультативного протоколу до Пакту, в якому передбачено було процедуру розгляду індивідуальних, міждержавних повідомлень та проведення процедури розслідування за власною ініціативою. Міжнародна спільнота дійшла згоди щодо необхідності посилення контрольного механізму за виконанням державами взятих зобов'язань. Разом з тим, ратифікація Протоколу трьома державами протягом 2 років (Іспанія, Еквадор, Монголія) не може свідчити про наміри держав використовувати цей механізм на практиці як швидше. Ще 35 держав підписали цей документ, зокрема, Україна у 2009 році. Така кількість зацікавлених держав не відповідає загальній кількості держав-учасниць Пакту. Станом на грудень 2010 року 160 держав ратифікували Пакт про економічні, соціальні та культурні права. Причому, Китай та Еритрея приєдналися у 2001 році, у 2006 році – Індонезія, Казахстан, Мальдіви, у 2008 році – Папуа Нова Гвінея, Пакистан [6]. Однак, такі держави як США, Куба, Південна Африка досі не є учасниками Пакту, що сприяє продовженню спорів щодо обов'язковості соціальних та економічних прав.

З іншого боку, сьогодні держави вже не можуть не рухатися у напрямку побудови соціальної держави, адже саме такий пріоритет записано у більшості конституцій світу. Доказом цього твердження може бути й поступова ратифікація більшістю держав світу відповідного Міжнародного пакту, який за кількістю учасників ще декілька десятків років тому значно відставав від Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Соціальна спрямованість більшості держав світу, панування у соціальній політиці держав моделі соціальної справедливості вимагає гарантування та забезпечення основних соціально-економічних прав, які відображені на універсальному рівні, зокрема у Міжнародному пакті, та у регіональних документах. Для підтримки та визнання державами прав другого покоління, головним чином, соціально-економічних прав, ООН неодноразово проголошувала їх важливість та значення на рівні з іншими права, в тому числі правами першого покоління. Зокрема, Генеральна Асамблея ООН одностайно прийняла резолюцію 32/130 від 16 грудня 1977 року про те, що «усі права та основні свободи людини неподільні і взаємозалежні, ... необхідно якнайшвидше розглянути питання про здійснення, поширення і захист як громадянських і політичних прав, так і економічних, соціальних, культурних та приділити їм однаково увагу; повне здійснення громадських та політичних прав неможливе без здійснення економічних, соціальних і культурних прав.»

Література

1. Такі вітчизняні та іноземні фахівці в своїх працях приділяли увагу питанням розвитку та захисту соціально-економічних прав людини як М.В.Буроменський, В.Г.Буткевич, П.М.Рабинович, М.Антонович, В.Н. Денісов, Л.Г.Заблоцька, В.В.Мицик, Є.В.Мармазов, С.В. Шевчук, Н.С. Сидоренко, Горшкова С.А., В.А. Карташкін, Е.А. Лукашева, Р.А.Мюллерсон, Б. Назаров, В.С. Нерсисянц, А.Тергел, В.Е. Чиркин, Г.Альфредсон, Р.Давид, К.Новак, Р.Рісдал, Дж.О'бойл, Д. Гомьєн, Д. Харрис, Л. Зваак, Е. Асб'єрн, С. Кроус, А. Росас, Л. Самуел та інші
2. Address of Ambassador Charles H. Malik, former President, United Nations General Assembly and former Chairman, Human Rights Commission, United Nations, at the opening plenary session of the Conference of Non-Governmental Organizations in Observance of the 25th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, UN Headquarters, New York, 10 December 1973.
3. Згідно з положеннями Резолюції 217А(III) Генеральної асамблеї ООН 1948 року, якою було прийнято Загальну декларацію прав людини

4. 12 мільйонів українців не дотягують до прожиткового мінімуму Офіційний сайт Української Гельсінської спілки з прав, Електронний режим доступу до тексту: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1292408430>
5. 2,6 млн. українців – інваліди. Офіційний сайт Української Гельсінської спілки з прав, Електронний режим доступу до тексту: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1287659257>
6. UN Treaty Collection. Status of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. – Режим доступу до тексту: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en