

## ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ ЗА ЄВРОПЕЙСЬКОЮ СОЦІАЛЬНОЮ ХАРТІЄЮ (ПЕРЕГЛЯНУТОЮ): ЮРИДИЧНІ НАСЛІДКИ В РАЗІ НЕВИКОНАННЯ

*Процес ратифікації Україною Європейської соціальної хартії викликав необхідність ревізування вітчизняного законодавства відповідно до її стандартів. Однак рекомендаційний характер документів, що приймаються в рамках контрольного механізму Хартії, не створює жорсткого стимулу приведення національного законодавства та практики у відповідність з положеннями Хартії. Тому постає питання про можливі наслідки для України невиконання взятих нею зобов'язань та вплив інститутів Ради Європи на проведення якомога швидше кардинального реформування вітчизняної системи соціального захисту.*

**Ключові слова:** Європейська соціальна хартія, Рада Європи, соціальні права, Європейський комітет з соціальних прав.

Привернення уваги міжнародних інституцій до захисту соціально-економічних прав є характерною рисою сучасного розвитку міжнародного права прав людини. Соціально-економічні права, які вважались другорядними правами як права другого покоління, поступово виходять із тіні громадянських та політичних. Визнання та належний захист цієї категорії прав є невід'ємним елементом соціальної держави, становлення та розвиток якої може успішно відбуватися лише за умови належної реалізації всього комплексу соціально-економічних прав, які закріплені в міжнародних договорах.

Відповідні міжнародно-правові договори було прийнято на міжнародному універсальному рівні в рамках ООН (Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права), Міжнародної організації праці (Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення, Конвенція про основні цілі і норми соціальної політики, Конвенція про рівноправність громадян держави, іноземців та осіб без громадянства у сфері соціального забезпечення, Конвенція про охорону материнства тощо) та на регіональному рівні. У Європі значну увагу правам людини в цілому та соціально-економічним правам зокрема приділяє Рада Європи, враховуючи визнання прав людини одним з трьох принципів функціонування організації. Серед прийнятих соціальних договорів можна виділити такі: Європейська соціальна хартія та Європейська соціальна хартія переглянута, Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу, Європейський кодекс соціального забезпечення та переглянута

Європейський кодекс соціального забезпечення тощо. Зазначені договори покладають на держави міжнародно-правові зобов'язання з реалізації закріплених прав та створюють систему міжнародного моніторингу за виконанням взятих державами на себе зобов'язань [1, с. 348].

Утім, велика кількість проблем реалізації визнаних соціальних прав на національному рівні та ефективність функціонування міжнародних механізмів їх захисту залишаються актуальними й сьогодні. Незважаючи на численні дослідження різних аспектів соціальних прав людини та національної системи соціального захисту вітчизняними науковцями (зокрема, М. М. Антонович, М. Д. Бойко, Н. Б. Болотіна, М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, В. С. Венедіков, С. О. Верланов, В. Н. Денисов, В. В. Жернаков, П. М. Рабінович, І. М. Сирота, Н. С. Сидоренко, М. М. Феськов, Г. І. Чанишева та ін.), українське законодавство досі в цій сфері не приведено у відповідність з європейськими соціальними стандартами та чекає на масштабне реформування.

Вплинути на зміст та швидкість проведення реформ мають як внутрішньодержавні соціальні проблеми, негайне вирішення яких є очевидним, так і необхідність виконання взятих міжнародних зобов'язань.

У цьому аспекті маємо наголосити, що у сфері міжнародного захисту соціально-економічних прав людини традиційно достатньо активною є робота держав щодо розробки та прийняття міжнародних соціальних договорів. Утім, ступінь їх зацікавленості в ратифікації є набагато меншим. Так, учасницями

Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права є 163 держави, причому 19 з них ратифікували Пакт уже у 2000-х роках, зокрема Китай, Казахстан, Туреччина. Водночас учасниками Факультативного протоколу до Пакту, яким передбачено посилення моніторингового механізму та запроваджено процедури звернення зі скаргами, є тільки 17 держав [2]. Хоча ідею прийняття відповідного Протоколу проголошували та підтримували представники багатьох держав світу.

Учасниками Європейської конвенції про соціальну та медичну допомогу є 18 держав, Європейський кодекс соціального забезпечення 1964 р., який містить мінімальні стандарти соціального забезпечення, ратифікувала 21 держава-член Ради Європи, водночас більшість пострадянських держав не наважилися навіть підписати цей документ. Європейський кодекс соціального забезпечення переглянутий 1990 р., який підвищив деякі стандарти та посилив моніторинговий механізм, ратифікували тільки Нідерланди у 2009 р. Таким чином, констатуючи значні досягнення у сфері захисту соціальних прав, потрібно визнати, що держави все ще неохоче беруть на себе зобов'язання в цій сфері. Причому посилення ефективності контрольних та моніторингових механізмів впливає й на кількість ратифікацій, підтверджуючи небажання держав до реальних змін на національному рівні у сфері захисту соціальних прав, до постійного відкритого діалогу з моніторинговими органами та бути визнаними державами-порушницями.

Разом з тим найвідомішим договором у сфері захисту соціальних прав є Європейська соціальна хартія (ЄСХ). Дійсно, разом з Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод Соціальна хартія становить основу системи захисту прав людини Ради Європи. На сьогодні з 47 держав-членів Ради Європи положеннями ЄСХ 1961 р. або переглянутої Хартії себе зв'язали 43 держави (станом на 1 лютого 2015 р., 10 держав залишаються учасниками ЄСХ 1961 р., 33 держави-члени Ради Європи ратифікували ЄСХ переглянуту 1996 р., в т. ч. Україна).

ЄСХ є унікальним сучасним договором не тільки за обсягом закріплених соціальних та економічних прав, але й за впровадженням контрольним механізмом, у рамках якого передбачено дві основні процедури: загальна для всіх учасників – розгляд доповідей держав та факультативна – розгляд колективних скарг, учасниками якої є 27 держав [3]. За результатом

розгляду доповідей держав можуть бути прийняті висновки Європейським комітетом з соціальних прав. У випадках бездіяльності держав щодо прийнятих негативних висновків Комітет Міністрів може приймати рекомендації, вказуючи на встановлені Комітетом з соціальних прав невідповідності національного законодавства чи практики положенням Хартії [4]. За результатами розгляду колективних скарг Європейський комітет з соціальних прав може виносити рішення по суті, а Комітет Міністрів у резолюції рекомендувати державі-відповідачу привести своє законодавство та/чи практику у відповідність з положеннями Хартії.

Участь Комітету Міністрів Ради Європи як останньої ланки контрольного механізму та прийняття рекомендації і резолюції є надзвичайно важливим елементом, що сприяє підвищенню авторитету та ефективності механізму. У разі визнання Комітетом з соціальних прав порушень державою своїх зобов'язань за Хартією Комітет Міністрів може в резолюції запросити державу-відповідача визначити заходи, що вживатимуться з метою приведення свого законодавства та практики у відповідність з положеннями Хартії. У разі потреби Комітет Міністрів може рекомендувати відповідній державі вжити конкретних заходів для розв'язання ситуації.

Утім, у порівнянні з контрольним механізмом Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та обов'язковістю для сторін у справах рішень Європейського суду з прав людини, в рамках контрольного механізму Соціальної хартії винесення обов'язкового рішення не передбачається. Незважаючи на окремі пропозиції про поширення юрисдикції Європейського суду на скарги за Європейською соціальною хартією та окремі рекомендації Парламентської асамблеї з цього приводу, це питання не входило в практичну площину для розгляду з моменту прийняття Хартії.

Водночас Комітет з соціальних прав, розглядаючи колективні скарги, подібно Європейському суду з прав людини тлумачить, деталізує ті чи інші положення Хартії, надаючи своїм рішенням рівень важливості, за яким визначається внесок відповідного рішення в прояснення та зміну практики, що вже сформувався. Тому саме завдяки практиці Комітету з соціальних прав формується детальне сучасне тлумачення багатьох положень Хартії, які держави-учасниці можуть використовувати для з'ясування тих чи інших положень. Однак посилення

на практику розгляду колективних скарг як на окреме джерело права навряд чи можливо в найближчому майбутньому. Разом з тим національні суди деяких держав, зокрема Чехії, починають усе більше застосовувати таку практику, як додаткові джерела права, та/або безпосередньо посилаються на ті з них, які були прийняті стосовно власних держав.

Практика Європейського комітету формується завдяки застосуванню процедури розгляду колективних скарг та винесення відповідних рішень. Узагалі, впровадження процедури розгляду колективних скарг було передбачено додатковим протоколом ще у 1995 р. з метою підвищення ефективності та швидкості імплементації Хартії, покращення забезпечення та реалізації прав, гарантованих нею. Якщо держава визнає обов'язковою для себе процедуру колективних скарг, вона має поважати рішення Європейського комітету щодо цієї держави. Тобто, хоча рішення обов'язкової сили не мають, держави повинні вжити заходів щодо їх виконання на національному рівні. У зв'язку з цим важливе значення можуть та повинні мати саме національні суди, якщо вони будуть правомочні визнавати нечинним чи не застосовувати національне законодавство, якщо його невідповідність положенням Хартії було визнано Комітетом [5].

Слід наголосити, що навіть за відсутності поширення процедури колективних скарг на більшість держав-учасниць та нездатності виносити обов'язкові для держав документи останні намагаються поступово вносити зміни до свого національного законодавства та/або практики для імплементації Хартії і належного виконання взятих зобов'язань. Такої ж думки дотримуються Н. Б. Болотіна та М. М. Феськов, стверджуючи доведення на практиці дієвості рекомендацій Комітету Міністрів [6, с. 42] державами, які повідомляють про внесення змін до законодавства, про прийняття нових актів або про розробку нового законопроекту.

Це відбувається, зокрема, завдяки вимогливій роботі Комітету з соціальних прав, який за рахунок незалежної експертної оцінки доповідей держав розкриває основні проблеми тієї чи іншої держави в імплементації Хартії. Однак чіткі терміни внесення змін до національного законодавства та практики не встановлюються, передбачається відображення досягнень держав у їхніх наступних доповідях, які стосуватимуться тих самих питань. Так, починаючи з 2008 р. (Європейська соціальна хартія переглянута набула чинності для України з

1 лютого 2007 р.) Україна надала 6 доповідей, за розглядом багатьох положень з яких Комітет вимагав надання додаткової інформації.

За результатами розгляду доповіді України 2013 р., яка стосувалася трудових прав, практично половина статей та пунктів були визнані Комітетом такими, що не відповідають Хартії (за 8 пунктами з 18, за 3 пунктами висновків не було зроблено через відсутність достатньої інформації) [7]. У попередній доповіді 2009 р. ситуація була аналогічною. Якщо проаналізувати два Висновки Комітету, то результатом останнього якраз і мали бути зміни, які Україна повинна була досягти впродовж звітного періоду тривалістю 4 роки та відобразити в доповіді. Утім, експерти неодноразово наголошували, що впродовж звітного періоду не було суттєво змінено національне законодавство з тих питань, на які вони звертали увагу 4 роки тому. Зокрема, невідповідності, які було одразу встановлено Комітетом у Висновку 2010 р. за п. 4 та 5 ст. 4 щодо терміну попередження при звільненні з роботи, обмежень відрахувань із заробітної плати, п. 7 ст. 2 щодо нічної праці, п. 4 ст. 6 щодо заборони страйку державним службовцям, повністю збереглися в новому Висновку Комітету вже від 2015 р. Причому, встановлюючи повторно невідповідність українського законодавства та практики вимогам Хартії, експерти надавали більш деталізовані висновки. Тобто, якщо держава не виправляє встановлені суперечності, Комітет з соціальних прав повторно їх визначає, відкриваючи можливість для реагування Комітету Міністрів. За відсутності змін упродовж 4 років, як можна було спостерігати в українському випадку, уряд матиме ще наступні 4 роки. Справді, наступну доповідь з цих питань Комітет з соціальних прав розглядатиме у 2017 р. Враховуючи відсутність постійного моніторингу між звітними періодами, непоодинокими, на жаль, є випадки довготривалої неуваги держав до зауважень Комітету з соціальних прав та рекомендацій Комітету Міністрів.

Так, у рекомендаціях Комітету Міністрів зазвичай визначається, що у зв'язку із встановленням Комітетом з соціальних прав невідповідності ситуацій положенням певних статей і пунктів Хартії та відповідно до пропозицій Урядового комітету Комітет Міністрів рекомендує уряду цієї держави взяти до уваги висновки Європейського комітету з соціальних прав та надати інформацію в наступній доповіді про те, які заходи було здійснено для виправлення ситуації. Практично аналогічні заходи

передбачаються й резолюціями Комітету Міністрів, які стосуються певних наглядових періодів у цілому або щодо рішень Європейського комітету за колективними скаргами. Жодних термінів та конкретних дій Комітету Міністрів у разі тривалого невиконання державами висновків та рішень Комітету з соціальних прав не передбачено. Теоретично, невиконання взятих на себе зобов'язань за Європейською соціальною хартією може бути розглянуто Комітетом Міністрів як недотримання одного з трьох основних принципів функціонування Ради Європи та, відповідно, кваліфікуватися як підстава для розгляду питання про виключення держави з організації. Однак за всю історію Ради Європи з моменту прийняття Європейської соціальної хартії (як і в інших випадках, окрім ситуації з Грецією) таке питання навіть ніколи не поставало.

Таким чином, тривале невиконання чи нехтування рекомендаціями та резолюціями щодо недотримання взятих зобов'язань вимагає від Ради Європи підтвердження важливого значення ЄСХ як «соціальної конституції Європи» та необхідність її належної імплементації на національному рівні. З цією метою Генеральним секретарем Ради Європи у жовтні 2014 р. було урочисто започатковано процес реформування механізму Хартії та привертання уваги Європи до соціальних прав, який дістав назву Туринського процесу. Основним завданням Туринського процесу є підтвердження важливого значення соціальних прав у сьогоденній кризовий період, розробка шляхів посилення нормативної складової з урахуванням права ЄС. Проте одним з найголовніших завдань Туринського процесу визначено обговорення шляхів покращення імплементації фундаментальних соціально-економічних прав, які закріплено в Хартії [8], та, відповідно,

підвищення ефективності процедури розгляду колективних скарг, зокрема за рахунок збільшення її учасників.

У процесі реформування моніторингового механізму Хартії надзвичайно важливе значення має Резолюція Парламентської асамблеї 1792 (2011) щодо моніторингу зобов'язань, які стосуються соціальних прав. У Резолюції було вирішено започаткувати проведення кожні два роки дебатів з соціальних прав; здійснювати політичний моніторинг імплементації Європейської соціальної хартії в тісній співпраці з Європейським комітетом з соціальних прав, з ЄС, іншими міжнародними організаціями, а також сприяти реформуванню системи колективних скарг.

У цілому посилення ролі та значення Європейської соціальної хартії потрібно для подолання розриву між громадянськими, політичними та соціально-економічними правами, який усе ще існує. Сьогодні можна констатувати визнання Радою Європи важливості соціальних прав, постійне підвищення уваги до їх реалізації та заохочення держав до ратифікації прийнятих договорів у цій сфері. Утім, цей процес тільки набирає обертів та свідчить про поступову зміну ставлення держав до цієї групи прав людини. Разом з тим розбудова ефективного контрольного механізму за виконанням державами взятих на себе зобов'язань залежить від волі держав та їхньої готовності до реформування національного законодавства. Належна імплементація Хартії Україною та необхідність реформування соціального законодавства з урахуванням її стандартів є однією з актуальних проблем нашої держави, зволікання з проведенням реформ може не тільки негативно позначитися на економіці, але й на майбутньому держави в цілому.

#### Список літератури

1. Права человека и правовое социальное государство в России / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 400 с.
2. United Nations Treaty collection [Electronic resource]. – Mode of access: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en) (date of access: 30.01.2015). – Title from the screen.
3. Treaty office of the Council of Europe [Electronic resource]. – Mode of access: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=035&CM=8&DF=01/02/2015&CL=ENG>. – Title from the screen.
4. The European Social Charter [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp). – Title from the screen.
5. Information note on the collective complaints procedure. European social Charter's procedure of collective complaints. Department of the European social Charter and the European code of social security. The Council of Europe [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.coe.int/en/web/portal/high-level-conference-esc-2014>. – Title from the screen.
6. Болотіна Н. Б. Європейська соціальна хартія (переглянута) і Україна / Н. Б. Болотіна, М. М. Феськов // Юридична наука. – 2011. – № 3. – С. 36–47.
7. Conclusions 2014. Ukraine. European Committee of Social Rights. January 2015. Articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 and 29 of the Revised Charter [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex_en.asp). – Title from the screen.
8. The Turin process for the European Social Charter. The Council of Europe [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.coe.int/en/web/portal/high-level-conference-esc-2014>. – Title from the screen.

A. Fedorova

### COMMITMENTS OF UKRAINE UNDER THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER (REVISED): LEGAL CONSEQUENCES IN THE CASE OF NON-EXECUTION

*The ratification of the European Social Charter by Ukraine led to the need for revising national legislation in accordance with its standards. However, the advisory nature of documents accepted as part of the monitoring mechanism of the Charter does not create stimulus to bring national legislation and practice into conformity with the provisions of the Charter. Therefore, the possible consequences for Ukraine in the case of failure of fulfillment obligations and the impact of Council of Europe institutions on large-scale reform of the national social security system are the actual question for Ukraine.*

**Keywords:** European Social Charter, Council of Europe, social rights, European Committee of social rights.

*Матеріал надійшов 12.03.2015*

УДК 341.49

Петров Р. А.

### ТРАНСПОЗИЦІЯ «ACQUIS» ЄС У ПРАВОВУ СИСТЕМУ УКРАЇНИ В УГОДІ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС ПРО АСОЦІАЦІЮ

*У статті здійснено аналіз процесу транспозиції «acquis» ЄС до правової системи України, передбаченого Угодою про асоціацію. Зроблено загальний огляд місця угод про асоціацію в правовій системі ЄС, проаналізовано процес транспозиції «acquis» ЄС до правової системи України в Угоді про асоціацію та можливі наслідки транспозиції «acquis» ЄС на правову систему України.*

*Встановлення відносин асоціації між ЄС і Україною може значно підвищити ефективність транспозиції і застосування «acquis» ЄС, подальшу інтеграцію України до європейського правового простору.*

**Ключові слова:** транспозиція, Угода про асоціацію, зближення законодавства, acquis ЄС.

Підписання 21 лютого 2005 р. Плану дій (далі – ПД) (англ. *Action Plan*) стало початком нового етапу взаємовідносин між Європейським Союзом (далі – ЄС) і Україною. Цей документ було прийнято в межах реалізації Європейської політики сусідства (далі – ЄПС) щодо країн, що поділяють географічне, економічне і політичне оточення з ЄС. ПД мав на меті посилення інтеграції України в ЄС, зокрема участь у внутрішньому ринку ЄС та участь

у політиках і програмах ЄС. Крім того, ПД передбачав можливість укладення нової посиленої угоди між ЄС і Україною замість наявної, але вже застарілої Угоди про партнерство і співробітництво від 1998 р. (далі – УПС) [1]. У березні 2009 р. термін дії ПД закінчився. Після того, як було прийнято політичне рішення про укладення нової угоди у формі угоди про асоціацію відповідно до статті 217 Договору про ЄС, ПД був замінений на Порядок