

Проблеми забезпечення

соціальних та економічних прав у правозастосовчій практиці України



О. М. Руднєва

доктор юридичних наук Національного інституту
стратегічних досліджень

У статті досліджуються проблеми міжнародних стандартів соціальних та економічних прав і свобод людини. Автор аналізує різні концепції, що існують в сучасній правовій доктрині, досліджує сучасні підходи до феномену соціальних та економічних прав людини, пропонує власний погляд на сутність цих прав як міжнародних стандартів.

Ключові слова: економічні та соціальні права людини, міжнародний стандарт, міжнародний механізм.

В статье исследуются проблемы международных стандартов социальных и экономических прав и свобод человека. Автор анализирует различные концепции, которые существуют в современной правовой доктрине, исследует современные подходы к феномену социальных и экономических прав человека, предлагает собственный взгляд на сущность этих прав как международных стандартов.

Ключевые слова: экономические и социальные права, международный стандарт, международный механизм.

In article ethe issues of international standards of social and economic human

rights and freedoms are researched. The author analyzes different concepts, which essence in contemporary doctrine of law, researches attributes of phenomena social and economic human rights, suggests its own position on essence of these rights as international standards.

Keywords: *economic and social human rights, international standard, international mechanism.*

Із здобуттям незалежності та прийняттям Конституції Україна стала на тернистий шлях побудови правової та соціальної держави. Для того, щоб наповнити багато в чому декларативні та програмні конституційні положення, необхідно було здійснити масштабну перебудову національної правової системи, оновити правове регулювання основних галузей вітчизняного законодавства, вдосконалити державний механізм.

Очевидно, що головним орієнтиром у цьому складному процесі мали стати міжнародні стандарти прав людини, сучасні підходи до сприйняття права, людини як найвищої соціальної цінності. Однак законодавчих змін і ратифікації міжнародних угод в галузі прав людини дуже часто виявляється замало для реального забезпечення та захисту прав і свобод людини. З огляду на це надзвичайно актуальними при розгляді проблематики захисту прав і свобод людини видаються питання, пов'язані з правозастосуванням. Особливої гостроти в Україні ці питання набувають щодо забезпечення соціальних та економічних прав людини.

Виходячи з викладеного, метою цієї статті є дослідження проблем забезпечення соціальних та економічних прав людини у правозастосовчій практиці України.

Питання соціальних та економічних прав людини вивчалися в роботах таких відомих вчених, як Н. Болотіна, С. О. Вер-

ланов, М. В. Вітрук, В. Н. Денисов, М. Козюбра, В. Костецький, Г. В. Мальцев, М. І. Матузов, П. О. Недбайло, О. В. Петришин, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, С. Шевчук та ін. Серед зарубіжних вчених слід відзначити праці Ж.-Ф. Аканджі-Комбе, М. Белла, К. Брауна, Д. Гом'єна, С. Фабре, Д. Харріс та ін. Але попри значний внесок у розвиток правової доктрини, який зробили вказані науковці, ними не приділялося достатньо уваги питанням забезпечення соціальних та економічних прав людини у правозастосовчій практиці України. А це зумовлює потребу в доктринальному осмисленні й поглибленні вивчення зазначеної проблематики.

Як уже наголошувалося, будь-які права людини втрачають сенс та цінність, якщо їх неможливо реалізувати та захистити на практиці. Саме тому велике значення в процесі гарантування державою дотримання прав і свобод людини відіграє діяльність органів правозастосування. Центральним елементом в системі таких органів посідають суди. Це пояснюється, зокрема, такими факторами:

1. Суди становлять систему органів, які визнані на конституційному рівні, формують окрему гілку державної влади, наділену гарантіями незалежності та самостійності стосовно інших гілок державної влади.

2. Судова система України побудована таким чином, щоб забезпечити територіальну доступність правосуддя для фізичних та юридичних осіб.

3. Основним Законом України передбачено, що суди уповноважені розглядати будь-які спори, що виникають в сфері права. Кожна особа має право на судовий захист незалежно від свого походження, віросповідання, національності, майнового стану, політичних чи інших поглядів тощо. При цьому суд має розглянути спір та ухвалити рішення незалежно від якос-

ті законодавства (наявності колізій, прогалин у правовому регулюванні тощо).

4. Судові рішення є обов'язковими для виконання. Для цього створена система органів державної виконавчої служби, а положеннями Кримінального кодексу України встановлено кримінальну відповідальність за ухилення від виконання судового рішення.

Таким чином, саме суд мав би стати тією інституцією, яка шляхом належного застосування міжнародних стандартів прав і свобод людини сприяла б ефективному їх забезпеченню.

Однак необхідно констатувати, що на практиці нерідко виникають складнощі, особливо у сфері соціальних та економічних прав людини.

Передусім необхідно з'ясувати, в чому полягає специфіка саме соціальних та економічних прав людини у порівнянні з громадянськими та політичними правами, чим викликані складнощі в забезпеченні цієї категорії прав і свобод людини.

У правовій доктрині та працях вчених нерідко можна зустріти думку про те, що основними та фундаментальними правами людини, які потребують першочергового захисту, є громадянські та політичні права. На наш погляд, такий підхід не зовсім коректний, оскільки призводить до звуження значення і ролі економічних та соціальних прав людини, які розглядаються у такому випадку як факультативні або навіть другорядні. Таке відношення до економічних та соціальних прав людини стало причиною відсутності в сучасній правовій науці комплексних досліджень цих прав і свобод людини.

Насправді, враховуючи проблеми та виклики, що стоять перед людством на сучасному історичному етапі, можна констатувати, що захист саме згаданих прав людини набуває все більшого значення. Дотепер понад 1 млрд людей живе

в умовах крайньої убогості, не маючи житла, страждаючи від голоду і недоїдання, безробіття, неграмотності і хронічних захворювань. Більше 1,5 млрд людей позбавлені можливості пити очищену питну воду і користуватися системою водопостачання і каналізації, близько 500 тис. дітей не можуть отримати навіть початкову освіту, а більше 1 млрд дорослих не вміють писати й читати [1, с. 18]. За таких умов ефективність державної соціальної політики та правозастосування повинні стати провідною проблемою для дослідження науковців і практиків, правознавців, громадських діячів тощо.

Як слідує зі щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан дотримання і захисту прав і свобод людини в Україні», бідність значної частини населення стала головним свідченням порушення прав громадян України і унеможливлення реалізації інших прав людини. Передумовою такого становища була багаторічна невідповідність розміру мінімальної заробітної плати прожитковому мінімуму, зниження показника прожиткового мінімуму, диспропорції у пенсійному забезпеченні, заборгованості з виплати заробітної плати тощо [2].

Таким чином, проблеми забезпечення економічних та соціальних прав людини багато в чому викликані відсутністю єдиних підходів до визначення їх сутності і правової природи.

Необхідно погодитися з думкою С. О. Верланова, який зауважує, що загалом у юридичній науці напрацьовано три основні підходи до визначення сутності соціальних та економічних прав людини.

До першого відноситься класичний підхід, який не визнає економічні та соціальні права як суб'єктивні, а розглядає їх як певні ідеали, декларації, принципи. Ці права не підлягають судовому захисту, на відміну від громадянських та полі-

тичних прав людини. У працях науковців нерідко зустрічається твердження про те, що держави забезпечують соціальні, економічні та культурні права людини, виходячи з об'єктивної можливості й економічного розвитку держави тощо. Це зумовлює відсутність дієвих та ефективних механізмів захисту порушених економічних, соціальних і культурних прав на міжнародному рівні.

Другим є соціалістичний підхід, за яким економічні та соціальні права є визначальними, а громадянські та політичні розглядаються як похідні від них. Цьому сприяло домінування марксистсько-ленінської ідеології щодо визнання праці основним правом і обов'язком громадянина, що закріплювалося на конституційному рівні. Л. Д. Воеводін у 1972 р. відзначав, що соціально-економічні права є одним із головних завоювань соціалізму [3, с. 25].

Останнім є синтетичний підхід, згідно з яким усі види прав людини є універсальними, неподільними та невід'ємними [4, с. 11].

Аналіз указаних позицій дозволяє зробити висновок, що класичний підхід до розуміння економічних та соціальних прав людини властивий для природно-правового праворозуміння, у той час як соціалістичний – для позитивізму. Провідником універсального синтетичного підходу до розуміння сутності та правової природи економічних, соціальних і культурних прав людини стала Організація Об'єднаних Націй. Так, у резолюції 32/130 Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р. вказується, що всі права людини та основні свободи є неподільними та взаємозалежними. Окрім того, як зазначено у пп. b п. 1 вказаної Резолюції, повне здійснення громадянських і політичних прав неможливе без здійснення економічних, соціальних і культурних прав.

Таким чином, характеризуючи соціальні та економічні права людини, на нашу думку, слід виходити з того, що ці права мають таке ж імперативне навантаження для держави, як і інші категорії прав людини. Держава, ставши учасницею міжнародних угод про права людини, в першу чергу Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, Європейської соціальної хартії (переглянутої) та низки інших міжнародних і регіональних угод в сфері захисту соціальних та економічних прав людини, взяла на себе міжнародне зобов'язання щодо виконання їх положень та забезпечення стандартів, про які йдеться у вказаних актах.

Іншою важливою особливістю є те, що на відміну від інших міжнародних угод у сфері міжнародного публічного права, договори, пакти та хартії щодо захисту прав людини обумовлюють виникнення у держави не тільки зобов'язання перед іншими державами-учасницями такої угоди, а й перед власними громадянами. Останні отримують право звертатися до зазначених міжнародних угод як до джерела внутрішнього права, користуючись визнаним в Україні принципом примату міжнародних угод над національним законодавством.

Державна соціальна політика останніх років була спрямована на встановлення пільг, дотацій, допомог різним соціально вразливим верствам населення (чорнобильцям, дітям війни, інвалідам тощо). Не в повній мірі продумані та іноді очевидно необґрунтовані рішення органів державної влади призвели до виникнення ситуації, при якій навантаження на державний бюджет щодо виконання соціальних зобов'язань держави перед своїми громадянами стало надмірним.

Внаслідок вказаного, протягом останніх кількох років значно зросла кількість позовів громадян проти органів держав-

ної влади, Пенсійного фонду та органів соціального страхування щодо порушення останніми положень законодавства України, яким установлені соціальні гарантії для громадян.

Через перевантаження судів зазначеними категоріями судових справ, щодо «соціальних спорів» неодноразово вносилися зміни до процесуальних кодексів, змінюючи правила підсудності таких спорів. Тому значній кількості громадян вдалося отримати позитивне для себе рішення судів, якими визнавалися неправомірними дії державних органів щодо обмеження розміру соціальних виплат та відновлювалися соціальні права громадян.

У демократичних та соціальних державах, про належність до яких задекларувала у ст.1 Конституції України й наша держава, у випадку ухвалення остаточного судового рішення у спорі проти органів державної влади, таке рішення підлягало б неухильному та своєчасному виконанню.

Аналогічні вимоги зазначаються і в законодавстві України. Так, згідно з ч. 4 ст. 124 Конституції України судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.

Конституційні вимоги знаходять своє підтвердження та поглиблення в законодавстві України. Так, у ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлюється, що судові рішення, яким закінчується розгляд справи в суді, ухвалюється іменем України. Судові рішення, що набрали законної сили, обов'язкові до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Попри зазначені положення, значна кількість рішень судів у соціальних справах надалі не виконується. Вказані обставини зумовили зростання соціальної напруги в суспільстві та, в кінцевому рахунку, призвели до численних мітингів, акцій протесту та виступів громадян. Зазначені події також були спровоковані заявами представників органів державної влади про те, що така значна кількість судових рішень у справах про соціальні виплати не може бути виконана державою через відсутність достатньої кількості коштів у державному бюджеті України.

Повертаючись до наукової оцінки актуальних вітчизняних подій, слід зауважити, що невиконання остаточних рішень судів є порушенням міжнародних зобов'язань України та міжнародних стандартів прав людини.

Як відомо, Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та протоколи до неї. Згідно з зазначеною Конвенцією, держави-учасниці зобов'язуються виконувати остаточні рішення Європейського суду з прав людини у будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Обов'язковість рішень зазначеного суду закріплюється також у спеціальному нормативно-правовому акті – Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Згідно зі статтею 2 вказаного Закону, рішення Європейського суду з прав людини обов'язкові для виконання Україною. У статті 17 Закону передбачено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Європейського суду з прав людини як джерело права.

Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, гарантуючи право на справедливий суд, встановлює обов'язок держав викону-

вати судові рішення. Хоча в тексті Конвенції прямо не зазначається про це, однак практика Європейського суду з прав людини з цього приводу напрацьована багатьма прецедентними рішеннями. Так, у справі Бурдов проти Росії вказано, що право на звернення до суду, закріплене у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, було б ілюзорним, якби правова система країн-учасниць Конвенції допускала б, що судові рішення, яке набрало законної сили та є обов'язковим для виконання, залишалося б нечинним по відношенню до однієї зі сторін всупереч її інтересам [5]. У рішенні Європейського суду з прав людини по справі Хорнсбі проти Греції підкреслюється, що невиконання судового рішення, або виконання його з порушенням вимоги щодо розумності строків, так само порушує ст. 6 Конвенції [6].

Отже, немає сумнівів, що Україна, як держава-учасниця Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, виходячи з тексту вказаного міжнародного договору та практики Європейського суду з прав людини, зобов'язана забезпечити виконання рішень національних судів.

15 жовтня 2009 року Європейським судом з прав людини було винесено пілотне рішення у справі «Юрій Іванов проти України». У вказаному рішенні Суд визнав порушення Україною зобов'язань за Конвенцією через систематичне невиконання нею рішень національних судів та зобов'язав Україну невідкладно запровадити на національному рівні ефективний засіб або комплекс засобів захисту, здатних забезпечити адекватну і достатню компенсацію за невиконання або затягування з виконанням рішень українських судів.

У багатьох документах Ради Європи також наголошувалося на системних проблемах виконання судових рішень

в Україні та шляхах їх вирішення. Так, наприклад, у Проміжній Резолюції СМ/ResDH(2008) Комітету Міністрів Ради Європи наголошувалося, що:

- невиконання судових рішень завдає суттєвої шкоди ефективності функціонування державних структур, зводить нанівець законні очікування громадян та їхню віру в правосуддя;

- добровільному виконанню продовжує перешкоджати низка постійних проблем, таких, як відсутність чіткої та ефективної процедури виконання рішень, винесених проти держави та підпорядкованих їй суб'єктів; суттєві недоліки у бюджетному законодавстві;

- попередження нових порушень Конвенції може бути досягнуто шляхом запровадження на національному рівні засобів юридичного захисту щодо невиконання тощо.

З метою усунення зазначених порушень Кабінетом Міністрів України було розроблено проект Закону «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». Проект передбачає виконання судових рішень Державною казначейською службою України за рахунок коштів державного бюджету з наступним переходом до держави права регресної вимоги до боржників. Однак до сьогоднішнього дня вказаний закон не прийнято.

Очевидно, що в подальшому ситуація з виконанням судових рішень щодо захисту соціальних та економічних прав, а також з забезпечення громадян цими правами може ще ускладнитися. Так, 25 січня 2012 року було прийнято рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2012, в якому зазначається, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносупільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо та неупередже-

но розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому Кабінет Міністрів України регулює порядок і розміри соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до Конституції та законів України, а суди повинні застосовувати нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, видані у межах його компетенції на основі і на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України [7].

Вказані висновки видаються дискусійними. Їх тлумачення органами правозастосування може призвести до того,

що соціальні гарантії, закріплені на рівні спеціальних законів України, будуть ігноруватися через наявність регуляторних актів Кабінету Міністрів України та закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Таким чином, очевидно, що проблематика захисту соціальних та економічних прав є надзвичайно актуальною на нинішньому історичному етапі розвитку України і вимагає від вітчизняної юридичної науки та представників юридичної практики переходу до якісно нового рівня дискусії щодо подальшого вдосконалення законодавства України з метою досягнення балансу між економічними можливостями держави й гарантованим обсягом соціальних та економічних прав людини в Україні.

Список використаної літератури

1. Дотримання економічних, соціальних і культурних прав в Україні. – Харків: Права людини, 2009. – 396 с.
2. Про стан дотримання і захисту прав і свобод людини в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1972. – 189 с.
4. Верланов С. О. Економічні і соціальні права людини: європейські стандарти та їх впровадження в юридичну практику України (загальнотеоретичне дослідження) / Редкол.: М. П. Рабінович та ін. – Львів: Край, 2009. – 196 с.
5. Burdov v. Russia: Рішення Європейського суду з прав людини. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int>
6. Hornsby v. Greece: Рішення Європейського суду з прав людини. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int>
7. Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 № 3-рп/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: su.gov.ua