

Европейская социальная хартия и ее реформа

*Геворкян А.Т.**

В октябре 2001 г. Европейской Социальной Хартии, основному договору Совета Европы в сфере экономических и социальных прав человека, исполнилось сорок лет. Подписанная в 1961 г. в Турине и вдохновленная рядом Конвенций Международной Организации Труда, Хартия стала первым международным соглашением, включившим в единый текст широкой круг экономических и социальных прав¹. Она стала выражением «Европейской социальной модели» – экономической и социальной конструкции, характерной главным образом для западноевропейских стран, опередивших остальных в признании основополагающих принципов трудового и социального права и развивших концепцию государства всеобщего благосостояния.

Так, Хартия предписывает государствам-участникам вести последовательную политику, направленную на достижение полной занятости, обеспечить справедливые условия труда и право на справедливое вознаграждение, включая равную оплату за труд равной ценности, разумную продолжительность рабочего времени, а также условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены. Она предусматривает минимальный 2-недельный ежегодный оплачиваемый отпуск и сокращенные рабочие дни для трудящихся, занятых в опасном или вредном для здоровья производстве. Хартия также обязывает участников устранить в максимально возможной степени причины ухудшения здоровья, предотвращать эпидемические, эндемические и другие заболевания, а также обеспечить систематический контроль над соблюдением правил безопасности и гигиены на предприятиях.

В области производственных отношений, Хартия гарантирует, прежде всего, право создавать профсоюзы и организации работодателей,

* Геворкян Арпине Татевосовна – аспирантка Дипломатической Академии МИД России.

¹ Ее аналог на универсальном уровне, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, был подписан позже, в 1966 г.

и право каждого вступать или не вступать в них. Хартия предоставляет также право на коллективные переговоры, право на забастовку. Право на образование в Хартии выражено лишь в форме права на профессиональное обучение, обязывающее государства обеспечивать бесплатные службы профессиональной ориентации и обучения для всех, в том числе для инвалидов. Договор защищает право на социальное обеспечение и на социальную и медицинскую помощь, обязывает государства-участники оказывать «правовую, экономическую и социальную помощь» семье, а также предусматривает особые меры для защиты детей и женщин, особенно в сфере трудовых отношений. Дополнительный Протокол к Хартии, принятый в 1988 г., предусматривает: а) право трудящихся на информацию и консультацию при решении вопросов, связанных с предприятием, б) право участвовать в определении и улучшении условий труда, в) право на равные возможности и равное обращение в вопросах занятости безо всякой дискриминации по признаку пола, а также с) право пожилых людей на социальное обеспечение.

Созданная в качестве аналога Европейской Конвенции по правам человека в области экономических и социальных прав, Хартия, тем не менее, долгое время находилась в тени Конвенции².

Можно выделить два основных фактора, объясняющих внезапно возникший интерес европейских государств к практически забытой Социальной Хартии. Первый связан с процессами европейской интеграции, повлекшей за собой необходимость в пересмотре и согласовании социальной политики вовлеченных государств. Вторым фактором стало вступление в Совет Европы значительного числа новых членов, стоявших не только перед необходимостью создания демократических институтов после долгих лет тоталитарного правления (а иногда и после серьезных политических беспорядков и межэтнических войн), но также перед жесткими экономическими преобразованиями, грозящими массовой безработицей и обеднением широких слоев населения. Таким образом, Совет Европы считал необходимым приобщить бывшие социалистические страны к «Европейской модели», а Соци-

² Немногим авторам удавалось устоять перед искушением охарактеризовать Хартию как «бедную родственницу» или же как «спящую красавицу, ожидающую поцелуя принца» - см., например, *Klaus Fuchs, The European Social Charter: Its role in Present-Day Europe and its Reform*, в *Krzysztof Drzewicki, Catarina Krause & Allan Rosas (eds.), Social Rights as Human Rights: A European Challenge*, 1994. p. 151-152.

альная Хартия была призвана служить источником для разработки нового законодательства и социальной политики новых членов.

В 1990 г., Совет Европы приступил к масштабной реформе Хартии, направленной на устранение свойственных ее системе недостатков и обновлению ее содержания.

Для того, чтобы стать участником Хартии, государству следует принять, в общей сложности, 10 из 19-и статей Части II, или 45 из 72 «нумерованных пунктов», составляющих эти статьи. Следует отметить, что охват договора *ratione personae* также был ограничен, распространяясь лишь на граждан Сторон Хартии. Что касается контрольной системы, вызвавшей наибольшие споры в процессе составления текста, то в конце концов было решено, что она будет базироваться исключительно на представлении государствами докладов о соблюдении принятых ими положений Хартии. Контроль будут последовательно осуществлять четыре разных органа: *a)* Комитет независимых экспертов, назначаемых Комитетом Министров из списка кандидатов, представленных сторонами договора; *b)* Правительственный комитет, состоящий из одного представителя от каждой из сторон; *c)* Консультативная Ассамблея, и, наконец, *d)* Комитет Министров.

Окончательный текст Хартии страдал от некоторых несообразностей³; а ряд статей был составлен в весьма общих выражениях. Это было сделано для того, чтобы текст стал приемлем для большего числа участников, однако эта нечеткость формулировок лишь переложила бремя определения охвата и содержания положений договора на контрольные органы, прежде всего, на Комитет независимых экспертов. Последний рассматривал доклады, определяя, выполняют ли государства свои обязательства в соответствии с договором. Комитет производил оценку ситуации в стране отвлеченно, на основе «отчета» государства о своем законодательстве и социальной политике. Доклады составлялись в соответствии со специальным вопросником – Формой докладов, однако его требования не всегда были понятны, и им не всегда следовали добросовестно.

Так как представленные в докладах сведения часто не обеспечивали необходимых подробностей, независимые источники (социальные партнеры или НПО) были фактически исключены из процедуры, а другие источники (такие, как сам Совет Европы, МОТ или OECD) не

³ См. подробнее Harris, *op. cit.*, p. 13 *et suite*. По выражению Харриса, «Хартия была составлена весьма неряшливым образом (*in a strikingly slipshod way*)».

всегда располагали нужной информацией, Эксперты часто оказывались не в состоянии составить полную картину ситуации в странах. Им приходилось откладывать свои заключения до получения дополнительной информации от правительств, которые далеко не всегда предоставляли сведения, достаточные для прояснения ситуации. Положение усугублялось тем, что, в отличие от Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Эксперты никогда не имели возможности встречаться с представителями правительств и получать ответы на свои вопросы.

Следующим участником в контрольном процессе был Правительственный комитет. Он рассматривал национальные доклады вместе с заключениями Экспертов и представлял Комитету Министров свои собственные заключения. Однако, текст договора оставил открытым вопрос о том, может ли Правительственный Комитет, наряду с Экспертами, толковать Хартию и таким образом оспаривать их юридически обоснованные заключения. Это упущение разработчиков стало источником напряжения между обоими Комитетами с первых дней функционирования контрольного механизма, так как Правительственный Комитет, обычно состоящий из должностных лиц из Министерств труда и социального обеспечения, редко соглашался с правовыми оценками Экспертов. Его собственные толкования представлялись гораздо более ограничительным, и в итоге мнения обоих Комитетов расходились относительно того, соответствует ли данная ситуация в данном государстве требованиям Хартии⁴.

Правительственный комитет оспаривал также содержание Формы докладов как неправомерно преувеличивающее действительные требования договора. Это подрывало доверие к Экспертам и сказывалось на эффективности системы в целом, так как было практически невозможно определить, что именно требовалось от государств-участников в соответствии с положениями Хартии. Парламентская Ассамблея поддерживала, как правило, правовую оценку Экспертов, заявляя, что «толкования Комитета следует рассматривать как авторитетные юридические суждения»⁵. Что касается Комитета Министров, то его роль в ка-

⁴ Как справедливо отметил Фукс, «Правительственный комитет постепенно переродился в своего рода кассационный суд, чьей отличительной чертой было то, что «судьи» и «стороны» выступали в одном лице» - Fuchs, op. cit., p. 158.

⁵ См., например, *Consultative Assembly of the Council of Europe (Twenty-fifth ordinary session), Opinion No. 64 (1973) on the application of the European Social Charter*.

честве контрольного органа заключалась в направлении государствам «необходимых рекомендаций» на основе доклада Правительственного Комитета.

Иными словами, верховный орган Совета Европы мог потребовать, чтобы государства, не выполняющие свои обязательства, приводили свое законодательство и практику в соответствие с требованиями Хартии. Но на самом деле, Комитет Министров, несмотря на многократные призывы Парламентской Ассамблеи, до 1993 г. не принял ни одной индивидуальной рекомендации. Он также не пытался рассудить Комитеты, когда их мнения расходились относительно ситуации в определенной стране, и ограничивался принятием резолюций общего плана, обращающих внимание заинтересованных правительств к докладам, заключениям и мнениям контрольных органов в целом, не останавливаясь на отдельных ситуациях и не призывая к определенным действиям.

Надо отметить, что правила, регулирующие процедуру голосования в Комитете Министров, сами по себе сводили на нет возможность принятия подобных решений, не говоря уже о сильном сопротивлении некоторых государств самой идее индивидуальных рекомендаций. Статья 29 Хартии требовала, чтобы решения о рекомендациях принимались двумя третями голосов членов Комитета Министров, независимо от того, являются ли они участниками Хартии. Однако государства, не ратифицировавшие Хартию, предпочитали воздерживаться или не участвовать в голосованиях, и набрать большинство, необходимое для принятия рекомендаций, представлялось практически невозможным.

Таким образом, все стадии процедуры докладов имели свои недостатки. Однако было бы неверно утверждать, что за свои первые 30 лет система Хартии не достигла каких бы то ни было положительных результатов. Прежде всего, за эти годы Комитет независимых экспертов приложил немало усилий к тому, чтобы внести ясность в вопрос об охвате и содержании положений Хартии, благодаря чему был накоплен значительный практический материал. Кроме того, многие государства следовали рекомендациям Комитета, внося поправки в противоречащее Хартии законодательство или меняя административные правила в соответствии с требуемыми стандартами⁶.

⁶ См. *The European Social Charter. Origin, operation and results. 1981*, pp. 30-35.

Решение о реформе Европейской социальной Хартии было принято на Министерской конференции по правам человека, созванной в ноябре 1990 г. в Риме⁷. С этой целью Комитетом Министров был создан Комитет по Европейской Социальной Хартии (Charte-Rel), состоящий из экспертов, назначенных всеми членами Совета Европы⁸. В течение шести лет, этот Комитет подготовил два протокола к Хартии, один из которых предусматривал внесение поправок в ее текст, а другой дополнял контрольную систему процедурой коллективных жалоб, а также разработал пересмотренный и обновленный вариант договора.

Первым Комитет Charte-Rel решил разработать проект Протокола, исправляющего контрольный механизм Хартии.

Протокол исправляет статью 23 Хартии с тем, чтобы копии докладов передавались национальным организациям работодателей и профсоюзов, позволяя им направлять свои замечания непосредственно Генеральному Секретарю, и предоставляя соответствующим государствам право отвечать на эти замечания. Международные НПО, имеющие консультативный статус при Совете Европы и «особую компетенцию в областях, входящих в сферу действия Хартии», также получают копии докладов, но в отличие от социальных партнеров не могут представлять свои комментарии. Число международных НПО, которые могут быть привлечены для консультаций Правительственным Комитетом, уже не ограничивается двумя.

Протокол предусматривает укрепление позиций Комитета независимых экспертов, предписывая, что впредь его члены должны избираться Парламентской Ассамблеей, а не назначаться Комитетом Министров. Число экспертов должно быть «не менее девяти» (ранее их число составляло «не более семи»). Определение точного числа Экспертов оставлено на усмотрение Комитета Министров, который вправе увеличить его в будущем, не внося изменений в текст Хартии. Самим Экспертам Протокол дает право требовать дополнительную информацию или объяснения от правительств, не ожидая их следующих докладов, а также встречаться с их представителями и обсуждать

⁷ Более ранние попытки принять меры для устранения этих недостатков, в частности, предложения, выдвинутые в конце семидесятых в связи с Декларацией по правам человека 27 апреля 1978 г., не получали достаточной поддержки.

⁸ Парламентской Ассамблее, Комитету независимых экспертов, Правительственному комитету, МОТ, Конфедерации Европейских профсоюзов (ETUC) и Союзу конфедераций промышленников и работодателей Европы (UNICE) также была предоставлена возможность направить своих представителей для участия в обсуждениях этого Комитета, но без права голосовать.

с ними различные вопросы, связанные с имплементацией Хартии данным государством⁹.

Что касается Парламентской Ассамблеи, то для того, чтобы упростить и ускорить циклы контроля, разработчики решили исключить ее участие в процессе в качестве контрольного органа. Однако, Ассамблея будет служить форумом для обсуждений общего порядка на тему Хартии и ее соблюдения государствами.

Протокол о внесении поправок в Хартию был открыт для подписания к 30-летию юбилею Хартии, на Министерской конференции, созванной в октябре 1991 г. в Турине. Таким образом, первый этап реформы Хартии был завершен. Следует отметить, что, поскольку предусмотренные Протоколом изменения затрагивают всю контрольную систему Хартии, то он может вступить в силу лишь после его ратификации всеми сторонами Хартии. Однако, принимая во внимание несогласие некоторых правительств с Протоколом, большинство собравшихся на конференции решило, что поправки будут задействованы до официального вступления Протокола в силу «в той мере, в какой позволяет текст Хартии»¹⁰, опасаясь, что в противном случае система вряд ли будет обновлена в обозримом будущем. Большинство, несомненно, поступило мудро, поскольку сегодня, по прошествии десяти лет, Протокол еще не вступил в силу и невозможно предсказать, когда это случится.

Правительственный Комитет стал действовать в соответствии с Протоколом, начиная с 12-го цикла контроля, воздерживаясь от толкования положений Хартии и составляя рекомендации и «предупреждения»¹¹ для их принятия Комитетом Министров. Позже Комитет Министров предпринял более смелые шаги, задействовав поправки, выходящие за рамки действующего текста. Так, в апреле 1993 г. Комитет Министров пересмотрел свою процедуру голосования, определив, что при принятии решений по вопросам Хартии только участники последней имеют право голоса¹². Требуемое большинство было установлено в две трети поданных голосов, без учета воздержавшихся, и меха-

⁹ Тем не менее, разработчики считали, что подобные встречи должны быть скорее исключением, чем обычной практикой, и не должны носить обязательного характера.

¹⁰ *Final resolution of the Council of Europe Ministerial Conference on the European Social Charter, Turin, 21-22 October 1991.*

¹¹ Принятие «предупреждений» Протоколом не предусмотрено – они являются «изобретением» Правительственного Комитета. См. Подробнее раздел V.

¹² *Decision on voting in the Committee of Ministers adopted by the Committee of Ministers in April 1993 at the 492nd meeting of the Ministers' Deputies.*

низм, наконец, был запущен¹³. Следующим заметным шагом вперед стало увеличение числа членов Комитета независимых экспертов от семи до девяти в марте 1994 года¹⁴.

В сентябре 1992 г. Комитет Charte-Rel предложил принять новое расписание для представления докладов, которое было одобрено Комитетом Министров на четырехлетний испытательный срок. Согласно этой системе, государствам следовало представлять доклады каждый год относительно определенной части положений Хартии¹⁵. Статьи, составляющие «ядро», рассматривались каждые два года, все остальные – каждые четыре. Государства, ратифицировавшие Хартию недавно, должны были представить два полных доклада перед тем, как приступить к системе докладов частичных.

Ранее, в мае 1992 г., Комитет Charte-Rel завершил работу над текстом проекта Протокола, предоставляющего систему коллективных жалоб. В итоге право на жалобу было предоставлено национальным и международным организациям работодателей и профсоюзов, а также международным НПО, имеющим консультативный статус при Совете Европы и «особую компетенцию в областях, входящих в сферу действия Хартии». Национальные НПО могут получить доступ к процедуре лишь при условии, что государство, под чьей юрисдикцией они находятся, признает их право подавать жалобы против него. Что же касается Правительственного Комитета, то большинство разработчиков проголосовало против его вовлечения в систему жалоб.

Так или иначе, все эти противоречия задержали формальное одобрение Протокола Комитетом Министров более чем на три года. В конце концов, Протокол был открыт к подписанию 9 ноября 1995 года.

Перед тем, как принять текст, Комитет Министров все же решил добавить пункт об участии Правительственного Комитета, вызвав тем самым недовольство социальных партнеров, считающих, что это сведет на нет одно из основных достоинств процедуры – ее скорость,

¹³ На основе доклада Правительственного Комитета, Комитет Министров направил свои первые рекомендации Греции, Норвегии и Соединенному Королевству в июле 1993 г. – Recommendations RecChS (93) 1, RecChS (93) 2 and RecChS (93) 3 соответственно.

¹⁴ Decision adopted by the Committee of Ministers in March 1994 at the 509th meeting of the Ministers' Deputies.

¹⁵ Участникам, желающим следовать старой системе, было позволено делать это (что на самом деле было уступкой одной лишь Германии, противившейся принятию нового расписания).

и тем самым отрицательно скажется на эффективности нового механизма в целом¹⁶. Однако, текст не предусматривает регулярного участия Правительственного Комитета в рассмотрении дел: Комитет Министров может решить, большинством в две трети от Сторон Хартии, запросить его мнение, «если в докладе Комитета независимых экспертов поднимаются новые вопросы». До сих пор, он этого не делал ни разу, и поэтому трудно судить, в какой степени мнение Правительственного Комитета может повлиять на решение Комитета Министров, учитывая, что последний так или иначе не в праве изменить отрицательного заключения Экспертов, будучи обязанным принять рекомендацию, адресованную затронутому государству¹⁷. «Методы работы» Правительственного комитета, принятые незадолго до вступления в силу Протокола, никак не затрагивают вопрос о его возможном вовлечении в процедуру жалоб.

Наконец, третьей основной стадией обновления системы Хартии стал пересмотр материального содержания договора. Комитет Charter-Rel, на своем двенадцатом заседании в октябре 1994 г. одобрил проект Пересмотренной Европейской Социальной Хартии и передал его на рассмотрение Комитета Министров, который, после консультаций с Парламентской Ассамблеей и Комитетом независимых экспертов, одобрил его в апреле 1996 года. Договор был открыт к подписанию 3 мая 1996 г. и вступил в силу в 1 июля 1999 года.

При пересмотре содержания Хартии разработчики старались отразить тенденции, доминирующие на сегодняшний день в области социальной политики и социального законодательства европейских стран. Это относится к эволюции принципов в области защиты уязвимых групп, таких как дети, пожилые, инвалиды, длительно безработные и женщины-матери, а также к новым тенденциям в области условий труда и промышленных отношений. Так, исправленные положения о праве на здоровые и безопасные условия труда требуют от государств ведения согласованной политики, направленной на улучшение безопасности и гигиены труда, а также на предотвращение несчастных случаев и профессиональных заболеваний, особенно путем «минимизации рисков, присущих производственной среде» (ст. 3 (1). Аналогич-

¹⁶ François Vandamme, *The Revision of the European Social Charter*, 133 International Labor Review 635, 1994.

¹⁷ Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of collective complaints, para. 46.

но, в статью 11 были внесены изменения с тем, чтобы государства были обязаны предотвращать несчастные случаи наряду с эпидемическими и эндемическими заболеваниями.

Положения, которые в Хартии предусматривали дополнительный оплачиваемый отпуск для трудящихся, занятых в опасных и вредных работах, были исправлены, чтобы подчеркнуть важность устранения риска, которому подвержены трудящиеся (ст. 24). Таким образом, эти положения связаны с указанным выше требованием о минимизации рисков в рабочей среде.

Новый параграф, добавленный к статье 2, требует, чтобы трудящиеся, занятые на ночных работах, имели определенные льготы, не требуя, одновременно, издания специального законодательства. Параграф охватывает трудящихся как мужского, так и женского пола, так как охват положений статьи 8, обязывающий участников регулировать ночной труд женщин в целом, был сужен с тем, чтобы предоставлять защиту только беременным женщинам, женщинам после родов или женщинам, ухаживающим за своими младенцами. В соответствии с принципом равенства мужчин и женщин, общий запрет на использование труда женщин на подземных горнорудных работах, который всегда представлялся излишне патерналистским¹⁸, был снят. Однако, применение труда беременных женщин, женщин после родов или ухаживающих за своими младенцами во всех видах опасных и тяжелых работ остается под запретом. Более того, Стороны обязаны «принять необходимые меры для защиты трудовых прав» женщин-матерей, занятых на подобных работах. Меры, которые следует принять с этой целью, не оговорены, однако можно предположить, что они должны быть аналогичны мерам, перечисленным в директиве ЕС 92/85/ЕЕС¹⁹, на которой основаны все эти поправки.

Положения, регулирующие защиту детей и подростков в трудовых отношениях, также были исправлены на основе директивы ЕС в этой области²⁰. Так, минимальный возраст приема на опасные и вредные

¹⁸ Donna Gomien, David Harris, Leo Zwaak, *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, 1996, p. 396.

¹⁹ Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC), *Official Journal L 348*, 28/11/1992 P. 0001–0008

²⁰ Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work, *Official Journal L 216*, 20/08/1994, p. 0012 – 0020.

работы был установлен в 18 лет, а возраст лиц, чье рабочее время лиц должно быть ограничено в соответствии с нуждами их развития и особенно профессионального обучения, был поднят с 16 до 18 лет. Защита прав детей вне трудовых отношений предусматривается полностью переработанной статьей 17, которая предлагает защиту, в частности, от «пренебрежения, насилия и эксплуатации». Государства обязаны обеспечить, чтобы дети получали «заботу и помощь, образование и воспитание, в котором они нуждаются», и предусмотреть создание «соответствующих и достаточных» институтов для достижения этой цели. Для детей и подростков, временно или постоянно лишенных родительского попечения, предусматривается особая «защита и специальная государственная помощь». Кроме того, Стороны должны предоставить бесплатное начальное и среднее образование, а также принять меры для обеспечения регулярного посещения занятий в школах.

Это положение было внесено в текст после некоторых колебаний²¹ и безо всякого указания на обязательное образование как таковое. Мотивы этого решения довольно просты – в одних странах, только начальное образование обязательно, тогда как в других среднее также обязательно. Учитывая эти отличия, разработчики пришли к согласию, что это положение не обязывает предоставлять обязательное образование до 18-летнего возраста. Новые параграфы, добавленные к статье 19 о защите трудящихся мигрантов и их семей, предписывают, в частности, обеспечивать по мере возможности обучение детей трудящихся-мигрантов их родному языку.

На основе Конвенции МОТ No. 156 (Трудящиеся с семейными обязанностями) и одноименной Рекомендации (No. 165) в текст была внесена новая статья 27, предоставляющая этим лицам право на равенство возможностей и на равное обращение.

Директива ЕС²², указывающая на существенные аспекты трудового договора или трудовых отношений, о которых следует информировать трудящегося после приема на работу, отражена в новом параграфе, добавленном к статье 2. Новая статья 24, основанная на Конвенции МОТ No. 158 (Прекращение трудовых отношений) предоставляет защиту в случае прекращения занятости, обязывая Стороны признать право трудящихся не быть уволенными без уважительной причины,

21 See *Vandamme, op. cit.*

22 Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship, *Official Journal L 288, 18/10/1991 p. 0032 – 0035.*

и их право на компенсацию, если это все же произошло. В последнем случае, трудящийся имеет право обратиться в «беспристрастный орган», который в Конвенции No. 158 определяется как «суд, трудовой суд, арбитражный комитет или третейский суд». Неполный список оснований, которые не являются уважительными причинами для увольнения, представлен в Приложении к Пересмотренной Хартии.

Другая Конвенция МОТ, No. 173, «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя», и директива ЕС 80/987/ЕЕС в той же области²³ вдохновили Комитет Charte-Rel на составление новой статьи 25, подразумевающей, что Стороны должны обеспечить выплату трудящимся задолженности по зарплате гарантийным институтом или же предоставить «иные действенные формы защиты». Можно вспомнить, что в соответствии с Конвенцией No. 173 государства-участники могут выбирать форму защиты претензий трудящихся, предоставляя ее либо в виде системы привилегий, либо созданием гарантийного института, либо сочетанием обеих систем. Комитет считал, что один только гарантийный институт смог бы предоставить надлежащую защиту, «поскольку он обеспечивает выплату задолженности по заработной плате, если она превышает стоимость имущества» обанкротившегося предприятия²⁴. Тем не менее, сочетание систем привилегий и гарантий допускается и приветствуется.

Новая статья 26 обеспечивает право трудящихся на защиту достоинства во время работы, обязывая Стороны содействовать предотвращению сексуальных преследований или иных форм притеснения или агрессии, направленных против отдельных трудящихся. Примеры подобного поведения приведены в Объяснительном Докладе. Приложение уточняет, что издания особого законодательства не требуется, однако Стороны все же обязаны принять «все необходимые меры» для защиты трудящихся от таких действий.

На основе директивы ЕС 92/56²⁵, а также Конвенции МОТ о прекращении трудовых отношений, Комитет разработал новую статью 29,

²³ Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer, *Official Journal L 283, 28/10/1980*, p. 0023 – 0027.

²⁴ Explanatory Report to the Revised European Social Charter, para. 92.

²⁵ Council Directive 92/56/EEC of 24 June 1992 amending Directive 75/129/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies, *Official Journal L 245, 26/08/1992 P. 0003 – 0005*. Эта директива была заменена директивой 98/59/EC of 20 July 1998 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies, *Official Journal L 225, 12/08/1998 P. 0016 – 0021*.

в соответствии с которой Стороны обязаны обеспечить, чтобы работодатели заблаговременно информировали и консультировались с представителями трудящихся, намереваясь произвести коллективные увольнения.

Другая Конвенция МОТ (№. 135, «Представители трудящихся») и рекомендация №. 143 вдохновили Комитет Charte-Rel на включение нового положения о праве представителей трудящихся на защиту и надлежащие условия на предприятии (ст. 28). Можно вспомнить, что Хартия 1961 г. не предусматривает защиты представителей трудящихся, если только они одновременно не являются представителями профсоюзов. Новое положение гарантирует их защиту от действий, направленных против них ввиду их статуса или деятельности в качестве представителей трудящихся, а также предписывает обеспечить, чтобы они имели возможность выполнять свои функции «быстро и действенно».

Положения о защите инвалидов (ст. 15) были полностью пересмотрены с тем, чтобы должным образом отразить современные тенденции в этой области.

Необходимость оказывать содействие длительно безработным для их возвращения на рынок труда была признана путем включения в текст пункта о принятии специальных мер по их переобучению и реинтеграции (ст. 10 (4)). Новое положение о праве на защиту от бедности и социального исключения было добавлено в текст в виде новой статьи 30.

Комитет Charte-Rel решил включить новую статью 31 о праве на жилье, обязывая государства поощрять доступ к жилью надлежащего качества, предупреждать и сокращать бездомность с целью ее постепенной ликвидации, а также сделать цену на жилье доступной для лиц, не имеющих достаточных средств. Следует отметить, что отсутствие в Хартии положений о праве на жилье всегда считалось упущением²⁶, и теперь это право изложено в ней несколько более определенно, чем статья 11 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, признающая это право в рамках «права каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи». Тем не менее, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, в своем толковании этого достаточно нечетко сформулированного положения, объяснил такие аспекты права на жилье, как его достаточность, доступность для групп, находящихся в неблагоприятном положении и необходи-

²⁶ Donna Gomien, David Harris, Leo Zwaak, *op. cit.*, p. 408.

мость наличия средств правовой защиты от незаконных выселений²⁷. Положения статьи 31 толкованию Комитета ООН в общем не противоречат, однако защита от выселений не получила никакого отражения. Отметим, что 10 из 11-и²⁸ государств, ратифицировавших на сегодняшний день Пересмотренную Хартию, приняли эту статью целиком²⁹.

Пересмотренная Хартия требует поддерживать систему социального обеспечения на уровне “”по крайней мере, достаточном для ратификации Европейского кодекса социального обеспечения” (ст. 12).

Пересмотренная Хартия не подразумевает денонсацию Хартии 1961 г., а призвана заменить ее со временем, и новые участники все еще вправе подписать и ратифицировать любую из них. Комитет Charter-Rel попытался предусмотреть возможные вопросы, могущие возникнуть в связи с сосуществованием двух Хартий, уточнив, что обязательства в соответствии с Хартией 1961 г. и Протоколом 1988 г.) будут заменены обязательствами в соответствии с Пересмотренной Хартией после вступления последней в силу для данного государства. Кроме того, он указал, что при ратификации Пересмотренной Хартии государства обязаны согласиться быть связанными по меньшей мере положениями, соответствующими тем, которые были приняты ими в соответствии с Хартией 1961 года. Таким образом он желал помешать государствам незаметно отказаться от ранее принятых положений, не выбирая их при ратификации Пересмотренной Хартии, опасаясь, что вероятнее всего это произойдет с положениями, которые, по мнению контрольных органов, не соблюдаются должным образом³⁰. Это, впрочем, может произойти и тогда, когда пересмотренный текст предоставляет более высокую степень защиты, чем данное государство желает или готово предоставить. В любом случае, при желании отказаться от ранее принятых положений, участнику следует открыто денонсировать их в соответствии с процедурой, предусмотренной ста-

²⁷ См. Замечания общего порядка Комитета No. 4 и 7, в UN doc. HRI/GEN/1/Rev.4, 7 February 2000.

²⁸ Болгария, Кипр, Эстония, Франция, Ирландия, Италия, Литва, Норвегия, Румыния, Словения и Швеция.

²⁹ Ирландия отнеслась к этой статье с опаской «из-за ее общей формулировки», предпочитая «внимательно следить за толкованием, которое будет дано этим положениям со стороны Совета Европы, с тем, чтобы взять на себя соответствующие обязательства в будущем». *Declaration contained in the instrument of ratification and in a letter from the Permanent Representative of Ireland, dated 4 November 2000, deposited on 4 November 2000.*

³⁰ Explanatory Report to the Revised European Social Charter, para. 128.

тьей 37 Хартии 1961 года, перед тем, как ратифицировать Пересмотренную Хартию³¹.

Разработчики разъяснили также вопросы, связанные с необходимостью одновременно контролировать соблюдение двух Хартий, установив, в частности, что надзор должен осуществляться в рамках единой системы. Они решили, что Пересмотренная Хартия должна контролироваться теми же механизмами, которыми в данный момент осуществляется надзор за соблюдением Хартии 1961 года. Это, пожалуй, можно считать оптимальным решением, поскольку до вступления в силу Туринского протокола система контроля будет в значительной степени определяться решениями Комитета Министров. Комитет Charte-Rel счел необходимым уточнить также некоторые аспекты взаимосвязи Пересмотренной Хартии и Протокола о коллективных жалобах. Так, если государство, связанное Протоколом, ратифицирует Хартию, то процедура жалоб автоматически будет применяться ко всем положениям, принятым этим государством. А каждая из Сторон Пересмотренной Хартии, не связанная Протоколом, может направить Генеральному Секретарю извещение о том, что она принимает процедуру жалоб, при депонировании ратификационной грамоты или в любое другое время³².

В настоящее время, Хартию и Пересмотренную Хартию подписали все и ратифицировали 30 из 43 членов Совета Европы. В значительной степени, это является заслугой кампании, организованной Парламентской Ассамблеей³³ в 1997 г, направленной на ратификацию всех инструментов системы Хартии к 50-ой годовщине Совета Европы.

³¹ Например, Кипр уже сделал это в отношении некоторых положений, объясняя, что «денонсация имела место по чисто техническим причинам, с тем, чтобы ратификация Пересмотренной Хартии стала возможна». Дело в том, что продолжительность оплачиваемого отпуска на Кипре по действующим законам не соответствует требованиям Пересмотренной Хартии.

³² Болгария и Словения приняли процедуру при депонировании ратификационных грамот.

³³ Отметим, что Парламентская Ассамблея никогда не жалела усилий, чтобы поощрить присоединение членов организации к инструментам Хартии. Так, когда Литва и Андорра вступили в организацию соответственно в 1993 и 1994 г., Ассамблея отметила, что ожидает скорейшего подписания и ратификации Хартии с их стороны. Литва ратифицировала Пересмотренную Хартию в 2001, а Андорра ограничилась подписанием «в знак Европейской солидарности». Россия подписала Пересмотренную Хартию в 2000 году, а последним трем членам организации – Грузии, вступившей в 1999, и Армении и Азербайджану, вступившим в 2001 г., был предоставлен срок в три года для подписания и ратификации Хартии.

Кампания была поддержана Заключительной Декларацией и Планом Действий, принятых главами государств и правительств на Втором Саммите Совета Европы, созванном в Страсбурге в октябре того же года.

Реформа оказалась не в состоянии существенно сократить чрезмерную продолжительность циклов контроля, которые длятся около трех лет после окончания наблюдаемого периода. Более того, имеющиеся трудности усугубились новыми ратификациями, вступлением в силу Пересмотренной Хартии и необходимостью рассматривать коллективные жалобы. Европейский комитет по социальным правам³⁴ недавно указал на необходимость найти удовлетворительное решение этой проблемы, в частности, путем разработки многолетнего плана для рассмотрения возможных путей исправления ситуации.

Что касается Туринского протокола, то ввиду того, что некоторые участники Хартии все еще не согласны с его положениями, его вступление в силу в обозримом будущем представляется весьма маловероятным. Однако, Комитет Министров продолжает применять практически вест текст Туринского Протокола, кроме пункта об избрании Экспертов Парламентской Ассамблеей. Не исключено, что Комитет Министров скоро задействует и это положение, так как он в ответ на соответствующую рекомендацию Парламентской Ассамблеи выразил готовность рассмотреть этот вопрос³⁵. Тем временем, он постановил увеличить число членов Европейского Комитета по социальным правам с девяти по пятнадцать³⁶.

Примечательно, что самый спорный пункт Туринского протокола, предписывающий Правительственному Комитету не оспаривать заключения Экспертов и заниматься подготовкой рекомендаций для последующего их принятия Комитетом Министров, полностью применяется, несмотря на некоторое изолированное сопротивление³⁷. Не при-

³⁴ Комитет независимых экспертов решил взять это имя в ноябре 1998 г.

³⁵ Future of the European Social Charter and Additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning fundamental social rights -Parliamentary Assembly Recommendations 1354 (1998) and 1415 (1999), Decision adopted by the Committee of Ministers at the 750th meeting of the Ministers' Deputies, 18 & 23 April 2001.

³⁶ Комитет Министров создал три новых места на срок от 1 августа 2001 г. до 31 декабря 2004 г., и избрал, в июле 2001 г., троих новых экспертов, предусматривая скорое создание еще трех мест.

³⁷ Речь идет о Германии, Исландии и Дании. Представитель Германии, например, высказал недовольство по поводу «монополии юридического толкования» Европейского Комитета по социальным правам – см. Governmental Committee of the European Social Charter, 15th Report(I), para. 124, p. 36.

ходится и говорить, что далеко не каждое негативное заключение Экспертов влечет за собой решение Правительственного комитета направить рекомендацию или предупреждение. Решая вопрос о вынесении рекомендации, Правительственный Комитет обычно принимает во внимание, в течение какого времени, по мнению Экспертов, государство не соблюдало данное положение, и принимал ли ранее Комитет Министров рекомендации по тому же вопросу, адресованные этому государству. Он учитывает также характер данного положения (состоит ли оно в «ядре»), мнение социальных партнеров о серьезности таких нарушений, а также свои собственные решения в подобных ситуациях.

В июле 1998 г. вступил в силу протокол о коллективных жалобах, а в октябре того же года была представлена первая жалоба. Эксперты немедленно воспользовались случаем, чтобы истолковать взаимодействие между процедурами докладов и жалоб, предупредив все возможные споры на этот счет. Они заявили, что «цель данной процедуры, отличной по своей природе от процедуры рассмотрения докладов, заключается в том, чтобы позволить Комитету дать правовую оценку ситуации в стране в свете сведений, предоставленных в жалобе, и доводов, приводимых против нее. Тот факт, что Комитет уже рассматривал ситуацию в рамках системы докладов, и тот факт, что он рассмотрит ее опять в течение последующих циклов контроля, не влекут за собой неприемлемость коллективной жалобы относительно того же самого положения и той же самой Договаривающейся Стороны»³⁸.

Можно признать, что одна из первоначальных целей процедуры – поощрить интерес социальных партнеров и международных НПО к Хартии, была достигнута. Однако, национальные НПО не имеют пока возможности непосредственного участия в процедуре, поскольку только одна страна – Финляндия, признала право НПО под своей юрисдикцией представлять жалобы.

В мае 1999, перед ожидаемым вступлением в силу Пересмотренной Хартии, Европейский Комитет по социальным правам и Правительственный Комитет провели неофициальную встречу для того, чтобы составить расписание для представления докладов в соответствии с новым договором. Они пришли к согласию, что: (а) положения, составляющие «ядро», будут рассматриваться каждые два года, а доклады будут представляться в нечетные годы; (б) остальные положения

³⁸ Complaint No. 1/1998, International Commission of Jurists v. Portugal.

будут рассматриваться каждые четыре года; поскольку этих положений в Пересмотренной Хартии больше, чем в старой, их разделили на две части, и государства должны представлять доклады поочередно по каждой группе положений каждый четный год³⁹. В ноябре 1999 г., эта система была принята Комитетом Министров, который, в декабре 2000 г., одобрил также Форму докладов для Пересмотренной Хартии. Первые доклады в соответствии с этой системой должны были быть представлены до 30 июня 2001 г.

Не следует недооценивать огромный шаг вперед, сделанный благодаря реформам системы Хартии, однако следует также признать, что некоторые характерные черты системы, не тронутые реформой, все еще заставляют думать, что в рамках Совета Европы защите социальных прав все еще не придается того значения, как защите прав гражданских и политических. Например, *a la carte* подход был бы немыслим в случае Европейской Конвенции и ее Протоколов. С 1974 г. ратификация Конвенции обязательна для членства в организации, и при вступлении все новые члены обязаны подписать и в течение года ратифицировать ее, тогда как ратификация Хартии не является обязательной ни для старых, ни новых членов организации. Процедура жалоб Хартии является факультативной, и недоступна для индивидов и многих НПО.

Можно, однако, надеяться, что совершенствование системы Хартии продолжится. В последние годы в разных кругах Совета Европы циркулируют предложения о дальнейшем развитии ее механизмов. Парламентская Ассамблея предложила, в частности, сделать обязательными положения, составляющие «ядро», а Европейский комитет по социальным правам выразил желание, чтобы содержание «ядра» Пересмотренной Хартии было усилено.

Парламентская Ассамблея предложила также укрепить реальную защиту социальных прав в Европе, предоставив физическим лицам возможность подавать жалобы о нарушениях их экономических и социальных прав. Ассамблея заявила, что эта цель может быть достигнута: *a*) созданием параллельного Европейского суда по социальным правам, *b*) предоставлением Европейскому суду по правам человека права принимать индивидуальные жалобы о нарушениях социальных

³⁹ Государства, ратифицирующие Пересмотренную Хартию, не обязаны представлять полные доклады до перехода к системе докладов частичных, однако первый доклад о положениях, не составляющих «ядро», должен, в порядке исключения, покрывать все эти положения.

прав, с) путем разработки дополнительного протокола к Европейской Конвенции о фундаментальных социальных правах. Считая последний вариант наиболее целесообразным, Ассамблея составила список фундаментальных социальных прав, которые можно было бы включить в подобный протокол⁴⁰. Отметим, что в можно найти немало обоснований тому, что имеется достаточно условий для создания подобного механизма. Во-первых, согласно Европейскому Комитету по социальным правам, наличие возможности защищать некоторые из содержащихся в Хартии прав в национальных судах является условиям соблюдения этих положений⁴¹. Когда такой возможности нет, Комитет обычно выносит отрицательное заключение. При ближайшем рассмотрении можно обнаружить также ряд других положений, которые могут легко рассматриваться национальными судебными органами. Во-вторых, практика Комитета в связи с процедурой коллективных жалоб показывает, что многие жалобы, рассмотренные до сих пор, мог бы быть представлены в качестве индивидуальных петиций от имени каждого из затронутых лиц. В-третьих, Европейский суд по правам человека неоднократно выносил решения по вопросам, связанным с социальными правами, в свете дискриминации или нарушения права на справедливое судебное разбирательство⁴², подтверждая, что социальные права индивидов вполне могут быть предметом судебного разбирательства на международном уровне. В-четвертых, Хартия и Пересмотренная Хартия содержат положения, аналогичные положениям ряда инструментов ЕС, которые, составляя часть права Сообщества, уже защищены системой судебных гарантий, доступных для физических лиц.

Однако, ни Комитет Министров, ни Правительственный Комитет не проявили особого интереса к созданию Европейского суда по социальным правам, считая, что «следует отдать предпочтение ратификации и имплементации процедуры коллективных жалоб и Пересмотренной Европейской Социальной Хартии».

⁴⁰ Recommendation 1415 (1999), Additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning fundamental social rights.

⁴¹ Запрет дискриминации при найме на работу (ст. 1 (1), равная оплата за труд равной ценности, прав на социальную и медицинскую помощь (ст. 13 (1), равные возможности и равное обращение при найме на работу выборе рода занятий (ст. 1 Протокола 1988 г.), гарантия от неправомерной высылки (19(8)).

⁴² См., например, *Feldbrugge v. the Netherlands and Deumeland v. Germany*, judgment of 29 May 1986, *Schuler-Zraggen v. Switzerland*, judgment of 28 May 1993, и *Salesi v. Italy*, judgment of 2 February 1993.

Таким образом, предложение о дополнительном протоколе к Конвенции является единственным вариантом индивидуальной процедуры петиций для социальных прав, который не был категорически отвергнут Комитетом Министров. Тем не менее, следует ожидать, что многие правительства подойдут к этой идее с опаской. Очевидно, что в нынешних условиях и другие упомянутые выше предложения встретят значительное сопротивление – многие из них уже были рассмотрены когда-то в рамках организации и отвергнуты, примером тому может послужить идея сделать некоторые положения обязательными. Чрезмерный консерватизм может снова затормозить развитие системы, как это происходило в первые тридцать лет ее существования. Но сегодня, все же, есть основания надеяться, что большая часть этих вопросов останется на повестке дня Совета Европы, с тем, чтобы быть рассмотренными в будущем.