

ЗБІРКА ОКРЕМИХ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО КОМІТЕТУ З СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЩОДО СОЦІАЛЬНИХ ТА ТРУДОВИХ ПРАВ ВІЙСЬКОВИХ І ВЕТЕРАНІВ



Вікторія Поліщук

Січень 2026



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



**ЗБІРКА ОКРЕМИХ РІШЕНЬ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО КОМІТЕТУ
З СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЩОДО
СОЦІАЛЬНИХ ТА ТРУДОВИХ ПРАВ
ВІЙСЬКОВИХ І ВЕТЕРАНІВ**

Вікторія Поліщук

Рада Європи

Збірка окремих рішень Європейського
комітету з соціальних прав щодо
соціальних та трудових прав військових і
ветеранів.

Погляди, висловлені в цій публікації,
належать авторці і не обов'язково
відображають офіційну політику Ради
Європи.

Усі запити щодо відтворення чи
перекладу всього чи частини цього
документа потрібно скеровувати
в Директорат зв'язку (F-67075
Strasbourg Cedex або на електронну
адресу publishing@coe.int). Усю іншу
кореспонденцію щодо цього документа
потрібно надсилати в Департамент
Європейської соціальної хартії
Ради Європи — Department of the
European Social Charter, DGI, Council of
Europe, F-67075 Strasbourg Cedex або на
електронну адресу social.charter@coe.int.

Обкладинка й оформлення:

Марія Жукевич

Фото: © Shutterstock

© Рада Європи, січень 2026 року

Надруковано в Раді Європи

Публікацію підготовано у співпраці з
Національною асоціацією адвокатів
України за підтримки проєкту Ради Європи
[«Посилення соціального виміру в Україні»](#),
що має на меті забезпечити, аби широкі
верстви населення та люди з уразливих
груп, зокрема й постраждале від війни
населення в Україні, отримували адресний
соціальний захист та підтримку



НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Список скорочень

- Комітет — Європейський комітет з соціальних прав
- Конвенція — Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю
- Суд — Європейський суд з прав людини
- Хартія — Європейська соціальна хартія (переглянута)
- APNM — Професійна національна асоціація військовослужбовців (жандармерія Франції) (Association Professionnelle Nationale des Militaires (de la Gendarmerie))
- CESP — Європейська рада профспілок поліції (Conseil Européen des Syndicats de Police)
- CFDT — Французька демократична конфедерація праці (Confédération Française Démocratique du Travail)
- CGIL — Загальна італійська конфедерація праці (Confederazione Generale Italiana del Lavoro)
- CGS — Конфедерація загальних профспілок, Італія (Confederazione Generale Sindacale)
- COCER — Італійська рада представництва військовослужбовців (Consiglio di Rappresentanza del Personale Militare)
- EUROFEDOP — Європейська федерація працівників державної служби (European Federation of Employees in Public Services)
- EUROMIL — Європейська організація військових асоціацій та профспілок (European Organisation of Military Associations and Trade Unions)
- FIDH/IFHR — Міжнародна федерація з прав людини (Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme/International Federation for Human Rights)
- FLP — Федерація працівників публічного сектору й публічних функцій, Італія (Federazione dei Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche)
- ICTU — Ірландський конгрес профспілок (Irish Congress of Trade Unions)
- PDFORRA — Представницька асоціація військовослужбовців нижчих рангів Постійних сил оборони Ірландії (Permanent Defence Force Other Ranks Representative Association)
- QCEA — Рада квакерів у європейських справах (Quaker Council for European Affairs)
- S.A.Pens. Or.S.A. — Автономна профспілка пенсіонерів Or.S.A., Італія (Sindacato Autonomo Pensionati Or.S.A.)
- SAPAF — Автономна спілка поліції навколишнього середовища та лісової охорони, Італія (Sindacato Autonomo Polizia Ambientale Forestale)
- SUD SDIS — Профспілкова спілка «Солідарні» Департаменту пожежно-рятувальної служби, Франція (Union Syndicale Solidaires SDIS)
- UGL-CFS — Загальна спілка трудящих — Національна федерація Державного лісового корпусу, Італія (Unione Generale Lavoratori — Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato)

Зміст

Вступ.....	7
Право на відмову від військової служби.....	9
Колективні права військовослужбовців.....	15
Інтеграція осіб з інвалідністю в життя суспільства.....	33
Служба в інтересах держави.....	38
Військова служба і недискримінація.....	43
Реформи соціального забезпечення.....	47
Реорганізація державних служб із цивільного статусу до військового.....	52
Строк служби та права військовослужбовців.....	56

Вступ

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України поставила перед державою безпрецедентні виклики. Захист територіальної цілісності, забезпечення обороноздатності та мобілізація ресурсів суспільства стали першочерговими завданнями. Водночас саме в умовах війни особливо гостро постає питання збереження соціальної природи держави, проголошеної статтею 1 Конституції України. Бути соціальною державою означає не лише декларувати пріоритет людини, її життя і гідності, а й забезпечувати реальний, ефективний і справедливий соціальний захист, навіть — і насамперед — в умовах воєнного стану, коли кількість уразливих осіб зростає.

Європейська соціальна хартія (переглянута) у цьому контексті набуває для України особливої актуальності, хоча вона ратифікувала цей договір майже 20 років тому. Хартія є не просто одним із ключових договорів Ради Європи, а системним стандартом соціальних та економічних прав, який визначає мінімальні гарантії гідного життя, праці, соціального забезпечення, захисту сім'ї, осіб з інвалідністю, дітей та інших уразливих груп. В умовах війни, коли тисячі громадян проходять військову службу, зазнають поранень, втрачають працездатність або годувальника, коли мільйони осіб переміщені, а соціальні системи функціонують під надмірним навантаженням, положення Хартії стають орієнтиром для збереження балансу між вимогами національної безпеки та обов'язком держави поважати і забезпечувати соціальні права людини.

Хартія не містить спеціального розділу, присвяченого військовослужбовцям чи ветеранам. Проте її норми поширюються на всіх осіб, які перебувають під юрисдикцією держави, і встановлюють універсальні стандарти, що мають застосовуватися з урахуванням специфіки, зокрема й військової служби. Право на вільно обрану професію, заборона примусової праці, право на соціальне забезпечення, захист у разі втрати працездатності, свобода об'єднання та колективні переговори — усі ці гарантії набувають нового змісту в умовах війни. Саме тому питання їхнього тлумачення і практичного застосування є визначальними для правової системи України.

Особливу роль у формуванні змісту та стандартів Хартії відіграє Європейський комітет з соціальних прав — незалежний моніторинговий орган, який здійснює контроль за виконанням державами-учасницями своїх зобов'язань. Через процедуру розгляду національних звітів та колективних скарг Комітет виробляє практику, що тлумачить положення Хартії та робить її живим інструментом. Саме у висновках і рішеннях Комітету конкретизуються критерії пропорційності обмежень, межі дискреції держави, стандарти ефективності соціальних гарантій, вимоги до реального, а не декларативного забезпечення прав тощо.

Практика Комітету підкреслює пріоритет реального змісту правовідносин над їхньою формальною кваліфікацією. Не має визначального значення, як держава класифікує статус особи — вирішальним є те, чи забезпечено їй реальну можливість реалізовувати права, гарантовані Хартією. Такий підхід особливо важливий для України, де в умовах воєнного стану відбуваються трансформації правового статусу окремих категорій

працівників, реорганізація державних служб, а також розширення повноважень військового командування.

Окремого значення набуває практика Комітету щодо колективних прав військовослужбовців. Хоча Хартія допускає можливість обмеження свободи об'єднання та права на страйк для членів збройних сил, Комітет послідовно наголошує: повне позбавлення цих прав або створення формальних механізмів, що зводять їх до декларативних, є несумісним із демократичними стандартами. Отже, навіть у сфері, тісно пов'язаній із національною безпекою, держава зобов'язана забезпечити мінімальні механізми представництва та соціального діалогу.

Питання реформування системи соціального забезпечення, підтримки осіб з інвалідністю, гарантій для членів сімей військовослужбовців, забезпечення рівності та не дискримінації — усе це перебуває в центрі уваги Європейського комітету з соціальних прав. Його підхід ґрунтується на розумінні соціальних прав як практичних і ефективних, а не декларативних. Наявність законодавства сама по собі не є достатньою: держава повинна гарантувати реальну доступність послуг, виплат та механізмів захисту.

На сьогодні в Україні рівень застосування Європейської соціальної хартії та практики Європейського комітету з соціальних прав залишається недостатнім. У національній судовій практиці відсутні посилання на позиції Європейського комітету з соціальних прав, а тому їхній потенціал як інструменту правового аргументування є доволі обмеженим. В умовах європейської інтеграції України та адаптації національного законодавства до європейських стандартів подолання цього розриву є нагальною потребою.

Ця збірка має на меті сприяти глибшому розумінню ролі Європейської соціальної хартії та практики Європейського комітету з соціальних прав у сфері захисту соціальних прав військовослужбовців та ветеранів. Проаналізовані рішення Комітету демонструють, що навіть у періоди надзвичайного стану держава не звільняється від обов'язку зберігати баланс між публічними інтересами та гідністю особи. Саме дотримання цього балансу є ознакою зрілої демократичної держави.

В умовах війни соціальна справедливість стає не лише правовою категорією, а й елементом національної стійкості. Довіра до держави, готовність громадян виконувати військовий обов'язок, підтримка ветеранів і членів їхніх родин безпосередньо залежать від того, наскільки держава забезпечує реальний соціальний захист. Європейська соціальна хартія та практика Європейського комітету з соціальних прав формують нормативний і ціннісний каркас, який дозволяє Україні залишатися вірною європейському вибору навіть у найскладніший період своєї історії.

Право на відмову від військової служби

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою Європейської організації військових асоціацій та профспілок (EUROMIL) проти Ірландії (скарга №164/2018) від 21 жовтня 2020 року¹

► Факти

Європейська організація військових асоціацій та профспілок подала колективну скаргу проти Ірландії, стверджуючи, що ірландське законодавство порушує статті 1§2 та 26§2 Європейської соціальної хартії (переглянутої). На думку скаржника, у законодавстві Ірландії відсутня спеціальна норма, яка дозволяла б військовослужбовцям ірландських Збройних сил звільнитися зі служби на підставі відмови від військової служби з міркувань совісті, й це нібито порушує право заробляти на життя за вільно обраною професією, гарантоване статтею 1§2 Хартії, а також право на належний захист гідності працівника від моральних утисків відповідно до статті 26§2 ЄСХ.

EUROMIL вказувала, що чинний механізм звільнення «за викуп», тобто сплати певної суми за дострокове звільнення зі служби, не є адекватною гарантією, оскільки:

- суми викупу можуть бути для окремих військовослужбовців надто високими;
- звільнення може бути відкладене до 90 днів;
- під час надзвичайного стану звільнення за власним бажанням узагалі не допускається.

Щодо статті 26§2 Хартії EUROMIL стверджувала, що відсутність законодавчого визнання відмови від служби з міркувань совісті створює ризик стигматизації таких осіб як «боягузів», наражає їх на насмішки й означає недостатній захист їхньої гідності на службі.

Ірландський уряд наполягав на такому:

- закон надає реальну можливість звільнитися зі служби після певного строку служби або шляхом викупу;
- розмір сум, що підлягають сплаті, обмежений і диференційований залежно від рівня підготовки;
- 90-денний строк є максимальним і фактично слугує звичайним строком попередження;
- обмеження під час надзвичайного стану виправдані міркуваннями національної безпеки;
- інформація про причини звільнення не розголошується, а отже ризик принижень чи переслідування на роботі не підтверджено.

► Позиція Комітету

Комітет зазначає (п. 30), що EUROMIL у своїй скарзі посилається на два положення Хартії — статтю 1§2 та статтю 26§2. Він також зазначає, що скарга стосується конкретно

¹ Повідомлення здійснено 17 листопада 2020 р., публікація Рішення — 18 березня 2021 р.

ситуації членів Збройних сил Ірландії, яких представляє Асоціація представників інших звань Постійних збройних сил (PDFORRA). Комітет констатує, що це стосується категорії військовослужбовців, на яких поширюється дія розділу II Закону про оборону 1954 року, тобто «чоловіків».

Відповідно Комітет вважає (п. 32), що він повинен, по-перше, розглянути, чи вимагає стаття 1§2 Хартії, щоб внутрішнє законодавство чітко передбачало звільнення з військової служби на підставі відмови від військової служби за переконаннями совісті. По-друге, залежно від обставин, чи умови та обмеження, пов'язані зі звільненням з військової служби шляхом викупу, зокрема й під час надзвичайного стану, є настільки обтяжливими, що становлять надмірне втручання у право вільно обирати та залишати професію, гарантоване статтею 1§2 Хартії.

Щодо статті 26§2 Хартії Комітет нагадує (п. 34), що ця норма встановлює право на захист людської гідності від утисків, що створюють вороже робоче середовище, пов'язане з певною характеристикою особи. Вона покладає на держави-учасниці позитивні зобов'язання вживати відповідних превентивних заходів (інформаційні, просвітницькі та профілактичні кампанії на робочому місці або у зв'язку з роботою) для запобігання та протидії моральному утиску, зокрема в ситуаціях, коли такі утиски можуть виникати. Водночас Комітет зазначає, що не продемонстровано, як і у який спосіб стаття 26§2 Хартії може бути порушена в конкретному випадку, а також як саме відсутність можливості реєстрації звільнення з військової служби на підставі відмови від військової служби за переконаннями совісті призводить до неналежного захисту гідності особи та суперечить положенням Хартії.

Тому Комітет вирішує розглядати цю скаргу виключно з точки зору статті 1§2 Хартії, вважаючи, що оскаржувана ситуація не підпадає під дію статті 26§2 Хартії (п. 35).

Стаття 1 Хартії

Комітет нагадує (п. 48), що стаття 1§2 Хартії передбачає заборону всіх форм примусової або обов'язкової праці. Держави-учасниці Хартії, які прийняли цю статтю, зобов'язуються «ефективно захищати право працівника заробляти на життя за допомогою вільно обраної професії». Згідно з тлумаченням Комітетом цього положення, право заробляти на життя за допомогою вільно обраної професії передбачає ліквідацію всіх форм дискримінації в сфері зайнятості та заборону примусової праці.

Комітет зазначає (п. 49), що питання про відмову від військової служби з міркувань совісті не врегульовано прямо в основних документах міжнародного права у сфері прав людини. Водночас право на відмову від військової служби з міркувань совісті визнано одним із основних аспектів свободи думки, совісті та релігії, як це передбачено статтею 18 Загальної декларації прав людини та статтею 18 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Європейський суд з прав людини постановив, що гарантії статті 9 Європейської конвенції з прав людини застосовуються, в принципі, до відмови від військової служби, коли вона вмотивована серйозним, непереборним конфліктом між обов'язковою військовою службою та совістю конкретної особи, або її щирими і глибокими релігійними чи іншими переконаннями.

У 1987 році Комітет міністрів Ради Європи прийняв Рекомендацію R(87)8, а в 2010 році — Рекомендацію CM/Rec(2010)4. У першій із них встановлено мінімальні стандарти щодо відмови від військової служби за переконаннями та запропоновано державам розглядати заяви на отримання статусу особи, яка відмовилася від військової служби за переконаннями совісті. У другій — рекомендовано державам визнати право на відмову від військової служби за сумлінням у своєму національному законодавстві. Це право зараз визнається в переважній більшості з 46 держав-членів Ради Європи.

Водночас розгляд цієї скарги Комітет дійшов висновку, що сама по собі відсутність у національному законодавстві спеціальної норми про звільнення з військової служби за переконаннями совісті не становить порушення статті 1§2 Хартії, оскільки Хартія не гарантує окремого права на таку відмову та не вимагає запровадження відповідного механізму у законі, якщо фактично існує реальна можливість звільнення зі служби. Отже, в цьому аспекті положення Хартії не порушено.

Щодо звільнення з військової служби шляхом викупу

Комітет визнав, що скарга EUROMIL стосується умов звільнення зі Збройних сил Ірландії шляхом викупу, а саме — розміру платежів, можливого 90-денного строку очікування та обмежень у період надзвичайного стану. Усі ці елементи були оцінені з точки зору того, чи становлять вони надмірне втручання у право вільно обирати та залишати професію, гарантоване статтею 1§2.

Комітет також зазначає (п. 54), що EUROMIL стверджує, що умови та обмеження, пов'язані зі звільненням зі Збройних сил Ірландії шляхом викупу, зокрема й під час надзвичайного стану, становлять надмірне втручання у право вільно обирати та залишати професію, гарантоване статтею 1§2 Хартії. Відповідно до ірландського законодавства військовослужбовці, які після вступу до лав Збройних сил стали особами, які відмовилися від військової служби за переконаннями совісті, можуть звільнитися з військової служби вільно після певного строку служби (5 або 12 років залежно від категорії військовослужбовців) або шляхом викупу в будь-який момент.

У цьому випадку Комітет оцінить умови та обмеження, що застосовуються до звільнення від військової служби в Ірландії шляхом викупу. Він розгляне, чи є ці обмеження сумісними з Хартією. Зокрема, буде оцінено, чи є обґрунтованими витрати на викуп та 90-денний строк, який може встановлюватися для звільнення. Нарешті, буде оцінено обмеження, які можуть застосовуватися в періоди надзвичайного стану (п. 55).

Щодо витрат на викуп Комітет встановив, що їхній розмір (від 50 до 6345 євро) є пропорційним, враховуючи відмінності у підготовці військовослужбовців та дискреційні повноваження держави.

Комітет вважає (п. 56), що суми, які підлягають відшкодуванню, не є необґрунтованими, а тому ситуація відповідає вимогам статті 1§2 Хартії.

Щодо 90-денного строку Комітет вказав, що хоча строк довгий, він не є надмірним у межах військової служби та в контексті свободи дій держави.

Хоча Комітет вважає, що 90 днів є досить довготривалим терміном, цей строк не може вважатися надмірним в контексті вільно укладеного контракту зі Збройними силами.

Загалом Комітет визнав умови звільнення шляхом викупу розумними і сумісними зі статтею 1§2, тобто такими, що не порушують права військовослужбовців на вільне залишення професії (п. 58).

На цій підставі Комітет вважає, що умови звільнення шляхом викупу з точки зору як витрат, так і тривалості періоду до набрання чинності звільненням, є розумними і, отже, сумісними зі статтею 1§2 Хартії (п. 59).

Щодо періодів надзвичайного стану

EUROMIL стверджував, що під час дії надзвичайного стану військовослужбовці фактично позбавлені можливості звільнитися зі служби, оскільки звільнення за власним бажанням допускається лише поза такими періодами. Уряд наполягав, що ці обмеження ґрунтуються на національному законодавстві та відповідають статті F Хартії.

Комітет наголосив, що стаття F дозволяє державам тимчасово відступати від своїх зобов'язань у періоди війни чи надзвичайного стану настільки, наскільки це конче необхідно, а стаття G дає можливість запроваджувати передбачені законом та необхідні в демократичному суспільстві обмеження для захисту національної безпеки та інших легітимних інтересів.

Комітет зазначає, що періоди надзвичайного стану регулюються Конституцією. Крім того, стаття 54 Закону про оборону конкретно передбачає призов до військової служби (все ще на добровільних засадах) під час надзвичайного стану, а стаття 71(1) передбачає, що кожна особа, призвана відповідно до статті 54, після закінчення періоду надзвичайного стану повинна бути звільнена з військової служби з усією можливою швидкістю. Комітет вважає, що збройні сили можна вважати службою першої необхідності та що під час надзвичайного стану держави мають широку свободу дій щодо їхнього функціонування (п. 62).

З огляду на викладені вище міркування та враховуючи, що обмеження на звільнення зі Збройних сил Ірландії під час надзвичайного стану передбачене законом з достатньою чіткістю, переслідує законну мету і може вважатися необхідним у демократичному суспільстві з міркувань національної безпеки, Комітет вважає, що ситуація є сумісною з Хартією (п. 63).

► Висновок

Європейський комітет з соціальних прав, всебічно оцінивши нормативне регулювання звільнення зі Збройних сил Ірландії, умови застосування механізму звільнення шляхом викупу та обмеження, що діють під час надзвичайного стану, дійшов висновку, що оскаржувана EUROMIL відсутність спеціальної законодавчої підстави для звільнення за переконаннями совісті сама по собі не становить порушення статті 1§2 Хартії, оскільки Хартія не гарантує окремого права на відмову від військової служби, а ірландське законодавство фактично забезпечує реальні можливості залишити військову службу.

Комітет визнав пропорційними та розумними фінансові умови звільнення шляхом викупу, максимальний 90-денний строк реалізації такого звільнення та обмеження, що застосовуються під час надзвичайного стану, оскільки вони передбачені законом,

мають легітимну мету в інтересах національної безпеки та не становлять надмірного втручання у свободу вибору чи залишення професії. Скарга в частині статті 26§2 була визнана необґрунтованою через відсутність доказів будь-яких утисків чи приниження гідності військовослужбовців. Загалом Комітет констатував, що ситуація в Ірландії відповідає вимогам Хартії, і 13 голосами проти 1 постановив, що порушення статті 1§2 немає.

Окремо також проаналізуємо і рішення, яке стосується служби, альтернативній військовій.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою Ради квакерів у європейських справах (QCEA) проти Греції (скарга №8/2000) від 25 квітня 2001 року²

► Фабула справи

Рада квакерів у європейських справах оскаржила перед Європейським комітетом з соціальних прав норми Закону Грецької Республіки №2510/1997, які регулюють альтернативну цивільну службу для осіб, що відмовляються від військової служби за переконаннями совісті. На думку скаржника, законодавство встановлює надмірно тривалу альтернативну службу — до 39 місяців, що на 18 місяців більше, ніж строк звичайної військової служби. Це, на переконання QCEA, має каральний характер і фактично позбавляє осіб, які відмовилися від військової служби, можливості реалізувати право заробляти на життя за допомогою вільно обраної професії. Додатково оскаржувалися складна процедура подання заяви, обмеження щодо місця проходження служби, надмірні вимоги до робочого часу, низьке матеріальне забезпечення та ризик втрати статусу особи, яка відмовилася від військової служби, у разі участі у профспілковій діяльності чи страйках.

Уряд Греції наполягав, що норми про альтернативну службу не підпадають під дію статті 1§2 Хартії, оскільки стосуються виконання військового обов'язку, а не трудових відносин. Проте Європейський комітет з соціальних прав визнав, що хоча сама по собі альтернативна служба не є примусовою або обов'язковою працею, її надмірна тривалість становить непропорційне обмеження права особи вільно залишати або обирати професію.

► Позиція Комітету

Комітет насамперед уточнює, що скарга стосується лише альтернативної цивільної служби (п. 18). Водночас він підкреслює, що сам факт запровадження альтернативної служби є позитивним кроком і відповідає Рекомендації R(87)8 Комітету міністрів Ради Європи (п. 19). Це важливий елемент: Комітет критикує не саму ідею альтернативної служби, а лише її умови.

Комітет підтверджує, що стаття 1§2 Хартії покликана «ефективно захищати право працівника заробляти на життя за вільно обраною професією» й охоплює заборону примусової або обов'язкової праці, а також будь-яких форм дискримінації у сфері

² Повідомлення здійснено 27 квітня 2001 р., публікація Рішення — 28 серпня 2001 р.

зайнятості (§20). Альтернативна служба сама по собі не є трудовими відносинами, але може обмежувати можливість особи працювати, а тому може підпадати під сферу дії статті.

Уряд Греції стверджував, що альтернативна служба не є «роботою за вільно обраною професією», а лише способом виконання військового обов'язку, тому не може розглядатися як сфера, де можливе порушення ст. 1§2 Хартії (п. 21).

Комітет частково погоджується, підкреслюючи, що сама по собі вимога проходити цивільну службу замість військової не є примусовою або обов'язковою працею згідно зі статтею 4§3(b) Європейської конвенції з прав людини (п. 22). Однак ключовим є висновок, що хоча цивільна служба не є працею у класичному сенсі, її тривалість і умови можуть порушувати свободу обирати професію, якщо вони створюють непропорційні обмеження (п. 23).

Комітет погоджується, що альтернативна служба може бути дещо тривалішою за військову, оскільки є менш обтяжливою (п. 24). Це є проявом «межі розсуду» держав. Однак у цьому випадку різниця є надмірною: альтернативна служба може тривати до 39 місяців, тоді як звичайна військова служба — 18-21 місяць або навіть 3-12 місяців у скороченому варіанті (п. 25).

Комітет прямо зазначає, що додаткові 18 місяців фактично позбавляють осіб, які відмовилися від військової служби, можливості заробляти на життя за допомогою вільно обраної професії: «ці додаткові 18 місяців ... не є розумними ... і становлять непропорційне обмеження» (п. 25).

Оскільки вже тривалість служби є несумісною зі статтею 1§2, Комітет вирішує не оцінювати інші умови, зокрема робочий час, оплату, обмеження щодо місця проходження служби та санкції (п. 26).

► Висновок

Комітет дійшов висновку, що додаткові 18 місяців служби є необґрунтованими і несумісними зі ст. 1§2 Хартії, тому шістьма голосами проти трьох постановив про порушення Грецією своїх міжнародних зобов'язань за Хартією.

Аналіз рішень Європейського комітету з соціальних прав у справах EUROMIL проти Ірландії та QCEA проти Греції демонструє послідовний підхід Комітету: держави мають широкі повноваження у сфері військової та альтернативної служби, однак ці повноваження не можуть перетворюватися на непропорційні обмеження свободи особи вільно обирати або залишати професію, гарантованого ст. 1§2 Хартії.

Колективні права військовослужбовців

Аналіз практики Європейського комітету з соціальних прав дозволяє виокремити послідовний і водночас диференційований підхід Комітету до застосування статей 5 та 6 Європейської соціальної хартії (переглянутої) щодо військовослужбовців, поліцейських та державних службовців.

По-перше, Комітет послідовно виходить з того, що право на свободу об'єднання (стаття 5 Хартії) та право на колективні переговори (стаття 6) є фундаментальними соціальними правами, від яких залежить ефективне здійснення інших гарантій Хартії. Водночас ці права не є абсолютними, особливо у сферах, пов'язаних із національною безпекою, військовою дисципліною та функціонуванням державної служби.

По-друге, у справах, які стосуються збройних сил, Комітет визнає ширші межі розсуду держав. Він допускає істотні обмеження профспілкових прав, зокрема абсолютну заборону права на страйк (стаття 6§4), за умови, що такі обмеження:

- передбачені законом;
- мають легітимну мету (захист національної безпеки, громадського порядку);
- є необхідними та пропорційними в демократичному суспільстві.

Водночас Комітет чітко наголошує, що навіть у військовому контексті неприпустимим є повне придушення свободи об'єднання, зокрема шляхом загальної заборони професійних асоціацій або їхньої ізоляції від національного соціального діалогу.

По-третє, щодо поліції та органів із подвійною (цивільно-військовою) природою, таких як Національна жандармерія Франції, Комітет застосовує функціональний підхід. Вирішальним є не формальний статус, а характер виконуваних завдань. Якщо орган фактично виконує поліцейські функції, повне позбавлення профспілкових прав є несумісним із Хартією.

По-четверте, у контексті колективних переговорів (стаття 6§1-2 Хартії) Комітет проводить чітке розмежування між формальним існуванням консультативних механізмів та їхньою реальною здатністю впливати на визначення умов праці. Майже в усіх розглянутих справах ключовим критерієм є наявність хоча б одного ефективного механізму, який дозволяє представницьким організаціям не лише брати участь у процесі на стадії «заслуховування», але й реально впливати на результат переговорів, зокрема щодо оплати праці.

По-п'яте, у справі CGS та FLP проти Італії Комітет демонструє більш стриманий підхід, визнаючи, що в державному секторі держава як роботодавець має право раціоналізувати переговорний процес, обмежуючи участь у додаткових переговорах профспілок, які не підписали базову національну угоду, за умови збереження загальної можливості представництва інтересів працівників. У цьому контексті пріоритет надано ефективності та керованості системи, а не максимальному плюралізму.

У підсумку, практика Європейського комітету з соціальних прав формує збалансовану модель: з одного боку, визнається легітимність спеціальних обмежень для військової

служби та державного сектору; з другого — чітко окреслюється «червона лінія», за якою обмеження перетворюються на фактичне позбавлення змісту прав, гарантованих Хартією.

Ця практика особливо релевантна для України в умовах воєнного стану та масштабної участі громадян у військовій службі, територіальній обороні й публічному секторі, оскільки дозволяє поєднати вимоги національної безпеки з дотриманням європейських стандартів соціальних прав.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою Європейської організації військових асоціацій та профспілок (EUROMIL) проти Португалії (скарга №199/2021) від 11 вересня 2024 року³

► Фабула справи

У колективній скарзі Європейська організація військових асоціацій та профспілок стверджувала, що в Португалії професійні військові асоціації позбавлені можливості реалізовувати профспілкові права і відповідно вести колективні переговори для захисту економічних і соціальних інтересів своїх членів, що, на думку скаржника, становить порушення статті 5 Європейської соціальної хартії (переглянутої) (п. 2). EUROMIL також заявляла, що держава «не сприяє спільним консультаціям або добровільним механізмам переговорів» із метою врегулювання умов праці шляхом укладання колективних угод між військовими асоціаціями та Міністерством національної оборони як роботодавцем. Крім того, вона «забороняє військовим асоціаціям як організаціям працівників здійснювати право на страйк» — що, на переконання скаржника, порушує статті 6§1,2 та 4 Хартії (п. 2). Додатково EUROMIL стверджувала, що така заборона профспілкових прав військовослужбовців «не є необхідною чи доцільною» у розумінні статті G Хартії (п. 2).

► Позиція Комітету

Стаття 5 Хартії

Комітет виходив із того, що стаття 5 гарантує право усіх працівників та роботодавців на свободу об'єднання в національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (стаття 5, частина I, п. 39). Частина II статті 5 передбачає, що держави зобов'язуються забезпечити, аби «національне законодавство не було таким, що обмежує цю свободу, і не застосовувалося таким чином, щоб обмежувати її», водночас застерігаючи, що «принцип, який регулює застосування цих гарантій до членів збройних сил, та міра, у якій вони застосовуються до осіб цієї категорії, визначаються національним законодавством або нормативно-правовими актами» (п. 39). Межі будь-яких обмежень визначає стаття G Хартії, відповідно до якої права «не підлягають жодним обмеженням... за винятком тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві...», а також «обмеження... не можуть застосовуватися для будь-яких інших цілей, крім тих, для яких вони були передбачені» (п. 39).

³ Повідомлення здійснено 11 вересня 2024 р., публікація Рішення — 6 березня 2025 р.

У своїй оцінці Комітет визнав, що стаття 5 дозволяє державам-учасникам встановлювати обмеження на право членів збройних сил на об'єднання і надає їм «широкий простір для розсуду» за умови дотримання критеріїв, визначених статтею G (п. 50). Водночас він визначив принципову межу, яка не дозволяє «доходити до повного придушення права на організацію, такого як загальна заборона професійних об'єднань профспілкового характеру та приєднання таких об'єднань до національних федерацій/конфедерацій» (п. 50). Комітет додатково наголосив, що члени збройних сил, яких може бути позбавлено свободи об'єднання, «повинні бути визначені в обмежувальний спосіб», а «повне придушення права на об'єднання... не є заходом, необхідним у демократичному суспільстві для захисту... національної безпеки» (п. 51).

Особливої ваги Комітет надав питанню інституційної спроможності військових представницьких асоціацій, зазначивши, що «повна заборона на членство в національних організаціях працівників не є необхідною або пропорційною», а тому «не відповідає умовам, встановленим статтею G», зокрема у випадках, коли таке обмеження «фактично позбавляє представницькі асоціації ефективного засобу ведення переговорів щодо умов працевлаштування від імені своїх членів» (п. 52).

Комітет установив, що Португалія формально «дозволяє членам збройних сил створювати професійні асоціації та вступати до них» і що такі асоціації існують, але вони «підлягають певним обмеженням» (п. 53). Далі Комітет звернув увагу на структуру правового регулювання в Португалії: хоча стаття 270 Конституції «не обмежує право на організацію та створення профспілок, але дозволяє обмежувати його законами», конкретні правові положення «не тільки обмежують, а й повністю забороняють військовослужбовцям створювати об'єднання профспілкового характеру» (п. 54). Крім того, відповідно до статті 16а Декрету-закону №90/2015 (зі змінами), який є ключовим законом, який регулює статус військових у Португалії, військовослужбовці можуть створювати професійні асоціації для представлення інтересів «на інституційній, соціальній, етичній або соціально-професійній основі», але «оскільки права профспілок не зазначено в цьому положенні, такі права не визнаються» (п. 55).

У підсумку Комітет дійшов висновку, що хоча стаття 5 у поєднанні зі статтею G допускає «певні межі розсуду», «міра обмежень... які не дозволяють створювати об'єднання з профспілковими прерогативами, не відповідає статті 5 і виходить за межі умов, установлених статтею G» (п. 57). Отже, Комітет визнав порушення статті 5 Хартії, оскільки застосовані обмеження є непропорційними і не відповідають необхідним критеріям статті G (п. 58).

Стаття 6§1 Хартії

Стаття 6§1 Хартії гарантує, що «Усі працівники та роботодавці мають право на колективні переговори», а держави «з метою забезпечення ефективного здійснення права на колективні переговори» зобов'язуються, зокрема, «сприяти проведенню спільних консультацій між працівниками та роботодавцями» (стаття 6§1, п. 59). Розкриваючи зміст цього обов'язку, Комітет підкреслює, що консультації мають охоплювати «усі питання, що становлять взаємний інтерес», і прямо наводить перелік типових сфер такого інтересу: «охорона здоров'я та безпека, умови праці, професійне навчання, питання продуктивності, економічні та соціальні питання — зокрема

економічна ситуація, робочий час, соціальне страхування, соціальне забезпечення тощо» (п. 66). Важливо, що ці консультації не обмежуються приватним сектором: вони «повинні охоплювати як приватний, так і державний сектори, включно з державною службою» (п. 66). У підсумку Комітет формулює загальний підхід: стаття 6§1 тлумачиться як така, що вимагає від держав «вживати позитивних заходів для заохочення консультацій між профспілками та організаціями роботодавців» (п. 66).

Далі Комітет зіставляє цей стандарт із аргументами скаржника. Він бере до уваги твердження EUROMIL про те, що положення національного закону щодо консультацій не дотримуються на практиці, але фіксує ключовий процесуальний момент: EUROMIL не надає доказів на підтвердження цього аргументу, лише посилається на Закон №108/91 про Економічну та соціальну раду, у якому представників військовослужбовців не визначено як соціальних партнерів, і не розвиває далі свою аргументацію щодо порушення статті 6§1 (п. 67). Водночас Комітет прямо формулює вимогу до моделі участі військових: «військові асоціації повинні бути визнані соціальними партнерами і мати можливість належним чином брати участь у соціальному діалозі та консультаціях» (п. 68). Тому Комітет доходить висновку, що Закон №108/91 «не відповідає вимогам статті 6§1 Хартії» (п. 68). Комітет робить принциповий крок: він не зупиняється на «дефекті» окремого нормативного акта, а «оцінює статтю 6§1 у ширшому контексті, а саме з урахуванням розвитку соціального діалогу на практиці» (п. 68).

Саме практичний вимір є визначальним. Комітет зазначає, що питання взаємного інтересу «регулюються нещодавно ухваленими нормативними актами» — Декретом-законом №90/2015 (Статут збройних сил), зі змінами, внесеними Законом №10/2018 (п. 69). Крім того, він ураховує надані урядом дані, за якими «на практиці кількість консультацій із військовими асоціаціями у 2022 році збільшилася» порівняно з 2017-2021 роками (п. 69). На цій основі Комітет доходить висновку, що «вдосконалення чинних механізмів консультацій, які надають військовим асоціаціям можливість вести діалог із представниками уряду, відповідає статті 6§1 Хартії» (п. 69), а тому «порушення статті 6§1 Хартії не відбулося» (п. 70).

Стаття 6§2 Хартії

Розглядаючи скаргу в контексті статті 6§2, Комітет виходить із того, що ця норма покладає на держави позитивний обов'язок: «за необхідності та доцільності сприяти створенню механізмів добровільних переговорів», зокрема для «регулювання умов праці за допомогою колективних угод» (п. 71, п. 80). Водночас Комітет визнає, що щодо збройних сил держави-учасниці можуть запроваджувати обмеження права на колективні переговори, але лише за умови дотримання критеріїв статті G Хартії — тобто якщо такі обмеження передбачено законом і вони є необхідними в демократичному суспільстві, зокрема з міркувань національної безпеки чи захисту суспільних інтересів (п. 81). Міра застосування механізмів колективних переговорів до державних службовців, включно з членами збройних сил, справді може визначатися законом, однак це не означає повного усунення таких осіб від будь-яких переговорних механізмів (п. 81, п. 83).

Комітет нагадує, що у своїй практиці він застосовує до статті 6§2 той самий підхід, що й у справах щодо поліції: ключовим є не формальний опис моделі, а встановлення

факту, чи мали представницькі організації реальну можливість впливати на визначення умов служби (п. 82). При цьому, навіть якщо «звичайні» колективні переговори для державних службовців обмежено або модифіковано законом, вони «зберігають право брати участь у будь-яких процесах, що мають безпосередній зв'язок із визначенням процедур, які до них застосовуються» (п. 83). Комітет прямо підкреслює, що «просте заслуховування сторони щодо заздалегідь визначеного результату» не відповідає вимогам статті 6§2; асоціація повинна мати можливість впливати на цей результат (п. 84). За умов, коли профспілкові права обмежуються з посиланням на статтю G, держава зобов'язана забезпечити принаймні «один ефективний механізм», який реально дозволяє досягати результатів переговорів «на користь працівників» (п. 84).

Застосовуючи ці принципи у контексті правового регулювання в Португалії, Комітет констатує, що хоча з військовими асоціаціями проводяться консультації (у розумінні статті 6§1), вони «не беруть безпосередньої участі в переговорах із метою регулювання умов праці», як того вимагає стаття 6§2 (п. 85). Це означає, що в системі відсутній механізм, за допомогою якого «загальні питання, пов'язані з умовами служби в Збройних силах, ефективно обговорюються» (п. 85). Аргумент уряду про те, що відповідні обмеження було ухвалено парламентом, Комітет визнає недостатнім: держава не надала переконливих обґрунтувань, що усунення збройних сил від «справжніх колективних переговорів» є необхідним для захисту суспільних інтересів чи національної безпеки, як це передбачено статтею G (п. 86).

З огляду на мету механізму, гарантованого статтею 6§2, Комітет доходить висновку, що Португалія «не забезпечує достатнього доступу асоціацій, які представляють військовослужбовців, до участі в колективних переговорах», який дозволив би ефективно відстоювати їхні інтереси (п. 87). За цих обставин Комітет визнає наявність порушення статті 6§2 Хартії (п. 88).

Стаття 6§4 Хартії

Розглядаючи скаргу в контексті статті 6§4 Хартії, Комітет насамперед нагадує про принциповий зв'язок між правом на страйк і правом на колективні переговори. Він виходить із того, що право на страйк розглядається як «нерозривно пов'язане з правом на колективні переговори в розумінні статті 6§2», оскільки воно є «найефективнішим засобом досягнення сприятливого результату в межах переговорного процесу» і має «особливе значення для профспілок» (п. 94). Саме тому будь-які обмеження цього права можуть бути сумісними з Хартією лише за умови суворого дотримання вимог статті G: вони повинні бути встановлені законом, мати легітимну мету та бути об'єктивно необхідними в демократичному суспільстві, тобто пропорційними поставленій меті (п. 94).

Комітет констатує, що право на страйк для військовослужбовців заборонене на конституційному та законодавчому рівнях, зокрема статтею 270 Конституції Португалії, а також відповідними положеннями профільних законів (п. 95). Оцінюючи таку абсолютну заборону, Комітет виходить із того, що «межа розсуду», надана державам щодо права на страйк військовослужбовців, є ширшою, ніж у випадку поліції (п. 96). Водночас у своїх рішеннях Комітет проводить певні паралелі між цими двома категоріями, беручи до уваги різноманітність правових підходів у Європі та «зростаючу тенденцію до визнання права збройних сил на страйк» (п. 96).

Водночас Комітет нагадує, що навіть у справах щодо поліції абсолютна заборона права на страйк може визнаватися сумісною зі статтею 6§4 лише за наявності вагомих підстав, тоді як менш інтенсивні обмеження — щодо способу та форми страйкових дій — можуть бути достатніми (п. 96-97). У своїх рішеннях Комітет уже зазначав, що держави повинні обґрунтовувати, чому необхідною в конкретному національному контексті є саме абсолютна заборона, а не обмеження менш суворого характеру (п. 97).

Крім того, Комітет послідовно визнає, що обмеження права на страйк для членів збройних сил можуть відповідати Хартії, якщо вони відповідають вимогам статті G, зокрема якщо спрямовані на захист суспільних інтересів та національної безпеки (п. 98). Посилаючись на рішення у справі EUROMIL проти Ірландії, Комітет нагадує, що абсолютна заборона права на страйк для військовослужбовців може бути виправданою з огляду на «специфічний характер завдань, що виконуються членами збройних сил», їхню діяльність в умовах військової дисципліни та ризик того, що страйкові дії можуть «порушити операції таким чином, що це загрожуватиме національній безпеці» (п. 99). У цьому зв'язку Комітет також звертає увагу, що «більшість держав Ради Європи забороняють членам збройних сил страйкувати», хоча в окремих державах такі заборони відсутні (п. 99).

Окремо Комітет підкреслює, що право на страйк не є єдиним інструментом захисту інтересів працівників у переговорному процесі: Хартія передбачає й альтернативні механізми, зокрема ті, що впливають зі статті 6§3 (п. 100). Беручи до уваги ці міркування, а також подібність ситуації в Португалії до випадків, які вже були предметом оцінки в попередніх рішеннях, Комітет доходить висновку, що абсолютна заборона права на страйк для членів Збройних сил у Португалії є пропорційною законній меті та не становить порушення статті 6§4 Хартії (п. 101).

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* проти Італії (скарга №140/2016) від 22 січня 2019 року⁴

► Фабула справи

Скарга Загальної італійської конфедерації праці була зареєстрована 17 листопада 2016 року. CGIL стверджувала, що члени Фінансової гвардії (*Guardia di Finanza*) не користуються профспілковими правами, а це становить порушення статей 5, 6§1, 6§2 та 6§4 Європейської соціальної хартії (переглянутої). За позицією скаржника, Італія:

- порушує статтю 5, бо забороняє членам Фінансової гвардії створювати професійні профспілки або вступати до інших профспілок;
- порушує статтю 6§1, бо не сприяє спільним консультаціям між членами Фінансової гвардії та роботодавцем;
- порушує статтю 6§2, бо не забезпечує механізмів добровільних переговорів для регулювання умов праці колективними угодами;
- порушує статтю 6§4, бо забороняє членам Фінансової гвардії реалізовувати право на страйк.

⁴ Повідомлення здійснено 6 лютого 2019 р., публікація Рішення — 7 червня 2019 р.

У «попередніх зауваженнях» Комітет фіксує важливу зміну національного права — рішення Конституційного суду №120/2018, яким було визнано неконституційною частину заборони військовослужбовцям створювати профспілки. Суд постановив, що формула «військовослужбовці не можуть створювати профспілки або вступати до інших профспілок» повинна читатися так: «військовослужбовці можуть створювати профспілки на умовах та з обмеженнями, передбаченими законом; вони не можуть вступати до інших профспілок» (п. 38). Водночас імплементаційний закон ще не було прийнято (п. 39), а Комітет наголосив, що оцінює правову ситуацію на день ухвалення рішення по суті і врахує наслідки рішення №120/2018 (п. 40).

Щодо правового статусу Фінансової гвардії Комітет зазначив, що це «військова поліція» з компетенцією у фінансово-економічній сфері (п. 41), яка є «невід’ємною частиною збройних сил держави та правоохоронних органів», а її члени підлягають військовій дисципліні та військовій кримінальній відповідальності (п. 41). Підпорядкування є змішаним: загалом — міністру економіки та фінансів, під час підтримання громадського порядку — міністру внутрішніх справ, а у військових операціях — міністру оборони (п. 42).

Статті 5 та 6 Хартії

(а) Створення профспілок: проблема «попереднього схвалення»

Комітет визнав ключовим те, що створення об’єднань військовослужбовців (і фактично — військових профспілок) в Італії підлягало попередньому схваленню міністра оборони відповідно до ст. 1475(1) Військового кодексу: «створення об’єднань або клубів між військовослужбовцями підлягає попередньому схваленню міністром оборони» (п. 80). У своєму рішенні №120/2018 Конституційний суд Італії поширив цю вимогу і на військові профспілки, додаючи вимоги до статутів щодо демократії, нейтральності, а також перевірки структури, функціонування та фінансування (п. 80).

Комітет натомість нагадує, що профспілки мають право на вільну організацію без попереднього дозволу, а формальності (декларація/реєстрація) мають бути простими. Водночас має існувати судовий контроль для захисту від свавільної відмови (п. 82). Він допускає обов’язкову реєстрацію, але лише за наявності належного адміністративного та судового захисту (п. 82). У цій справі Комітет підкреслив саме відсутність ефективних засобів захисту: «враховуючи... попереднє схвалення... та... відсутність адміністративних та судових засобів захисту проти довільної відмови в реєстрації», обмеження є «надмірним» і становить порушення статті 5 (п. 83).

(б) Свобода вступати до інших профспілок: непропорційність повної заборони

Питання членства Комітет аналізує як «другу гарантію» права на об’єднання: свободу вступу/невступу та право організацій створювати федерації й приєднуватися до них (п.п. 84-85). В Італії діяла заборона для членів Фінансової гвардії вступати до інших профспілок (п. 86, п. 91).

Комітет підтвердив підхід, що норми, які повністю обмежують свободу об’єднання поліції (заборона створювати власні профспілки або вступати до профспілок за вибором, або примус до «профспілок, встановлених законом»), є несумісними з положеннями Хартії (п. 87). Далі він сформулював «сутність» права на об’єднання: право кожного члена поліції вступати або не вступати та право асоціацій/профспілок

приєднуватися до національних/міжнародних організацій (п. 88). Заборону вступу для членів Фінансової гвардії він визнав непропорційною, бо вона «позбавляє... ефективного засобу відстоювання... економічних і соціальних інтересів» і тому «не є необхідною в демократичному суспільстві» (п. 88). Звідси — порушення статті 5 у варіанті функціональної еквівалентності Фінансової гвардії поліції (п. 89).

У частині, де Фінансова гвардія розглядається як функціонально еквівалентна збройним силам, Комітет наголосив: категорії військовослужбовців, які можуть бути законно виключені з-під дії статті 5, мають бути чітко й обмежено окреслені, а «повне придушення права... на організацію... не є заходом, необхідним у демократичному суспільстві» (п. 92). Він також прямо повторив аргумент про «ефективний засіб переговорів» і необхідність можливості вступу до профспілки за вибором та приєднання профспілок до національних/міжнародних організацій (п. 92-93). Комітет дійшов висновку про порушення статті 5 і за цим аспектом (п. 93). Узагальнюючи, Комітет зазначив, що Військовий кодекс обмежує статтю 5 так, що це не є необхідним для національної безпеки відповідно до статті G, тому є порушення щодо членів Фінансової гвардії «незалежно від цивільного чи військового характеру» їхніх завдань (п. 98).

Стаття 6§1 Хартії

Комітет вказав на принципову відмінність від статті 5: у статті 6 немає положень, які надавали б державам право встановлювати обмеження для поліції чи збройних сил; отже, будь-які обмеження мають відповідати вимогам статті G (п. 105). Оскільки у тексті статті 6 немає поділу між поліцією та збройними силами, Комітет не став окремо диференціювати цивільний/військовий характер Фінансової гвардії щодо 6§1 (п. 105).

Комітет повторив, що держави повинні вживати позитивних заходів для заохочення консультацій у спільних органах, де сторони представлені «на рівних засадах», і що такі консультації не виникають спонтанно: держава має створити постійні механізми для обговорення питань взаємного інтересу (п. 106).

Комітет докладно описав систему представництва (базові та проміжні органи і центральний орган COCER) та їхні повноваження щодо висновків, рекомендацій і запитів (п. 109-112). Він дійшов висновку, що представницькі органи «можуть брати участь у консультаціях щодо законодавчих та нормативних положень» соціально-економічного змісту (п. 113) і що «існують механізми для проведення консультацій» із питань професійного життя, які дозволяють обговорення з роботодавцем «питань, що становлять взаємний інтерес», а це відповідає статті 6§1 (п. 113). Висновок: порушення 6§1 не встановлено (п. 115).

Стаття 6§2 Хартії

Комітет знову наголосив, що стаття 6 не містить положень, які дозволяли б державам запроваджувати обмеження для поліції чи збройних сил (п. 123). Згідно зі статтею 6§2 держави повинні «за необхідності та в разі доцільності» сприяти створенню механізмів добровільних переговорів щодо регулювання умов праці (п. 124).

Ключовим є тест реальності переговорів. Комітет підкреслив, що:

- «просто заслуховування... щодо заздалегідь визначеного результату» не відповідає вимогам статті 6§2;
- необхідні регулярні консультації «протягом усього процесу» встановлення умов праці з можливістю реально впливати на результат;
- коли профспілкові права обмежені, має залишатися принаймні один ефективний механізм переговорів;
- механізм повинен реально давати шанс досягти «результату, вигідного для працівників» (п. 125).

У цій справі Комітет визнав, що закон передбачає процедуру консультацій перед ухваленням президентського указу, який регулює оплату та умови праці (п. 130). Водночас він наголосив на нестачі доказів реальної переговорності: було «мало інформації» про те, як процедура забезпечує «значущі переговори, а не просто слухання», немає прикладів регулярних зустрічей із міністрами чи їхніми представниками, а також відсутні дані про кінцеві результати (п. 130). Також Комітет критично оцінив строк у п'ять днів, відведений для зауважень COCER до «схеми», оскільки він не має ознак реальних переговорів і є лише консультацією (п. 131). Було встановлено, що ця процедура «не є розумною альтернативою процесу переговорів», а також те, що існують сфери умов служби (навчання, ієрархічні відносини, розстановка персоналу), які повністю вилучено з компетенції представницьких органів (п. 132). Отже, представницькі органи «не мають засобів для ефективного ведення переговорів» щодо умов праці й оплати, що становить порушення статті 6§2 (п. 133).

Стаття 6§4 Хартії

Комітет нагадав базову доктрину, що право на страйк нерозривно пов'язане з правом на колективні переговори і є найефективнішим засобом досягнення результату, тому має особливе значення для профспілок (п. 143). Він також підкреслив, що скасування права на страйк торкається одного з основних елементів права на колективні переговори і що без цього елемента право втрачає свою суть і ефективність (п. 144).

Комітет зазначив, що стаття 6§4 не проводить відмінностей між приватним і державним секторами та не розмежує поліцію і збройні сили, на відміну від статті 5, яка передбачає таке розмежування, тому він має забезпечити повне виконання цієї норми (п. 145). Водночас Комітет нагадав, що обмеження для збройних сил можуть бути такими, що відповідають Хартії у частині положень статті G (законність, легітимна мета, необхідність і пропорційність) (п. 145).

У конкретному аналізі Комітет визнав, що заборону страйку передбачено законом (ст. 1475(4)) та що вона має легітимні цілі (захист прав і свобод інших осіб, громадського порядку, з огляду на місії Фінансової гвардії) (п. 149). Водночас ключовим є питання пропорційності. Комітет звернувся до підходу Міжнародної організації праці: якщо право на страйк обмежене чи заборонене, працівникам має бути надано адекватний захист, що компенсує це обмеження (п. 150), зокрема через належні, неупереджені та швидкі процедури примирення й арбітражу, що здійснюються без затримок (п. 150).

Комітет оцінив аргумент уряду про необхідність абсолютної заборони страйку для збереження оперативного командування в екстремальних ситуаціях, але «не вважає

його необхідною підставою» у світлі статті G (п. 152). Він прямо назвав можливі компенсаторні заходи: запровадження мінімальних послуг у разі страйку в оборонному секторі або інші механізми, зокрема «ефективна і регулярна процедура переговорів на найвищому рівні... не тільки щодо матеріальних умов і заробітної плати, але й щодо організації праці», або «процедура примирення чи арбітражу» (п. 152). Далі Комітет встановив, що в Італії мінімальні послуги в секторі оборони чи громадської безпеки не організовуються, а також що у цій справі він уже визнав порушення статті 6§2 через неефективність колективних переговорів для членів Фінансової гвардії (п. 152 із посиланням на §133). Отже, за відсутності компенсаторних заходів абсолютна заборона страйку є непропорційною й не є необхідною в демократичному суспільстві, тому Комітет встановив порушення статті 6§4 (п. 152-153)

► Висновок

Із цих причин Комітет дійшов висновку: 9 голосами проти 2 встановлено порушення статті 5 Хартії; одноголосно встановлено, що порушення статті 6§1 Хартії немає; одноголосно встановлено порушення статті 6§2 Хартії; 9 голосами проти 2 встановлено порушення статті 6§4 Хартії.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою Європейської ради профспілок поліції (CESP) проти Франції (скарга № 101/2013) від 27 січня 2016 року⁵

► Фабула справи

CESP стверджувала, що у Франції офіцери, унтерофіцери та добровольці Національної жандармерії мають військовий статус і відповідно позбавлені профспілкових прав, що становить порушення статті 5 (право на створення та діяльність професійних об'єднань) та статті 6 (право на колективні переговори) Європейської соціальної хартії (переглянутої). Скарга охоплювала як період до 30 липня 2015 року, коли діяла загальна заборона професійних об'єднань профспілкового характеру, так і ситуацію після законодавчої реформи, запровадженої законом №2015-917.

► Позиція Комітету

Комітет зосередив аналіз на ключовому питанні: чи може Національна жандармерія вважатися поліцією або збройними силами у контексті застосування статей 5 і 6 Хартії та які правові наслідки має така кваліфікація.

Стаття 5

Цивільний або військовий характер Національної жандармерії

Комітет нагадав, що він визнає допустимою відмову у правах, гарантованих статтею 5 Хартії, лише щодо персоналу, «відповідального за національну оборону, якщо такі особи мають військовий статус і виконують військові завдання» (п. 54). Водночас він підкреслив, що не обмежується формальною класифікацією в національному праві, а оцінює реальний характер виконуваних завдань (п. 56).

⁵ Повідомлення здійснено 3 березня 2016 р., публікація Рішення — 4 липня 2016 р.

Комітет установив, що відповідно до Кодексу внутрішньої безпеки та Кодексу оборони Національна жандармерія є частиною збройних сил, а її члени мають військовий статус (п. 55). Проте аналіз фактичних функцій показав, що «у майже всіх випадках... члени жандармерії виконують завдання, які не є військовими, а мають цивільний характер» (п. 57), оскільки йдеться про підтримання громадського порядку, проведення кримінальних розслідувань та інші поліцейські функції.

Водночас Комітет визнав, що жандармерія виконує також обмежене коло завдань військового характеру, зокрема участь в операціях збройних сил, та забезпечує охорону ядерних об'єктів (п. 58). Саме тому він сформулював ключовий підхід у справі:

«Національна жандармерія може бути функціонально еквівалентною або поліції, або збройним силам, залежно від покладених обов'язків, структури підпорядкування та виконуваних завдань» (п. 59).

Право на створення та діяльність професійних об'єднань, коли жандармерія функціонально еквівалентна поліції

У ситуаціях, коли жандармерія виконує цивільні поліцейські функції, Комітет застосував друге речення статті 5 Хартії та нагадав, що право поліцейських на створення та діяльність професійних об'єднань може бути обмежене, але не може бути повністю скасоване (п. 62). Він підкреслив, що поліцейські повинні мати можливість «створювати справжні організації або приєднуватися до них для захисту своїх матеріальних і моральних інтересів» та користуватися «більшістю профспілкових прерогатив» (п. 62).

Комітет дійшов висновку, що загальна заборона професійних об'єднань профспілкового характеру, передбачена статтею L4121-4 Кодексу оборони до 30 липня 2015 року, суперечила цим вимогам. Він зазначив, що аргументи уряду щодо дисципліни та лояльності не можуть виправдати повного скасування свободи об'єднань, оскільки «досягнення таких цілей [...] не потребує повного скасування права на об'єднання» (п. 64).

Відповідно Комітет визнав, що було порушено статтю 5 Хартії, коли Національна жандармерія була функціонально еквівалентна поліції (п. 65, п. 79).

Після законодавчої реформи 2015 року Комітет визнав, що створення національних професійних асоціацій військовослужбовців (APNM) формально відповідає статті 5 Хартії (п. 67-68). Однак він установив, що низка обмежень — зокрема надмірні вимоги до статутів, відсутність ефективних адміністративних і судових засобів захисту, а також недостатній захист від репресій — продовжують обмежувати право на створення та діяльність професійних об'єднань «у спосіб, який не є необхідним у демократичному суспільстві» (п. 70-78).

Право на створення та діяльність професійних об'єднань, коли жандармерія функціонально еквівалентна збройним силам

Коли жандармерія виконує військові завдання, Комітет застосував третє речення статті 5 Хартії, яке надає державам значно ширші межі регулювання, включно з можливістю обмеження або навіть скасування права на створення та діяльність професійних об'єднань (п. 81). Проте навіть у цьому випадку такі обмеження повинні відповідати вимогам статті G Хартії.

Комітет підкреслив, що «саме по собі скасування права на організацію не є заходом, необхідним у демократичному суспільстві» (п. 85). Тому загальна заборона професійних об'єднань, яка діяла до 30 липня 2015 року, порушувала статтю 5 Хартії навіть у тій частині, яка стосувалася функціонально військових завдань (п. 86-87).

Після реформи 2015 року Комітет визнав, що обмеження, які застосовуються до APNM у випадках, коли жандармерія є функціонально еквівалентною збройним силам, є сумісними зі статтею G Хартії, і тому порушення статті 5 не встановлено (п. 92-93).

Стаття 6 Хартії

Комітет наголосив, що стаття 6 Хартії не передбачає жодних винятків для поліції або збройних сил, а тому будь-які обмеження повинні відповідати статті G (п. 118). Він також зазначив, що на відміну від статті 5, застосування статті 6 не залежить від цивільного чи військового статусу відповідної категорії працівників (п. 118).

Стаття 6§1 Хартії

Щодо періоду до 30 липня 2015 року Комітет визнав, що у Франції існувала розгалужена система консультативних органів (Вища рада військової служби — Conseil Supérieur de la Fonction Militaire, CSFM; Рада військової служби жандармерії — Conseil de la Fonction Militaire de la Gendarmerie, CFMG та ін.), які забезпечували участь представників у консультаціях із міністерствами оборони та внутрішніх справ (п. 127). Попри критику їхньої ефективності Комітет дійшов висновку, що ці механізми були достатньо всеосяжними і відповідали статті 6§1 Хартії (п. 135-137).

Після реформи 2015 року Комітет також визнав, що залучення APNM до консультативних механізмів сприяє ефективнішому проведенню спільних консультацій і не призводить до порушення статті 6§1 (п. 147-148).

Стаття 6§2 Хартії

Щодо статті 6§2 Хартії Комітет зайняв значно критичнішу позицію. Він підкреслив, що консультативні органи, які діяли до 30 липня 2015 року, не мали жодних юридичних повноважень для участі у переговорах і тому «не могли вважатися механізмом добровільних переговорів» (п. 138).

Комітет відхилив аргументи уряду про загрозу військовому командуванню, наголосивши, що такі міркування «не є необхідними в розумінні статті G Хартії» (п. 141). Він прямо зазначив, що APNM повинні користуватися принаймні еквівалентними процедурами, які регулюють діяльність профспілок поліції (п. 141).

Після 30 липня 2015 року, попри певне розширення участі APNM у діалозі, Комітет встановив, що надмірні обмеження, пов'язані з основними принципами військової служби, позбавляють APNM можливості «ефективно представляти своїх членів у всіх питаннях, які стосуються їхніх матеріальних і моральних інтересів» (п. 149-150). Отже, ситуація не була приведена у відповідність до статті 6§2 Хартії (п. 151).

► Висновок

Комітет одностайно дійшов висновку, що було встановлено порушення статті 5 Хартії, коли Національна жандармерія функціонально еквівалентна поліції; водночас

порушення статті 5 Хартії не встановлено, коли Національна жандармерія функціонально еквівалентна збройним силам. Крім того, не встановлено порушення статті 6§1, водночас встановлено порушення статті 6§2 Хартії.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою Європейської організації військових асоціацій (EUROMIL) проти Ірландії (скарга №112/2014) від 12 вересня 2017 року⁶

► Фабула справи

EUROMIL стверджувала, що в Ірландії асоціації, які представляють військових (передусім Представницька асоціація військовослужбовців нижчих рангів Постійних сил оборони — PDFORRA і Представницька асоціація офіцерів — Representative Association of Commissioned Officers, RACO), не мають належних «профспілкових» прав. Скарга була зосереджена на трьох ключових блоках:

- стаття 5 — обмеження права на створення та діяльність професійних об'єднань через заборону приєднання військових асоціацій до національних об'єднань працівників (Ірландського конгресу профспілок — ICTU);
- стаття 6§2 — відсутність реального доступу до переговорів щодо оплати праці й основних умов служби (військових майже усунуто з «національних» переговорів);
- стаття 6§4 — абсолютна заборона страйків для військовослужбовців.

► Позиція Комітету

Стаття 5 Хартії

Комітет зазначає, що хоча третє речення статті 5 Хартії традиційно тлумачилося як таке, що дозволяє державам-учасницям «обмежувати і навіть повністю скасовувати свободу об'єднання для членів збройних сил», подальший розвиток міжнародних стандартів зумовлює необхідність переосмислення цього підходу. З урахуванням правил тлумачення міжнародних договорів, закріплених у статті 31 Віденської конвенції, Комітет вважає, що стаття 5 Хартії варто тлумачити у світлі Європейської конвенції з прав людини та практики ЄСПЛ, зокрема рішень *Matelly* проти Франції та *ADEFDROMIL* проти Франції, у яких Суд наголосив, що «саме по собі скасування права на організацію не є заходом, необхідним у демократичному суспільстві» (п.п. 46-47).

Комітет підкреслює, що стаття 5 Хартії гарантує не лише індивідуальне право працівників створювати організації та вступати до них, але й право самих організацій «створювати федерації та вступати до них», оскільки держава-учасниця «не може обмежувати рівень, на якому працівники можуть об'єднуватися» (п. 48).

Водночас Комітет визнає, що членство у національних об'єднаннях працівників має особливе значення, оскільки такі організації «часто мають істотнішу переговорну силу в національних переговорах», зокрема щодо оплати праці (п. 49).

У цій справі Комітет встановив, що повна заборона для представницьких асоціацій військовослужбовців приєднуватися до національних організацій працівників, таких як ICTU, хоча й передбачена законом (п. 51), не була належно обґрунтована

⁶ Повідомлення здійснено 11 жовтня 2017 р., публікація Рішення — 12 лютого 2018 р.

з погляду необхідності та пропорційності. Комітет зазначив, що уряд не довів, «чому питання громадської або національної безпеки не можуть обговорюватися в межах національних переговорів», навіть якщо асоціації військовослужбовців є членами національних конфедерацій (п. 55). На переконання Комітету, така заборона «фактично позбавляє асоціації представників ефективного засобу ведення переговорів щодо умов працевлаштування», оскільки ICTU відіграє ключову роль у переговорах щодо оплати праці в державному секторі (п. 56). За цих обставин Комітет дійшов висновку, що заборона є непропорційним обмеженням права на створення та діяльність професійних об'єднань та становить порушення статті 5 Хартії (п. 57).

Стаття 6§2 Хартії

Комітет насамперед наголошує, що, на відміну від статті 5 Хартії, формулювання статті 6 «не містить жодних положень, які б дозволяли державам-учасникам запроваджувати обмеження» права на колективні переговори, зокрема щодо збройних сил (п. 85). Отже, будь-які обмеження цього права можуть бути виправдані виключно за умов, визначених статтею G Хартії, і лише за наявності законної мети та необхідності в демократичному суспільстві (п. 85). Комітет підкреслює, що стаття 6§2 зобов'язує держави «за необхідності та в разі доцільності сприяти створенню механізмів добровільних переговорів», особливо щодо регулювання умов праці (п. 86), а державні службовці, навіть за наявності обмежень, «завжди зберігають право брати участь у будь-яких процесах, що мають безпосереднє значення для визначення процедур, які до них застосовуються» (п. 87).

Комітет повторює свою усталену практику, згідно з якою «просте заслуховування сторони щодо заздалегідь визначеного результату не задовольняє вимоги статті 6§2 Хартії» (п. 87). Натомість необхідно забезпечити регулярні та змістовні консультації протягом усього процесу встановлення умов служби, які дають представницьким організаціям змогу реально впливати на результат (п. 87). У ситуації, коли профспілкові права обмежено, асоціації повинні «зберігати можливість виступати від імені своїх членів за допомогою принаймні одного ефективного механізму», а сам механізм переговорів має «дійсно надавати можливість досягнення результату, вигідного для працівників» (п. 87-88).

У цій справі Комітет бере до уваги, що Ірландія запровадила систему примирення та арбітражу, а також інші механізми, спрямовані на забезпечення переговорів між державою та асоціаціями військовослужбовців (п. 89). Він також визнає, що угоди про державну службу фактично є механізмом, у межах якого «обговорюються загальні питання, пов'язані з умовами служби збройних сил, зокрема оплатою праці», і що на практиці такі угоди є «колективними угодами, укладеними на національному рівні» (п. 90-91). Водночас Комітет зазначає, що представницькі асоціації військовослужбовців «не беруть безпосередньої участі в цих переговорах», оскільки не є членами ICTU, а надані відомості про паралельні консультаційні процеси є обмеженими й не дають підстав стверджувати, що вони забезпечують «значущі консультації, а не просто слухання» (п. 92).

Комітет звертає особливу увагу на те, що питання оплати праці вирішуються саме в межах угод про державну службу, до яких асоціації представників військовослужбовців «не мають прямого доступу» (п. 93). Ба більше, вони «не можуть висувати вимоги

щодо оплати праці» в межах наявних альтернативних механізмів, оскільки ці питання визначаються угодами, які укладаються без їхньої участі (п. 93). За таких умов Комітет зазначає, що йому було надано «мало інформації» про те, чому «майже повне усунення збройних сил із прямого переговорного процесу щодо оплати праці» є необхідним або пропорційним у розумінні статті 6 Хартії (п. 94).

З огляду на ключову роль переговорів щодо оплати праці для ефективного здійснення права на колективні переговори Комітет доходить висновку, що чинна система «не забезпечує достатнього доступу асоціацій представників військовослужбовців до обговорень угод про оплату праці» (п. 97). За відсутності обґрунтування необхідності такого відсторонення та з урахуванням фактичного позбавлення асоціацій можливості впливати на результат переговорів Комітет вважає, що статтю 6§2 Хартії порушено (п. 97).

Стаття 6§4 Хартії

Комітет нагадує, що право на страйк «нерозривно пов'язане з правом на колективні переговори», оскільки воно є «найефективнішим засобом досягнення сприятливого результату в процесі переговорів» (п. 111). Саме тому право на страйк має особливе значення для профспілок, а будь-які обмеження цього права можуть бути прийнятними лише за умов, визначених статтею 6 Хартії (п. 111). Водночас Комітет посилається на свою усталену практику, відповідно до якої «відмова у праві на страйк державним службовцям загалом не може вважатися сумісною з Хартією», однак право на страйк «може бути обмежене» щодо певних категорій державних службовців, зокрема членів поліції та збройних сил, якщо їхні функції безпосередньо пов'язані з національною безпекою та загальними інтересами (п. 113).

Комітет проводить розмежування між поліцією та збройними силами, зазначаючи, що хоча щодо поліції спостерігається «тенденція до розширення права на страйк», повна заборона такого права може бути виправдана лише за наявності «вагомих підстав» (п. 114). Водночас щодо збройних сил межа розсуду, надана державам-учасницям, є ширшою (п. 116). У цій справі Комітет встановлює, що заборона права на страйк для військовослужбовців у Ірландії встановлена відповідно до закону і має законну мету — підтримання громадського порядку, національної безпеки та прав і свобод інших осіб шляхом забезпечення постійної боєздатності збройних сил (п. 115).

Оцінюючи питання необхідності та пропорційності, Комітет звертає увагу на те, що «більшість держав Ради Європи забороняють військовослужбовцям страйкувати», за винятком Австрії та Швеції.

З огляду на «специфічний характер завдань, які виконують члени збройних сил», їхню діяльність «в умовах військової дисципліни» та ризик того, що страйкові дії можуть «порушити операції так, що це загрожуватиме національній безпеці», Комітет визнає наявність достатніх підстав для запровадження абсолютної заборони права на страйк (п. 117). За цих обставин відповідна законодавча норма вважається «пропорційною до законної мети» та такою, що є «необхідною в демократичному суспільстві» (п. 117).

Отже, Комітет доходить висновку, що заборона права на страйк для військовослужбовців у Ірландії не становить порушення статті 6§4 Хартії (§118).

► Висновок

У цій справі Європейський комітет з соціальних прав сформулював послідовний і збалансований підхід до колективних прав військовослужбовців, визнавши, з одного боку, що держава має широкі межі розсуду щодо обмежень, зумовлених вимогами національної безпеки, а з другого — що такі обмеження не можуть призводити до фактичного усунення представницьких асоціацій від їхньої сутнісної ролі у захисті соціально-економічних інтересів військовослужбовців.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою Конфедерації загальних профспілок (CGS) та Федерації працівників публічного сектору й публічних функцій (FLP) проти Італії (скарга №161/2018) від 19 жовтня 2022 року⁷

► Фабула справи

У справі Конфедерація загальних профспілок (CGS) та Федерація працівників публічного сектору й публічних функцій (FLP) проти Італії організації-скаржники стверджували, що Італія порушила, зокрема, статтю 6§2 Європейської соціальної хартії (переглянутої), оскільки положення Законодавчого декрету №165/2001 та Національної колективної угоди від 12 лютого 2018 року призвели до фактичного усунення профспілок, які не підписали цей договір, від додаткових колективних переговорів у державному секторі. За твердженням скаржників, таке усунення позбавило їх можливості впливати на визначення істотних умов праці, зокрема щодо оплати праці, надурочних робіт та соціального забезпечення, і тим самим звело право на колективні переговори до формального визнання без реального змісту.

► Позиція Комітету

Стаття 6§2 Хартії

Загалом Комітет вважає (п. 60), що здійснення права на колективні переговори, гарантованого статтею 6§2 Хартії, є необхідною передумовою реалізації інших основних прав, закріплених Хартією, зокрема прав на справедливі умови праці (стаття 2), безпечні та здорові умови праці (стаття 3), справедливую винагороду (стаття 4), інформацію та консультації (стаття 21), а також участь у визначенні та поліпшенні умов праці та робочого середовища (стаття 22).

Крім того, Комітет зазначає (п. 61), що право на колективні переговори визнається на конституційному рівні в переважній більшості держав-учасниць Ради Європи, а також закріплене у низці міжнародних правових актів поза межами Європейської конвенції з прав людини — на рівні Організації Об'єднаних Націй та Європейського Союзу. У цьому контексті Комітет, серед іншого, посилається на статтю 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, відповідні положення конвенцій Міжнародної організації праці №87 та №98, а також на Хартію основоположних прав Європейського Союзу.

⁷ Повідомлення здійснено 2 грудня 2022 р., публікація Рішення — 22 лютого 2023 р.

Комітет нагадує, що відповідно до статті 6§2 Хартії держави-учасниці зобов'язані, за необхідності та в разі доцільності, сприяти створенню механізмів для добровільних переговорів, зокрема щодо регулювання умов праці (п. 62).

Комітет також зазначає (п. 63), що, приймаючи статтю 6§2 Хартії, держави-учасниці зобов'язуються не тільки закріпити у своєму законодавстві можливість врегулювання взаємних відносин між роботодавцями та працівниками шляхом укладання колективних угод, але й активно сприяти укладанню таких угод у разі, якщо їхній природний розвиток є недостатнім, та забезпечити готовність кожної зі сторін до колективних переговорів. Водночас Комітет підкреслює, що коли адекватний механізм добровільних переговорів створюється спонтанно, держава не зобов'язана втручатися у спосіб, передбачений цим положенням.

Нарешті, Комітет нагадує (п. 64), що держави-учасниці не повинні втручатися у свободу профспілок самостійно вирішувати, які трудові відносини вони бажають регулювати в колективних угодах і які законні методи застосовувати у своїй діяльності з просування та захисту інтересів відповідних працівників.

Щодо застосування принципів статті 6§2

Комітет від самого початку розмежовує приватний і публічний сектори, підкреслюючи, що оцінка права на колективні переговори має враховувати специфіку державної служби.

Комітет зазначає (п. 68), що італійська система колективних переговорів побудована навколо двох взаємопов'язаних рівнів. Перший рівень охоплює галузеві (або категорійні) колективні переговори, які завершуються укладанням галузевих колективних угод, що встановлюють загальні мінімальні стандарти прав для відповідної професійної галузі чи категорії. Другий рівень становлять переговори на рівні підприємства, установи або регіону (додаткові переговори), які можуть завершуватися укладанням колективних угод другого рівня. Ці угоди покликані конкретизувати та вдосконалювати стандарти, визначені в галузевих колективних угодах, а також можуть стосуватися питань, які не регулюються на галузевому рівні.

Аналіз Комітету зосереджується не на рівні переговорів як такому, а на доступі до них. Обмеження доступу до додаткових переговорів фактично стосується істотних елементів трудових прав. Законодавство прямо пов'язує доступ до переговорів із формальним статусом профспілки.

Комітет нагадує (п. 73), що колективні переговори є процесом, у межах якого не всі умови, висунуті однією стороною, можуть бути прийняті іншою стороною (див.: Шведська конфедерація профспілок (LO) та Шведська конфедерація професійних працівників (TCO) проти Швеції, скарга №85/2012, ор. cit., §112). Комітет також підкреслює, що профспілка повинна зберігати здатність відстоювати інтереси своїх членів за допомогою принаймні одного ефективного механізму. Для виконання цієї вимоги механізм колективних переговорів має реально забезпечувати можливість досягнення результату, вигідного для працівників.

Комітет зауважує, що навіть профспілки, які не підписали галузеву угоду, не повністю усунуті від переговорного процесу.

Комітет вважає (п. 75), що той факт, що ефективне здійснення права профспілок на додаткові колективні переговори пов'язане з підписанням попередньої національної угоди, становить обмеження права на колективні переговори, гарантованого статтею 6§2 Хартії. Водночас таке обмеження може бути визнане сумісним із Хартією, якщо воно є обґрунтованим і пропорційним.

Комітет зазначає (п.п. 76-77), що держави-учасниці користуються свободою дій за умов, викладених у статті G, і що така свобода є ширшою в державному секторі з огляду на бюджетні та публічно-правові обмеження. Для державної служби допускається більш жорстке регулювання колективних переговорів.

Комітет враховує (п.п. 78-79) еволюцію італійського законодавства та «делікатний баланс», досягнутий між соціальними партнерами.

Комітет доходить висновку (п.п. 80-81), що відповідне обмеження є обґрунтованим і пропорційним, оскільки сприяє ефективності та керованості переговорного процесу. Пріоритет надано функціональності системи колективних переговорів.

► **Висновок**

Комітет вважає, що порушення статті 6§2 Хартії щодо права на додаткові колективні переговори представницьких профспілок, які не підписали Національну колективну угоду від 12 лютого 2018 року, не було.

Інтеграція осіб з інвалідністю в життя суспільства

Відповідно до стандартів Ради Європи право людей з інвалідністю на інтеграцію в життя суспільства розглядається не як факультативне завдання соціальної політики, а як комплексний правовий обов'язок держави, що впливає з принципів рівності, недискримінації та поваги до людської гідності. Норми Хартії, як їх тлумачить Європейський комітет з соціальних прав, вимагають від держав не лише формального визнання прав, а й створення ефективних, доступних і різноманітних механізмів їхньої реалізації на практиці, зокрема у сферах соціальних послуг, житла, підтримки сім'ї та запобігання соціальному виключенню.

Наведене нижче Рішення у справі FIDH проти Бельгії демонструє, що дефіцит послуг, тривалі черги, відсутність реального вибору та перекладання тягаря догляду на сім'ї розцінюються Комітетом як порушення позитивних зобов'язань держави. Особливо значущим є підхід Комітету до осіб з тяжкою інвалідністю: їхня інтеграція не може оцінюватися за логікою «реабілітації до самостійності», а має будуватися навколо поваги до гідності, автономії та права жити в громаді за підтримки адекватних соціальних сервісів. При цьому посилення на внутрішній розподіл повноважень або фінансові труднощі не звільняє державу від міжнародної відповідальності. У ширшому контексті, включно з ситуацією військових та ветеранів, які отримали інвалідність внаслідок служби, ці стандарти набувають особливої актуальності.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою Міжнародної федерації з прав людини (FIDH) проти Бельгії (скарга №75/2011) від 18 березня 2013 року⁸

► Фабула справи

Міжнародна федерація з прав людини подала колективну скаргу проти Бельгії до Європейського комітету з соціальних прав, стверджуючи, що в державі існує системний і тривалий дефіцит відповідних житлових та соціальних послуг для дорослих осіб з інвалідністю, які потребують значної підтримки, а також для їхніх сімей. За твердженням скаржника, нестача місць у закладах денного й нічного догляду, відсутність належних консультативних та допоміжних служб і нерівномірний регіональний розподіл таких послуг призводять до фактичного позбавлення цієї вразливої групи ефективного доступу до соціальних і медичних послуг, житла, автономії, соціальної інтеграції та участі в житті громади. FIDH вважала, що така ситуація становить порушення низки положень Європейської соціальної хартії (переглянутої), зокрема статей 14 (право на соціальні послуги), 13§3 (право на соціальну та медичну допомогу), 15§3 (право осіб з інвалідністю на незалежність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства), 16 (право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист) і 30 (право на захист від бідності та соціального виключення), як окремо, так і у поєднанні зі статтею Е (заборона дискримінації). Особливо наголошувалося, що відсутність належної системи підтримки

⁸ Повідомлення здійснено 26 березня 2013 р., публікація Рішення — 27 липня 2013 р.

змушує осіб з тяжкою формою інвалідності та їхні сім'ї жити в умовах ізоляції, бідності та повної залежності від родичів.

► **Позиція Комітету**

Комітет насамперед нагадав базові принципи міжнародної відповідальності держав. Він прямо послався на статтю 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, згідно з якою держава не може посилається на положення свого внутрішнього права як виправдання для невиконання міжнародного договору.

Комітет також зазначив, що відповідно до загальних норм міжнародного права дії будь-якого державного органу вважаються діями самої держави, незалежно від того, чи здійснює цей орган законодавчі, виконавчі, судові або інші функції.

У цьому контексті Комітет наголосив, що федеративний устрій Бельгії та розподіл повноважень між федеральними, регіональними та місцевими органами не можуть звільняти державу від відповідальності за виконання Хартії. Навіть якщо певні функції делеговані, «остаточна відповідальність за реалізацію офіційної політики лежить на державі» (п. 56).

Комітет визначив, що скарга FIDH стосується насамперед організації, доступності та якості соціальних послуг. У зв'язку з цим він вирішив розглянути справу послідовно з точки зору: статті 14 Хартії; статті 13§3; статті 15§3; статті 16; статті 30; а також статті E у поєднанні з відповідними матеріальними положеннями.

Стаття 14 Хартії

Комітет вказав, що хоча FIDH посилається на ст. 14 загалом, фактичний зміст скарги стосується насамперед організації, спеціалізації, географічного розподілу та якості соціальних послуг. Такі питання належать до матеріальної сфери статті 14§1, тоді як стаття 14§2, яка стосується участі організацій у створенні та підтримці соціальних послуг, у цій справі не є релевантною (п. 104). Тому Комітет фактично змінює рамку аналізу: в центрі уваги опиняється не абстрактна участь організацій, а ефективність і доступність соціальних послуг (п. 104).

Комітет сформулював, що ст. 14§1 закріплює індивідуальне право осіб у залежному становищі на соціальні послуги (п. 105). Виконання цього зобов'язання державою означає не лише формальне існування послуг, а й належну якість, ефективний контроль за якістю та здатність системи гарантувати рівний та ефективний доступ до них (п. 106). Він підкреслив загальну доктрину: права, гарантовані Хартією, мають бути забезпечені не лише теоретично, а й фактично; вони потребують реальних практичних заходів, а не тільки законодавчо закріплених норм (п. 107). Доступ до соціальних послуг має бути гарантований як за законом, так і на практиці та реально задовольняти потреби користувачів. При цьому особливого значення набувають критерії доступу, процедури рішень і засоби оскарження (п. 108).

Специфіка для людей з інвалідністю та зв'язок із Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю (ст. 19)

Комітет визнав осіб з інвалідністю вразливою групою у контексті застосування статті 14§1 (п. 109) і наголосив, що рівний та ефективний доступ до соціальних послуг

передбачає наявність різноманітних форми підтримки у громаді, які максимально відповідають індивідуальним потребам і забезпечують можливість вільного вибору (п. 110). Далі Комітет прямо спирався на Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю, підкресливши її значення для сучасних європейських стандартів (п. 112). Він докладно виклав зміст ст. 19 Конвенції: право жити в суспільстві «нарівні з іншими», свобода вибору місця проживання та доступ до послуг підтримки, що відповідають потребам конкретної особи (п. 113).

Позиція Комісара Ради Європи, на яку послався Комітет, підкреслює, що свобода вибору щодо видів послуг і способу їх надання є ключовою. Наявність лише «однієї альтернативи інституціоналізації» не створює реального вибору (п. 114). Комітет також врахував Рекомендацію [Rec\(2006\)5](#), зокрема щодо вимоги обґрунтованої мультидисциплінарної оцінки потреб і перегляду підтримки (п. 115).

Комітет визнав, що не може нав'язувати державі конкретну модель організації підтримки — це сфера розсуду держави (п. 121). Проте одночасно він наголосив, що ст. 14§1 може бути порушена, якщо обраний державою підхід є особливо недосконалим, з огляду на потреби осіб із тяжкою формою інвалідності та вимогу диверсифікації послуг (п. 122). Він окремо підкреслив, що усунення осіб з інвалідністю від участі у прийнятті рішень щодо догляду/розміщення фактично змушує їх або погоджуватися на невідповідні форми послуг, або взагалі виходити за межі «підходу соціальних послуг» (п. 134). У процесі аналізу Комітет також звернув увагу на тривалі періоди очікування, практику пріоритетності заяв та обмежену кількість доступних місць. Сукупність цих чинників засвідчила, що уряд не виконав позитивного обов'язку забезпечити пропозицію послуг, яка відповідає попиту. Отже, рівний і ефективний доступ не гарантується на практиці (п. 138), що становить порушення ст. 14§1 (п. 139).

Комітет пояснив співвідношення статей 13§3 і 14: обидві стосуються соціальних послуг, хоч і з різними формулюваннями (п. 158). Він уточнив, що ст. 13§3 вимагає від договірних сторін забезпечити можливість кожній особі отримувати соціальну допомогу у формі консультацій та особистої підтримки, які дають змогу бути повністю поінформованою про свої права на соціальну та медичну допомогу, а також про способи реалізації цих прав. Метою такої підтримки є запобігання, усунення або пом'якшення особистої чи сімейної скрути. Комітет підкреслив, що роль соціальної допомоги, охопленої статтею 13§3, полягає в тому, щоб дати змогу відповідним особам подолати труднощі, які виникають унаслідок їхнього стану скрути, уникнути залежності від допомоги і відновити свою автономію. Тому ця стаття застосовується, зокрема, до осіб, які не мають достатніх ресурсів або перебувають під ризиком опинитися в такому становищі (п. 159).

Однак щодо осіб із гострими фізичними, неврологічними, сенсорними та поведінковими порушенням Комітет підкреслив, що підтримка у громаді не може будуватися на логіці «швидкого одужання чи відновлення самостійності». Її метою має бути узгодження їхніх індивідуальних потреб із фундаментальною вимогою забезпечення особистої поваги та гідності (п. 164). З огляду на це, і враховуючи загальний характер статті 14 та неможливість відокремити допомогу для цієї групи від ширшої системи соціальних послуг, Комітет вирішив розглядати питання в межах ст. 14, а не як автономне питання за ст. 13§3 (пп. 165-166).

Стаття 15§3 — інтеграція та участь у житті громади

Комітет зазначив, що ст. 15§3 вимагає від держав проведення узгодженої політики у сфері інвалідності, яка передбачає позитивні заходи, належну правову основу та ефективну координацію (п. 172). Він уточнив, що така політика має передбачати механізми оцінки бар'єрів, доступні технічні засоби (з урахуванням внеску та можливостей користувачів), а також послуги підтримки (п. 173). Усунення бар'єрів повинно охоплювати не лише комунікації й пересування, а й доступ до дозвілля, транспорту, житла тощо (п. 174). У контексті тяжкої інвалідності Комітет визнав застосовність ст. 15§3: якщо люди залишаються вдома через відсутність доступу до закладів догляду, держава має забезпечити, щоб соціальні служби здійснювали необхідне пристосування житла для гідного життя й соціальної інтеграції (п. 175). Водночас у підсумку Комітет не встановив порушення ст. 15§3.

Стаття 16 — захист сім'ї

Комітет нагадав, що держави повинні враховувати вплив рішень на вразливі групи, зокрема на осіб з інвалідністю та їхні сім'ї, які несуть «найважчий тягар» через недоліки інституційної системи (п. 185). У резолютивній частині Комітет визнав порушення ст. 16.

Стаття 30 — бідність і соціальне виключення

Комітет підтвердив, що ст. 30 вимагає від держав здійснення позитивних заходів щодо груп, які є соціально виключеними/незахищеними, включно з дорослими особами з інвалідністю, які не мають доступу до центрів догляду та проживання (п. 193). Він також наголосив на потребі загального та скоординованого підходу, який ґрунтується на системному аналізі причин і масштабів соціального виключення, визначенні пріоритетів, заходів та збору статистики (п. 194). У своїх висновках Комітет установив порушення ст. 30, але не виявив порушення ст. Е у поєднанні зі ст. 30 (резолютивна частина). Комітет визнав, що ситуація призводить до соціального виключення й потребує комплексної державної політики (ст. 30), однак не кваліфікував її як дискримінацію саме в поєднанні статей Е та 30.

Стаття Е — недискримінація у поєднанні з іншими статтями

Комітет прямо вказав, що стаття Е охоплює дискримінацію за ознакою інвалідності через формулу «інший статус» (п. 206). Він підкреслив, що заборона стосується також непрямой дискримінації, яка виникає тоді, коли держава не враховує релевантні відмінності або не вживає заходів, щоб гарантовані права були реально доступними для всіх (п. 206). Далі Комітет визначив, що у справах, які стосуються тяжкої інвалідності, порівняння здійснюється з усіма іншими особами — як з інвалідністю меншої тяжкості, так і без інвалідності — які претендують на соціальні послуги (п. 207). Він також наголосив на особливій уразливості цієї групи й її тісному зв'язку з гідністю (п. 208). У підсумку Комітет встановив порушення статті Е у поєднанні зі ст. 14§1 (через недостатню кількість закладів догляду, що фактично виключало багатьох осіб з доступу). Також було встановлено порушення ст. Е у поєднанні зі ст. 16. Водночас Комітет не виявив порушень у поєднаннях Е+13§3, Е+15§3, Е+30, а також не встановив порушення Е+14§1 щодо відсутності установ консультацій у Брюсселі (резолютивна частина).

► Висновок

Комітет визнав порушення таких положень: ст. 14§1 (двічі — доступ до послуг і відсутність установ допомоги в Брюсселі), ст. 16, ст. 30, ст. E+14§1 (в частині дефіциту закладів), ст. E+16. Він не визнав окремого питання за ст. 13§3, а також не встановив порушення ст. 15§3 та відхилив низку комбінацій зі статтею E, зокрема E+30 (резолютивна частина).

Служба в інтересах держави

Повномасштабна війна Росії проти України загострила питання, які раніше здавалися суто теоретичними: де проходить межа між волонтерством і працею, між громадянською відданістю та трудовими правами, між добровільною участю у виконанні суспільно значущих завдань і обов'язком держави забезпечити належний соціально-правовий захист тих, хто фактично працює в її інтересах.

У справі *Union Syndicale Solidaires SDIS v. France* Європейський комітет з соціальних прав чітко сформулював принцип, який має безпосереднє значення для таких ситуацій: держава не може, посилаючись на формальний «добровільний» статус, виводити осіб, що виконують реальну, системну та небезпечну роботу в публічних інтересах, за межі соціально-трудових гарантій.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргами *Union Syndicale Solidaires SDIS* проти Франції (скарги №176/2019 та №193/2020) від 12 вересня 2023 року⁹

► Фабула справи

Профспілкова спілка «Солідарні» Департаменту пожежно-рятувальної служби (SUD SDIS) подала дві колективні скарги проти Франції, стверджуючи, що правовий статус добровільних пожежників (SPV), закріплений у Кодексі внутрішньої безпеки, порушує низку положень Європейської соціальної хартії (переглянутої). Французьке законодавство офіційно не визнає SPV працівниками попри те, що вони виконують ті самі завдання, що й професійні пожежники (SPP), працюють у змішаних командах, проходять відбір і навчання, підпорядковуються встановленій службовій ієрархії, несуть чергування та отримують погодинні виплати. Через це, за позицією скаржника, добровольці позбавлені повноцінного захисту щодо справедливих умов праці, охорони здоров'я та безпеки, справедливої винагороди, захисту від незаконного звільнення, а також не мають належних гарантій для молодих добровольців, яких допускають до небезпечних операцій, попри те, що професія пожежника визнається небезпечною самим законом.

SUD SDIS стверджує, що, відмовляючи SPV, зокрема й молодим SPV, у статусі працівників, Франція не дотримується таких положень Хартії:

- статті 2§§1-7 — положень, які охоплюють різні аспекти права на справедливі умови праці;
- статті 3 та 11, оскільки не існує жодного нормативного акта, який дозволяв би добровільним пожежникам користуватися гарантіями у сфері охорони здоров'я, безпеки та гігієни праці;
- статті 4§§1-4, оскільки добровольці не отримують рівної з професійними пожежними винагороди за однакову роботу;
- статті 7§§4-10, оскільки не існує жодного нормативного акта, який дозволяв би

⁹ Повідомлення здійснено 26 березня 2013 р., публікація Рішення — 27 липня 2013 р.

молодим добровільним пожежникам користуватися гарантіями щодо організації робочого часу, справедливої оплати праці та гігієни й безпеки праці;

- статті 24, оскільки SPV не мають достатнього захисту у разі звільнення;
- статті Е у поєднанні з кожним із вищезазначених положень, оскільки різниця в поводженні між добровільними пожежними та професійними пожежними не є обґрунтованою.

SUD SDIS також заявляє про порушення статті 7§2 Хартії на тій підставі, що молоді добровільні пожежники мають право брати участь у виїздах на виклики, хоча небезпечний характер цієї професії визнано законом.

► Позиція Комітету

Комітет нагадує, що поняття «працівник» у Хартії не може визначатися виключно на підставі законодавства держав-учасниць, оскільки в іншому разі держави могли б довільно змінювати сферу застосування гарантій Хартії, що позбавило б їх будь-якої ефективності (п. 63).

Комітет зазначає, що для визначення того, чи можуть SPV вважатися працівниками, необхідно врахувати виконання реальної та ефективної роботи, наявність підпорядкованих відносин та, в контексті цієї скарги, відсутність винагороди, що підтверджує добровільний характер відповідного зобов'язання (п. 69).

Комітет встановлює, що відповідно до національного законодавства добровільний пожежник здійснює ту саму діяльність, що й професійний пожежник, і «безпосередньо сприяє... виконанню завдань цивільної безпеки» (п. 70).

Комітет зазначає, що діяльність SPV регулюється правилами, які визначають умови прийому, обов'язки з навчання, звання, професійні обов'язки, підстави для призупинення та припинення служби. При цьому «від них чітко очікується, що вони працюватимуть під керівництвом та виконуватимуть накази своїх керівників» (п. 72).

На підставі сукупної оцінки всіх чинників Комітет робить висновок, що «коли SPV здійснюють свою діяльність на професійній основі, за що отримують винагороду, вони повинні вважатися "працівниками" в розумінні Хартії» (п. 79).

Щодо відповідних положень Хартії

Комітет відхиляє більшість заявлених порушень як недостатньо обґрунтовані або такі, що не потребують окремого розгляду. Зокрема, скарги за статтею 2§§2-7 не містять достатньої аргументації для окремої оцінки (п. 83), так само як і твердження за статтею 7§§4-10, щодо яких SUD SDIS не подала необхідних даних (зокрема про масштаб чи частоту порушень) і не відповіла на аргументи уряду (п. 87). Твердження за статтями 3 та 11 відхиляються як безпідставні, оскільки SPV підпадають під ті самі правила гігієни та безпеки, що й SPP, і це визнається самою SUD SDIS (п. 85). Також Комітет вважає, що немає потреби окремо аналізувати твердження щодо статті 24 та статті Е у поєднанні з іншими положеннями, з огляду на подальші висновки за статтями 1§2 та 2§1 (п. 88).

Щодо статті 2§1 Комітет зазначає, що ця частина скарги побудована на аргументі про прирівнювання чергувань SPV до робочого часу через подібність систем і посилення

на [рішення Суду ЄС у справі Matzak](#). Однак, окрім цього посилання, SUD SDIS не надала матеріалу, який дозволив би Комітету самостійно оцінити характер чергування в розумінні Хартії, а Комітет «не має повноважень застосовувати право Європейського Союзу». Тому твердження в цій частині відхиляється (п. 84). Водночас Комітет нагадує власну практику: чергування без фактичної роботи не може прирівнюватися до відпочинку (п. 84). Твердження за статтею 4§§1-4 (щодо різниці в оплаті між SPV і SPP) Комітет також відхиляє як недостатньо обґрунтовані, але вважає доцільним розглянути заявлену дискримінацію під кутом статті 1§2 (усунення дискримінації у зайнятості, включно з оплатою), підкреслюючи, що має повноваження перекваліфіковувати правову основу скарги (п. 86). У підсумку Комітет вирішує розглядати обґрунтованість скарги за статтями 1§2, 2§1 та 7§2 Хартії (п. 89).

Стаття 1 — Право на працю

Комітет нагадує (п. 93), що стаття 1§2 Хартії зобов'язує держави-учасниці ефективно захищати право працюючих осіб «заробляти на життя за допомогою вільно обраної праці» та, зокрема, передбачає усунення будь-яких форм дискримінації в сфері зайнятості, незалежно від правового статусу трудових відносин. Заборонені статтею 1§2 дискримінаційні дії охоплюють усі аспекти умов зайнятості, зокрема оплату праці, навчання, просування, переведення та звільнення. Посилаючись на свої попередні висновки, Комітет зазначає, що SPV виконують «реальну та ефективну» роботу, діють у відносинах підпорядкування та в багатьох випадках отримують виплати, які становлять форму винагороди (п. 78). За цих обставин, оскільки діяльність SPV здійснюється з основною метою отримання фінансової винагороди, вони мають розглядатися як «працівники», які користуються захистом статті 1§2 Хартії.

Комітет також зазначає (п. 94), що скарга стосується різниці в оплаті праці між SPV та SPP за однакову роботу, що порушує питання про наявність дискримінаційного диференційованого ставлення у порівнянних ситуаціях.

Попри твердження уряду Комітет вважає становище SPV та SPP порівнянним, оскільки добровільний характер служби не змінює фактичної тотожності виконуваних завдань і умов інтеграції в службу (п. 96). Хоча Комітет визнає, що система добровільної служби може мати законну мету забезпечення життєздатності системи цивільного захисту (п. 97), він нагадує, що «цілі Хартії не можуть бути підпорядковані суто економічним міркуванням» (п. 99) і що міжнародні стандарти послідовно підкреслюють: волонтерство має доповнювати, а не замінювати оплачувану працю в державній службі (п. 99).

З огляду на домінуючу роль добровільних пожежників у французькій системі цивільного захисту та беручи до уваги їхній незамінний внесок у публічні послуги (п.п. 100-101), Комітет доходить висновку, що різниця в оплаті праці між SPV та SPP «не ґрунтується на об'єктивних і розумних підставах і не є пропорційною до поставленої мети» (п. 101). Відповідно, враховуючи дискримінаційну різницю в оплаті праці між деякими SPV та SPP, Комітет заявляє про порушення статті 1§2 Хартії (п. 102).

Стаття 2 — Право на справедливі умови праці

Комітет нагадує (п. 111), що стаття 2§1 Хартії гарантує працівникам право на «розумну

тривалість щоденної та щотижневої роботи», включно з понаднормовими годинами, з метою захисту їхнього здоров'я та безпеки, а також досягнення справедливого балансу між професійним і приватним життям. Положення Хартії щодо робочого часу спрямовані на забезпечення того, щоб кожен працівник мав «достатній час для відпочинку», який має відновлювальний і профілактичний характер та зменшує ризики для здоров'я, пов'язані з накопиченням робочого часу без належного відпочинку. Це тлумачення узгоджується з підходом Європейського Союзу, у межах якого регулювання робочого часу також спрямоване на встановлення мінімальних періодів відпочинку та максимальної тривалості тижневої роботи.

Посилаючись на свій попередній висновок про те, що SPV виконують «реальну та ефективну» роботу та діють під керівництвом іншої особи (п. 78), Комітет зазначає, що з огляду на мету статті 2§1 вона повинна мати «якомога ширше застосування», а отже поширюватися на всіх SPV, які мають статус працівників у розумінні Хартії (п. 114).

Комітет зазначає (п. 117), що хоча він раніше не тлумачив статтю 2§1 щодо осіб, які мають контракти з кількома роботодавцями, непоширення захисту від надмірної тривалості робочого часу на певні категорії працівників є несумісним відповідно до статті 2§1. У конкретних обставинах цієї справи SPV фактично мають два трудові договори — основний та додатковий як добровільні пожежники, — і тому гарантії статті 2§1 «застосовуються до обох договорів разом, а не до кожного з них окремо». Будь-який інший підхід дозволив би державам обходити захист Хартії, покладаючи додаткові зобов'язання за другим договором, що підпадає під особливий режим.

Комітет бере до уваги аргумент уряду про винятковий характер порушень робочого часу SPV, однак зазначає (п.п. 123-124), що уряд не надав доказів на підтвердження цього, а національна судова практика є обмеженою та непослідовною. Намір влади ухвалити новий нормативний акт щодо робочого часу може розглядатися як непряме визнання недоліків чинної системи. За таких умов наявна свобода розсуду у сфері регулювання робочого часу SPV є несумісною зі статтею 2§1. Оскільки весь робочий час, відпрацьований SPV, не враховується, а належної нормативно-правової бази щодо регулювання їхнього робочого часу не існує, Комітет констатує порушення статті 2§1 Хартії (п. 124).

Стаття 7 — Право дітей та підлітків на захист

Комітет зазначає (п. 133), що уряд стверджує про незастосовність статті 7 Хартії до неповнолітніх добровольців на тій підставі, що вони не є «працівниками». Комітет нагадує, однак, що положення статті 7 варто тлумачити широко: вони охоплюють будь-яку роботу, яка виконується дітьми, незалежно від її формальності чи статусу дитини. Аналогічно стаття 7§2 поширюється на всіх осіб віком до 18 років, які потенційно можуть бути залучені до шкідливої та небезпечної праці, зокрема й тих, хто працює без трудового договору або поза формальними механізмами контролю. З огляду на свої висновки щодо статусу SPV, які *mutatis mutandis* застосовуються і до неповнолітніх SPV, та зважаючи на мету статті 7§2, Комітет вважає, що вона застосовується до ситуації молодих добровольців пожежної служби.

Комітет нагадує (п.п. 134-135), що стаття 7§2 вимагає встановлення мінімального віку 18 років для доступу до небезпечних або шкідливих для здоров'я професій, за

винятком робіт, «суворо необхідних для професійної підготовки», які виконуються під наглядом і за умов гарантування безпеки та охорони здоров'я. У цій справі Комітет зазначає, що пожежна діяльність охоплює як адміністративні завдання, так і участь в операціях на місцях подій, а неповнолітні можуть бути залучені до служби з 16 років і брати участь у пожежно-рятувальних операціях з 17 років після навчання. З огляду на задокументовані випадки загибелі молодих добровольців, законодавче визнання «небезпечного характеру професії пожежника» та практику окремих департаментів, які забороняють участь неповнолітніх у гасінні пожеж, Комітет доходить висновку, що професія пожежника становить «потенційно небезпечну або шкідливу для здоров'я роботу», як це визначено у статті 7§2 Хартії.

Комітет бере до уваги (п. 136-139), що у Франції існує загальна нормативно-правова база щодо заборонених та регульованих робіт для неповнолітніх, яка загалом відповідає вимогам статті 7§2. Він також враховує аргумент уряду про те, що участь молодих добровольців у пожежно-рятувальних операціях є частиною їхньої підготовки та супроводжується гарантіями нагляду і безпеки. Водночас Комітет нагадує, що виняток, передбачений статтею 7§2, можливий лише за умови, що така діяльність є «абсолютно необхідною для професійної підготовки». Посилаючись на звіт Місії з питань волонтерства та план дій Міністерства внутрішніх справ, Комітет зазначає, що залучення молоді до добровільної пожежної служби спрямоване насамперед на забезпечення подальшого волонтерського залучення у дорослому віці. За цих обставин «не можна стверджувати, що залучення молоді до добровільної пожежної служби готує їх до професійного життя», а отже, таку діяльність не можна вважати професійним навчанням.

Враховуючи, що участь молодих добровольців-пожежників в операціях із боротьби з пожежами «не є абсолютно необхідною для їхньої професійної підготовки», а також те, що заходи щодо забезпечення їхньої безпеки та охорони здоров'я є недостатніми, Комітет констатує порушення статті 7§2 Хартії (п. 141).

► Висновок

У справі Union Syndicale Solidaires SDIS проти Франції (скарги №176/2019 та №193/2020) Європейський комітет з соціальних прав дійшов висновку, що формальна кваліфікація добровільних пожежників (SPV) як «волонтерів» у національному праві не є визначальною для застосування Європейської соціальної хартії (переглянутої), оскільки поняття «працівник» не може визначатися виключно з посиланням на законодавство держав-учасниць (п. 63). За сукупністю об'єктивних критеріїв, таких як виконання «реальної та ефективної» роботи, підпорядкованість і наявність винагороди, SPV, які здійснюють діяльність на професійній основі, мають розглядатися як «працівники» (п.п. 69, 70, 72, 79). На цій підставі Комітет одностайно встановив порушення статті 1§2 Хартії через дискримінаційну різницю в оплаті праці між добровільними і професійними пожежниками, яка «не ґрунтується на об'єктивних і розумних підставах і не є пропорційною» (п.п. 101-102). Він також констатував порушення статті 2§1 через неврахування всього робочого часу SPV та відсутність належної нормативно-правової бази щодо його обмеження і відпочинку (п.п. 111, 114, 117, 124), а також порушення статті 7§2, оскільки пожежна діяльність є потенційно небезпечною, а залучення неповнолітніх добровольців до операцій із пожежогасіння не є «вкрай необхідним для їхньої професійної підготовки» і не супроводжується достатніми гарантіями безпеки (п.п. 133-135, 141).

Військова служба і недискримінація

В українській практиці дедалі частіше виникають спори щодо зарахування стажу, умов інтеграції до публічної служби, пенсійних прав чи оплати праці осіб, які працювали або проходили службу за особливими, «нестандартними» моделями — відповідно до іноземного права, у міжнародних місіях, у змішаних або перехідних правових режимах. Саме в таких ситуаціях аргументи про дискримінацію часто будуються на формальній схожості виконуваних функцій.

У рішенні CFDT проти Франції Комітет розмежував формальну відмінність правового статусу і дискримінацію в розумінні статті Е Європейської соціальної хартії (переглянутої). Комітет показав, що різне ставлення не є дискримінаційним автоматично, якщо воно зумовлене об'єктивно різними умовами найму, застосовним правом та міжнародними зобов'язаннями держави. Ба більше, якщо така різниця є розумною та пропорційною.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою Французької демократичної конфедерації праці (CFDT) проти Франції (скарга №50/2008) від 9 вересня 2009 року¹⁰

► Фабула справи

Скарга Французької демократичної конфедерації праці стосувалася становища цивільного персоналу Французьких збройних сил, дислокованих у Німеччині, який після реорганізації/розформування відповідних підрозділів був інтегрований до французької державної служби (§1). Ключова теза скаржника полягала в тому, що працівники, які працювали у Німеччині, виконували аналогічні обов'язки, однак їхній стаж/служба в Німеччині не визнавалися «так само», як якби ці послуги були надані на території Франції, що позначалося на умовах інтеграції та пов'язаних соціально-трудових правах, зокрема пенсійних.

У центрі спору — наслідки того, що значна частина таких працівників була найнята на підставі трудових договорів, які підпорядковувалися німецькому трудовому законодавству. Через це вони не підпали під механізм, який дозволяв враховувати попередню службу як «стаж державного службовця» в рамках Декрету 70-79 від 27.01.1970 р. (зокрема його статті 6). Водночас працівники, що виконували подібні функції на території Франції, могли користуватися більш сприятливими умовами кар'єрної інтеграції та, як наслідок, вищими виплатами/пенсією (п.п.22-24, п.п.40-41, п. 46).

► Позиція Комітету

Попередні зауваження до предмета скарги

Комітет насамперед уточнив процесуальні рамки розгляду скарги. Він зазначив, що хоча CFDT формально посилялася на низку матеріальних положень Хартії, з юридичної точки зору аргументація скарги зводиться до питання дискримінації у користуванні правами, гарантованими цими положеннями, тобто до статті Е у поєднанні з відповідними матеріальними статтями (п.п.14-15).

¹⁰ Повідомлення здійснено 29 вересня 2009 р., публікація Рішення — 9 грудня 2009 р.

Комітет наголосив, що сторони зобов'язані дотримуватися рішення про прийнятність скарги, однак з метою «належного відправлення правосуддя» він залишає за собою право розглядати скаргу також у світлі інших положень Хартії, якщо це необхідно для повної правової оцінки ситуації (п.п.17-20). У цій справі Комітет дійшов висновку, що предмет скарги має бути розглянутий за статтею Е у поєднанні зі статтями 4, 12, 18 та 19 Європейської соціальної хартії (переглянутої) (п. 21).

Комітет зазначив (п. 22), що після реорганізації угруповання Французьких збройних сил у Німеччині декілька осіб, які працювали у цих структурах, не скористалися застосуванням статті 6 Декрету 70-79 від 27 січня 1970 року, оскільки виконували свою роботу на підставі трудових договорів, що регулюються німецьким трудовим законодавством. З цієї причини вони не розглядалися як державні службовці, як це було б у разі, якби вони працювали у Франції.

CFDT стверджує, що розрізнення між персоналом Французьких збройних сил у Німеччині та працівниками, які виконують ті самі обов'язки у Франції, «суперечить статті Е у поєднанні» зі статтями 4, 12, 18 та 19 Європейської соціальної хартії (переглянутої) (п. 23). Зокрема, скарга ґрунтується на твердженнях про порушення:

- статті 4, яка гарантує «право працівників чоловічої та жіночої статі на рівну оплату за рівноцінну працю»;
- статті 12, що забезпечує «рівне ставлення у сфері соціального забезпечення»;
- статті 18, яка гарантує право на заняття прибутковою діяльністю на території іншої Договірної Сторони;
- статті 19, що вимагає не менш сприятливого ставлення до працівників, які законно перебувають на території Сторони, зокрема в частині «оплати праці та інших умов праці».

CFDT зазначає, що мета скарги полягає в ухваленні французькими органами влади «законодавчих нормативних актів, які враховують стаж роботи персоналу, що працював або працює у Французьких збройних силах у Німеччині, в контексті їхньої інтеграції у французьку державну службу та визначення їхніх соціальних прав, зокрема пенсії за вислугу років» (п. 24).

Стаття Е Хартії

Комітет зазначає, що стаття Е «доповнює інші основні положення Європейської соціальної хартії (переглянутої)» і «не має самостійного значення», оскільки застосовується лише до «користування правами», гарантованими іншими положеннями (п. 37). Водночас її застосування «не обов'язково передбачає порушення цих положень», але є неможливим, «якщо факти, що розглядаються, не підпадають під дію одного або декількох із них» (п. 37).

Відповідно до усталеної практики, різниця в поводженні є дискримінаційною, якщо вона «не має об'єктивного та розумного виправдання», тобто якщо вона не має законної мети або якщо «не існує розумного співвідношення пропорційності між застосованими засобами та метою, яку прагнуть досягти» (п. 38).

При цьому держави-учасниці мають певні «межі розсуду» щодо оцінки того, «чи відмінності у подібних, але не тотожних ситуаціях можуть виправдовувати різне правове ставлення, та в якій мірі», однак остаточне рішення щодо допустимості таких відмінностей у межах цього розсуду залишається за Комітетом (п. 39).

У цій справі CFDT оскаржує «відмову французької влади надати цивільним службовцям Французьких збройних сил у Німеччині переваги, передбачені статтею 6 Декрету 70-79», виключно на тій підставі, що їхні контракти «були контрактами приватного права відповідно до німецького трудового законодавства» (§40). Як наслідок, «вони не мають права на статус державних службовців» (п. 40).

Скаржників «не було внесено до категорії С або D державних службовців, оскільки строк служби в збройних силах (у Німеччині) не враховувався як строк роботи осіб, що мають статус державних службовців» (п. 41). Отже, Комітету було запропоновано вирішити, «чи належать заявники по суті до категорії державних службовців і були виключені з неї лише формально через дискримінацію, або ж чи підстави для застосування до них різного ставлення є обґрунтованими та пропорційними» (п. 41).

Оцінка питання дискримінації

Комітет нагадує, що стаття Е «спрямована на запобігання дискримінації у користуванні правами, закріпленими в Хартії, у випадках, коли існують різні способи виконання вимог, що впливають із неї» (п. 42). Поняття дискримінації охоплює ситуації, коли особа або група осіб «без належного обґрунтування отримують менш сприятливе ставлення, ніж інші» (п. 42).

У цій справі причиною відмови у застосуванні відповідних переваг було те, що працівники «виконували свої обов'язки на службі у французьких збройних силах, дислокованих у Західній Німеччині відповідно до німецького законодавства», що «позбавляє цих осіб прав, які надаються посадовим особам, що виконували ті самі обов'язки [...] на території Франції» (п. 43).

Така підстава «не зазначена прямо як заборонена відповідно до статті Е», проте вона «охоплюється посиланням у статті на "інший статус"» (п. 44).

Комітет вважає, що він повинен спочатку визначити, «чи становить різниця в поводженні дискримінацію», і лише потім — «чи підпадає вона під дію будь-якого з положень, на які посилається CFDT у поєднанні зі статтею Е» (п. 45).

Комітет встановлює, що заявників було інтегровано «до французької державної служби як державних робітників¹¹», тоді як особи, які виконували подібні обов'язки у Франції, «користувалися більш сприятливими умовами відповідно до Декрету від 27 січня 1970 року», що дозволяло їм «отримувати вищу заробітну плату, а згодом і вищу пенсію за вислугу років» (п. 46).

Водночас Комітет доходить висновку, що ця різниця «є наслідком того, що відповідні особи не перебували в однакових умовах через дуже різні умови їхнього найму», а також через «правовий статус, який до них застосовувався, та зобов'язання французької держави щодо застосовного правового статусу» (п. 47). У результаті така різниця «не може вважатися дискримінаційним ставленням» (п. 47).

За цих обставин Комітет вважає, що «немає необхідності розглядати, чи скарги, подані організацією-скаржником, підпадають під дію істотних положень, на які вона посилається» (п. 48).

¹¹ State manual employees — технічні працівники державних органів без статусу державних службовців.

► Висновок

12 голосами проти 2 Комітет дійшов висновку, що порушення статті Е у поєднанні зі статтями 4, 12, 18 та 19 Європейської соціальної хартії (переглянутої) відсутнє (п. 49).

Реформи соціального забезпечення

Питання соціального захисту є невід’ємним складником європейської моделі прав людини та розглядається як ключовий елемент демократичного врядування, заснованого на принципах соціальної солідарності й поваги до людської гідності. Сам факт обмеження соціальних виплат не означає автоматичного порушення стандартів Хартії. У період кризи держава може реформувати соціальні виплати для досягнення легітимної мети (зокрема фінансової стійкості системи) за умови, що такі обмеження не створюють «надмірного тягаря» для населення та супроводжуються оцінюванням наслідків «жорсткої економії» для найбільш уразливих груп. Для України ці положення мають особливу актуальність у зв’язку з одночасним реформуванням системи соціального забезпечення та зростанням навантаження на неї в умовах війни й післявоєнного відновлення.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою *Sindacato autonomo Pensionati Or.S.A.* проти Італії (скарга №187/2019) від 17 жовтня 2023 року¹²

► Фабула справи

Автономна профспілка пенсіонерів Or.S.A. (S.A.Pens. Or.S.A.) подала колективну скаргу проти Італії, стверджуючи, що правила, запроваджені статтею 1(41) закону №335/1995 (із подальшими змінами), які регулюють пенсії у зв’язку з втратою годувальника (для вдів/вдівців та утриманців), призводять до необґрунтованого і дискримінаційного зменшення відповідних виплат. На думку скаржника, скорочення виникає насамперед у двох випадках: (1) коли є більше одного бенефіціара, що отримує пенсію у зв’язку з втратою годувальника, і (2) коли вдова/вдівець або інші одержувачі мають інші доходи з різних джерел, що запускає механізм зменшення виплати. Організація вважала, що такі правила спотворюють соціально-захисну природу цих виплат і фактично підривають їхню функцію як компенсації втрати внескового доходу померлого годувальника, оскільки розмір допомоги ставиться у залежність від доходів отримувача. На цій підставі S.A.Pens. Or.S.A. стверджувала, що Італія порушує низку положень Європейської соціальної хартії (переглянутої), зокрема статті 4, 12, 16, 20, 23.

► Позиція Комітету

Комітет зазначає, що аргументація скарги описує еволюцію правового регулювання з 1995 року, однак її конкретним предметом є зменшення пенсій у зв’язку зі смертю годувальника у разі їх поєднання з іншими доходами. Скаржник називає це «необґрунтованим та дискримінаційним зменшенням» (п. 59).

Комітет уточнює, що механізм зменшення стосується переважно осіб із відносно високими додатковими доходами, тоді як для осіб із низькими доходами або без доходів допомога майже не зменшується або не зменшується взагалі (п. 60).

¹² Повідомлення здійснено 8 грудня 2023 р., публікація Рішення — 9 квітня 2024 р.

Стаття 4 Хартії

Скаржник намагається «прив'язати» пенсію у зв'язку з утратою годувальника до винагороди за працю, стверджуючи, що механізм зменшення спотворює природу виплати, відриває її від внесків померлого та фактично перетворює її на соціальну допомогу, що начебто суперечить стандарту «гідної винагороди» відповідно до статті 4§1 (п.п. 61-62).

Комітет проводить чітке розмежування: ст. 4§1 захищає справедливу винагороду працівників і стосується оплати праці — грошової чи натуральної компенсації за виконану роботу. Соціальні трансферти можуть розглядатися в межах цієї статті лише тією мірою, якою вони мають безпосередній зв'язок із заробітною платою (наприклад, допомога на дитину, у зв'язку з вагітністю та пологами тощо). Водночас пенсія — це заміщення доходу після завершення трудової діяльності, і питання права на пенсію та адекватності її розміру не підпадають під ст. 4§1 (п.п. 63-64). Отже, ситуація, описана у скарзі, не підпадає під дію ст. 4§1.

Стаття 12§1 Хартії

Комітет нагадує, що відповідно до статті 12§1 держави мають створити та підтримувати систему соціального забезпечення, яка покриває традиційні соціальні ризики (зокрема й утрату годувальника) і забезпечує адекватний рівень виплат. Розмір виплат, що замінюють дохід, має перебувати у розумній пропорції до попереднього доходу і не нижчим за поріг бідності (п.п. 66-67).

Водночас Комітет підкреслює, що предметом скарги є не базовий рівень допомоги і не умови її призначення, а зменшення виплати у разі поєднання з іншими доходами (у разі перевищення встановлених порогів). І оскільки механізм зменшення застосовується лише до осіб із відносно високим рівнем додаткових доходів, воно не створює ризику бідності й не може вважатися таким, що робить виплату недостатньою. Йдеться лише про додаткову суму до доходу чи пенсії, які вже значно перевищують поріг бідності (п.п. 68-69).

Статті 16 та 23 Хартії

Комітет нагадує загальні підходи: економічний захист сім'ї може забезпечуватися, зокрема, сімейними та дитячими виплатами в межах системи соціального забезпечення (п.п. 70-71).

Комітет зазначає, що скаржник не наводить конкретної аргументації щодо ст. 16, обмежуючись загальними посиланнями та згадкою про вплив COVID-19 (п. 72).

Комітет описує елементи системи: підвищення відсотка виплати при наявності дітей (з 60% до 80%, або 100% за двох і більше дітей), збільшені частки для дітей/студентів, і що важливо, ці бенефіціари не підпадають під дію оскаржуваних обмежень.

У зв'язку з відсутністю конкретних даних та з огляду на характер механізму кумуляції, твердження щодо ст. 16 безпідставні (п. 74).

Стаття 23 Хартії

Комітет нагадує зміст ст. 23: держава повинна забезпечувати літнім людям достатні ресурси для гідного життя й активної участі в суспільстві. Оцінювання достатності охоплює пенсії та інші виплати і співвідноситься з показниками доходу та ризику бідності.

Комітет констатує, що скажник не надав даних, які б свідчили, що саме зменшення survivor's benefit у разі кумуляції порушує ст. 23. Відповідно твердження визнаються безпідставними (п.п. 80-81).

Звуження застосовних норм: перехід до ст. 12§§2-3 і ст. 20

Комітет вирішує розглядати скаргу лише за тими положеннями, які є достатньо обґрунтованими та стосуються соціального забезпечення: статтями 12§2, 12§3 і 20. Він уточнює, що:

- за статтею 12§2 буде оцінено коефіцієнт заміщення та обґрунтованість зменшення після перевірки доходів;
- за статтею 12§3 буде оцінено реформу 1995 року та наступні поправки як потенційно обмежувальні заходи;
- за статтею 20 буде оцінено можливу дискримінацію за ознакою статі (п. 82).

Комітет нагадує стандарт статті 12§2, відповідно до якого система соціального забезпечення має підтримуватися на рівні, щонайменше необхідному для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення. Кодекс установлює мінімальні стандарти та коефіцієнти заміщення (п. 95).

Комітет зазначає, що закон №335/1995 перевів систему від моделі визначених виплат до моделі визначених внесків, унаслідок чого допомога у зв'язку з втратою годувальника стала безпосередньо пов'язаною з внесками померлого. Водночас, на відміну від пенсії за віком, її призначення супроводжується перевіркою доходів (п. 97).

Комітет викладає норми Кодексу щодо survivor's benefit (допомога у разі втрати годувальника): вона пов'язана з попередньою зарплатою або пенсією померлого, стандартний коефіцієнт заміщення становить 40% для «дружини з двома дітьми». Кодекс допускає умови залежності/утримання та пропорційність для інших категорій бенефіціарів.

Комітет зазначає, що норми щодо утриманців та віку дітей, які чинні в Італії, узгоджуються з Кодексом та загальними європейськими підходами. Рівень стандарту Італії в цьому аспекті вищий, ніж мінімальні вимоги у Кодексі (п. 104).

Важливо, що Кодекс дозволяє перевірку доходів для призначення/розміру допомоги у зв'язку з втратою годувальника. Тому Комітет вважає, що зменшення виплати як «другої пенсії/другого доходу» не впливає на відповідність статті 12§2, оскільки йдеться про додатковий дохід, який не є основним засобом існування після смерті одного з членів подружжя (п. 105).

Комітет посилається на сталість своєї практики щодо Італії відповідно до ст. 12§2 і зазначає, що аргументи скажника не дають підстав для зміни його оцінки.

Стаття 12§3 Хартії

Комітет пояснює, що ст. 12§3 передбачає зобов'язання держав поступово підвищувати рівень системи соціального забезпечення, а у випадку обмежувальних реформ — їхнє належне обґрунтування у відповідності до визначених критеріїв, та збереження. Також ст. 12§3 охоплює питання індексації.

Оцінювання здійснюється з урахуванням статті G: обмеження повинні бути передбачені законом, мати легітимну мету і бути необхідними та пропорційними (п. 118).

Комітет наводить критерії оцінки обмежень: характер змін; причини та економічна політика; необхідність та адекватність заходів; наявність допомоги для тих, хто постраждав; фактичні результати.

Комітет нагадує свою практику, що обмеження самі по собі не є автоматичним порушенням. Заходи консолідації фінансів можуть бути необхідними для забезпечення стійкості системи, але потрібен баланс між ціллю і ступенем обмеження. Навіть у період кризи має зберігатися адекватний рівень соціального захисту (п.п. 119-120).

Комітет підкреслює загальний принцип: економічна криза не повинна призводити до зниження рівня соціального захисту, гарантованого Хартією. Держави зобов'язані вживати заходів для забезпечення ефективної реалізації прав у періоди, коли соціальний захист є найбільш необхідним (п. 125).

Комітет визнає легітимною мету реформи 1995 року — забезпечення стійкості системи — і враховує, що частина обмежувальних заходів (2011-2015 рр.) уже була предметом оцінювання. Він відзначає корекції, внесені після рішення Конституційного суду (п. 126), і бере до уваги рішення Конституційного суду №162/2022 щодо непропорційних зменшень в окремих ситуаціях. Комітет погоджується з викладеними там принципами, але зазначає, що після змін законодавства проблему станом на 2022 рік було усунуто (п. 128).

Комітет нагадує, що заборона дискримінації поширюється і на соціальні виплати. Стаття 20 спрямована на забезпечення рівних можливостей та рівне ставлення щодо чоловіків і жінок. Рівність у сфері соціального забезпечення означає відсутність дискримінації за ознакою статі щодо сфери, умов доступу, порядку розрахунку, тривалості виплат.

Комітет не знаходить положень, які прямо дискримінують жінок. Він бере до уваги аргумент скажника про те, що, оскільки жінки статистично частіше отримують такі виплати, зменшення «вдаряє» по них сильніше і може становити непряму дискримінацію (п.п. 137-138).

Комітет вважає реформу 1995 року обґрунтованою та необхідною для забезпечення стійкості системи. Положення щодо врахування інших членів сім'ї не вказують на дискримінацію жінок, а логіка пріоритетності та коефіцієнтів є загалом прийнятною. Комітет окремо підкреслює, що зменшення застосовується лише для осіб із досить високими доходами, а тому відповідна група не є вразливою у цьому аспекті.

Комітет пояснює, що більша частка жінок серед одержувачів зумовлена такими чинниками, як вища тривалість життя, а не з дискримінаційними правилами. Доступ до виплати є рівним для обох статей, а тому порушення статті 20 не встановлено (п.п. 143-144).

► Висновок

Комітет відкинув частину скарги як необґрунтовану за окремими статтями (зокрема статтями 4, 16 і 23). Він розглянув основні питання за статтями 12§2-§3 та 20 і дійшов висновку, що means-test і зменшення survivor's benefit за кумуляції з іншими доходами є сумісними з положеннями Хартії за умов, що вони не знижують систему нижче мінімальних стандартів і є пропорційними, а також що можливі непропорційні наслідки було усунуто у 2022 році. Комітет також не встановив виявів гендерної дискримінації, оскільки правила є нейтральними й застосовуються до бенефіціарів із високими доходами.

Реорганізація державних служб із цивільного статусу до військового

Питання прав працівників, які під час реформ переходять із цивільного статусу до військового або навпаки, а також питання меж допустимих обмежень свободи об'єднання в секторах, пов'язаних із національною безпекою, є особливо актуальними для України в умовах воєнного стану.

Рішення, проаналізоване нижче, демонструє підхід Комітету до оцінювання структурних реформ, що впливають на правовий статус працівників. Воно показує, що сама по собі реорганізація не є порушенням Хартії, проте держава не звільняється від обов'язку гарантувати реальну свободу об'єднання та ефективні механізми колективних переговорів, навіть у сфері військової чи спеціальної служби.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою *Unione Generale Lavoratori — Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL-CFS) та Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF)* проти Італії (скарга №143/2017) від 3 липня 2019 року¹³

► Фабула справи

30 грудня 2016 року профспілки UGL-CFS та SAPAF, що представляли працівників Державного лісового корпусу Італії (*Corpo forestale dello Stato*), подали до Європейського комітету з соціальних прав колективну скаргу. Її було зареєстровано 9 лютого 2017 року.

Скаржники стверджували, що реформа, запроваджена Законодавчим декретом №177/2016, яким було повністю розформовано цивільний Лісовий корпус і переважну більшість його персоналу інтегровано до військової структури карабінерів, порушила низку їхніх прав, гарантованих Європейською соціальною хартією (переглянутою).

До 1 січня 2017 року Лісовий корпус був цивільною державною службою з екологічно-правоохоронними повноваженнями. Реформа спричинила переведення понад 7000 працівників до складу військових сил карабінерів; переведення інших — до складу Фінансової гвардії, цивільної поліції, пожежної служби чи міністерств; зміну статусу частини персоналу з цивільного на військовий і відповідно застосування військової дисципліни та військового кримінального права; втрату можливості вступати до профспілок або створювати їх відповідно до військового законодавства; істотні зміни умов служби та кар'єрних перспектив.

Профспілки наполягали, що така реорганізація порушила право працівників заробляти на життя за допомогою вільно обраної професії (ст. 1§2 Хартії) та позбавила їх гарантій свободи об'єднання і колективних переговорів (ст. 5 і 6§2), оскільки держава запровадила обмеження, які, на їхню думку, є необґрунтованими та не відповідають критерію необхідності в демократичному суспільстві.

Уряд Італії зазначив, що реформа була спрямована на раціоналізацію системи охорони довкілля та підвищення ефективності державних структур. На його переконання,

¹³ Повідомлення здійснено 25 липня 2019 р., публікація Рішення — 26 листопада 2019 р.

працівники мали можливість оскаржити переведення; професійні функції та робочі місця були максимально збережені; обмеження профспілкових прав військовослужбовців є виправданими з огляду на національну безпеку; а дискримінації чи примусу не було.

► Позиція Комітету

Комітет зазначає, що бере до уваги останні зміни у внутрішньому правовому порядку, які мають значення для цієї справи (п. 38).

«Конституційний суд постановив, що оскаржуване законодавство відповідає Конституції, оскільки було досягнуто справедливого балансу між необхідністю реорганізації лісового господарства та необхідністю збереження відповідних робочих місць» (п. 39). Комітет враховує, що найвища судова інстанція підтвердила легітимність реформи та пропорційність втручання у статус працівників.

Комітет фіксує, що спеціальний закон, який мав би врегулювати діяльність військових профспілок, ще не ухвалено; створення профспілок військовослужбовців можливе лише з дозволу міністра оборони; заборона страйку зберігається; до військових профспілок тимчасово застосовуються правила щодо представницьких органів військових.

Комітет нагадує, що він ухвалює рішення на підставі правової ситуації, яка існувала на день розгляду справи по суті. Оскільки рішення Конституційного суду №120/2018 було винесено після дати подання скарги, Комітет оцінить лише наслідки цього рішення для зазначеної справи (п. 42). Комітет визнає вплив нової практики Конституційного суду на можливість військовослужбовців створювати профспілки, навіть якщо зміни ще не імплементовано законом.

Комітет також встановлює персональний обсяг скарги, тобто коло осіб, яких вона стосується. Він зазначає: «...скарга стосується осіб, які належали до Лісового корпусу до 1 січня 2017 року і які після цієї дати набули військового статусу (...) або були переведені до цивільних підрозділів (...) або чий трудовий договір було призупинено та/або розірвано в результаті реформи» (п. 47). Тобто це військові карабінери, військовослужбовці Фінансової гвардії, переведені цивільні службовці, працівники, чий контракт розірвано чи призупинено.

Комітет визначає статті Хартії, які підлягають оцінюванню (п. 49):

- стаття 1§2 — свобода вибору та залишення професії (заборона примусової праці);
- стаття 5 — свобода об'єднання (оцінка пропорційності заборони профспілок);
- стаття 6§2 — право на колективні переговори;
- стаття 6 — критерії допустимості обмежень прав;
- стаття Е (недискримінація) — не аналізується, оскільки скажники не навели аргументів.

Стаття 1 — Право на працю

Комітет зазначає, що головним питанням цієї скарги є те, чи включення Лісового корпусу до складу збройних сил на умовах, передбачених Законодавчим декретом №177/2016, порушило право персоналу колишнього Лісового корпусу заробляти на

життя за допомогою вільно обраної професії.

Комітет фіксує, що понад 7000 працівників було переведено до військових сил карабінерів та Фінансової гвардії; близько 550 осіб — до цивільних структур; лише 123 працівники зберегли умови праці, максимально подібні до попередніх; решта або отримали військовий статус (зі зміною правового режиму), або були переведені на нові посади з відповідними змінами умов праці, або взагалі втратили місце роботи.

У результаті «...реорганізація непропорційно вплинула на права колишнього персоналу ... через ризик втрати звання, функцій та кар'єрних перспектив ... та ризик звільнення» (п. 74).

Скаржники стверджують, що вибір, запропонований працівникам, був лише формальним, оскільки альтернативи були нерівноцінними, а переведення до військових структур фактично становило примусову зміну професії.

Стаття 1§2 охоплює заборону всіх форм дискримінації в сфері зайнятості, заборону примусової або обов'язкової праці та заборону будь-яких практик, які можуть перешкоджати праву працівників заробляти на життя за допомогою вільно обраної професії.

Водночас це право не означає, що професія працівника, яку він одного разу вільно обрав, має бути збережена за ним за будь-яких обставин ... Комітет робить такі висновки: Хартія не гарантує незмінності професії, особливо в умовах структурної реформи державних органів. Реорганізація Лісового корпусу є сферою публічного адміністрування, де держава має широкі межі розсуду. Попри значний вплив на працівників, сам факт переведення до військових структур не є порушенням статті 1§2, оскільки працівникам не забороняли залишити службу взагалі. Реформа не перетворює службу на «примусову працю» в розумінні Хартії.

Отже, стаття 1§2 не застосовується і порушення не встановлено.

Статті 5 та 6

Комітет нагадує, що право на організацію, гарантоване статтею 5 Хартії, передбачає свободу створювати профспілки та вступати до них, і поширюється на весь державний сектор.

Завдання Комітету полягає у перевірці відповідності національного законодавства або нормативних актів гарантіям статті 5 Хартії, а також у оцінюванні фактичного застосування цих актів та ступеня їх застосування. Держава може встановлювати обмеження для військовослужбовців, але вони мають бути необхідними в демократичному суспільстві з міркувань національної безпеки та не можуть перетворюватися на повну заборону створювати організації.

Більшість працівників Лісового корпусу набули військового статусу і автоматично потрапили під заборону приєднання до профспілок: «...усі особи, яких стосується таке переведення ... не можуть вступати до профспілок відповідно до статті 1475 Законодавчого декрету №66/2010» (п. 102).

Комітет прямо посилається на свій попередній прецедент щодо Фінансової гвардії, де

заборона створювати профспілки без дозволу міністра та повна заборона вступу до інших профспілок були визнані непропорційними.

«Оскільки положення ... не змінилися ... Комітет підтверджує свій висновок і вважає, що порушено статтю 5 Хартії з тих самих підстав» (п. 105).

Стаття 6 — Право на колективні переговори

Комітет нагадує, що текст статті 6 Хартії не містить жодних положень, які дозволяли б державам-учасникам обмежувати право на колективні переговори, зокрема для поліції чи збройних сил. На відміну від статті 5, яка допускає певні обмеження для військових, стаття 6 не містить винятків. Отже, навіть військовослужбовці мають право на реальний механізм переговорів, а не лише на формальні консультації.

Комітет підкреслює: «...держави-учасниці зобов'язані ... сприяти створенню механізмів для добровільних переговорів, зокрема, щодо регулювання умов праці» (п. 117). А «просто заслуховування сторони щодо заздалегідь визначеного результату не відповідає вимогам статті 6§2 Хартії» (п. 118).

Комітет уточнює критерії, яким має відповідати система колективних переговорів:

- необхідні регулярні консультації між владою та представниками працівників;
- профспілки мають дійсно впливати на результат переговорів;
- при обмеженні профспілкових прав має існувати принаймні один ефективний механізм представництва;
- механізм має забезпечувати реальну можливість отримати вигідний для працівників результат.

Оскільки законодавчі положення, які Комітет раніше визнавав несумісними з Хартією, не були змінені, Комітет вважає, що ситуація становить порушення статті 6§2 Хартії (п. 122).

► **Висновок**

Європейський комітет з соціальних прав дійшов висновку, що масштабна реорганізація Державного лісового корпусу Італії, здійснена шляхом його включення до складу військових сил карабінерів, не порушила статтю 1§2 Хартії, оскільки право на вільно обрану професію не гарантує незмінності професійного статусу в умовах структурних реформ публічної адміністрації та не забороняє державі здійснювати організаційні зміни з урахуванням її дискреції. Водночас Комітет встановив істотні порушення свободи об'єднання та права на колективні переговори. Працівники, переведені до підрозділів карабінерів і Фінансової гвардії, автоматично підпали під надмірні обмеження військового законодавства щодо створення та членства в профспілках — обмеження, які не є необхідними у демократичному суспільстві. Крім того, наявні механізми консультацій у військових структурах не забезпечують реального впливу працівників на умови праці. У результаті Комітет не встановив порушення статті 1§2, але підтвердив порушення статей 5 та 6§2 Хартії, наголосивши на тому, що Італія не виконала свого позитивного зобов'язання забезпечити ефективну свободу об'єднання та дієві механізми колективних переговорів для персоналу, який втратив цивільний статус унаслідок реформи.

Строк служби та права військовослужбовців

Питання тривалості військової служби має особливе значення, оскільки Україна нині стикається з низкою чутливих проблем: строками контрактів, порядком звільнення військовослужбовців, правами медичних працівників у секторі оборони тощо. Практика Європейського комітету з соціальних прав демонструє підхід до визначення меж допустимого втручання держави у цій сфері.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою Міжнародної федерації ліг прав людини (IFHR) проти Греції (скарга №7/2000) від 5 грудня 2000 року¹⁴

► Фабула справи

Міжнародна федерація ліг прав людини подала до Європейського комітету з соціальних прав колективну скаргу проти Греції, стверджуючи, що низка положень грецького законодавства суперечить статті 1§2 Європейської соціальної хартії 1961 року, яка гарантує право працівника заробляти на життя за допомогою вільно обраної професії та забороняє будь-які форми примусової праці. Скарга охоплює три групи правових норм:

- а. Законодавчий декрет №17/1974, який дозволяє мобілізувати цивільне населення у «будь-якій непередбаченій ситуації, яка порушує економіку чи суспільство країни». IFHR наголошує, що такі розмиті формулювання створюють можливість застосування примусової праці в мирний час. Хоча уряд визнає проблему, закон понад 10 років не змінювався.
- б. Стаття 64 Декрету №1400/73, яка дозволяє зобов'язувати військових офіцерів до проходження служби строком до 25 років, що, на думку IFHR, є надмірним та непропорційним обмеженням свободи залишити професію. ЄКСП ще в 1989 році визнав це порушенням, а Комітет міністрів Ради Європи ухвалив низку рекомендацій, проте норма залишилася чинною.
- с. Кримінальні санкції для моряків (Декрет №187/1973 та Закон №3276/1944) за відмову виконувати обов'язки навіть тоді, коли немає загрози судну або життю людей. Комітет уже неодноразово визначав ці положення несумісними з Хартією, але Греція їх не змінила.

IFHR підкреслює, що формальна відмова уряду застосовувати ці норми не замінює обов'язку держави змінити закон.

► Позиція Комітету

Комітет наголошує, що формулювання «вільно обрана професія» у статті 1§2 Хартії означає заборону примусової праці. У визначенні Комітету — це як примус працювати без згоди, так і примус виконувати роботу, яку працівник раніше погодився виконувати, але більше не бажає це робити.

¹⁴ Повідомлення здійснено 13 грудня 2000 р., публікація Рішення — 5 квітня 2001 р.

Комітет повторює свою усталену позицію у пункті 18: «Незастосування національного законодавства, яке суперечить статті 1§2 Хартії, не є достатнім доказом відповідності». Таке законодавство має бути змінено, а не просто не використовуватися на практиці.

Положення про мобілізацію цивільних «у будь-якій непередбаченій ситуації, що спричиняє порушення економіки або суспільства країни» настільки розпливчате, що «не може вважатися таким, що відповідає статті 1§2 Хартії, навіть із урахуванням статті 31». Тобто норма не містить чітких меж, не базується на визначених критеріях та створює ризик невинуватого застосування примусової праці. Окремо наголошується на тривалому ігноруванні Грецією попередніх висновків Комітету.

Стосовно надмірного строку служби офіцерів

«Обов'язковий строк служби до 25 років є надмірним і суперечить свободі вибору та залишення професії». Двічі були ухвалені рекомендації Комітету міністрів Ради Європи і дві резолюції щодо цієї норми, однак Греція не змінила її протягом одинадцяти років.

Кримінальні санкції для моряків за відмову від роботи

Кримінальне покарання за відмову від роботи за відсутності загрози безпеці — несумісне з Хартією. Комітет нагадує, що стаття 1§2 забороняє застосування кримінальних санкцій до моряків, які припиняють виконання своїх обов'язків, якщо це не ставить під загрозу судно або життя людей (п. 22).

Грецька держава була поінформована про порушення понад десятиріччя, отримала численні рекомендації, але закон так і не змінила. Комітет визнає наявність ініціатив, але вказує, що вони нечіткі, не містять конкретних строків, не гарантують усунення порушення. Греція повинна негайно привести закон у відповідність до статті 1§2.

► Висновок

Ситуація в Греції не відповідає статті 1§2 щодо кожного з положень, які є предметом скарги.

Рішення Європейського комітету з соціальних прав за скаргою Європейської федерації працівників державної служби (EUROFEDOP) проти Греції (скарга №115/2015) від 13 вересня 2017 року¹⁵

► Фабула справи

Європейська федерація працівників державної служби подала колективну скаргу до Європейського комітету з соціальних прав, стверджуючи, що Греція порушує статті 1§2 та 18§4 Європейської соціальної хартії 1961 року щодо військових лікарів. На думку скаржника, національне законодавство встановлює для лікарів Збройних сил надмірно тривалий обов'язковий строк служби після закінчення навчання, а також передбачає непропорційно високі суми компенсації (викупу), які вони мають сплатити у разі дострокового звільнення зі служби. EUROFEDOP посилається на статтю 64 Законодавчого декрету №1400/1973 у редакції Закону №3257/2004, яка визначає

¹⁵ Повідомлення здійснено 28 вересня 2017 р., публікація Рішення — 29 січня 2018 р.

обов'язкову тривалість служби, та на статтю 33 Закону №3883/2010, що регулює розмір виплат у разі дострокового припинення служби. Федерація наводить приклади, згідно з якими військовий лікар, який бажає звільнитися після базової підготовки, має сплатити суму, еквівалентну багатьом рокам заробітної плати, що, на думку скаржника, фактично позбавляє його реальної можливості залишити професію.

Окремо організація EUROFEDOP стверджувала, що обмеження для військових лікарів щодо виїзду за кордон з метою зайняття прибутковою діяльністю під час обов'язкової служби порушують статтю 18§4 Хартії 1961 року, яка гарантує право громадян залишати свою країну для здійснення оплачуваної роботи в іншій державі-учасниці на рівних умовах із її громадянами. Потрібно оцінити, чи створює поєднання тривалого обов'язкового строку служби, механізму викупу та обмежень виїзду з країни ситуацію, яка фактично перетворює військову медичну службу на примусову працю або необґрунтовано обмежує мобільність лікарів та їхнє право вільно обирати і залишати професію.

► Позиція Комітету

Комітет нагадує свою позицію у справі FIDH проти Греції (скарга №7/2000), де служба строком до 25 років була визнана «надмірною і такою, що суперечить свободі вибору та залишення професії». Комітет визнає, що вимога відпрацювання мінімального строку після навчання є законною, а плата за дострокове звільнення — легітимним механізмом компенсації державних витрат. Він також посилається на позицію ЄСПЛ у справі [Читос проти Греції \(§94\)](#), де Суд підкреслив, що «державі дозволено забезпечувати окупність інвестицій у підготовку офіцерів і забороняти звільнення протягом певного строку».

Комітет наголошує, що держави мають широкі межі розсуду у встановленні мінімального строку служби, умов дострокового звільнення, але ці строки мають бути пропорційними тривалості підготовки.

Також Комітет уже визнав 10-річний строк обов'язкової служби після навчання сумісним зі статтею 1§2 (Висновки 2006). Це використано як «нормативний стандарт пропорційності». Медичні офіцери зобов'язані служити 12 років після 6-річної базової освіти і додатково 5 років за кожну спеціалізацію.

Комітет з'ясовує, що період спеціалізації зараховується до служби, базуючись на рішенні Рахункової палати №3230/2011, судовій практиці, підтвердженій ЄСПЛ у справі Читос проти Греції.

У результаті Комітет підсумовує, що загальний строк служби становить 17 років, але включає періоди спеціалізованої підготовки. Тому Комітет визнає строк служби пропорційним і таким, що не порушує статтю 1§2.

Окрім того, Комітет підкреслює, що медичні офіцери добровільно вступають на службу, отримують зарплату, пільги, фінансування навчання, можуть працювати у приватному секторі та залишити службу за умови викупу.

Комітет нагадує, що обмеження свободи виїзду можуть бути допустимими виключно за умов, визначених статтею 31 Хартії 1961 року, тобто коли вони передбачені законом, необхідні в демократичному суспільстві, спрямовані на захист прав і свобод інших осіб,

суспільних інтересів, національної безпеки, громадського здоров'я або моралі.

Комітет також зазначає, що раніше він не розглядав статтю 18§4 у контексті військовослужбовців, які мають мінімальний строк служби. Тобто це перша справа, у якій питання права на виїзд за кордон оцінюється щодо осіб, пов'язаних службовим зобов'язанням перед державою.

Тимчасові обмеження для військових лікарів визнаються законними і такими, що не становлять порушення (§52). Комітет встановлює такі факти:

- під час служби (як добровільної, так і обов'язкової) військові лікарі не можуть залишати Грецію з метою працевлаштування за кордоном — це є частиною їхніх службових обов'язків;
- після звільнення з армії будь-які обмеження припиняються, тобто колишні військові лікарі можуть виїжджати та працювати за кордоном на загальних підставах.

Комітет підкреслює, що скарга EUROFEDOP по суті стосується строку служби та пропорційності умов дострокового звільнення, а не обмеження права на виїзд як такого.

Отже, Комітет доходить висновку, що обмеження, які діють під час проходження служби, не порушують статтю 18§4, оскільки вони тимчасові, прив'язані до виконання військового обов'язку, не застосовуються після звільнення, не впливають на можливість реалізувати право на працевлаштування за кордоном у майбутньому.

► Висновок

Європейський комітет з соціальних прав дійшов висновку, що встановлений для військових лікарів Греції обов'язковий строк служби (12-17 років із урахуванням спеціалізації) та механізм дострокового звільнення через викуп не порушують статтю 1§2 Хартії 1961 року, оскільки є пропорційними тривалості їхньої підготовки, відповідають легітимній меті відшкодування державних інвестицій та не позбавляють медичних офіцерів реальної можливості залишити службу. Комітет також встановив, що тимчасові обмеження на виїзд за кордон під час проходження служби не порушують статтю 18§4, оскільки вони є частиною військових обов'язків, не діють після звільнення та не обмежують довгострокове право лікарів на працевлаштування в інших державах-учасниках. Загалом Комітет визнав, що Греція діяла у межах свого розсуду, а оскаржувані положення не є надмірними, непропорційними чи такими, що перетворюють службу на форму примусової праці.

Європейська соціальна хартія, прийнята в 1961 році та переглянута в 1996 році, є аналогом Європейської конвенції з прав людини у сфері економічних і соціальних прав. Вона гарантує широке коло прав людини, пов'язаних із працевлаштуванням, житлом, охороною здоров'я, освітою, соціальним захистом і добробутом. Жоден інший юридичний документ на загальноєвропейському рівні не передбачає такий всеосяжний і повний захист соціальних прав, як Хартія. Тому Хартію розглядають як соціальну конституцію Європи, вона є важливим елементом структури прав людини на континенті.

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона складається із 46 держав-учасниць, зокрема всіх членів Європейського Союзу. Усі держави-учасниці Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням положень Конвенції в державах-учасницях Ради Європи.



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

