

ЕВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (ПЕРЕСМОТРЕННАЯ) - ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ ДОКУМЕНТ СОВЕТА ЕВРОПЫ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 Филатова Виктория Викторовна

кандидат юридических наук, доцент

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации

119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82-84

E-mail: victoria-vf@mail.ru

Исследован основополагающий документ Совета Европы в области обеспечения социальных прав - Европейская социальная хартия (пересмотренная). Проанализирован механизм реализации Европейской социальной хартии. Уделено внимание деятельности контрольного механизма, созданного в рамках Европейской социальной хартии - Европейского комитета по социальным правам. Представлен обзор статей Европейской социальной хартии, которые являются обязательными для Российской Федерации, а также тех статей, которые пока не ратифицированы.

Ключевые слова: Европейская социальная хартия (пересмотренная), Европейский комитет по социальным правам, ратификация Европейской социальной хартии (пересмотренной), обязательства государства, право на труд, право на объединение.

Наряду с основным международным соглашением Совета Европы, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.¹, создавшей эффективный контрольный механизм за соблюдением содержащихся в ней международно-правовых норм - Европейский суд по правам человека, большую роль в осуществлении и защите социальных прав играет важнейший международный договор, выработанный в рамках Совета Европы - Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 3 мая 1996 г.²

Европейская социальная хартия дополняет Конвенцию о защите прав человека и основных свобод в части социальных и экономических прав.

Хартия также содержит действенный механизм контроля за соблюдением социальных прав человека, способствует выравниванию уровней социальной защищенности лиц, находящихся под юрисдикцией государств-участников, позволяет стимулировать развитие и совершенствование их законодательств.

Российская Федерация ратифицировала Европейскую социальную хартию (пересмотренную) Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ "О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года"³.

Механизм реализации Европейской социальной хартии достаточно гибок и предоставляет го-

сударствам-участникам право выбора тех статей и пунктов Хартии, которые государство считает возможным имплементировать в свою правовую систему. Хартия содержит требования о необходимости ратификации определенного набора статей, без ратификации которых участие в Хартии невозможно. Так, согласно ч. III ст. А Хартии государства обязаны принять на себя обязательства, минимум, по шести из девяти статей ч. II Хартии, а именно: по ст. 1 ("Право на труд"), 5 ("Право на объединение"), 6 ("Право на коллективные переговоры"), 7 ("Право детей и молодежи на защиту"), 12 ("Право на социальное обеспечение"), 13 ("Право на социальную и медицинскую помощь"), 16 ("Право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту"), 19 ("Право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь") и 20 ("Право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола").

Кроме того, государства обязаны считать имеющими для себя обязательную силу такое дополнительное число статей или имеющих цифровое обозначение пунктов ч. II Хартии, которые она изберет, при условии, что общее число обязательных для нее статей и имеющих цифровое обозначение пунктов должно составлять не ме-

нее шестнадцати статей или шестидесяти трех имеющих цифровое обозначение пунктов⁴.

Такой подход представляется оправданным, так как экономическое положение государств и механизмов социальной защиты, которые государства могут предложить своим гражданам, различен, что не позволяет им в равной степени обеспечить все социальные права, гарантированные Европейской социальной хартией. С другой стороны, государство может впоследствии, когда будут созданы механизмы для реализации социальных прав, предусмотренных Хартией, заявить путем уведомления Генерального секретаря Совета Европы, что оно считает имеющими для себя обязательную силу любые иные статьи или любые иные имеющие цифровое обозначение пункты части II Хартии, которые она еще не приняла.

Таким образом, Европейская социальная хартия является стимулом для государства по изменению законодательства и приведения его в соответствие со стандартами Европейской социальной хартии, дабы со временем все предусмотренные в ней права были в равной степени обеспечены государством.

Российская Федерация при ратификации Европейской социальной хартии приняла на себя обязательства по шести из девяти обязательных статей ч. II Хартии: ст. 1 “Право на труд”; ст. 5 “Право на объединение”; ст. 6 “Право на коллективные переговоры”; ст. 7 “Право детей и молодежи на защиту”; ст. 16 “Право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту”; ст. 20 “Право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола”. Кроме того, Российская Федерация также ратифицировала 19 статей ч. II Хартии из 31 содержащихся в ней статей с учетом того, что не по всем статьям обязательства были взяты в полном объеме, по некоторым статьям обязательны лишь указанные в Федеральном законе от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ “О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года” пункты.

На сегодняшний день нератифицированными остаются ряд статей Европейской социальной хартии и пунктов ратифицированных статей.

Например, Российская Федерация не несет обязательств по п. 1 ст. 4 Хартии, который обязывает государство признать право работников

на вознаграждение за труд, которое позволит обеспечить им и их семьям достойный уровень жизни; п. 2 и 3 ст. 12, которые обязывают государство поддерживать систему социального обеспечения на удовлетворительном уровне, как минимум, на таком, который требуется для ратификации Европейского кодекса социального обеспечения, и добиваться постепенного подъема системы социального обеспечения на более высокий уровень; ст. 13, предусматривающей право на социальную и медицинскую помощь; ст. 23 - право лиц пожилого возраста на социальную защиту; ст. 25, предусматривающей право работников на защиту их претензий в случае неплатежеспособности работодателя; ст. 26 - право работника на защиту своего достоинства в период работы; ст. 30 - право на защиту от бедности и социального отторжения; ст. 31 - право на жилье, включающей такие гарантии, как: содействие доступу к жилью, отвечающему должным требованиям, предотвращение бездомности и сокращение ее масштабов с целью ее постепенной ликвидации, доступность цен на жилье для людей, не имеющих достаточных средств.

Подобная ситуация свидетельствует о том, что в Российской Федерации пока не созданы условия для реализации указанных статей Европейской социальной хартии. Тем не менее государство прорабатывает меры по изменению законодательства, которые позволят эти положения реализовать. Однако среди нератифицированных норм Хартии велико число таких, для присоединения к которым России потребуется существенное изменение законодательства, изменение правоприменительной практики, серьезный рост по статистическим и финансовым показателям⁵.

Часть подобных норм, безусловно, заслуживает ратификации и изменений законодательства, в отношении других сделаны выводы о необходимости серьезных изменений в законодательстве и на практике, которые должны предшествовать ратификации, либо о нецелесообразности ратификации. Так, в частности, ратификация п. 1 ст. 4 Европейской социальной хартии нецелесообразна до того момента, пока уровень МРОТ в России не будет увеличен до размера не менее 60 % от средней заработной платы по стране⁶.

За исполнением государствами-участниками, в том числе и Российской Федерацией, своих обязательств по Европейской социальной хартии призван следить Европейский комитет по соци-

альным правам. Его 15 независимых и беспристрастных членов избираются Комитетом министров Совета Европы сроком на 6 лет с правом продления полномочий еще на один срок. Европейский комитет по социальным правам дает правовую оценку соответствия состояния дел в государстве нормам Хартии.

Положения Хартии делятся на четыре тематические группы. Государства ежегодно представляют доклад по одной группе. Доклады должны быть представлены до 31 октября. Доклад по каждому положению представляется раз в четыре года. Четыре группы положений составлены следующим образом: Группа 1 (“Занятость, образование и равные возможности”); Группа 2 (“Здравоохранение, социальная безопасность и социальная защита”); Группа 3 (“Трудовые права”); Группа 4 (“Дети, семьи и мигранты”)⁷.

В 2014 г. Российская Федерация представила Европейскому комитету по социальным правам четвертый доклад, в котором отчиталась о выполнении ратифицированных статей Хартии. Безусловно, Европейский комитет по социальным правам может признать законодательство и правоприменительную практику Российской Федерации в отношении некоторых статей не отвечающими положениям Хартии и Дополнительному протоколу к ней 1988 г.

В качестве законодательства Комитет рассматривает все источники права, признаваемые правовой системой страны, - нормативные правовые акты, коллективные договоры и иные социально-партнерские соглашения, судебные и административные прецеденты. К мерам, способствующим реализации законодательства, относятся правительственные программы и планы, а степень фактической реализации определяется на основе показателей статистики. Комитет анализирует статистические данные, представляемые не только правительством страны, но и различными международными и неправительственными организациями. Особое значение имеют документы ООН, Международной организации труда (МОТ), решения Европейского суда по правам человека и др.⁸

Если Европейский комитет по социальным правам придет к выводу, что национальное законодательство и практика не соответствуют Хартии, а государство не предпримет необходимых мер для ее исправления, то материалы передаются в Правительственный комитет, а затем в

Комитет министров Совета Европы для принятия резолюции и рекомендаций в отношении такого государства⁹.

И так как последующие меры в отношении национальных докладов носят рекомендательный характер, именно от конструктивного диалога государства с Европейским комитетом по социальным правам и Комитетом министров Совета Европы будут зависеть конкретные шаги по реформированию законодательства и приведению его в соответствие с положениями Европейской социальной хартии.

Кроме того, Европейской социальной хартией, а именно Дополнительным протоколом к ней, подписанным в г. Страсбурге в 1995 г., предусмотрен еще один контрольный механизм, к которому Российская Федерация пока не присоединилась, - процедура коллективных жалоб на нарушение положений Хартии. Жалобы на нарушение Хартии направляются в Европейский комитет по социальным правам.

В Европейский комитет по социальным правам могут обратиться:

- 1) Европейская конфедерация профсоюзов, Союз промышленных конфедераций и трудящихся Европы, Международная организация труда;
- 2) неправительственные организации, обладающие статусом участника при Совете Европы и внесенные в соответствующий список Правительственным комитетом;
- 3) организации трудящихся и профсоюзы соответствующего государства.

Для государств, принявших кроме соответствующей процедуры дополнительное решение:

- 4) национальные неправительственные организации¹⁰.

Возможное присоединение Российской Федерации в будущем к процедуре коллективных жалоб должно способствовать правильному применению положений Хартии, а также усилению роли профсоюзов государства и неправительственных организаций в отстаивании интересов трудящихся.

Необходимо отметить, что в целом законодательство Российской Федерации в социально-трудовой сфере развивается в направлении соответствия нормам и положениям Европейской социальной хартии. Реализуемый ряд приоритетных национальных проектов, нацеленных на повышение качества жизни граждан Российской Федерации, в том числе в области здравоохранения, образования, приобретения жилья, позволяет Рос-

сийской Федерации приблизиться к стандартам, провозглашенным в Хартии¹¹.

Несмотря на то, что законодательство и правоприменительная практика Российской Федерации требуют дальнейших изменений, ратификация Европейской социальной хартии (пересмотренной) способствовала усилению социальной защищенности граждан и проведению ряда реформ в социальной сфере.

¹ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5) (заключена в г. Риме 4 нояб. 1950 г.): [с изм. и доп. от 11 мая 1994 г.] // Собр. законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

² Европейская социальная хартия (пересмотренная): [принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г.] // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17-67

³ О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года: федер. закон от

3 июня 2009 г. № 101-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2009. № 23. Ст. 2756.

⁴ Европейская социальная хартия (пересмотренная). Ч. III, ст. А “Обязательства”.

⁵ Степаков С.Д. Проблемы и перспективы применения в Российской Федерации Европейской социальной хартии (пересмотренной). Москва, 2015. С. 524.

⁶ Там же. С. 525.

⁵ По материалам сайта <http://www.coe.int/socialcharter>.

⁷ Мачульская Е.Е. Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 г. и обязательства России по ее выполнению // Трудовое право в России и за рубежом. 2011. № 3. С. 6-10.

⁸ Там же. С. 7.

⁹ По материалам сайта <http://www.coe.int/socialcharter>.

¹⁰ Кравцова Д.Л. Европейская социальная хартия как источник российского трудового права // Молодой ученый. 2012. №4. С. 283-286.

Поступила в редакцию 04.03.2015 г.