

**ДОСВІД ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНОГО ПАКТУ
ПРО ЕКОНОМІЧНІ, СОЦІАЛЬНІ І КУЛЬТУРНІ ПРАВА
У НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО**

Пункт 1 ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (надалі – Пакт) встановлює, що «кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів» [1]. Зрозуміло, що вжиття законодавчих заходів полягає в імplementації положень Пакту до національного законодавства держави, але варто зосередити увагу, що такі заходи розуміються державами по-різному. Розгляд природи цього міжнародно-правового зобов'язання і короткий огляд досвіду імplementації положень Пакту до національного законодавства, що відповідає цьому зобов'язанню, є необхідним для забезпечення повноцінного втілення положень Пакту в сучасну українську правову реальність.

Насамперед, варто акцентувати увагу, що законодавчі заходи, згадані у п. 1 ст. 2 Пакту, не випадково знайшли там своє місце: вжиття заходів у максимальних межах наявних ресурсів може відбуватися в будь-який спосіб, що відповідає положенням Пакту, але саме законодавчі заходи є обов'язковими для повноцінної реалізації прав, згаданих у Пакті. Відповідно Комітет по економічним, соціальним і культурним правам (надалі – Комітет) зазначив, що «хоча Пакт формально не зобов'язує держави інкорпорувати положення Пакту до внутрішнього законодавства, такий підхід є бажаним» [2]. Державам, що підписали Пакт, надається свобода вибору яким саме чином положення Пакту мають імplementуватися до національного законодавства, але така свобода співвідноситься із зобов'язанням результату у вигляді повної реалізації прав, згаданих у Пакті. Більше того, як

зазначав Комітет, згадані у Пакті права повинні мати можливість судового захисту в національних судових системах [2]. Причому можливість оскарження стосується не тільки питання наявності мінімального стандарту деяких прав, що вважається правом непорушним для правових держав, а також питання чи доклала держава максимальних зусиль у межах наявних ресурсів у царині реалізації прав, згаданих у Пакті. Таким чином, аналіз досвіду імплементації норм Пакту, як і сама імплементація, мають виходити з розуміння, що права, згадані у Пакті, мають бути: (1) належним чином зафіксовані в національному законодавстві; (2) нормативно оформлені зобов'язання держави щодо вжиття зусиль для реалізації таких прав; (3) передбачати можливість судового оскарження рішень державних органів щодо прав, згаданих у Пакті.

По-перше, законодавче оформлення Пакту як закону, а не політичного зобов'язання, має першочергове значення. Особливо радикально це питання повставало при розгляді реалізації зобов'язання законодавчої імплементації щодо країн системи загального права (Великобританії, Канади, Австралії, Індії, Нової Зеландії): Комітет неодноразово зауважував, що відсутність саме законодавчого закріплення прав, згаданих у Пакті, незважаючи на наявність гарантій від державних органів у цій царині, не відповідає зобов'язанням п. 1 ст. 2 Пакту [3, р. 160]. У державах системи загального права наявною є проблема щодо прямого використання положень Пакту в судових системах через традиційно встановлену прецедентну систему, яка нерідко унеможлиблює застосування положень якщо вони не оформлені як статутні акти. У той же час, посилення на Пакт при розгляді справи в суді без його статутного закріплення в таких державах є майже неможливим.

У цьому ракурсі варто згадати, що українська правова система є більш гнучкою за систему загального права через наявність ст. 9 у Конституції України, яка дозволяє напряду застосовувати положення міжнародних договорів у національних судах. Проте реальність судової системи України є дещо іншою: наприклад, планомірне застосовування Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод та тлумачення судами її положень стало розповсюдженим та дійсно ефективним після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського

суду з прав людини». Більше того, застосування українськими судами Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод наразі є настільки розповсюдженим, що застосування інших міжнародних договорів судами відбувається тільки в комплексі з нормами вищезгаданої Конвенції (якщо спірне питання підпадає під її положення). Практично ж Верховний суд (ані у складі Великої Палати, ані в складі касаційних спеціалізованих судів) не розглядав і досі положення Пакту (проте згадував їх), не надавав їхнього тлумачення, хоча спори з соціальних питань є доволі розповсюдженими в сучасній судовій практиці України. Тому прийняття відповідного закону із закріпленням юридичної сили Пакту в національному законодавстві України є актуальним, незважаючи на закріплення самих прав в інших спеціалізованих законодавчих актах.

По-друге, можливість прямого залучення положень Пакту в судовій ланці держави є розповсюдженою проблемою для деяких держав. Зокрема, щодо Австрії Комітет зауважив, що «...на відміну від Європейської конвенції прав людини та основоположних свобод, яка інкорпорована в національне право та має силу конституційного закону, на положення інших міжнародних договорів з прав людини, зокрема, положення Пакту, неможливо безпосередньо посилатися в австрійських судах... Комітет висловлює занепокоєння, що у випадку колізії між положеннями Пакту і внутрішнього законодавства міжнародні зобов'язані, взяті відповідно до Пакту, не дотримуватимуться» [4]. Таким чином, захист прав, згаданих у Пакті, у національній судовій системі безпосередньо залежить від можливості прямого застосування відповідних приписів Пакту. Це напряду залежить від характеру імплементуючої норми: згадування Пакту як основи побудови системи економічних, соціальних і культурних прав держави в нормі декларативного характеру не відповідатиме настановам Комітету, прийнятих у тлумачення п. 1 ст. 2 Пакту.

Досвід можливості прямого залучення положень Пакту в судовій ланці держави для України є доволі ницим. Як згадувалося, вища ланка судової системи України неохоче навіть посилається на положення Пакту. Певно, що пряме згадування можливості судового захисту прав, згаданих у Пакті, сприйняття тлумачення відповідних положень, що надані Комітетом, українськими

судами як нормативної конструкції, також як і згадування вищої юридичної сили Пакту над актами національного законодавства, взяті разом, слугуватимуть меті реалізації міжнародних зобов'язань України, втілених у п. 1 ст. 2 Пакту.

Наприкінці, варто зосередити увагу на питанні кваліфікації максимальних меж наявних ресурсів (відповідно до тексту п. 1 ст. 2 Пакту). Комітет у Зауваженні загального порядку № 9 стверджує, що це питання може вирішуватися судами [2]. Отже, у випадку бездіяльності виконавчої чи законодавчої влади саме на судову гілку влади лягає відповідальність за вжиття в максимальних межах наявних ресурсів заходів для забезпечення поступово повного здійснення визнаних у Пакті прав. Яскраво це положення проявилось в Комунікації Африканської комісії з прав людини і народів № 155/96 *Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria (SERAC v. Nigeria)* [5]. Африканська комісія з прав людини і народів напряму застосовує положення ст. 2 Пакту до ситуації в Нігерії та через призму «максимальних меж наявних ресурсів» розглядає потенційне порушення Африканської хартії прав людини і народів. Таким чином, судові і квазісудові органи (яким є Африканська комісія з прав людини та народів) можуть розглядати питання вжиття державою заходів в максимальних межах наявних ресурсів і змінювати розподілення ресурсів з метою повної реалізації прав, згаданих у Пакті.

Отже, короткий огляд досвіду імплементації Пакту дозволяє зробити певні пропозиції, необхідні в сучасній українській правовій реальності для реалізації міжнародного зобов'язання, втіленого у п. 1 ст. 2 Пакту, а саме прийняття закону України із закріпленням (1) юридичної сили Пакту, вищої за національне законодавство України, (2) згадуванням можливості прямого судового захисту соціальних, економічних та культурних прав, згаданих у Пакті, (3) приписом про можливість застосування судами тлумачень положень Пакту, що надані Комітетом, при розгляді справ про порушення соціальних, економічних та культурних прав, також як і (4) можливості перерозподілення ресурсів держави за рішенням суду з метою повноцінної реалізації міжнародного зобов'язання України вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для забезпечення поступового повного здійснення визнаних у Пакті прав. На нашу

думку, такі законодавчі зміни зможуть повноцінно імплементувати положення п. 1 ст. 2 Пакту до національного законодавства України, і – у свою чергу – дозволять законодавцю зосередитися на ефективному захисті конкретних соціальних, економічних та культурних прав.

Джерела:

1. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.
2. Комітет по економічним, соціальним і культурним правам. Зауваження загального порядку №9. URL: <https://www.escr-net.org/resources/general-comment-9>.
3. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials. Edited by Ben Saul, David Kinley, Jaqueline Mowbray. OUP, 2014.
4. CESCR. Concluding Observations: Austria. E/C.12/1994/16 (14 December 1994). URL: ibit.ly/cRZf.
5. Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria (Communication No. 155/96). URL: https://www.achpr.org/-public/Document/file/English/achpr30_155_96_eng.pdf.