

УДК 349.3(061.1 ЄС)

ЄВРОПЕЙСЬКА СОЦІАЛЬНА ХАРТІЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ЄВРОПЕЙСЬКИХ МІЖНАРОДНИХ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ

Андрієнко І. С.

У статті аналізуються окремі положення Європейської соціальної хартії як джерела європейських міжнародних соціальних стандартів у сфері подолання бідності в аспекті відповідності їм законодавства України.

Ключові слова: соціальний захист, соціальні стандарти, Європейська соціальна хартія (переглянута), бідність.

В статье анализируются отдельные положения Европейской социальной хартии как источника европейских международных социальных стандартов в сфере преодоления бедности в аспекте соответствия им законодательства Украины.

Ключевые слова: социальная защита, социальные стандарты, Европейская социальная хартия (пересмотренная), бедность.

The article analyzes the individual provisions of the European Social Charter as a source of European and international standards in the field of social poverty reduction in terms of their compliance with the legislation of Ukraine

Keywords: social protection, social standards, European Social Charter (revised), poverty.

Конституцією проголошено Україну соціальною й правовою державою (ст. 1). Ці засади мають визначальне значення для забезпечення соціальних прав людини в Україні. Більше того, саме ці права набувають надзви-

чайної ваги в соціальній державі.

Під соціальними правами традиційно розуміють такі, що забезпечують людині гідний рівень життя й соціальну захищеність [1]. Також їх визначають як природжені права людини, що визнані світовим співтовариством і одержали закріплення в міжнародно-правових актах на всесвітньому та європейському міжнародних рівнях [2].

Відповідно до міжнародних норм Конституція України визнала такі соціальні права, як право на працю, право на соціальний захист, право на достатній життєвий рівень та ін.

Існуюча система міжнародного соціального законодавства вміщує правові норми, соціальні стандарти у сфері соціального захисту людини. Вони є визначальними для державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і формуванні відповідних правових механізмів.

За сферою поширення виділяють: всесвітній рівень - це міжнародно-правові акти планетарного значення, зокрема, сюди відносять Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Декларації ООН, конвенції та рекомендації МОП, нормативні акти ВООЗ та інші; регіональний рівень, який об'єднує акти, дія яких поширюється на окремі регіони або ж країни.

З огляду на європейський інтеграційний курс нашої держави особливого значення для України набувають саме європейські акти. Основними документами Ради Європи в галузі захисту прав людини є Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини, яка

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

захищає цивільні й політичні права, а також Європейська соціальна хартія та Європейська соціальна хартія (переглянута), прийняті Радою Європи для захисту соціальних і економічних прав.

Ратифікація Україною Європейської соціальної хартії (переглянутої) (підписана 3 травня 1996 р.) відкрила перспективи імплементації міжнародних стандартів соціального захисту та вироблення відповідних правових механізмів. На виконання зобов'язань, визначених Хартією, національне законодавство підлягає відповідності європейським стандартам, зокрема у сфері подолання бідності.

Різним аспектам адаптації права України до стандартів Європейської соціальної хартії присвячені праці Н.Б. Болотіної, В.С. Венедиктова, В.В. Жернакова, І.Я. Кисельова, І.О. Лаврінчук, А.М. Лушнікова, С.Г. Приходько, О.І. Процевського, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, М.М. Феськова та ін.

Водночас у літературі відмічається [3], що ратифікація Україною Переглянутої Хартії створила таку правову ситуацію, за якої чинне соціальне законодавство, а також його зміни, які неминучі у зв'язку з оголошеними реформами у соціальній сфері, доцільно узгоджувати з вимогами Хартії. Адже тепер Україна змушена щорічно направляти до Ради Європи національні доповіді про виконання зобов'язань за Хартією. У висновках Європейського комітету з соціальних прав щодо України вже сформульовано низку положень про невідповідність, що зумовлює актуальність подальшого дослідження.

Метою статті є аналіз окремих положень Європейської соціальної хартії як джерела європейських соціальних стандартів у сфері подолання бідності та їх співвідношення із законодавством України з точки зору його відповідності міжнародним стандартам соціального захисту.

Нагадаємо, що Хартія стала однією з перших міжнародних угод, що об'єднала широке коло соціально-економічних прав. Вона вміщує загальні засади, якими мають керуватися держави-члени Ради Європи в державній соціальній політиці, і надає правові гарантії соціально-економічних прав людини.

Європейська соціальна хартія (переглянута) установлює, що держави-члени ради Європи погодились забезпечити своєму населенню права з метою підвищення їх рівня життя й соціального добробуту. У частині I Хартії зазначено, що Сторони визнають метою свої політики, яку вони будуть здійснювати за допомогою всіх належних засобів як національного, так і міжнародного характеру, надання умов, що забезпечують ефективне здійснення основних прав і принципів.

Всього Переглянута європейська соціальна хартія в частині I закріплює 31 право людини, а в частині II конкретизує ці права й містить зобов'язання держав щодо їх гарантування. Серед основних прав визнані:

- право на соціальне забезпечення (ст. 12);
- право на соціальну та медичну допомогу (ст. 13);
- право на отримання послуг від соціальних служб (ст. 14);
- право інвалідів на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у громадському житті (ст. 15);
- право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 16);
- право дітей і підлітків на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 17);
- право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу (ст. 19);

право осіб похилого віку на соціальний захист (ст. 23);

право на захист від убогості та соціального відчуження (ст. 30);

право на житло (ст. 31).

Однак у визначенні європейських стандартів у сфері подолання бідності першочергове значення відіграють ст. 13 та 30 Хартії.

Зокрема, ст. 13 Хартії передбачає, що з метою ефективного здійснення права на соціальну й медичну допомогу Сторони зобов'язуються:

- забезпечити будь-якій малозабезпеченій особі, яка не спроможна отримати достатніх коштів або завдяки власним зусиллям, або з інших джерел, зокрема за рахунок допомоги по соціальному забезпеченню, належну допомогу, а в разі захворювання забезпечити догляд, якого вимагає стан її здоров'я;

- забезпечити, щоб політичні або соціальні права осіб, які отримують таку допомогу, на цій підставі не обмежувалися;

- передбачити, що кожна людина може отримувати у відповідних державних і приватних службах такі поради й персональну допомогу, які є необхідними для запобігання виникненню особистого або сімейного нужденного становища, для його подолання або полегшення;

- застосовувати положення цієї статті на засадах рівності між своїми громадянами й громадянами інших Сторін, що на законних підставах перебувають на їхній території, відповідно до своїх зобов'язань за Європейською конвенцією про соціальну й медичну допомогу, яка була підписана в Парижі 11 грудня 1953 р.

У Довіднику Ради Європи здійснено тлумачення змісту розглянутої статті. Зокрема, у ньому зазначається, що "під соціальною допомогою слід розуміти допомогу в грошовій або натуральній формі, зокрема допомогу, призначену для окремих груп, і допомогу, яка може призначатися для всіх. Медична допомога передбачає безоплатні або субсидовані медичні послуги або виплати, які дозволяють людям оплатити необхідні їм за станом здоров'я медичні послуги" [4].

Крім того, рівень наданої допомоги не повинен бути явно не відповідним вартості життя та/або мінімальному прожитковому мінімуму для країни. Також право на соціальну допомогу не повинно залежати від будь-яких бюджетних можливостей, а особи, які звертаються за соціальною допомогою, повинні мати можливість оскаржити будь-яке негативне рішення влади.

Останні положення набувають особливого значення для українського законодавства. На сьогодні у визначенні права на соціальну допомогу має місце застосування подвійних стандартів - прожиткового мінімуму та рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який залежить від можливостей бюджету. Так, на 2014 рік Законом України "Про державний бюджет України на 2014 рік" від 16.01.2014 р. рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для призначення допомоги малозабезпеченим особам у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення становить: для працездатних осіб - 21 %, для дітей - 85 % і лише для інвалідів - 100 % відповідного прожиткового мінімуму [6].

Отже, визначений законодавчо розмір прожиткового мінімуму для отримання допомоги малозабезпеченими особами не становить найнижчої межі соціального виживання людини, оскільки не є державним гарантованим мінімумом, що не відповідає вимогам статті 13

Хартії. Комітет по соціальних правах висловився, що рівень наданої соціальної допомоги не повинен бути явно невідповідним вартості життя та/або мінімальному прожитковому мінімуму в країні. Також дослідники цієї проблеми зазначають [5], що будь-яка обмежувальна умова може бути визнана такою, що суперечить Хартії, враховуючи, що п. 1 ст. 13 Хартії говорить лише про одну умову - потреби. Зокрема вважається, що є несумісним з Хартією встановлення нижньої вікової межі (наприклад, 25 років), так само як і обмеження строку допомоги. Має діяти загальне правило - право на допомогу повинно зберігатися, доки людина відчуває в ній потребу. Поряд з тим Хартія допускає в розумних межах і таких, що відповідають цілі надання допомоги, зв'язок між отриманням соціальної допомоги й готовністю шукати роботу або займатися професійною підготовкою.

Право на захист від убогості та соціального відчуження передбачено також ст. 30 Хартії. Для досягнення цієї мети Сторони беруть на себе такі зобов'язання:

- вжити заходи в межах єдиного та скоординованого підходу для полегшення особам, які живуть в умовах соціального відчуження або убогості або на межі таких умов, а також їх сім'ям, доступу, зокрема, до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури, а також соціальної та медичної допомоги;

- переглядати ці заходи з тим, щоб за потреби адаптувати їх до умов, що змінюються.

Отже, Хартія покладає обов'язок загального й скоординованого підходу в боротьбі з бідністю, крім того, визначає сфери суспільного життя, до яких має бути забезпечений доступ особам, які живуть у ситуації матеріального відчуження або убогості, та членам їхніх сімей.

Слід також зазначити, що зобов'язання держави, передбачені ст.ст. 13 і 30 Хартії, знайшли своє відображення й у ряді інших статей. Зокрема, ст. 16 визначає зобов'язання сторін сприяти економічному, правовому та соціальному захисту сімейного життя такими засобами, як соціальна допомога сім'ям з дітьми, фіскальні заходи, надання сім'ям житла тощо. Стаття 23 передбачає право на соціальний захист осіб похилого віку, для забезпечення якого, серед інших зобов'язань Сторін, передбачені заходи для надання зазначеним особам можливості якомога довше залишатися повноцінними членами суспільства, шляхом забезпечення достатніх ресурсів, які б давали їм змогу жити на задовільному рівні й брати активну участь у суспільному, соціальному й культурному житті. Право на житло визначає 31 стаття Хартії, для чого Сторони зобов'язуються вживати заходів, що спрямовані на: сприяння доступові до житла належного рівня, запобігання бездомності та її скорочення з метою її поступової ліквідації, встановлення на житло цін, доступних для малозабезпечених осіб.

Фахівці відмічають [3], що окремим правам надано особливо важливого статусу, це проявилось у віднесенні статей, що передбачають такі права, до числа обов'язкових статей для ратифікації Хартії. Україна при ратифікації взяла на себе зобов'язання за 74 пунктами з 98 пунктів Хартії, зокрема за 6 обов'язковими статтями. Водночас не взято зобов'язань за такими основними статтями, як 12, 13, 19.

Протягом 2008 - 2012 років урядом України подано п'ять національних доповідей щодо дотримання статей Європейської соціальної хартії (переглянутої), здійснюється підготовка шостої національної доповіді. Україною отримано Заключні висновки Європейського комітету із соціальних прав щодо відповідності національного законодавства та ситуації положенням Хартії за чотирма національними доповідями, які охоплюють повний цикл звітування за чотирма тематичними групами: 1) зайнятість, професійне навчання та рівні можливості; 2) охо-

рона здоров'я, соціальне забезпечення й соціальний захист; 3) трудові права; 4) діти, сім'я, мігранти.

Проаналізувавши надану інформацію за всіма ратифікованими Україною статтями Хартії, Європейський комітет із соціальних прав визнав, що ситуація в Україні відповідає нормам Хартії за 19,2 % пунктів, не відповідає за 10 пунктами (13,7 %). Національна ситуація відповідає положенням Хартії лише за 2 пунктами (18,2 %) за тематичною групою "Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист", 5 пунктами (25 %) за тематичною групою "Трудові права", 7 пунктами (30,4 %) за тематичною групою "Діти, сім'я, мігранти". Невідповідність положенням Хартії встановлено за 1 пунктом (9,1 %) за тематичною групою "Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист", 4 пунктами (20 %) за тематичною групою "Трудові права", 5 пунктами (21,7 %) за тематичною групою "Діти, сім'я, мігранти" [7].

Отже, право на соціальний захист в універсальних і регіональних міжнародно-правових актах належить до основних прав людини, що реалізується з урахуванням принципів, закріплених у цих документах. Аналіз окремих положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) дозволяє зробити висновок, що Хартія є важливим джерелом міжнародних стандартів соціального захисту у сфері подолання бідності. При цьому національна правова система загалом узгоджується з міжнародними стандартами, визначеними Хартією, що дозволило Україні ратифікувати зазначений міжнародний акт. Водночас продовження практики визначення розміру державної соціальної допомоги малозабезпеченим особам з урахуванням рівня забезпечення прожиткового мінімуму (гарантованого мінімуму) і залежність такої допомоги від бюджетних можливостей не відповідає положенням Хартії та не сприяє вирішенню проблеми бідності в країні. Тому в подальшому є необхідність створення умов для ратифікації інших положень Європейської соціальної хартії (переглянутої), зокрема тих, що стосуються рівня соціального забезпечення.

Література

1. Права человека: Учеб. для вузов / Ответ. ред. Е.А. Лукашева. - М.: НОРМА-ИНФРА-М., 1999. - С. 164.
2. Болотіна Н. Соціальне право України: окремі теоретичні проблеми формування та розвитку / Н.Б. Болотіна // Право України. - 2000. - № 12. - С. 24.
3. Болотіна Н.Б., Феськов М.М. Європейська соціальна хартія (переглянута) і Україна / Н.Б. Болотіна, М.М. Феськов // Юридична наука. - 2011. - № 3. - С. 37.
4. Европейская социальная хартия: Справочник: Пер. с фр. - М.: Междунар. отношения, 2000. - С. 181-182.
5. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н.Б. Болотіна. - К.: Знання, 2005. - С. 301.
6. Про державний бюджет України на 2014 рік: Закон України від 16.01.2014 р. № 719-VII // ВВРУ, 2014. - № 9. - С. 93.
7. Рекомендації учасників слухань у комітеті на тему: "Про хід виконання в Україні Європейської соціальної хартії (переглянутої)" // Голос України. - 2014. - № 4.

Андрієнко І.С.

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
ОДУВС

Надійшла до редакції: 16.11.2013