

### ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ХАРТІЇ ТА ПЕРЕГЛЯНУТОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ХАРТІЇ

Особливості застосування державами міжнародних договорів про соціальні права належать до найскладніших та мало вирішених питань у теорії та практиці національної імплементації норм про права людини. Окремі питання цієї проблеми з позицій міжнародного права досліджували В. Н. Денисов (співвідношення міжнародного права і українського законодавства), М. В. Буromенський, В. І. Євінтов (акти тлумачення права Ради Європи). З позицій загальної теорії права окремі питання національної імплементації права Ради Європи вивчали П. М. Рабінович, І. М. Панкевич, Н. М. Раданович. Проте усі ці дослідження стосувалися імплементації передусім норм про захист громадянських і політичних прав. Лише Н. С. Сідоренко, досліджуючи позицію України щодо Європейської соціальної хартії, згадує певні аспекти такої імплементації, однак не зосереджує на цьому питанні належної уваги. Таким чином, з огляду на прагнення України приєднатися до Європейської соціальної хартії чи до Переглянутої соціальної хартії, існує нагальна потреба проаналізувати основні особливості сучасної практики європейських держав із застосування Європейської соціальної хартії та Переглянутої соціальної хартії.

Застосування державами-учасницями Європейської соціальної хартії є надзвичайно складним питанням як з точки зору практики, так і в теоретичному сенсі. Це пов'язано у першу чергу з правовою природою та особливостями соціальних прав, які по багатьох ознаках та за своєю природою суттєво відрізняються від громадянських і політичних прав людини. До цього слід додати, що в Європі зберігається різноманітність правових систем. Кожна з держав — учасниць Хартії чи Переглянутої хартії зберігає власну правову систему, яка ґрунтується на власній політичній і конституційній історії. Саме на ці різноманітні державні органи покладається функція виконання Хартії, і очевидно, що за умови правової специфіки соціальних прав в кожній державі-учасниці буде створюватися власна система виконання цих зобов'язань. Саме національне законодавство повинно відтворити чи імплементувати норми Хартії, або ж інкорпорувати в національне законодавство саму Хартію, як це впливає, наприклад, з ч. 1 ст. 9 Конституції України: «Чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

1. Національне застосування міжнародних норм про соціальні права є проблемою не лише для європейського регіону. На складнощі з імплементацією цих норм на національному рівні вказують багато дослідників [1; 2; 3]. Ці складнощі можна звести до таких: 1) неясність обов'язків, що впливають з економічних і соціальних прав. Права містять у собі цілий ряд обов'язків,

специфічних для різних ситуацій і проблем; для того, щоб простежити за виконанням цих обов'язків, необхідна високорозвинена структура, що поки що не розроблена; 2) держави одержують незадовільні інструкції щодо звітності. Звітуючи про реалізацію цих прав, держави не мають і не можуть мати чітких указівок, якщо їхні зобов'язання не з'ясовані; 3) невтручання неурядових організацій у моніторинг економічних, соціальних і культурних прав. Донедавна значним аспектом еволюції моніторингу стосовно громадянських і політичних прав було втручання неурядових організацій. У них був доступ до підкомісії і до комісії; вони надавали інформацію членам Комітету з прав людини і брали активну участь у висуванні пропозицій щодо нормативного й інституційного розвитку відносно цілого ряду прав людини. Однак на сьогоднішній день існує не багато організацій, що явно відносять себе до економічних, соціальних і культурних прав.

З самого початку переговорів про укладення Соціальної хартії перед європейськими країнами постало питання досягнення універсалізму в захисті соціальних прав та питання забезпечення участі держав — членів Ради Європи в цьому міжнародному договорі. Ні для кого не було секретом, що політично єдина Європа, яка існувала на той час в рамках Ради Європи, у соціальному сенсі далека від єдності — існують більш і менш багаті держави, зберігається різниця у культурному розвитку, існують різні традиції, які суттєво впливають на соціальний стан різних категорій населення в різних країнах, тощо. У той же час Хартія не могла бути формальним договором, який би лише проголосував права людини. Її створювали як документ, який має не лише проголосити соціальні права, а і захистити ці права, доповнити Європейську конвенцію про захист прав людини та основні свободи. На думку багатьох юристів, Соціальна хартія в загалі «з багатьох сторін аналогічна Конвенції про захист прав людини та основних свобод» [4, 489; 5].

З початку 60-х рр. минулого століття нарешті почав діяти міжнародний судовий механізм захисту громадянських і політичних прав, передбачений Європейською конвенцією про захист прав людини та основні свободи, і в цих умовах Соціальна хартія, яку в 1961 році було передано державам для підписання, також мала бути спрямованою, хоча б і у майбутньому, на реальний захист проголошених в ній прав. Тому Соціальна хартія з самого початку не могла плануватися як звичайний міжнародний договір. Саме це стало причиною тих особливостей, які було закладено в текст Європейської соціальної хартії і які значною мірою збереглися у Переглянутій соціальній хартії. Ці особливості стосуються в основному умов участі держав у Хартії та впливу Хартії на національне законодавство. Укладені в подальшому протоколи до Хартії в основному не змінили цих особливостей, що зберігаються до цього часу.

Головне завдання Хартії чи Переглянутої хартії — доповнити правові системи держав-учасниць і встановити стандарти однакового застосування норм Хартії чи Переглянутої хартії, а відповідно до нового контрольного механізму — забезпечити виконання цих норм на міжнародному рівні, якщо держави не здатні або не бажають забезпечити це на національному рівні. Саме на

цьому ґрунтуються особливості застосування Хартії в національних правових порядках держав-учасниць. Це надає можливість формувати на даному етапі європейського розвитку м'яку систему соціального законодавства навіть по тих правах, обов'язковість яких держава визнала, на відміну від захисту громадянських і політичних прав, який зорієнтований одночасно і на національні можливості, і на спільні європейські вимоги

Основна особливість застосування Хартії — це *право кожної держави — учасниці договору визнавати для себе власний каталог соціальних прав*. З одного боку, це надає можливість певний час зберігати власне законодавство про соціальні права, а з іншого боку, бути учасником міжнародного договору, який може вимагати внесення змін і доповнень у таке законодавство. Така можливість впливає з самого тексту Хартії. Права в ній, в Додатковому протоколі та в Переглянутій хартії проголошені в загальних рисах. Так, в розд. I Хартії, в Додатковому Протоколі, в розд. I Переглянутої хартії закріплено, що Сторони «... визнають метою своєї політики, яку вони будуть переслідувати належними засобами, як національними, так і міжнародними по суті, досягнення умов, за наявності яких ... (ці) права і принципи можуть бути ефективно реалізованими». Таким чином, не зважаючи на той факт, що в переліку, який міститься у розд. I зазначених міжнародних договорів, говориться про «права і принципи», насправді мова іде про політику. Це, до речі, характерно не лише для Хартії чи Переглянутої хартії, а і для інших міжнародних договорів про соціальні права людини, зокрема для Міжнародного пакту про соціальні, економічні і культурні права 1966 року [6] і впливає, знову-таки с особливостей соціальних прав, як ці особливості визнано у міжнародному праві. На цей факт звертають увагу дослідники прав людини. Зокрема, Т. Бюргенталь вважає, що політична складова досить вагома серед зобов'язань, які містяться у Хартії, і завданням Хартії є трансформація цих прав і принципів «в права, які можуть бути здійсненими» [7, 149].

В розд. II Хартії, Додаткового протоколу та Переглянутої хартії визначено та викладено зміст «прав і принципів», про які йдеться у розд. I. Таким чином, наприклад, право на умови праці, які відповідають вимогам безпеки і охорони здоров'я (про що ідеться в розд. I Хартії), знаходить відображення в відповідній частині розд. II: «1. Видавати правила по забезпеченню техніки безпеки і охорони здоров'я. 2. Забезпечувати дотримання цих правил за допомогою заходів контролю за їхнім застосуванням. 3. Консультуватися, по мірі необхідності, з організаціями роботодавців та робітників, щодо заходів з поліпшення безпеки і гігієни праці». З цього не важко побачити, що механізм побудови тексту статей Хартії, протоколів до неї чи Переглянутої хартії обрано таким чином, щоб держави могли обрати такі варіанти міжнародних зобов'язань, які є найбільш привабливими з точки зору розвитку національного законодавства про соціальні права людини.

В той же час, межі розсуду держав — учасниць Хартії не можуть бути необмеженими. В іншому випадку втрачався б сенс укладення міжнародного договору. Особливості правової природи соціальних прав призвели до того, що

і Європейська соціальна хартія, так само як і Переглянута соціальна хартія, відрізняється від значної більшості міжнародних договорів. Хартії надають державам-учасникам, так би мовити, факультативні можливості щодо обрання зобов'язань, які будуть виникати у сторін договору. Інакше кажучи, держава має право під час підписання Хартії обрати статті, які будуть для неї чинними. Це відразу означає, що в текст хартій закладено такий механізм, який дозволяє різним учасникам Хартії правомірно мати різний обсяг зобов'язань.

Хартія та Додатковий протокол 1988 р. гарантують низку прав, які можуть бути поділеними на дві групи: такі, що стосуються умов праці, та такі, що мають відношення до так званої соціальної єдності. Незалежно від цього поділу кожна з держав під час ратифікації Хартії чи Переглянутої хартії може зробити заяву про певне коло зобов'язань, яке вона бере на себе за цим міжнародним договором. Однак відповідно до Хартії чи Переглянутої хартії встановлено певне мінімальне коло зобов'язань, звзвити яке держава вже не може. Серед зобов'язань, які входять до цього мінімального кола, обов'язково повинні бути мінімум п'ять з семи статей, які захищають найбільш важливі права людини, а саме: право на працю (ст. 1), право на створення професійних спілок (ст. 5), право на укладання колективного договору (ст. 6), право на соціальне забезпечення (ст. 12), право на соціальну і медичну допомогу (ст. 13), право сім'ї на соціальний, юридичний і економічний захист (ст. 16), права працівників-мігрантів та їх сімей (ст. 19). Як наслідок, мети було досягнуто і значна більшість європейських країн ратифікувала Хартію чи Переглянуту хартію. Але лише деякі з цих держав визнали для себе весь каталог соціальних прав, що міститься в Хартії, і ще менша кількість держав визнали доповнений каталог соціальних прав з Переглянутої хартії.

З сказаного не випливає, що Хартія створює, так би мовити, «мертву» систему міжнародних зобов'язань, коли деякі з соціальних прав, які не увійшли до кола визнаних під час ратифікації державою Хартії, можуть залишитися так би мовити «забутими».

По-перше, системність, взаємопов'язаність всього каталогу прав людини, і зокрема соціальних прав, унеможлиблюють абсолютну відокремленість від тих соціальних прав, на обов'язковість яких не було надано згоди. Можна погодитися з думкою Д. Харріса про те, що «держава, яка не прийняла до виконання ту чи іншу статтю, може бути зв'язаною Хартією з того ж самого питання, але в рамках іншої прийнятої нею статті» [4, 492].

По-друге, Хартія не лише накреслює ідеальний каталог соціальних прав, частину з яких держави можуть відкинути на етапі ратифікації, а і закріплює логіку поведінки держави у виконанні Хартії на майбутнє. Відповідно до ч. 1а ст. 20 держави-учасниці зобов'язані розглядати розд. I Хартії «як декларацію цілей, до яких держава буде прагнути всіма належними засобами». Відповідне положення було включене і до Переглянутої хартії (ч. 1а ст. А). Чи можна розглядати цю норму як дійсно юридичне зобов'язання? Формально цю норму можна вважати зобов'язанням хоча б тому, що назва статті містить одне слово «Зобов'язання». Так трактує положення ч. 1а ст. 20 (або А) Т. Бюргенталь, який

розглядає цю норму як «обов'язок» [7, 140], але виводить цей термін буквально з тексту Хартії, не надаючи пояснень. Д. Харріс, навпаки, вважає норму ч. 1а ст. 20 (або А) політичною: «Хоча цей обов'язок закріплено в договірному документі, він має політичний, а не юридичний характер. Відповідно до цього зобов'язання (подібного до зобов'язання, закріпленого у Загальній декларації прав людини) Сторони, що домовляються, погоджуються забезпечити у встановленому порядку певний захист прав, перелічених в Розділі I» [4, 491]. Скоріше можна погодитися з останньою точкою зору. Слова ч. 1а ст. 20 про обов'язок розглядати розд. I Хартії «як декларацію цілей, до яких держава буде прагнути всіма належними засобами» не мають правового змісту. Держави-учасниці жодним чином юридично не зобов'язані розширювати перелік прав з розд. I, які вони погодилися захищати. Хартія не встановлює будь-якого терміну, протягом якого держави-учасниці повинні або могли б визначитися щодо розширення для себе обов'язкового кола прав з розд. I. Все це нагадує обов'язок держав — учасниць Міжнародного пакту про соціальні, економічні і культурні права «вжити... заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних і цьому Пакті прав усіма належними способами...» (ч. 1 ст. 2), який більшість з юристів так само вважають політичним обов'язком [2; 3].

Наступна особливість застосування Хартії в національних правових порядках держав-учасниць полягає в тому, що *кожна держава-учасниця має можливість поступово формувати власний простір соціальних прав*. Це також унікальна властивість як Хартії, так і Переглянутої хартії, завдяки якій коло держав-учасниць можна розширити, а самі держави-учасниці можуть поступово, залежно від стану економіки, уніфікувати соціальне законодавство. Визнання власного каталогу соціальних прав, про що було сказано раніше, — це перший, мінімально необхідний крок до формування власного (національного) простору соціальних прав. Хартія не вимагає негайного визнання усього каталогу соціальних прав і не вимагає прийняття державами додаткових зобов'язань щодо термінів подальшого розширення національного каталогу таких прав. І все-таки, зазначаючи, що ч. I є декларацією цілей, до здійснення яких держава — сторона Хартії прагнучиме усіма відповідними засобами, які зазначені у вступному пункті ч. I, Хартія не залишає питання про розвиток національного соціального законодавства. «Прагнення» — це і є обов'язок за Хартією, який не визначено в часі, але який у той же час не є безстроковим, з огляду на обов'язок «прагнути» усіма відповідними засобами.

Реалії участі європейських держав Хартії полягають у тому, що вони не беруть зобов'язання, перш ніж будуть здатні повноцінно його виконати. В цьому випадку міжнародний договір виконує функцію скоріше правового орієнтиру, ніж правового зобов'язання, що держава прагне скоріше взяти на себе.

На цей час лише шість держав надали згоду на увесь каталог прав, закріплений в Європейській соціальній хартії (Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Португалія, Франція). І лише Франція погодилася під час ратифікації визнати увесь каталог прав за Переглянутою соціальною хартією. Таким чином, держави дуже активно використовують право обмежити каталог соціальних прав, які

згідно з Хартією вони повинні були б гарантувати в межах своєї юрисдикції. Як свідчить практика, такими правами стають ті, що апріорі не викликають труднощів для держави їх забезпечити [5; 8].

Далі, звертаючи увагу на особливості застосування Хартії в національних правових порядках держав-учасниць *слід зазначити*, що кожна з цих держав *може мати розбіжності в конституційному каталозі соціальних прав, що неприпустимо для каталогу громадянських і політичних прав*. Як було доведено в підрозділі 2.1, конституції європейських держав мають суттєві розбіжності як з каталогом соціальних прав, закріплених в Хартіях, так і зі змістом цих прав.

Нарешті, остання особливість застосування Хартії в національних правових порядках держав-учасниць полягає в тому, що *кожна держава орієнтується на такі стандарти соціальних прав, які вироблено комітетом незалежних експертів, а також на рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи*. Це, можливо, найбільш важлива особливість застосування Хартії та Переглянутої хартії. Саме завдяки цій умові Хартія виявляється дійовим механізмом міжнародного захисту соціальних прав.

У доктрині міжнародного захисту прав людини неодноразово наголошувалося на *неясності обов'язків, що випливають з економічних і соціальних прав*. Права містять у собі цілий ряд обов'язків, специфічних для різних ситуацій і проблем; для того, щоб простежити за виконанням цих обов'язків, необхідна високорозвинена міжнародна структура, яка поки що не розроблена.

Відповідно до ст. 29 Європейської соціальної хартії Комітет Міністрів Ради Європи має право направляти державам — учасницям Хартії рекомендації щодо змісту зобов'язань та уніфікації зобов'язань: «Комітет Міністрів більшістю у дві третини голосів членів, які мають право засідати в Комітеті, може з урахуванням доповіді Підкомітету і після консультацій з Консультативною асамблеєю виносити кожній Договірній Стороні будь-які необхідні рекомендації». Вперше Комітет Міністрів застосував цю договірну процедуру наприкінці циклу XII-1 в 1993 р. Комітет нагадав, що у Протоколі про поправки до Хартії передбачено відбір Урядовим комітетом тих ситуацій, по яких з врахуванням обставин можна було б рекомендувати будь-якій з держав-сторін зробити певні кроки в межах зобов'язань за Хартією. У подальшому такі рекомендації стали регулярними, адресовані 14 державам (Греція, Норвегія, Велика Британія, Австрія, Німеччина, Франція, Італія, Данія, Ірландія, Іспанія, Швеція, Турція) і налічують майже 30 документів [9].

Таким чином, особливості національного застосування Європейської соціальної хартії чи Переглянутої хартії можна визначити таким чином: кожна держава визнає для себе власний каталог соціальних прав; кожна держава поступово формує власний простір соціальних прав; кожна держава може мати розбіжності в конституційному каталозі соціальних прав, що неприпустимо для каталогу громадянських і політичних прав; кожна держава орієнтується на стандарти, які вироблено комітетом незалежних експертів, та на рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи. Саме ці особливості слід враховувати

Україні у разі приєднання до Європейської соціальної хартії чи до Переглянутої соціальної хартії.

### Література

1. Andreassen B.-A., Skalmes T., Smith A., Stokke H. Human Rights Performance in Developing Countries: The Case of a Minimum Threshold Approach // Human Rights in Developing Countries / Ed. B. Andreassen and A. Eide. — Copenhagen, 1988. — P. 333–356.
2. Asbjorn E. Realization of Social and Political Rights and the Minimum Threshold Approach // Human Rights in the World Community. — Philadelphia, 1993. — P. 158–167.
3. Vierdag E. The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Political Rights // Netherlands Yearbook of International Law. — 1978. — Vol. 9, N 4. — P. 103–107.
4. Гомьеп Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская концепция о правах человека и Европейская социальная хартия: Право и практика. — М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1998. — С. 489, 491, 492.
5. Европейская социальная хартия: Справочник. — М.: Междунар. отношения, 2000. — С. 15.
6. Міжнародний пакт про соціальні, економічні і культурні права // Права людини: Міжпар. договори України. — К., 1992. — С. 36–57.
7. Бюргепталь Т. Международные права человека. — Алматы: ФЫЛЫМ, 1999. — С. 140, 149.
8. Charte Sociale europeene. — Vade-mecum: Edit. du Conseil de l'Europe, 2000. — P. 82.
9. Повний текст рекомендацій //www.chartersociale.eoe.int.

УДК 336.226.322

В. С. Зятін

### УКРАЇНСЬКИЙ ЦДВ НА ШЛЯХУ ГАРМОНІЗАЦІЇ

На сучасному етапі розвитку нашої держави все більшого пріоритету набуває економічна інтеграція до Європейського Союзу (далі — ЄС). Проте реалізація її є надзвичайно складним завданням і потребує спеціальних наукових досліджень, розроблення тактики і стратегії входження до такого наднаціонального утворення.

Акцентування цієї проблеми є досить закономірним, адже, чи не найбільший інтерес для України являє майбутня можливість повної інтеграції до ЄС — економічно найпотужнішого і географічно зручного угруповання країн. Вступ до ЄС створює для країни додаткові «інтеграційні бенефіції»: доступ до єдиного європейського ринку збуту, відсутність митних бар'єрів на шляху національних товарів, додаткові можливості залучення іноземних інвестицій та інноваційних технологій тощо.

З огляду на це, результатом конструктивної співпраці України та ЄС стало підписання низки міжнародних угод та договорів щодо узгодження законодавства України з нормами та стандартами ЄС. Одним із них є підписання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами (далі — Угода), згідно з якою Україна взяла на себе зобов'язання щодо наближення чинного і майбутнього національного законодавства до законодавства ЄС [1].