

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 341.23

Дата поступления: 15.01.2021

рецензирования: 20.02.2021

принятия: 24.02.2021

Андрей Г. Радаев

ООО НПО «Лидер», г. Самара, Российская Федерация

Европейская социальная хартия: основные гарантии социальных и трудовых прав

Аннотация: настоящая статья посвящена анализу положений Европейской социальной хартии как основного международного нормативного акта, регулирующего правоотношения в сфере социальных и трудовых прав работников, а также анализу отличительных особенностей системы международного сотрудничества, институционального и конвенционального взаимодействия субъектов международного права в указанной сфере. Рассматриваются вопросы структуры и содержания Европейской социальной хартии и ее основных норм, регулирующих сферу социальных и трудовых прав. Обращается внимание, что с момента принятия данного международного правового акта, открытого для подписания 18 октября 1961 года в Турине, прошло 60 лет. В юбилейный год есть все основания для историко-правового анализа событий, связанных с принятием и вступлением в силу Европейской социальной хартии, ее пересмотром в 1996 году, а также ратификацией данного международного правового акта Российской Федерацией спустя длительный период после официального подписания. В настоящей статье также затрагиваются отдельные проблемы реформирования отечественного законодательства в сфере социальных прав и гарантий в соответствии с европейскими стандартами. Обозначена проблематика имплементации норм Европейской социальной хартии, регулирующих правоотношения, связанные с социальными правами и гарантиями работников, в современное законодательство Российской Федерации. На этом основании делается вывод о необходимости включения в российское законодательство положений Европейской социальной хартии о дополнительных гарантиях защиты социальных, трудовых и экономических прав. Сравнительно-правовой анализ соответствия законодательства Российской Федерации положениям Европейской социальной хартии свидетельствует, что правовые основы социальных и экономических гарантий прав российских граждан в основном соответствуют положениям Хартии. Вместе с тем установлено, что отдельные нормы Европейской социальной хартии, предоставляющие гарантии прав работникам-мигрантам, не в полном объеме включены в отечественное законодательство. При этом констатируется, что уровень реально предоставляемых гарантий определяется возможностями государства. Дальнейшее развитие социально-трудовой сферы в стране позволяет приблизиться к стандартам, провозглашенным в Хартии, что дает возможность выполнения обязательств, принимаемых при ее ратификации. Присоединение России к Европейской социальной хартии и ратификация Хартии, несомненно, укрепили позиции нашего государства во взаимоотношениях с другими странами, повысили уровень защиты социальных, трудовых и экономических прав в стране. Продолжение обсуждения вопросов, касающихся обеспечения реализации положений Европейской социальной хартии в российской правовой системе, важно в целях дальнейшего совершенствования национального законодательства, направленного на повышение уровня и улучшения качества жизни в нашей стране.

Ключевые слова: международное право; имплементации норм международного права; международно-правовое регулирование труда; международно-правовая защита социальных прав человека; ратификация; международные обязательства; Европейская социальная хартия.

Цитирование: Радаев, Андрей Г. 2021. «Европейская социальная хартия: основные гарантии социальных и трудовых прав». *Юридический аналитический журнал* 16(1): 15–24. <http://doi.org/10.18287/1810-4088-2021-16-1-15-24>.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

© Андрей Г. Радаев, 2021

Андрей Геннадьевич Радаев, начальник юридического отдела, ООО НПО «Лидер», Российская Федерация, 443023, Самарская область, г. Самара, ул. Промышленности, 278.

e-mail: radaev_ag@mail.ru

SCIENTIFIC ARTICLESubmitted: 15.01.2021
Revised: 20.02.2021
Accepted: 24.02.2021**Andrey G. Radaev**

NPO «Leader LLC», Samara, Russian Federation

European Social Charter: basic guarantees of social and labor rights

Abstract: this article is devoted to the legal analysis of provisions of the European Social Charter, as the main international normative act regulating legal relations in the field of social and labor rights of workers, as well as identifying the features of the system of international cooperation in this area. The article touches upon the problem of institutional and conventional interaction of subjects of international law. The issues of the structure and content of both the European Social Charter and its basic norms governing the sphere of social and labor rights are considered. Attention is drawn to the fact that 60 years have passed since the adoption of this international legal act, which was opened for signature on October 18, 1961 in Turin. In the jubilee year, there is every reason to recall the history of the adoption and entry into force of the European Social Charter, its revision in 1996 and the ratification of this international legal act by the Russian Federation after a long period after the official signature. The article also concerns certain problems of reforming domestic legislation in the field of social rights and guarantees in accordance with European standards. The problems of the implementation of the norms of the European Social Charter governing legal relations related to social rights and guarantees of workers into the modern legislation of the Russian Federation are touched upon. On this basis, it is concluded that it is necessary and advisable to include in Russian legislation the provisions of the European Social Charter on additional guarantees for the protection of social, labour and economic rights. It was found that certain norms of the European Social Charter, which provide guarantees of rights to migrant workers, are not fully included in domestic legislation. Comparative legal analysis of the compliance of the legislation of the Russian Federation with the provisions of the European Social Charter shows that the legal foundations of social and economic guarantees of the rights of Russian citizens are basically consistent with the provisions of the Charter. At the same time, it is stated that the level of guarantees actually provided is determined by the capabilities of the state. Further development of the social and labor sphere in the country makes it possible to approach the standards proclaimed in the Charter, which makes it possible to fulfill the obligations assumed upon its ratification. Russia's accession to the European Social Charter and its ratification undoubtedly strengthened the position of our state in relations with other countries, increased the level of protection of social, labour and economic rights in the country. It is advisable to discuss issues of ensuring the implementation of the provisions of the European Social Charter in the Russian legal system in order to further improve national legislation, improve the level and quality of life in our country.

Key words: European social charter; international law; implementation of norms of the international law; social and labour rights; ratification; international obligations.

Citation: Radaev, Andrey G. 2021. "European Social Charter: basic guarantees of social and labour rights". *Juridical Analytical Journal* 16(1): 15–24. <http://doi.org/10.18287/1810-4088-2021-16-1-15-24>. (In Russian)

Conflicts of interest: the author declared no conflicts of interest.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR© *Andrey G. Radaev, 2021*

Andrey G. Radaev, head of the Legal Department, NPO "Leader LLC", 278, Promyshlennosti Street, Samara, 443023, Russian Federation.

e-mail: radaev_ag@mail.ru

Введение

Основным международным нормативным актом, регулирующим правоотношения в сфере социальных, трудовых и экономических прав человека, является Европейская социальная хартия. Данный международный правовой документ представляет собой конвенцию Совета Европы, подписанную в 1961 году и вступив-

шую в силу 26 февраля 1965 года. Хартия стала первым систематизированным документом, закрепляющим широкий круг социальных и трудовых прав человека.

Государства – члены Совета Европы, подписавшие Европейскую социальную хартию 1961 года, в соответствии с положениями статьи 20 Хартии обязались признать для себя

как минимум 10 статей или 45 пунктов части II Хартии, в том числе как минимум 5 статей из следующих: 1, 5, 6, 12, 13, 16 и 19. Позднее положения самой Хартии неоднократно дополнялись протоколами и соответствующими дополнениями.

Особое значение и роль Хартии были обусловлены рядом факторов. Прежде всего в ней получили закрепление признанные мировым сообществом социальные и трудовые права, отраженные в основополагающих международных актах Организации Объединенных Наций, например во Всеобщей декларации прав человека 1948 года. Также в Хартии нашли широкое закрепление принципы и нормы, разработанные в конвенциях и рекомендациях Международной организации труда (МОТ)¹. Кроме того, необходимо отметить, что положения Хартии, закрепляющие правовое регулирование социальных и трудовых прав, не только систематизированы в едином международном правовом документе, но и получают в последующем развитие путем внесения соответствующих дополнений и поправок. Главным отличием данного международного правового акта, например, от Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая закрепляет преимущественно гражданские и политические права человека, является направленность норм Европейской социальной хартии именно на нормативное закрепление социально-трудовых прав человека.

В целях актуализации положений норм права в соответствии с действующими условиями развития общества и включения в законодательство новых категорий прав, а также учитывая потребность в наличии единого нормативного документа, который бы отвечал социальным изменениям, произошедшим в европейских странах с момента вступления в силу Европейской социальной хартии, последняя была пересмотрена и открыта для подписания 3 мая 1996 года. Пересмотренная Хартия вступила в силу 1 июля 1999 года. Часть II Европейской социальной хартии (пересмотренной) включает 31 статью, устанавливающую определенные

права. При этом страны-участницы обязуются признать обязательными для себя как минимум 16 статей или 63 пункта статей части II Европейской социальной хартии (пересмотренной), в том числе не менее 6 статей из следующих: 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 и 20.

После вступления Российской Федерации в Совет Европы 26 февраля 1996 года возникла необходимость реформирования действующего в то время национального законодательства в соответствии с современными европейскими нормами, а также возможной имплементации норм международного права, гарантирующих в том числе социальные и трудовые права. В рамках Совета Европы традиционно большое внимание уделяется социально-экономической политике государств-членов, это связано прежде всего с тем, что, согласно положениям пункта «а» статьи 1 Устава Совета Европы, одна из целей указанного Совета – достижение экономического и социального прогресса.

Конституция Российской Федерации определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Исходя из положений пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ («ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина»), Европейская социальная хартия (пересмотренная) должна быть ратифицирована, так как ее предмет – основные права и свободы человека.

Российской Федерацией Хартия была ратифицирована лишь спустя длительный период после официального подписания. Отдельные положения Европейской социальной хартии активно обсуждались общественностью и представителями различных конфессий.

Согласно положениям Федерального закона «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» от 3 июня 2009 года № 101-ФЗ, нормы Европейской социальной хартии (пересмотренной) ратифицированы лишь в части положений, предусмотренных частью I, статьей 1, пунктами 1, 3–7 статьи 2, статьей 3, пунктами 2–5 статьи 4, статьями 5–11, пунктом 1 статьи 12, статьей 14, пунктами 1 и 2 статьи 15, статьями 16 и 17, пунктом 4 статьи 18, пунктами 5 и 9 статьи 19, статьями 20–22, 24, 27–29 части II Хартии. В результате ратификацией Россией Европей-

¹ МОТ (Международная организация труда) – старейшее авторитетное и наиболее крупное специализированное учреждение ООН, ответственное за выработку и соблюдение международных трудовых норм, содействующее защите трудовых прав, установлению равноправия мужчин и женщин в трудовой сфере, укреплению социальной защищенности и иным вопросам в трудовой деятельности. За время существования (более 100 лет) было принято 189 конвенций и более 200 рекомендаций.

ской социальной хартии в нашей стране был расширен объем гарантируемых социальных и трудовых прав (1).

В соответствии со статьей Н части V Европейской социальной хартии (пересмотренной) положения Хартии не должны применяться с целью ущерба положениям национального права государств – членов Совета Европы, любым другим двусторонним или многосторонним договорам, конвенциям или соглашениям, которые уже вступили в силу или могут вступить в силу и которые будут более благоприятны для лиц, находящихся под ее защитой.

В связи с ратификацией отдельных положений Хартии встает вопрос о дальнейшем реформировании отечественного законодательства в сфере социальных прав и гарантий в соответствии с европейскими стандартами, а также об имплементации норм Хартии, регулирующих правоотношения, связанные с социальными правами и гарантиями работников, в законодательство Российской Федерации.

И.Я. Киселев справедливо отметил: «Хартию можно рассматривать как важный документ международного права, осуществивший синтез основных трудовых прав для европейских государств и установивший определенную планку в отношении уровня защитных функций трудового права, ниже которой не может опуститься ни одна цивилизованная европейская страна, признающая демократию и социальные ценности и идеалы. Хартия воплощает своего рода европейский эталон уровня условий труда работников – эталон, которому должны соответствовать национальные системы трудового права стран – участниц Совета Европы».

Структура и содержание Хартии

Содержание Европейской социальной хартии (пересмотренной) обусловлено необходимостью обеспечить население каждого государства – члена Совета Европы возможностью пользоваться широким комплексом социальных, трудовых и экономических прав с целью повышения их уровня жизни и улучшения социального благополучия.

Европейская социальная хартия состоит из преамбулы, шести частей, которые включают статьи, и приложения. Содержание преамбулы Хартии подчеркивает общие цели Хартии, и государств – членов Совета Европы, которые подписывают ее. Основной целью подписания Хартии является четкое следование принципам создания Совета Европы, а также обеспечения и последующей реализации прав человека и

основных свобод. В преамбуле подчеркивается, что принимаемая Хартия (пересмотренная) должна постепенно заменить Европейскую социальную хартию 1961 года с поправками и дополнениями к ней, а также расширить права населения.

Часть I Хартии перечисляет в тридцати одном пункте основные права (право на труд, право на охрану труда и гигиену труда, получение справедливого вознаграждения за труд, право на профессиональную подготовку, право на социальное обслуживание, право лиц пожилого возраста на социальную защиту и т. д.), содержание которых раскрывается в виде отдельных норм в части II Хартии.

Особо следует отметить, что положения части I Хартии содержат права, которые подписавшие Хартию государства обязуются осуществлять в своей политике всеми средствами как национального, так и международного характера. Кроме того, в части III Хартии (статья А) указано, что каждое государство, которое ратифицировало Хартию, принимает на себя обязательство рассматривать часть I как декларацию целей, к достижению которых она будет стремиться всеми надлежащими средствами.

Положения части II Хартии закрепляют наиболее широкий комплекс социально-трудовых прав. В зависимости от их содержания все права подразделены на следующие группы, которые выделены в специальные статьи соответствующей части Хартии: право на труд, занятость и условия труда; право на объединение и на коллективные переговоры; право на защиту отдельных категорий лиц; права на профессиональную подготовку и профессиональную ориентацию; права на охрану здоровья, социальное обеспечение и социальное обслуживание; права на социальную защиту семьи, молодежи и инвалидов; право на защиту работников-мигрантов и тех, кто работает за границей; права на равные возможности без дискриминации по признаку пола, на информацию и консультации, участие в определении и улучшении условий труда и социальной защиты лиц пожилого возраста; права на защиту в случае увольнения и в случае неплатежеспособности работодателя, а также на информацию в случае массовых увольнений; право работника на защиту своего достоинства в период работы; право на защиту от бедности и социального отторжения; право на жилье.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что часть II Хартии регламентирует достаточно широкий комплекс мер, направленных

ный на юридическое закрепление и регулирование социальных и трудовых прав. Все права, содержащиеся в части II Хартии, являются предметом регулирования нескольких отраслей права: конституционного, международного, трудового, гражданского, права социального обеспечения, семейного и других отраслей.

Следует подчеркнуть, что на первом месте в части II Хартии (статья 1) закреплено право на труд, а далее закрепляются права, определяющие условия труда (статьи 2–4). Первостепенное закрепление в Хартии права на труд является важным моментом, так как в некоторых действующих кодифицированных актах ряда государств такое право отсутствует или потеряло самостоятельное закрепление.

Положения части III состоят из двух статей: статья А закрепляет порядок признания обязательной силы статей и пунктов, необходимых для ратификации Хартии, а статья В определяет положения об обязательной силе Дополнительного протокола от 5 мая 1998 года.

В части IV Хартии закрепляется механизм контроля за применением Хартии в соответствии с Туринским протоколом 1991 года и процедура подачи коллективных жалоб, предусмотренная Дополнительным протоколом 1995 года.

Часть V Хартии содержит запрет дискриминации и пункты об отмене действия положений Хартии, взятых на себя, которые каждая из Сторон может применить по отношению к своим обязательствам в случае войны или национальной угрозы для жизни нации. Закреплены исключительные случаи ограничения применения Хартии, ее соотношение с внутренним правом и международными соглашениями, способы выполнения принятых государствами обязательств.

Нормами VI части Хартии регулируется порядок подписания, ратификации и вступления в силу Хартии, ее территориального применения и денонсации.

Приложения к Хартии содержат толкование некоторых отдельных статей, а также определения действия этого документа по отношению к лицам, права которых он защищает.

Ратификация Российской Федерацией Европейской социальной хартии

Как отмечалось выше, Россия ратифицировала Хартию Федеральным законом «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ и лишь в части положений,

предусмотренных частью I, статьей 1, пунктами 1, 3–7 статьи 2, статьей 3, пунктами 2–5 статьи 4, статьями 5–11, пунктом 1 статьи 12, статьей 14, пунктами 1 и 2 статьи 15, статьями 16 и 17, пунктом 4 статьи 18, пунктами 5 и 9 статьи 19, статьями 20–22, 24, 27 – 29 части II Хартии.

Россия взяла на себя обязательства по 25 из 31 статьи II части Хартии, в том числе по семи обязательствам вместо необходимых шести, а также по 68 пунктам вместо минимальных 63.

Нашей страной был сделан выбор в пользу норм, регулирующих следующие права: право на труд; право на охрану и гигиену труда; право на объединение; право на коллективные переговоры; право детей и молодежи на защиту; права работающих женщин на охрану материнства; право на профессиональную ориентацию; право на профессиональную подготовку; право на охрану здоровья; право на социальное обеспечение; право на социальную, правовую и экономическую защиту семьи; право детей и молодежи на социальную, правовую и экономическую защиту; право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола; право на информацию и консультации; право участвовать в определении и улучшении условий труда и производственной среды; право на защиту в случае увольнения; право работников с семейными обязанностями на равные возможности и на равное обращение; право представителей работников на защиту и льготы на предприятиях; право работников на информацию и консультирование в случае массовых увольнений.

Россией также приняты отдельные параграфы статей Хартии, регламентирующие следующие права: право на справедливые условия труда (кроме обязанности обеспечить оплачиваемые праздничные дни); право на справедливое вознаграждение (кроме обязанности признать право работников на вознаграждение, которое обеспечит им и их семьям достойный жизненный уровень); право на социальное обеспечение (в части обязанности установить и поддерживать систему социального обеспечения); право нетрудоспособных лиц на независимость, социальную интеграцию и на участие в общественной жизни (кроме обязанности содействовать полной социальной интеграции лиц с пониженной трудоспособностью); право заниматься приносящей доход деятельностью на территориях других Сторон (в части права граждан покидать страну и заниматься ука-

занной деятельностью на таких территориях); право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь (в части обеспечения таким работникам не менее благоприятного налогового режима, чем гражданам страны приема, и разрешения перевода на родину части заработной платы и иных доходов работника).

Все вышеуказанные нормы Хартии, ратифицированные Россией, несомненно дают гражданам нашей страны дополнительные гарантии защиты их социальных, трудовых и экономических прав.

Российская Федерация выполнила количественные требования. Однако качественный показатель неоднократно подвергался критике. В связи с тем что Россия ратифицировала Хартию лишь в части вышеуказанных отдельных положений, представляется, что есть нормы Хартии, от реализации которых наша страна пока воздержалась. Так, довольно остро стоит проблема гарантий прав работников-мигрантов. В отношении данной категории населения Россия обязалась обеспечить лишь благоприятный налоговый режим и возможность перевода на родину части доходов работника. Хартия закрепляет право трудящихся-мигрантов на благоприятный режим в таких областях, как оплата и иные условия найма и труда; членство в профессиональных союзах и пользование преимуществами по коллективным договорам; жилье (статья 19 Хартии). Кроме того, в Хартии содержатся отдельные положения, предоставляющие законно находящимся на территории государства трудящимся-мигрантам гарантии в том, что они не могут быть высланы, кроме случаев, когда создают угрозу национальной безопасности или наносят ущерб общественному порядку или нравственности.

Россия воздержалась от принятия вышеуказанных норм в отношении работников-мигрантов. Например, не были приняты нормы о том, что находящийся на законных основаниях работник-мигрант должен быть застрахован от высылки, а также о равном размере оплаты труда работников-мигрантов и граждан страны. Скорее всего, такая позиция государства связана прежде всего с экономической составляющей реализации соответствующих нормативно-правовых положений. Очевидно, что ратификация указанных норм в полном объеме повлечет за собой дополнительные финансово-экономические обязательства и необходимость приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями международного права.

Как уже было отмечено, ратификация отдельных стандартов Европейской социальной хартии вызвала бурную реакцию общественности и представителей различных конфессий. Например, в соответствии со статьей 11 Хартии в целях обеспечения эффективного осуществления права на охрану здоровья Стороны обязуются принять непосредственно или в сотрудничестве с государственными или частными организациями соответствующие меры, направленные, в частности, на: 1) устранение, насколько это возможно, причин нарушения здоровья; 2) предоставление услуг консультационного и просветительского характера, направленных на укрепление здоровья и поощрение личной ответственности за свое здоровье; 3) предотвращение, насколько это возможно, эпидемических, эндемических и других заболеваний, а также несчастных случаев.

Опасения представителей общественных, религиозных и иных организаций, а также ученых вызывает пункт 2 статьи 11 Хартии, который предусматривает оказание «...услуг консультационного и просветительского характера, направленных на укрепление здоровья и поощрение личной ответственности за свое здоровье». По мнению представителей общественности, данная норма предусматривает, что школы должны вводить в свои учебные программы уроки сексуального просвещения, причем такие программы носят обязательный характер. Такая форма реализации данной нормы называется профилактикой здоровья детей.

В то же время, если исходить из буквального толкования, то из приведенных нормативных положений совершенно не следует обязанность школ вводить в свои учебные программы уроки сексуального просвещения. Такой стандарт больше применим к странам Европы, где это осуществляется на практике с детских садов, однако его реализация в России как полиэтническом и многоконфессиональном государстве вызывает серьезные возражения.

Механизм контроля за соблюдением обязательств Хартии

Европейской социальной хартией предусмотрен собственный механизм контроля за соблюдением обязательств, содержащихся в Хартии. Он представляет собой систему постоянных докладов в соответствии с установленной формой, на основе которых делаются заключения. Все государства – члены Хартии регулярно представляют доклады о выполнении обязательств, взятых ими при ее подписа-

нии и ратификации, а также о динамике «освоения» этими государствами иных положений Хартии.

Согласно части IV Хартии с изменениями, внесенными в нее Туринским протоколом 1991 года, на каждое государство возложена обязанность регулярно – один раз в два года – представлять Генеральному секретарю Совета Европы доклады о мерах по применению тех положений Хартии, к которым они присоединились. По просьбе Комитета министров Совета Европы государства могут также представлять доклады о положениях Хартии, в отношении которых государство не приняло на себя обязательства.

Регулярные доклады о реализации положений, в отношении которых приняты обязательства, оформляются по определенной форме, утвержденной Комитетом министров. Копии таких докладов также направляются Сторонами в национальные организации, которые входят в международные организации трудящихся и работодателей. Организации могут сделать свои замечания по содержанию докладов, а Генеральный секретарь Совета Европы доводит эти замечания до сведения представивших доклады государств.

В процедуре контроля участвует ряд органов. Большая часть работы проводится Европейским комитетом по социальным правам (до 1998 года – Комитет независимых экспертов), состоящим из 15 членов, избираемых Комитетом министров Совета Европы на шестилетний срок из числа экспертов, известных своей абсолютной честностью и общепризнанной компетентностью в национальных и международных социальных вопросах. В работе Европейского комитета по социальным правам участвует в качестве консультанта представитель МОТ. Комитет рассматривает представленные доклады и дает свою правовую оценку о степени выполнения государствами взятых обязательств. Результаты такой оценки Комитета оформляются в форме его заключений.

Правительственный комитет по Европейской социальной хартии, состоящий из представителей стран – участниц Хартии, получает на рассмотрение эти заключения. Комитет приглашает в качестве наблюдателей на свои заседания не более чем от двух международных организаций работодателей и двух международных трудящихся. Он также может обращаться за консультациями не более чем к двум представителям международных неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Совете Европы.

Согласно положениям статьи 27 параграфа 3 Хартии, Правительственный комитет готовит доклад Комитету министров, в приложении к которому приводятся заключения Европейского комитета по социальным правам, и они также передаются в Парламентскую ассамблею, которая высказывает свое мнение Комитету министров по представленным выводам. Комитет министров принимает резолюцию по всему контрольному циклу и направляет рекомендации тем странам, которые не выполняют свои обязательства, взятые в соответствии с Хартией.

С 1996 года все Стороны подготавливают доклады за одинаковый отчетный период и по одинаковым статьям Хартии. Доклады по основным положениям Хартии представляются каждые два года, а по остальным – каждые четыре года.

Комитет министров установил небольшой срок для рассмотрения Европейским комитетом социальных прав, а также Правительственным комитетом хода имплементации положений Хартии. Такие жесткие сроки, введенные для контрольных органов, обеспечивают четкое действие механизма контроля за выполнением положений Хартии.

В целях повышения эффективности предусмотренного Хартией механизма контроля, 9 ноября 1995 года Комитетом министров был принят и открыт для подписания Дополнительный протокол, устанавливающий порядок подачи коллективных жалоб. Протокол позволяет наряду с существующей процедурой изучения докладов от правительств рассматривать коллективные заявления о нарушениях положений Хартии. Протокол вступил в силу 1 июля 1998 года.

Протокол предусматривает, что выступать с коллективными жалобами могут:

- европейские профсоюзы и международные организации предпринимателей;
- другие неправительственные организации, имеющие консультативный статус при Совете Европы и внесенные в список, составленный Правительственным комитетом;
- национальные профсоюзы и национальные организации предпринимателей в соответствующих государствах – участниках Хартии.

Также следует отметить, что каждое государство может путем заявления в адрес Генерального секретаря Совета Европы разрешить национальным неправительственным организациям выступать с жалобой в свой адрес.

Коллективные жалобы рассматриваются Европейским советом по социальным правам, который должен прежде всего решить вопрос

об их приемлемости к рассмотрению с учетом ряда содержащихся в Протоколе критериев, конкретизированных во внутреннем регламенте Комитета. Далее рассматривается информация от авторов жалобы, от соответствующего государства и от других государств – участников Хартии и их выводы относительно соблюдения Хартии данным государством.

Затем, в случае если Европейский комитет по социальным правам установил, что государство-участник, в отношении которого была подана жалоба, недостаточно удовлетворительным образом выполняло положения Хартии, Комитет министров должен принять рекомендацию в адрес данного государства, в противном случае Комитет должен принять соответствующую резолюцию.

Процедура рассмотрения индивидуальных жалоб граждан на нарушение положений Хартии не предусмотрена.

Реализация положений Европейской социальной хартии: опыт стран

Достижение эффекта применения положений Хартии происходит несколькими направлениями.

1. До ратификации Хартии. Ратификация Хартии требует от государства глубокого анализа действующего законодательства, практики его применения и возможного внесения изменений до определения тех норм, обязательства в отношении которых государство примет при присоединении к Хартии. Таким образом, до ратификации Хартии выявленные несоответствия ее нормам устраняются.

2. После ратификации Хартии. Включается вся система механизма контроля, на основе решений Европейского комитета по социальным правам вносятся изменения в национальное законодательство и практику его применения, дающие положительные результаты.

3. Имплементация норм Хартии в национальное законодательство. Применение норм Хартии оказывает влияние на совершенствование национального законодательства путем расширения сферы действия социальных и трудовых норм, более полного обеспечения и введения новых гарантий, в частности в таких областях, как защита от нищеты и социального отторжения, запрещение дискриминации, защита претензий работников в случае неплатежеспособности работодателя и т. д.

Практические результаты применения Хартии, ее влияния на развитие и совершенствование законодательства достигнуты во многих странах (Горшкова 2002, 88).

Например, в Австрии социальная и медицинская помощь распространена дополнительно на ряд категорий граждан (статья 13 части I), внесены изменения в национальное законодательство применительно к требованиям о равенстве в оплате труда работников – женщин и мужчин (статья 4 части II).

В Великобритании реформировано законодательство об охране труда молодежи (статья 4 части II), внесены изменения в семейное право, дополнив существующие положения нормами, закрепляющими статус ребенка, рожденного вне брака, и защитив его право наследования (статья 17 части II).

В законодательство Германии внесены поправки в Гражданский кодекс и в Закон о трудовых судах, направленные на усиление ответственности работодателя в случае дискриминации работника по признаку пола, а также в Закон о профсоюзах в части того, что они должны принять меры по борьбе с расизмом и ксенофобией, а работодатели обязаны подготовить доклады по вопросам интеграции иностранных работников (статьи 19 и 20 части II). Внесены изменения в Закон о защите материнства в части увеличения отпуска по беременности и родам (статья 8 части II), а также усилена защита детей от жестокого обращения и ужесточено наказание распространителей детской порнографии (статья 7 части II).

В Швеции установлено, что право на работу иностранных студентов может осуществляться без получения разрешения на работу до тех пор, пока их вид на жительство является действительным (статья 18 части II). Принят Закон о борьбе с этнической дискриминацией в сфере занятости (статья 1 части II), новый Закон о социальном обеспечении (статья 12 части II), Закон о равных возможностях – право мужчин и женщин на равное обращение и равные возможности (статьи 2 и 20 части II) и т. д.

Исходя из анализа приведенных примеров, можно сделать вывод о положительном влиянии Хартии на развитие и совершенствование национального законодательства в сфере труда и социального обеспечения в странах, которые присоединились к Хартии.

В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, установлен приоритет международных норм, если в национальном законодательстве предусмотрены иные правила. В полной мере данная норма относится к ратифицированным статьям

Европейской социальной хартии (пересмотренной).

Применение положений Хартии требует сравнения установленных в ней стандартов с нормами российского законодательства и практикой его применения. Решение данной задачи представляется сложным и трудоемким в связи с тем, что российское законодательство в сфере социального обеспечения не систематизировано, имеет большой объем, кроме того, следует учитывать специфику данной сферы в части законодательного регулирования – федеральный и региональный уровни.

В настоящее время проведение сравнительного анализа российского законодательства и практики его применения с положениями Европейской социальной хартии (пересмотренной) особенно актуально.

Так, например, Европейская социальная хартия провозгласила право на труд в качестве основополагающего и выдвинула на первый план обязанность государств проводить политику достижения полной занятости как средства эффективного осуществления этого права (статья 1 части II). В Хартии взаимосвязаны два ключевых момента – право на труд и решение проблемы занятости, Совет Европы показал необходимую действенную модель применения основополагающих норм. Хартия обязывает государства – члены Совета Европы в целях эффективного применения права на труд обеспечить:

- достижение и поддержание настолько высокого и стабильного уровня занятости, насколько это возможно, стремясь к достижению полной занятости;

- эффективную защиту прав работников зарабатывать себе на жизнь, работая по свободно избранной профессии;

- создание и развитие для всех работников бесплатных служб по трудоустройству;

- осуществление необходимой профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и переподготовки работников.

В то же время положения статьи 37 Конституции Российской Федерации закрепляют, что труд свободен, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы и т. д.

Согласно статье 2 Трудового кодекса Российской Федерации, закрепляется принцип свободы труда, запрещается принудительный труд и дискриминация в сфере труда, предусматриваются защита от безработицы и содействие в трудоустройстве и т. д.

Представляется, что понятие «свобода труда» не может заменить понятия «право на труд» или быть отождествленным с ним.

Соблюдение Российской Федерацией положений Хартии в отношении права на труд, в том числе в области занятости, обеспечивается развитой системой законодательных мер. Это право реализуется в том числе в Законе Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 № 1032-1.

Выводы

Европейская социальная хартия направлена на защиту социальных и экономических прав граждан. Хартия устанавливает контрольный механизм, призванный гарантировать их соблюдение государствами-участниками. Ратификация Европейской социальной хартии является выполнением международного обязательства Российской Федерации, взятого при вступлении в Совет Европы, а также подтверждением приверженности принципам и нормам европейского правового порядка в социальной и трудовой сферах. Развитие системы социальных гарантий и норм Хартии определяет важность обсуждения вопросов дальнейшей имплементации в правовую систему Российской Федерации прогрессивных стандартов в области международно-правового регулирования труда и социального обеспечения.

Ратификация Российской Федерацией отдельных положений Европейской социальной хартии, несомненно, укрепило позиции нашего государства во взаимоотношениях с другими государствами, повысило уровень защиты социальных, трудовых и экономических прав. Вместе с тем в результате проведенного сравнительного анализа норм Хартии и действующего национального законодательства в части закрепления права на труд можно сделать вывод, что нормы Хартии закрепляют больше прав и свобод в указанной сфере. Имплементация норм Европейской социальной хартии в российское законодательство – длительный процесс, который требует учета ряда социально-экономических факторов. В то же время необходимо дальнейшее внедрение отдельных положений Европейской социальной хартии в российскую правовую систему с целью совершенствования национального законодательства, улучшения качества жизни населения нашей страны.

Библиография

Алиева, Мадина Ш. 2013. «Европейская социальная хартия: вопросы реализации социальных прав граждан в Российской Федерации». *Юридический вестник Дагестанского государственного университета* 3: 53–56. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=20330770>.

Авденко, Галина И. 2007. «Европейская социальная хартия конституционно-правовые проблемы реализации социальных прав граждан в Российской Федерации». Дис. ...канд. юрид. наук. Москва.

Горшкова, Светлана А. 2002. «Имплементация положений Европейской социальной хартии в российское законодательство». *Право и политика* 10: 83–90.

Зимненко, Богдан Л. 2000. «Международное право и российское право: их соотношение». *Московский журнал международного права* 3: 12–15. <https://www.mjil.ru/jour/article/view/1674>.

Кравцова, Диана Л. 2012. «Европейская социальная хартия как источник российского трудового права». *Молодой ученый* 4: 283–286. <https://moluch.ru/archive/39/4496/>; <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=17711704>.

Карташкин, Владимир А. 2004. «Ратификация Европейской Социальной Хартии и соблюдение Россией социально-экономических прав». *Юрист-международник* 2: 11–13. <https://center-bereg.ru/o5745.html>.

Киселев, Игорь Я. 1999. *Сравнительное и международное трудовое право*. Москва: Дело.

Лукашук Игорь И. 2002. «Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации». *Журнал российского права* 3: 115–128. <https://jrnprnorma.ru/articles/article-1951.pdf?1633008453>.

Селиванов, Андрей В. 2002. Европейская социальная хартия: вопросы ратификации и роль в развитии социального законодательства. Москва: РАГС.

References

Aliyeva, Madina N. 2013. “The European social charter: the problems of realization of social rights of the Russian citizens”. *Law Herald of Dagestan State University* 3: 53–56. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=20330770>. (In Russian)

Avdenko, Galina I. 2007. “The European social charter. Constitutional and legal implementation of social rights of citizens of the Russian Federation”. PhD Dis. Moscow. (In Russian)

Gorshkova, Svetlana A. 2002. “The implementation of regulations of the European social charter in Russian legislature”. *Law and Politics* 10: 83–90. (In Russian)

Zimnenko, Bogdan L. 2000. “International law and Russian law: the cooperation”. *Moscow Journal of International Law* 3: 12–15. <https://www.mjil.ru/jour/article/view/1674>. (In Russian)

Kravzova, Diana L. 2012. “International social charter as a source of Russian labor law”. *Molodoi uchenyi* 4: 283–286. <https://moluch.ru/archive/39/4496/>; <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=17711704>. (In Russian)

Kartashkin, Vladimir A. 2004. “Ratification of the European Social Charter and compliance of Russian social and economic rights”. *International lawyer* 2: 11–13. <https://center-bereg.ru/o5745.html>. (In Russian)

Kiselev, Igor Ya. 1999. *Comparative and international labor law*. Moscow: Delo. (In Russian)

Lukashuk, Igor I. 2002. “Cooperation of the international and inner state law in the conditions of globalization”. *Journal of Russian Law* 3: 115–128. <https://jrnprnorma.ru/articles/article-1951.pdf?1633008453>. (In Russian)

Selivanov, Andrey V. 2002. *The European Social Charter: the issues of ratification and the role in the compliance of social legislature*. Moscow: RAGS. (In Russian)