



МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

УДК 341.16
ББК 67.911.11,06

ЕВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ – ПЕРВОНАЧАЛЬНАЯ И ПЕРЕСМОТРЕННАЯ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ¹

Абашидзе Аслан Хусейнович

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права
Российского университета дружбы народов, академик РАЕН,
эксперт Организации Объединенных Наций, член экспертного совета по праву
Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации
aslan.abashidze@gmail.com
ул. Миклухо-Маклая, 6, 117198 г. Москва, Российская Федерация

Ручка Олег Анатольевич

Аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
intlaw.rudn@gmail.com
ул. Миклухо-Маклая, 6, 117198 г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. Полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав. Несмотря на очевидность неделимости основных прав и свобод человека, подтвержденной на различных международных форумах по правам человека, проведенных под эгидой ООН, а также в многочисленных международных документах о правах человека, принятых на универсальном уровне, расхождение в позициях государств применительно вопроса о юридической силе экономических, социальных и культурных прав человека сохраняется до сегодняшнего времени.

В статье раскрывается сложный в процессуальном плане порядок принятия обязательств государствами Совета Европы по Европейской социальной хартии 1961 г. (далее – ЕСХ) и пересмотренной Европейской социальной хартии 1996 г. (далее – ПЕСХ) и описывается сложная система контроля по их выполнению государствами-участниками со стороны Европейского комитета по социальным правам.

В работе выявляются слабые и сильные стороны двух указанных международно-правовых актов, находящихся в процессе перехода к одному акту в лице ПЕСХ.

Ключевые слова: Совет Европы, Европейская социальная хартия 1961 г., пересмотренная Европейская социальная хартия 1996 г., Европейский комитет по социальным правам, социальные права человека.

Пересмотренная Европейская социальная хартия была открыта к подписанию государствами – членами Совета Европы в Страсбурге 3 мая 1996 года. Она вступила в силу 1 июля 1999 г. после сдачи на хранение третьей ратификационной грамоты [1]. По состоянию на 27 февраля 2014 г. ее ратифицировали 33 государства, а 12 государств подписали ее, однако еще не ратифицировали².

ПЕСХ учитывает эволюцию, которая имела место со времени принятия ЕСХ в 1961 году. В результате в ПЕСХ закреплены все права, которые гарантированы ЕСХ 1961 году. Дополнительным протоколом к ней 1988 г. (вступил в силу 4 сентября 1992 г., расширяет перечень прав: право на равные возможности, что касается занятости и профессии, право лиц преклонного возраста на социальную защиту и т. д.), а также добавлены следующие права: право на защиту от бедности и социального ostrакизма, право на жилье, права на защиту в случае прекращения занятости, право на защиту от сексуальных приставаний на рабочих местах и от других форм агрессивных действий, право работников с семейными обязанностями на равные возможности и равное обращение, право представителей работников на предприятиях. ПЕСХ вносит в текст ЕСХ 1961 г. следующие изменения: усиливает принцип недискриминации; улучшает равенство между мужчинами и женщинами во всех областях, регулируемых ею; улучшает защиту материнства и социальную защиту матерей; улучшает социальную, юридическую и экономическую защиту работающих детей; улучшает защиту физически неполноценных лиц [2, с. 124–126; 3, с. 451–476].

Контроль за выполнением ПЕСХ осуществляется по той же схеме, которая предусмотрена в ЕСХ 1961 г., но с изменениями, внесенными в нее Протоколом 1991 г., который уточняет функции Комитета независимых экспертов и Правительственного комитета и

усиливает политическую роль Комитета министров Совета Европы и ПАСЕ, а также активное участие социальных партнеров и НПО, и Протоколом 1995 г., вводящим систему коллективных жалоб.

Согласно пояснительному докладу (опубликованному одновременно с утверждением Советом Европы текста ПЕСХ) изначально была поставлена задача – поправки к тексту ЕСХ 1961 г. не должны вести к снижению уровня защиты гарантированных ею прав. Было также условлено, что ее пересмотр будет осуществляться с учетом развития социальных и экономических прав, отраженных в международных договорах и национальном законодательстве стран – членов Совета Европы. Действительно, ПЕСХ учитывает развитие трудового законодательства и социальной политики, имевшее место с момента принятия ЕСХ 1961 года. В ПЕСХ объединяются все права, гарантированные ЕСХ 1961 г. и Дополнительным протоколом к ней 1988 г., а также поправки к этим правам и новые права, принятые Комитетом независимых экспертов по ЕСХ 1961 года.

ПЕСХ была разработана таким образом, чтобы быть автономной, но иметь тот же самый контрольный механизм, что и ЕСХ 1961 года. Она не вступает в конфликт с ЕСХ 1961 г., но ее замысел – со временем заменить собой ЕСХ 1961 года.

ПЕСХ представляет части I и II в том же виде, как они представлены в ЕСХ 1961 г. и в Дополнительном протоколе к ней 1988 г., но добавляет в конец каждой части новые права. Такому подходу было отдано предпочтение, поскольку он имеет следующие преимущества – удастся избежать путаницы с прежним текстом, облегчается подготовка национальных докладов. Данный подход также позволяет в будущем добавлять в текст новые права, не меняя его структуру.

ПЕСХ не предусматривает денонсации ЕСХ 1961 г. Однако если Договаривающаяся

сторона принимает положения ПЕСХ, соответствующие положениям ЕСХ 1961 г. и Дополнительного протокола к ней перестают применяться в отношении этой Договаривающейся стороны. Таким образом, государства не являются связанными обязательствами одновременно по двум актам.

Используемая в ПЕСХ терминология соответствует модели заключительных положений, принятых Комитетом министров Совета Европы в 1981 году. В частности, термин «Договаривающаяся сторона», встречающийся в ЕСХ 1961 г., в ПЕСХ заменен на термин «Сторона».

Часть I ПЕСХ, как уже было отмечено, по всем параметрам соответствует ч. I ЕСХ 1961 г., которая содержит общее перечисление прав и принципов, являющихся целью политики Сторон. Часть I ПЕСХ содержит декларацию политического характера, которая должна приниматься как единое целое независимо от того, принимаются или нет соответствующие положения ч. II ПЕСХ.

Часть I ПЕСХ состоит из 31 пункта.

В п. 2, 3, 7, 10, 11, 12 и 19 ПЕСХ имеются дополнения по сравнению с аналогичными пунктами ЕСХ 1961 года.

Пункты 20–23 ПЕСХ были взяты из Дополнительного протокола 1988 года.

Пункты 24–31 ч. I ПЕСХ являются новыми положениями.

Часть II ПЕСХ содержит 31 статью, закрепляющую права человека. Таким образом, части I и II ПЕСХ выросли на 12 пунктов/статей по сравнению с аналогичными частями ЕСХ 1961 года.

При изложении положений статей ч. II ПЕСХ разработчиками было сочтено более предпочтительным не объяснять эти права, а лишь упомянуть различия между двумя документами и новые положения, включенные в ПЕСХ.

В связи с этим целесообразно в дальнейшем рассмотреть изменения только тех статей ч. II ПЕСХ, которые прямо касаются социальных прав человека.

В ст. 12, где речь идет о праве на социальное обеспечение, был изменен только п. 2, где упоминается Европейский кодекс социального обеспечения. Отметим, что различия между Конвенцией МОТ № 102 и этим Кодек-

сом состоят в различии минимума требований, выполнение которых необходимо для ратификации этих документов³. Разработчики текста данного пункта исходили из того, что Европейский кодекс социального обеспечения (пересмотренный) может приниматься во внимание применительно к п. 3 ст. 12 ПЕСХ.

Статья 13 (право на социальную и медицинскую помощь) и ст. 14 (право на социальное обслуживание) ПЕСХ остались в прежнем виде.

Степень защиты лиц с ограниченной трудоспособностью, гарантируемая ст. 15 ПЕСХ, по сравнению со ст. 15 ЕСХ 1961 г. расширена. В новой редакции ст. 15 применяется уже не только к профессиональной реабилитации таких лиц, но и к их праву на независимую социальную интеграцию, личную автономию и участие в жизни общества в целом. Выражение «эффективное осуществление права на независимость», содержащееся в данной статье, предусматривает, в частности, что вышеназванные лица должны иметь право на независимую жизнь. Сторона должна ставить своей целью развивать последовательную политику для лиц с ограниченной нетрудоспособностью. Статья излагает подход к тому, как должна осуществляться защита таких лиц, предусматривая, например, что профессиональные организации, образование и подготовка осуществляются, где это возможно, преимущественно в рамках общих систем, чем в рамках специализированных учреждений. Такой подход соответствует Рекомендации № R (92) 6 Комитета министров Совета Европы, ибо он не только предусматривает возможность сторон принимать позитивные меры для лиц с ограниченной нетрудоспособностью, но в большей степени обязывает их к этому.

В связи с тем, что защита в отношении матерей, предусмотренная ст. 17 ЕСХ 1961 г., не была сохранена в ст. 17 ПЕСХ, ст. 16 ПЕСХ охватывает эту группу. В контексте ст. 16 ПЕСХ термин «матери» может означать как родителей-одиночек, так и живущих вместе. Данная защита относится прежде всего к женщинам, не попадающим под защиту ст. 8 и/или не охваченным каким-либо другим видом социальной защиты, дающей необходимую финансовую помощь в течение разумного периода до и после родов, а также надлежащую медицинскую помощь во время

родов. ПЕСХ содержит приложение к ст. 16, предусматривающее охват ее защитой также и семей с одним родителем.

В ст. 17 ПЕСХ учитывается тот факт, что защита детей в общем плане содержится в ст. 7, которая относится почти полностью к защите детей во время работы, поэтому ст. 17 ПЕСХ предоставляет защиту детям и молодежи вне контекста работы и касается особых нужд детей и молодежи, вытекающих из их уязвимости. Данная статья защищает детей независимо от таких факторов, какой юридический статус они имеют при рождении или состоят или нет в браке их родители.

Приложение к ст. 17 ПЕСХ определяет сферу ее применения, указывая, что она охватывает всех лиц моложе 18 лет кроме случаев, когда согласно законодательству, применяемому к такому лицу, его совершеннолетие не наступает ранее.

Термин «родители» в ст. 17 ПЕСХ должен пониматься как включающий также законных опекунов или других лиц, юридически ответственных за ребенка.

Согласно п. 2 ст. 17 ПЕСХ дети и молодежь имеют право на доступ к бесплатному начальному и среднему образованию. Однако это не означает, что они могут реализовать такое право, например, в частной школе. Из ст. 17 ПЕСХ следует, что она не накладывает обязательство обеспечивать обязательное образование до 18 лет. Причина неупоминания обязательного образования в тексте самого пункта состоит в том, что в ряде государств Совета Европы обязательным является только начальное образование, а в других – также и среднее.

В ПЕСХ закреплены новые статьи. Перечислим их названия и раскроем содержание некоторых из них: ст. 24 – право на защиту при прекращении занятости; ст. 25 – право работников на защиту их требований в случае банкротства работодателя; ст. 26 – право работника на защиту своего достоинства во время работы; ст. 27 – право работников с семейными обязанностями на равные возможности и на равное обращение; ст. 28 – право представителей работников на защиту и необходимые условия на предприятиях; ст. 29 – право на информацию и консультации при коллективных увольнениях; ст. 30 – право на защиту от бедности и социального остракизма.

Термин «бедность» в ст. 30 ПЕСХ относится к лицам, которые оказываются в различных ситуациях – от бедности, которая может сохраняться в течение нескольких поколений, до временных случаев, несущих угрозу бедности. Термин «социальный остракизм» относится к лицам, которые оказываются в положении крайней бедности в результате аккумуляции негативных факторов и которые испытывают страдания в результате ситуаций деградации или в связи с исключением из жизни общества. Этот термин относится также к тем лицам, кто давно утратил право на социальные пособия и пенсии по закону или в силу стечения обстоятельств. Социальный остракизм может затрагивать и лиц, которые, не будучи бедными, не имеют доступа к определенным социальным службам вследствие продолжительной болезни, распада семей, освобождения из тюрьмы или маргинального поведения в результате, например, алкоголизма или наркомании.

Следует подчеркнуть, что в ст. 30 ПЕСХ упоминания гарантии минимальных ресурсов нет. Причина заключается в том, что такая защита уже предусмотрена ст. 13 ПЕСХ и охватывается данной статьей, когда в ее пункте «а» упоминается «эффективный доступ к... социальной помощи».

К обязательствам, вытекающим из ст. 30 ПЕСХ, относится ряд мер, которые могут предусматривать или не предусматривать денежные пособия и которые относятся как к лицам, уже сталкивающимся с социальным остракизмом, так и к тем, кто может с ним столкнуться. Государства, взявшие на себя обязательства по этой статье, призываются выплачивать денежные пособия хотя бы тем, кто не может помочь себе сам.

Статья 31 ПЕСХ закрепляет право на жилье. Для обеспечения права на жилье эта статья обязует стороны принимать меры, ставящие своей целью, насколько это возможно, постепенно ликвидировать бездомность, содействовать доступу к жилью адекватных стандартов и сделать цену на жилье доступной для тех, кто не имеет достаточных средств. Термин «жилье адекватных стандартов» означает жилье приемлемых стандартов применительно к санитарным нормам. Для определения понятия «кто не имеет достаточ-

ных средств» следует обращаться к ст. 13 ПЕСХ. Решение о том, какие стандарты жилья являются на национальном уровне должными стандартами, принимается компетентными властями каждого государства.

Как и в случае ЕСХ 1961 г. права, закрепленные в части II ПЕСХ, могут применяться выборочно. Пункт 1b ст. А (Обязательства) части III устанавливает рамки основополагающих статей ПЕСХ, относя к ним ст. 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 и 20. По сравнению с ЕСХ 1961 г. сюда добавлены в силу их особой важности две новые статьи – 7 (Право детей и молодежи на защиту) и 20 (Право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола).

Соответственно, количество основополагающих статей, которые должны приниматься Сторонами, увеличилось до шести.

Следуя предложению организаций работодателей и работников, Комитет по Европейской социальной хартии первоначально планировал сделать ст. 5 (Право на организацию) и 6 (Право на коллективные переговоры) ПЕСХ обязательными. Это означало бы, что ни одно государство не могло бы ратифицировать ПЕСХ, не связав себя этими двумя статьями. Мотивировалось это исключительной фундаментальной значимостью данных статей для защиты экономических и социальных прав. Однако в конечном счете Комитет по Европейской социальной хартии решил не делать ст. 5 и 6 обязательными, с тем чтобы не уменьшить существующую гибкость ПЕСХ, которая целиком основывается на принципе выбора «по вкусу» тех статей, которые государство принимает как обязательные для себя. Комитет также исходил из того, что обязательность ст. 5 и 6 могла бы замедлить процесс ратификации ПЕСХ, поэтому он решил не делать этого, чтобы дать возможность большему числу государств применять новые и измененные статьи ПЕСХ. Впоследствии было решено, что государства, которые ратифицируют ПЕСХ, должны осуществить все возможные шаги, чтобы как можно быстрее принять ст. 5 и 6.

Пункт 1c ст. А ч. III ПЕСХ связан с соответствующим положением ст. 20 ЕСХ 1961 года. Он устанавливает минимальное количе-

ство статей или пунктов, которые государство должно принять при ратификации ПЕСХ. Комитет по Европейской социальной хартии посчитал, что предпочтительнее сохранить соотношение между минимальным количеством положений, которые должны быть приняты, и общим количеством положений ПЕСХ. Соответственно, он решил, что государства должны принимать, как минимум, 16 ст. (ранее 10) или 63 п. (ранее 45).

Пункты 2, 3 и 4 ст. А ч. III ПЕСХ повторяют *mutatis mutandis* соответствующие пункты ЕСХ 1961 года.

По ст. В ч. III ПЕСХ обеспечивается, чтобы обязательствам, принятым государствами согласно ЕСХ 1961 г., пришли на смену обязательства, которые они приняли согласно ПЕСХ при ее ратификации. На практике это означает, что для государств, ратифицировавших ПЕСХ, ч. I и II последней заменяют собой части I и II ЕСХ 1961 года. Для ясности и юридической точности важно, чтобы государства не были связаны двумя блоками положений, ряд которых уже разнится.

По этой статье решается еще одна задача, а именно: обеспечить, чтобы при ратификации ПЕСХ государства косвенно не денонсировали некоторые положения ЕСХ 1961 года. Государства, которые приняли больше минимума положений ЕСХ 1961 г., установленного ее ст. 20, могут попытаться при ратификации ПЕСХ не связывать себя рядом ее положений, соответствующим положениям ЕСХ 1961 г., принятым ими ранее. Это может относиться, например, к тем положениям, которые, по мнению Комитета независимых экспертов, государствами не выполняются. Конечно, для государств всегда будет иметься возможность до ратификации ПЕСХ денонсировать определенные положения ЕСХ 1961 г. согласно ее соответствующим статьям.

В целом каждая статья ПЕСХ соответствует статье под тем же номером ЕСХ 1961 года. Но есть и ряд исключений, которые перечисляются в Приложении. Приложение определяет, какие обязательства ПЕСХ должны быть приняты, чтобы соблюсти принцип соответствия. Что касается Протокола, ст. 20, 21, 22 и 23 ПЕСХ соответствуют его ст. 1, 2, 3 и 4.

В ч. V ПЕСХ закреплена ст. E о запрете дискриминации. Эта статья, которой не было

в ЕСХ 1961 г., подтверждает сформировавшееся на основе практики мнение Комитета независимых экспертов относительно принципа недискриминации, содержащегося в преамбуле ЕСХ 1961 г. ПЕСХ запрещает дискриминацию на любом из оснований, перечисленных в этой статье, применительно ко всем правам, обеспечиваемым этими документами. Данная статья основывается на ст. 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., которая содержит более подробное, чем в преамбуле ЕСХ 1961 г., перечисление оснований, которые не могут служить причиной дискриминации. Перечисление подобных оснований в ст. Е ч. V ПЕСХ совпадает с их перечислением в преамбуле ЕСХ 1961 г. с добавлением ряда оснований, упоминаемых в Европейской конвенции 1950 года. Тем не менее в отношении некоторых из них Комитет независимых экспертов уже указал, что эти основания относятся ко всем правам, гарантируемым ЕСХ 1961 года. Формулировка «таким, как», содержащаяся в ст. Е, означает, что данный перечень оснований не является исчерпывающим. Имеется понимание, что данная статья запрещает, в частности, отказ от найма на работу женщин на основании того, что они беременны, а также обеспечивает недискриминационный подход в здравоохранении. Приложение к этой статье предусматривает, что дифференцированный подход, базирующийся на объективных и разумных основаниях, не рассматривается как дискриминация. Подобными основаниями могут быть, например, требования определенного возраста или определенного уровня подготовки для получения того или иного вида обучения. Национальное происхождение не может быть основанием для дискриминации. В то же время требование иметь гражданство является приемлемым в некоторых случаях, например, таких, когда речь идет о вооруженных силах или государственной службе.

Статья Е ч. IV ПЕСХ охватывает только тех иностранцев, которые являются гражданами других Сторон, проживающих на законных основаниях или имеющих постоянную работу на территории заинтересованной Стороны.

Комитет по Европейской социальной хартии счел нужным внести в ПЕСХ возможность внесения поправок, которая позволяет даль-

нейшее развитие этого документа. Все поправки должны быть рассмотрены Правительственным комитетом, который после консультаций с ПАСЕ направляет их на одобрение Комитета министров Совета Европы. Последний принимает решения большинством в две трети голосов и затем направляет тексты поправок Сторонам для их принятия.

Если поправка относится к ч. I и II ПЕСХ, она вступает в силу после того, как три государства уведомят Генерального секретаря Совета Европы о ее принятии. Целью таких поправок должно быть расширение прав, гарантируемых ПЕСХ. Кроме того, Приложение к ст. Е устанавливает, что термин «поправка» включает в себя также добавление новых статей, содержащих новые права. Решение о предоставлении такой возможности, когда начинается процесс работы над поправкой, принимает Комитет министров Совета Европы.

Часть VI ПЕСХ содержит текст заключительных положений. При этом за модель взяты заключительные положения, принятые Комитетом министров Совета Европы для других договоров Совета Европы. Здесь также воспроизводится ряд положений из ч. VI ЕСХ 1961 года.

Сфера действия *ratione personae* ПЕСХ определена в Приложении к ней и охватывает иностранцев «только в той мере, в какой они являются гражданами других Договаривающихся сторон, проживающих на законных основаниях или регулярно работающих на территории заинтересованных Договаривающихся сторон».

Поскольку и ЕСХ 1961 г. и ПЕСХ должны будут сосуществовать по меньшей мере в течение переходного периода, разработчики ПЕСХ посчитали существенным, чтобы выполнение обоих актов контролировалось по одинаковой схеме. Соответственно, они не стали создавать отдельный контрольный механизм для ПЕСХ, а вместо этого просто указали в ст. С ч. IV ПЕСХ, что обязательства, взятые согласно ПЕСХ, будут контролироваться в рамках той же контрольной процедуры, которая предусмотрена ЕСХ 1961 года.

Статья С ч. IV ПЕСХ имеет открытый характер, поэтому контрольная процедура является такой же, какая используется в ЕСХ

1961 года. Тем самым авторы ПЕСХ захотели занять нейтральную позицию в отношении Туринского протокола 1991 г., вносящего изменения в контрольный механизм ЕСХ 1961 года. В свете оговорок некоторых государств и их трудностей в принятии новой контрольной процедуры, установленной Туринским протоколом, они решили, что ПЕСХ не должна вмешиваться в это дело. Соответственно, до вступления в силу Туринского протокола ПЕСХ будет использовать контрольный механизм ЕСХ 1961 г., а когда Протокол вступит в силу, ПЕСХ будет применять новую контрольную процедуру. К сказанному следует добавить, что поскольку государства, ратифицирующие ПЕСХ, остаются Сторонами ЕСХ 1961 г., Туринский протокол будет действовать только тогда, когда он будет ратифицирован всеми государствами, являющимися сейчас ее Сторонами. Следовательно, ПЕСХ не влияет на количество ратификаций, необходимых для вступления в силу Туринского протокола.

На основе решения Комитета министров Совета Европы от 31 октября 2007 г. государства представляют доклады каждый год по одной группе из четырех: Группа I – работа, квалификация и равные возможности; Группа II – здоровье, социальное обеспечение и социальная защита; Группа III – право на труд; Группа IV – дети, семья и мигранты.

Комитет по Европейской социальной хартии счел необходимым включить в ПЕСХ статью, предусматривающую, что государство, которое ратифицировало Дополнительный протокол 1995 г., вводящий систему коллективных жалоб, до того, как оно ратифицирует ПЕСХ, обязано согласиться на контроль своих обязательств по ПЕСХ согласно процедуре, установленной Дополнительным протоколом. Важно, чтобы ратификация ПЕСХ не привела на практике к денонсации Дополнительного протокола. Кроме того, поскольку обязательства Сторон по ч. I и II ЕСХ 1961 г. заменяются обязательствами по ПЕСХ для государств, которые ратифицировали Дополнительный протокол о коллективных жалобах, было бы логичным согласиться на то, что такие коллективные жалобы должны покрывать обязательства, взятые ими по ПЕСХ.

Статья С ч. IV ПЕСХ позволяет государствам, ратифицирующим ПЕСХ до ратификации Дополнительного протокола о коллективных жалобах, согласиться быть связанными последним путем соответствующего заявления. Главная цель такого подхода – уменьшить количество договорно-правовых актов, которые государства должны вносить на ратификацию в свои парламенты. С целью упрощения процедур государства, таким образом, могут объявить о том, что они связывают себя Дополнительным протоколом в момент ратификации ПЕСХ. Очевидно, однако, что эти положения могут применяться только тогда, когда Дополнительный протокол о коллективных жалобах вступит в силу.

Комитет независимых экспертов, который с 1998 г. называется Европейским комитетом по социальным правам, на основании решения Комитета министров Совета Европы уже состоит из 15 членов, избранных ПАСЕ⁴ большинством поданных голосов из списка выдвигаемых Сторонами экспертов, известных своей абсолютной честностью и общепризнанной компетентностью в национальных и международных вопросах. Члены Европейского комитета по социальным правам избираются сроком на 6 лет, они могут переизбираться еще на один срок. На протяжении всего срока своих полномочий они не могут выполнять функции, несовместимые с требованиями независимости, объективности и полной свободы, неотделимыми от этих полномочий. По состоянию на 31 декабря 2013 г. участниками Европейского комитета по социальным правам избраны граждане из Испании, Германии, Греции, Великобритании, Эстонии, Швеции, Турции, Румынии, Финляндии, РФ, Италии, Австрии, Франции, Венгрии и Польши.

Статья D ПЕСХ предусматривает подачу коллективных жалоб, которая применяется к обязательствам, установленным в ПЕСХ для государств, ратифицировавших Дополнительный протокол 1995 г. (вступил в силу 1 июля 1998 года. По состоянию на 1 марта 2014 г. 13 государств ратифицировали его. Россия не ратифицировала его).

Договаривающиеся стороны признают за следующими организациями право подавать жалобы:

а) международные организации работодателей и трудящихся. К ним относятся: Ев-

ропейская конфедерация профсоюзов, Бизнесевропа (BUSINESSEUROPE) и Международная организация для трудящихся;

б) другие международные неправительственные организации, наделенные консультативным статусом при Совете Европы и включенные в составленный в этой связи Правительственным комитетом список;

с) национальные представительные организации работодателей и трудящихся, находящиеся под юрисдикцией Договаривающейся стороны, в отношении которой подана жалоба.

Любое Договаривающееся государство может, кроме того, в момент выражения согласия быть связанным Дополнительным протоколом 1995 г. или в любой другой момент впоследствии заявить о признании права подавать на нее жалобы за другими находящимися под ее юрисдикцией национальными неправительственными представительными организациями.

Такие заявления могут делаться на определенный период времени. Заявления передаются Генеральному секретарю Совета Европы, который направляет их копии Договаривающимся сторонам и обеспечивает их публикацию.

Международные неправительственные организации и национальные неправительственные организации могут подавать жалобы лишь в тех областях, в которых признана их особая квалификация. Жалоба должна подаваться в письменном виде, касаться одного из положений ПЕСХ, с которым согласилась Договаривающаяся сторона, в отношении которой подана жалоба, и указывать, в какой мере она не обеспечила удовлетворительным образом выполнение данного положения.

Любая жалоба направляется Генеральному секретарю, который подтверждает ее получение, информирует Договаривающуюся сторону, в отношении которой она подана, и незамедлительно передает ее в Европейский комитет по социальным правам. Последний может запросить у Договаривающейся стороны, в отношении которой подана жалоба и организацию, от которой она исходит, сведения и замечания о приемлемости этой жалобы, которые представляются в письменном виде в устанавливаемый им срок.

Европейский комитет по социальным правам информирует через посредство Гене-

рального секретаря Договаривающиеся стороны о любом принятом им решении о приемлемости жалобы. Комитет запрашивает у заинтересованной Договаривающейся стороны и подавшей на нее жалобу организации любые требуемые объяснения или информацию, которые представляются в письменном виде в устанавливаемый им срок, а у других участвующих в Дополнительном протоколе Договаривающихся сторон – замечания, которые им хотелось бы представить в те же сроки.

В случае, если жалоба подается национальной организацией работодателей или трудящихся либо другой неправительственной организацией, национальной или международной, Европейский комитет по социальным правам информирует об этом через посредство Генерального секретаря международные организации работодателей или трудящихся с предложением представить в устанавливаемый им срок свои замечания.

На основе объяснений, информации или замечаний, представленных в соответствии с вышеуказанными положениями, Договаривающаяся сторона, в отношении которой подана жалоба, и подавшая ее организация могут представить в письменном виде любые дополнительные сведения или замечания в устанавливаемый Европейским комитетом по социальным правам срок. В рамках рассмотрения жалобы Комитет может организовывать слушания с участием представителей Сторон.

Европейский комитет по социальным правам составляет доклад, в котором описывает принятые для рассмотрения жалобы меры и представляет свое заключение о том, обеспечила или нет удовлетворительным образом затронутая Договаривающаяся сторона выполнение положения Хартии, в отношении которого была подана жалоба.

Доклад передается Комитету министров Совета Европы. Его содержание также доводится до сведения подавшей жалобу организации и участвующих в хартии Договаривающихся сторон, при этом последние не имеют права на его публикацию.

Доклад передается ПАСЕ и обнародуется одновременно с резолюцией либо не позднее четырех месяцев со дня его передачи в Комитет министров.

На основе доклада Европейского комитета по социальным правам Комитет министров Совета Европы принимает резолюцию большинством от поданных голосов. В случае, если Комитет констатирует неудовлетворительное выполнение Хартии, Комитет министров принимает большинством в две трети от поданных голосов рекомендацию в адрес затронутой жалобой Договаривающейся стороны. В обоих случаях голосовать могут лишь участвующие в Хартии Стороны.

По просьбе затронутой жалобой Договаривающейся стороны Комитет министров может, если в докладе Европейского комитета по социальным правам поднимаются новые вопросы, принять решение большинством в две трети от участвующих в Хартии Договаривающихся сторон о запросе мнения Правительственного комитета.

Затронутая жалобой Договаривающаяся сторона информирует о принятых по выполнению рекомендации Комитета министров мерах путем направления доклада Генеральному секретарю.

Таким образом, механизм контроля, предусмотренный в ЕСХ 1961 г., усилен путем включения в ПЕСХ положений Дополнительного протокола 1995 г., содержащих процедуру подачи коллективных жалоб о нарушении обязательств по Хартии.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Часть II

² Великобритания, Германия, Греция, Дания, Исландия, Испания, Люксембург, Монако, Польша, Сан-Марино, Хорватия, Чешская Республика.

³ Для ратификации Конвенции требуется принять три ее части, для ратификации Кодекса – шесть его частей.

⁴ По Туринскому протоколу после вступления его в силу они будут избираться Комитетом министров Совета Европы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 г. // Официальный сайт Совета Европы. – Электрон. текстовые дан. – Режим. доступа: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/Russian.pdf>. – Загл. с экрана.

2. Иншакова, А. О. Правовые стандарты Совета Европы в России / А. О. Иншакова // Научно-аналитический журнал «Обозреватель» / «Observer». – 2009. – № 9 (236). – С. 124–126.

3. Основы европейского интеграционного права / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Х. Абашидзе, д-ра юрид. наук, проф. А. О. Иншаковой. – М.: Юрист, 2012. – 607 с.

REFERENCES

1. Evropeyskaya sotsialnaya khartiya (peresmotrennaya 1996 g. [The European Social Charter (Revised), 1996]. *Ofitsialnyy sayt Soveta Evropy* [The Official Website of the European Council]. Available at: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/Russian.pdf>.

2. Inshakova A.O. Pravovye standarty Soveta Evropy v Rossii [The Legal Standards of the European Council in Russia]. *Nauchno-analiticheskiy zhurnal "Obzrevatel"*, 2009, no. 9 (236), pp. 124-126.

3. Abashidze A.Kh., Inshakova A.O. (eds.) *Osnovy evropeyskogo integratsionnogo prava* [The Bases of European Integration Law]. Moscow, Yurist, 2012. 607 p.

THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER – INITIAL AND REVISED
VERSION: STATE AND PROSPECTS

Abashidze Aslan Khuseynovich

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of International Law,
People's Friendship University of Russia, Academician, Russian Academy of Natural Sciences,
Expert of UN Organization, Member of the Expert Council on Law
of the Higher Attestation Commission
at the Ministry of Education and Science of the Russian Federation
aslan.abashidze@gmail.com
Miklukho-Maklaya St., 6, 117198 Moscow, Russian Federation

Ruchka Oleg Anatolyevich

Postgraduate Student, Department of International Law,
People's Friendship University of Russia
intlaw.rudn@gmail.com
Miklukho-Maklaya St., 6, 117198 Moscow, Russian Federation

Abstract. The full realization of civil and political rights is impossible without performing the economic, social and cultural rights. Despite of the evidence of the indivisibility of fundamental rights and freedoms of a person, confirmed by the UN and by numerous international documents on human rights accepted at the universal level, the difference in the positions of states in the issue of the juridical validity of economic, social and cultural human rights is preserved till today.

The article reveals the difficult in the procedural context order of obligations adoption by Member-States of the European Council within the 1961 European Social Charter and the 1996 Revised European Social Charter on economic, social and cultural rights as well as the complex control system for their implementation by the European Committee of Social Rights. The article reveals weak and strong points of these two international legal acts, which are now in transition stage to one single act – the 1996 Revised European Social Charter.

Key words: Council of Europe, 1961 European Social Charter, 1996 Revised European Social Charter, European Committee on Social Rights, social human rights.