

На правах рукописи

Мазитова Ильсия Раисовна

**Система коллективных жалоб по
Европейской социальной хартии**

Специальность 12.00.10 – международное право;
европейское право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2008

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия управления «ТИСБИ»

Научный руководитель доктор юридических наук, доцент
Шайхутдинова Гульнара Раифовна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Клемин Андрей Владимирович

кандидат юридических наук, доцент
Курдюков Дмитрий Геннадьевич

Ведущая организация Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Защита состоится «6» февраля 2009 года в 12 часов на заседании объединенного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций ДМ 212.081.12 при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова – Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан « » декабря 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Каюмова

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Современный мир стремится к глобализации. Россия является членом ближайшей по территории и по духу региональной организации – Совета Европы. Естественным процессом вхождения в Совет Европы является приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами Совета Европы. Россия ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и внесла соответствующие изменения во внутреннее законодательство. Приняты новые законы: Арбитражно-процессуальный кодекс, Гражданский кодекс, Гражданско-процессуальный кодекс, Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях. Результатом этого процесса явилась возможность для граждан Российской Федерации подать жалобу в Европейский Суд по правам человека в случае, если они считают, что имело место нарушение их прав.

Следующим этапом для России стало принятие Европейской социальной хартии, которая определила социальные и экономические стандарты в сфере прав человека. Европейская социальная хартия расширила список прав, защищаемых Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Эти два документа составили единую декларацию духовных ценностей государств Европы. Однако любой документ имеет значение лишь тогда, когда провозглашенные в нем положения будут не только декларироваться, но и реализовываться. Поэтому необходим механизм, который позволил бы контролировать выполнение его положений.

Европейская социальная хартия создала механизм, позволяющий контролировать выполнение государствами ее положений. Этот механизм состоит из двух взаимодополняющих и взаимосвязанных частей:

процедуры национальных докладов и процедуры коллективных жалоб. Процедура национальных докладов действует с момента принятия Европейской социальной хартии и хорошо изучена. Процедура коллективных жалоб была введена в действие только в 1998 году. Было рассмотрено несколько коллективных жалоб, но при этом возникло много дополнительных вопросов, касающихся практики вынесения решений, правил подачи жалобы и т.д. Для Российской Федерации имеет большое значение ратификация Европейской социальной хартии, так как она является высшим европейским стандартом в экономической и социальной областях. Следующим логическим шагом для России будет принятие Дополнительного протокола к Европейской социальной хартии, вводящего систему коллективных жалоб (Протокол по коллективным жалобам). В этом случае российские организации смогут защитить свои нарушенные права путем подачи коллективной жалобы в Совет Европы. В связи с этим **актуальность** проблемы реализации права на коллективную жалобу на наш взгляд несомненна.

Степень разработанности проблемы исследования.

Основополагающее значение при изучении проблем коллективных жалоб имеют работы ведущих отечественных ученых в области международного права, таких как Бирюков П.Н., Валеев Р.М., Игнатенко Г.В., Капустин А.Я., Карташкин В.А., Клемин А.В., Курдюков Г.И., Лукашук И.И., Мингазов Л.Х., Тиунов О.И., Топорнин Б.Н., Тункин Г.И., Фельдман Д.И., Черниченко С.В.

В ходе диссертационного исследования уделялось большое внимание анализу работ в области международной защиты прав человека таких российских ученых, как Азаров А.Я., Глотов С.А., Горшкова С.А., Курдюков Д.Г., Лукашева Е.А., Энтин Л.М., а также работ, посвященных Европейской социальной хартии, следующих авторов: Геворкян А.Т., Лукьянцева Г. Е., Туманова В.А., Хадиевой Г.Н., Шайхутдиновой Г.Р.

Кроме того, исследовались труды таких зарубежных авторов, как Брик Р., Брилла Р., Гомьен Д., Вандам Ф., Харрис Д. и другие.

Несмотря на большое количество работ, посвященных Европейской социальной хартии, непосредственно вопрос использования процедуры коллективных жалоб комплексно не изучался ни в отечественной, ни в зарубежной литературе, что определяет теоретическую и практическую необходимость исследования данной проблемы.

Цель диссертационного исследования заключается в комплексном исследовании системы коллективных жалоб, действующей в рамках механизма контроля за соблюдением положений Европейской социальной хартии, анализе решений, принимаемых по коллективным жалобам, выявлении закономерностей при их вынесении, предложении рекомендаций по составлению коллективной жалобы и определении эффективности функционирования указанной системы.

Для достижения цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- исследовать предпосылки принятия Европейской социальной хартии;
- рассмотреть общее содержание Европейской социальной хартии, дополнительных протоколов к ней, Пересмотренной европейской социальной хартии;
- изучить систему контроля, установленную Европейской социальной хартией;
- определить круг субъектов, имеющих право подавать коллективную жалобу;
- проанализировать основные требования к процедуре подачи коллективной жалобы;
- проанализировать толкование Европейским комитетом по социальным правам положений Европейской социальной хартии;
- исследовать практику рассмотрения коллективных жалоб Европейским

комитетом по социальным правам;

– на основе действующих документов Совета Европы и других международно-правовых актов рассмотреть понятие коллективной жалобы, определить ее место в системе контроля за соблюдением положений Европейской социальной хартии и раскрыть ее практическое действие;

– оценить эффективность системы коллективных жалоб;

– проанализировать соотношение законодательства Российской Федерации и Европейской социальной хартии в данной области.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области реализации права на защиту применительно к международной защите прав человека и, в частности, к коллективной жалобе по Европейской социальной хартии.

Предметом исследования являются документы Совета Европы, направленные на защиту социальных и экономических прав: Европейская социальная хартия и комплекс документов, дополняющих ее, а именно: дополнительные протоколы, пояснительные доклады, толкование Хартии Европейским комитетом по социальным правам и практика рассмотрения жалоб Европейским комитетом по социальным правам.

Методологическая база исследования. При проведении диссертационного исследования использовались общие методы научного познания, такие как диалектический, формально-логический, исторический, метод анализа и синтеза, а также частные и специальные методы научного познания: метод системно-структурного анализа, сравнительно-правовой, функциональный, статистический, метод моделирования.

Теоретическую основу исследования составили труды советских, российских и зарубежных специалистов в области общей теории права,

теории международного права, а также ряда отраслей правовой науки, таких как трудовое право, гражданское право, административное право и других.

Нормативная база исследования. Положения и выводы научного исследования основываются на международных нормативно-правовых актах, других международных документах, а также на нормах трудового права и иных отраслей национального права Российской Федерации.

Эмпирической базой исследования является правоприменительная практика Европейского комитета по социальным правам, Комитета министров Совета Европы, Правительственного комитета, Комитета ООН по правам человека и других международных органов.

Научная новизна исследования. В диссертационной работе впервые комплексно исследуется система коллективных жалоб, выявляются элементы, составляющие эту систему, раскрывается механизм их взаимодействия. В диссертации, в частности, предлагается авторское определение ряда понятий, в том числе определения понятий «коллективная жалоба» и «система коллективных жалоб». Проводится подробный анализ практики рассмотрения коллективных жалоб и обосновывается необходимость внесения изменений в Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, вводящий систему коллективных жалоб.

На основании проведенного исследования нами выносятся на защиту следующие положения:

1. В связи с отсутствием в нормативных правовых актах и доктрине определения понятия коллективной жалобы мы предлагаем следующее его определение. Коллективная жалоба – это жалоба, поданная Генеральному секретарю Совета Европы организацией, обладающей этим правом согласно статьям 1 или 2 Дополнительного протокола к

Европейской социальной хартии, вводящего систему коллективных жалоб, в отношении государства – Договаривающейся Стороны Европейской социальной хартии или Пересмотренной европейской социальной хартии, взявшей на себя обязательства по Протоколу по коллективным жалобам, которая утверждает, что существует нарушение положений одного из вышеуказанных документов в отношении большого количества лиц в отдельности или определенной группы лиц.

2. Предмет коллективной жалобы – это нарушенное право по Европейской социальной хартии или по Пересмотренной европейской социальной хартии, на которое ссылается организация, подавшая жалобу.

3. Система коллективных жалоб – это совокупность элементов, определяемых Протоколом по коллективным жалобам, и их взаимодействие друг с другом посредством процедуры, определенной в данном Протоколе. Система коллективных жалоб состоит из следующих элементов:

- организация, имеющая право подавать жалобу;
- государство, в отношении которого подается коллективная жалоба;
- Европейский комитет по социальным правам, рассматривающий коллективную жалобу;
- Комитет министров, который принимает резолюцию по жалобе и, при необходимости, направляет рекомендацию государству, в отношении которого была подана жалоба;
- Правительственный комитет, который в некоторых случаях высказывает свое мнение.

4. Процедура рассмотрения коллективной жалобы проходит в три этапа: на первом этапе рассматривается вопрос о допустимости жалобы, на втором этапе жалоба рассматривается по существу, на третьем этапе выносится решение по делу. По своей сути процедура рассмотрения

коллективной жалобы является судебной процедурой.

5. При рассмотрении коллективных жалоб Европейский комитет по социальным правам начал формировать правоприменительную практику, которая может быть определена как прецедентное право Европейского комитета по социальным правам. Анализ практики рассмотрения коллективных жалоб позволяет сделать вывод, что Европейский комитет по социальным правам при вынесении решений по коллективным жалобам придерживается одинаковой позиции по аналогичным делам и тем самым формирует прецедентное право Европейского комитета по социальным правам.

6. Процедуру контроля Европейской социальной хартии, основанную на национальных докладах, целесообразно усовершенствовать путем сокращения количества органов, принимающих в ней участие. Необходимо распределить функции Правительственного комитета между двумя органами: Европейским комитетом по социальным правам и Комитетом министров. В этом случае процесс рассмотрения национальных докладов и вынесения решения по ним будет происходить быстрее.

7. По аналогии с судебной процедурой было бы справедливо в случае, если Европейский комитет по социальным правам признает, что имело место нарушение положений Европейской социальной хартии или Пересмотренной европейской социальной хартии, возместить стороне, подавшей жалобу, расходы на составление жалобы и ее сопровождение при рассмотрении. Это можно сделать путем внесения соответствующего изменения в Протокол по коллективным жалобам.

8. Для повышения эффективности функционирования системы коллективных жалоб необходимо внести изменения в Протокол по коллективным жалобам, которые бы обязывали Комитет министров принять рекомендацию в адрес государства, если Европейский комитет по

социальным правам признает, что имело место нарушение положений Европейской социальной хартии или Пересмотренной европейской социальной хартии.

Теоретическая и практическая значимость работы. Основные положения и выводы диссертации могут быть использованы в ходе дальнейших исследований в области международного и европейского права и теории международной защиты прав человека. Выводы и обобщения, сделанные на основе решений по коллективным жалобам, могут быть использованы в законодательной практике органов представительной власти РФ, практике правоприменительных органов РФ. Ряд выводов, касающихся особенностей правил подачи коллективных жалоб, может быть использован организациями при составлении жалоб и обращении в международные органы для защиты своих прав. Теоретическую и практическую значимость имеет ряд выводов о необходимости внесения изменений в законодательство Совета Европы. Научные обобщения и выводы, сформулированные в результате исследования, а также материалы диссертационной работы могут быть использованы в процессе чтения курса лекций по международному праву, европейскому праву, международному праву защиты прав человека.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертационном исследовании, отражены в опубликованных автором научных статьях, в выступлениях на научных конференциях и семинарах, а также использованы при чтении лекций по курсам «Международное право», «Европейское право».

Был разработан специальный учебный курс «Система контроля за соблюдением Европейской социальной хартии» для дистанционного обучения (72 часа), ориентированный на профессиональных юристов: юрисконсульты предприятий, адвокатов, юристов отделов службы

охраны труда, сотрудников отделов кадров, профсоюзных работников, юристов правозащитных организаций и др.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

Содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, его научная новизна, определяются цели и основные задачи исследования, объект и предмет исследования, методологическая, теоретическая и эмпирическая базы работы, приводятся сведения об апробации результатов исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава диссертации «Общая характеристика Европейской социальной хартии» состоит из двух параграфов, где рассматриваются причины и необходимость принятия Европейской социальной хартии, анализируются права, защищаемые ею.

В *первом параграфе* рассматривается историческая необходимость и предпосылки принятия Европейской социальной хартии. Дается краткий обзор ситуации в Европе и мире в момент, когда было принято решение о необходимости этого документа.

После Второй мировой войны была создана Организация Объединенных Наций (ООН), одной из целей которой стала защита прав человека. В рамках ООН был принят Международный Билль о правах, состоящий из пяти документов:

- 1) Всеобщей декларации прав человека,
- 2) Пакта о гражданских и политических правах,
- 3) Пакта об экономических, социальных и культурных правах,
- 4) Факультативного протокола к Международному пакту о

гражданских и политических правах, регламентирующего порядок рассмотрения жалоб отдельных лиц на нарушение их гражданских и политических прав,

5) Второго Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленного на отмену смертной казни.

Страны Западной Европы решили создать региональную организацию Совет Европы. Статья 1 Устава Совета Европы провозгласила, что его целями является «осуществление более тесного союза между его членами для защиты и продвижения идеалов и принципов, являющихся их общим наследием, и содействовать их экономическому и социальному прогрессу».

Для осуществления указанных целей в 1950 году Совет Европы принял Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, которая была направлена на защиту гражданских и политических прав. Кроме провозглашения гражданских и политических прав, в рамках Конвенции был создан механизм их защиты: Европейский Суд по правам человека, который может рассматривать жалобы физических лиц о нарушении Конвенции.

Совет Европы первоначально предполагал принятие единого документа, защищающего весь комплекс прав человека: гражданских, политических, социальных, культурных, экономических. Однако целью Совета Европы было принятие такого документа, к которому могли бы присоединиться как можно больше государств-участников. Поскольку социально-экономические и культурные права являются стандартами, к которым государства должны стремиться постоянно, исходя из уровня своего экономического развития, поэтому первоначально Совет Европы принял документ, защищающий только гражданские и политические права.

Во *втором параграфе* анализируется основное содержание Европейской социальной хартии и Пересмотренной европейской социальной хартии.

Текст Европейской социальной хартии отражает основные принципы социального прогресса. Он был подготовлен к 1958 году и обсуждался несколько раз. Каждый раз обсуждение текста Европейской социальной хартии завершалось внесением многочисленных поправок. 18 октября 1961 года Европейская социальная хартия была подписана государствами - членами Совета Европы и 26 февраля 1965 года вступила в силу. Хартия состоит из преамбулы, пяти частей и приложения. Преамбула объясняет цель принятия Европейской социальной хартии. Часть I описывает 19 общих принципов социальной политики, которые подробно раскрываются в 19 статьях части II. Часть III описывает условия, на которых государство может стать участником Хартии. Часть IV описывает механизм контроля за соблюдением положений Хартии. Часть V содержит положения об освобождении от обязательств на период войны или других чрезвычайных ситуаций, а также положения о подписании, ратификации Хартии, ее исправлении и денонсации. Приложение содержит толкование некоторых положений Хартии. Из всех статей Хартии были выделены семь статей, которые составили ядро Хартии и были признаны основными. Чтобы стать участником Хартии, государство должно принять на себя обязательства соблюдать 10 статей Хартии из части II, причем пять статей должны быть из списка основных статей Хартии.

4 сентября 1992 года вступил в силу Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, который увеличил количество защищаемых ею прав с 19 до 23.

5 ноября 1990 года в Риме состоялась конференция министров по правам человека, которая приняла решение «придать Хартии новый

импульс». Комитет министров создал специальный рабочий орган – Комитет по Европейской социальной хартии, который начал принимать меры по усовершенствованию Хартии. Результатом его работы стали следующие три документа. Протокол о внесении изменений в Европейскую социальную хартию, открытый для подписания 21 октября 1991 года, который внес некоторые изменения в механизм контроля за соблюдением положений Хартии. Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, вводящий процедуру коллективных жалоб, открытый для подписания 9 ноября 1995 года и вступивший в силу 1 июня 1998 года. Этот Протокол создал новую процедуру контроля за соблюдением положений Хартии путем предоставления организациям права подачи жалобы на Договаривающуюся Сторону Хартии. Пересмотренная европейская социальная хартия была открыта для подписания 3 мая 1996 года и вступила в силу 1 июля 1999 года. В ней содержались права, гарантированные Хартией 1961 года и Дополнительным протоколом 1988 года, с изменениями, отражающими новый уровень развития социальных и экономических прав, а также добавлены новые права.

Во **второй главе** диссертации «Механизм контроля по Европейской социальной хартии» исследуется механизм контроля за соблюдением положений Европейской социальной хартии и, в особенности, система коллективных жалоб: круг субъектов, имеющих право подавать жалобу, этапы ее рассмотрения, а также способы защиты социальных прав в РФ. Глава состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* рассматривается система контроля за соблюдением положений Европейской социальной хартии на основе национальных докладов.

Согласно статье 21 Хартии 1961 года и статье С части IV,

Договаривающиеся Стороны раз в два года обязаны направлять Генеральному секретарю Совета Европы доклады о применении положений Хартии, которые они приняли. Это положение неукоснительно соблюдается всеми Договаривающимися Сторонами Хартии, но из-за увеличения количества Договаривающихся Сторон Хартии и, вследствие этого, возрастания нагрузки на членов Европейского комитета по социальным правам порядок представления национальных докладов изменялся три раза. Первый раз это произошло в 1984 году, и все участники Хартии были поделены на две группы, которые представляли свои доклады поочередно. В 1992 году произошло второе изменение, которое заключалось в создании четырехлетнего цикла представления докладов. Договаривающаяся Сторона предоставляла по одному докладу каждый год, но по различным положениям Хартии. Во второй и четвертый годы цикла представлялись доклады по «основным» статьям Хартии, а в первый и третий годы – по «неосновным» статьям Хартии. Третье изменение процедуры представления докладов заключалось в том, что сохранялся четырехлетний цикл представления докладов, но все Договаривающиеся Стороны одновременно должны представлять доклады по одним и тем же положениям Хартии.

Кроме докладов о соблюдении принятых положений Хартии, Комитет министров, согласно статье 22, несколько раз (в 1972, 1981, 1987, 1993 годах) запрашивал у Договаривающихся Сторон информацию о тех положениях Хартии, которые они не приняли. Договаривающиеся Стороны обязаны были направить краткий обзор законодательства и практики его применения в областях охватываемых этими положениями.

В процедуре контроля за соблюдением положений Хартии участвуют три органа Совета Европы: Европейский комитет по социальным правам, Правительственный комитет и Комитет министров, - каждый из которых рассматривает национальный доклад на своем этапе.

На первом этапе национальные доклады рассматривает Европейский комитет по социальным правам. Его функции заключаются в правовой оценке выполнения Договаривающимися Сторонами принятых на себя обязательств. Правовая оценка дается в форме заключений. Заключения могут быть трех видов: положительные, отрицательные и отложенные. На следующем этапе национальные доклады рассматриваются Правительственным комитетом, готовящим на основании заключений Европейского комитета по социальным правам доклад, в котором говорится о положительных и отрицательных изменениях, имевших место со времени предыдущего контрольного цикла. В докладе указываются замечания общего характера о мерах, которые принимаются государством в ответ на рекомендации Комитета министров, и даются предложения о тех рекомендациях, которые Комитет министров мог бы направить конкретному государству. Комитет министров действует на третьем этапе рассмотрения национальных докладов. Он получает доклады Правительственного комитета с прилагаемыми заключениями Европейского комитета по социальным правам, на основании чего принимает резолюцию. Этим и завершается каждый контрольный цикл. Затем Комитет министров направляет необходимые рекомендации каждой Договаривающейся Стороне. Рекомендации принимаются большинством в две трети участвующих в голосовании. Голосуют только Договаривающиеся Стороны Хартии.

На наш взгляд, из этой схемы можно исключить Правительственный комитет, а его функции распределить между двумя оставшимися органами следующим образом. Европейский комитет по социальным правам будет выполнять всю подготовительную работу по рассмотрению национальных докладов: давать юридическую оценку выполнения Договаривающейся Стороной обязательств Хартии, анализировать и фиксировать изменения в процессе выполнения

Договаривающейся Стороной обязательств Хартии, произошедшие со времени последнего контрольного цикла. В свою очередь Комитет министров в данной процедуре будет принимать резолюцию о направлении Договаривающейся Стороне рекомендации или предупреждения.

Во *втором параграфе* рассматривается система контроля за соблюдением положений Европейской социальной хартии на основании коллективных жалоб.

В диссертации предлагается собственное определение понятия коллективной жалобы и рассматриваются элементы этого определения.

Согласно Дополнительному протоколу к Европейской социальной хартии, вводящему систему коллективных жалоб, право подавать жалобу имеют только те организации, которые относятся к одной из следующих категорий:

1. *Международные организации работодателей и трудящихся, указанные в пункте 2 статьи 27 Хартии (пункт «а» статьи 1 Протокола по коллективным жалобам)*, то есть принимающие участие в работе Правительственного комитета в качестве наблюдателей.

2. *Другие международные неправительственные организации, наделенные консультативным статусом в Совете Европы и включенные в составленный в этой связи Правительственным комитетом список (пункт «в» статьи 1 Протокола по коллективным жалобам)*.

3. *Национальные представительные организации работодателей и трудящихся, находящиеся под юрисдикцией Договаривающейся Стороны, в отношении которой была подана жалоба (пункт «с» статьи 1 Протокола по коллективным жалобам)*.

4. *Национальные неправительственные представительные организации, которые обладают особой квалификацией в регулируемых Хартией областях (пункт 1 статьи 2 Протокола по коллективным*

жалобам).

Протокол по коллективным жалобам определяет только одно требование к форме коллективной жалобы, а именно, что жалоба должна быть в письменном виде. Все сведения, содержащиеся в жалобе, можно разделить на три группы:

1. Сведения о сторонах в жалобе, то есть полное наименование и сведения об организации, подающей жалобу, и полное наименование того государства, против которого подается жалоба.

2. Суть жалобы, то есть указывается положение Хартии, которое является предметом жалобы.

3. Доказательства, подтверждающие жалобу. Доказательства могут быть различными. Это может быть ссылка на конкретный закон, который противоречит требованиям данного положения Хартии, или на судебную практику по делам такого рода. Все доказательства, относящиеся к делу, должны быть подкреплены копиями необходимых документов. В жалобе может быть представлена статистическая или какая-либо другая общая информация.

Жалобы, подаваемые международными организациями (категории 1 и 2), должны быть составлены на одном из официальных языков Совета Европы, то есть английском или французском. Жалобы, представленные национальными организациями (категории 3 и 4), могут быть составлены на неофициальном языке Совета Европы. Для облегчения процесса составления жалобы нами разработан бланк заявления коллективной жалобы по аналогии с заявлением в Европейский Суд по правам человека. Этот бланк может быть использован Европейским комитетом по социальным правам как основа для принятия единой формы коллективной жалобы.

Процедура рассмотрения жалобы проходит в три этапа. Жалоба поступает в Европейский комитет по социальным правам. На первом

этапе Комитет решает вопрос о допустимости жалобы, то есть удовлетворяет ли жалоба требованиям, перечисленным в Протоколе.

На втором этапе Комитет рассматривает жалобу по существу: решает вопрос, имело ли место нарушение положения Хартии. Для этого Комитет запрашивает объяснения, информацию, комментарии у Договаривающейся Стороны, организации, подавшей жалобу, других Договаривающихся Сторон Протокола, международных организаций работодателей и трудящихся и т.д. При необходимости Комитет может организовать устные слушания с участием представителей сторон по жалобе. По результатам всех полученных сведений Комитет составляет доклад, в котором излагает свое заключение: имело ли место нарушение положения Хартии.

На последнем этапе Европейский комитет по социальным правам передает доклад Комитету министров, который принимает резолюцию большинством голосов. Если имело место нарушение положения Хартии, Комитет министров направляет рекомендацию Договаривающейся Стороне, в отношении которой была подана жалоба. В некоторых случаях Комитет министров может запрашивать мнение Правительственного комитета.

В *третьем параграфе* рассматривается соответствие законодательства Российской Федерации системе коллективных жалоб по Европейской социальной хартии.

7 мая 1992 года Россия подала заявку на вступление в Совет Европы. С этого момента начался процесс приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами Совета Европы. В частности, 14 сентября 2000 года Россия подписала Пересмотренную европейскую социальную хартию и после этого все законы, стали создаваться с соблюдением требований ее положений. Так, с 1 февраля 2002 года начал действовать Трудовой кодекс Российской Федерации. Все

его положения соответствуют положениям Пересмотренной хартии, а в ряде случаев даже превосходят его. Например, минимальный возраст приема на работу согласно пункту 1 статьи 7 Пересмотренной хартии составляет 15 лет, а согласно пункту 1 статьи 63 Трудового кодекса РФ – 16 лет. Минимальный оплачиваемый отпуск по беременности и родам, согласно пункту 1 статьи 8 Пересмотренной хартии, составляет 14 недель (98 дней), а по пункту 1 статьи 255 Трудового кодекса РФ – 140 дней. В Трудовой кодекс РФ включены новые разделы, которых не было в предыдущем Кодексе. Таким образом, можно сделать вывод, что принципы и нормы российского законодательства в целом соответствуют положениям Пересмотренной европейской социальной хартии.

Протокол по Европейской социальной хартии, вводящий систему коллективных жалоб, позволяет организациям подать жалобу на государство, которое нарушает права, защищаемые Хартией. Законодательство России позволяет гражданам защитить свои нарушенные права путем обращения в прокуратуру, подачи жалобы в суд или путем рассмотрения коллективного трудового спора. Понятия «коллективный трудовой спор» и «коллективная жалоба» при внешней схожести значительно отличаются. Различия этих понятий касаются предмета, сторон, процедуры рассмотрения и результата рассмотрения дела (его эффективности). Общим является только то, что коллективная жалоба касается большой группы лиц, а коллективный трудовой спор – всего коллектива, то есть тоже большой группы лиц. Поэтому можно сказать, что в РФ не существует процедуры, подобной той, которая вводится в действие Протоколом по коллективным жалобам.

В третьей главе диссертации «Функционирование системы коллективных жалоб» рассматривается процесс функционирования системы коллективных жалоб, вопрос об их допустимости, процесс

принятия решений по коллективной жалобе и эффективность системы коллективных жалоб.

В *первом параграфе* рассматриваются вопросы допустимости коллективных жалоб.

Анализируются все вынесенные решения о допустимости жалобы (всего их 41). Большинство жалоб были признаны допустимыми (36 жалоб полностью и одна жалоба частично). Недопустимыми жалобы признавались тогда, когда были нарушены положения Протокола по коллективным жалобам. Например, в коллективной жалобе № 3/1999 *Европейской федерации персонала государственных служб (EUROFEDOP) против Греции* было нарушено положение статьи 4 Протокола, где говорится, что жалоба должна «касаться одного положения одного из положений Хартии, с которым согласилась Договаривающаяся Сторона, в отношении которой подана жалоба». В коллективной жалобе № 28/2004 *Национального профсоюза дерматовенерологов (SNDV) против Франции* было нарушено требование допустимости жалобы в соответствии с § с статьи 1 Протокола: отсутствовала «представительность» организации, подавшей жалобу. Коллективная жалоба № 29/2004 *Профсоюз высших функционеров (SAIGI) против Франции* была признана недопустимой, так как было нарушено требование допустимости § 31 Пояснительного доклада - «индивидуальные ситуации не могут быть переданы на рассмотрение».

Для принятия решения о допустимости жалобы Комитет изучает не только представленную жалобу, но и запрашивает у сторон замечания о ее допустимости. В некоторых случаях Комитет решает, что для определения допустимости жалобы ему не потребуется мнение ответчика. Это происходит тогда, когда организация ранее уже подавала жалобу.

По 14 жалобам государства не выдвигали никаких возражений о допустимости жалобы и считали, что жалоба допустимая. Однако в

остальных случаях государства находили возражения против допустимости жалобы, причем, как правило, не одно, а несколько. Все возражения государств на допустимость жалобы можно разделить на несколько групп.

Чаще всего (девять раз) государства, когда просили считать жалобу недопустимой, ссылались на некоторые факты, относящиеся к существу жалобы. Например, в коллективной жалобе № 18/2003 *Всемирная организация против пыток (ОМСТ) против Ирландии* ссылались на неудовлетворительное применение Ирландией статьи 17 Пересмотренной хартии. Правительство Ирландии просило считать жалобу недопустимой на том основании, что она явно плохо обоснована. Комитет на это возразил, что аргумент, выдвинутый Правительством, должен оцениваться на этапе решения дела по существу, и признал жалобу допустимой.

Вторым аргументом недопустимости (восемь раз) государства выдвигали факт, что жалоба была подписана лицом, не обладающим на то правом, то есть, нарушена статья 20 Регламента Европейского комитета по социальным правам.

Шесть раз государства указывали, что организация - податель жалобы не обладает особой компетентностью, то есть нарушена статья 3 Протокола.

Два раза в жалобах 26 и 31 приводился довод о неисчерпании средств внутренней защиты. Этот довод был неубедительным, потому что данное условие не входит в перечень недопустимых условий в Протоколе. По всей видимости, государства, против которых были поданы жалобы, имели в виду требования к подаче жалобы в Европейский Суд по правам человека. Может быть, государства, выдвинувшие такой довод, не нашли других аргументов, однако не хотели, чтобы жалоба была признана допустимой.

Другие возражения встречались однократно: факты, положенные в основу жалобы, происходили в тот период, по которому Комитет уже выдал отрицательное заключение, сфера деятельности истца находится в рамках статьи, которую ответчик не принял. В отношении жалобы № 11/2001 *Европейский Совет профсоюзов полиции против Португалии* Правительство Португалии просило считать жалобу необоснованной, потому что считает, что цель жалобы – создать политическое давление на законодательную и конституционную процедуры, которые идут в настоящее время. Коллективную жалобу № 30/2005 *Фонд Марангопулуса за права человека (MFHR) против Греции* правительство Греции посчитало недопустимой в том числе и потому что на его взгляд государство не отвечает за действия отдельных лиц.

Во *втором параграфе* анализируется практика рассмотрения коллективных жалоб по существу.

При рассмотрении жалоб по существу можно выделить два момента: первый относится к процедурным вопросам, а второй – к представлению доказательств и оценки этих доказательств Комитетом.

Анализируя процессуальные вопросы рассмотрения жалоб по существу, можно выделить некоторые закономерности.

Большинство жалоб рассматривалось быстро – за одно (10 жалоб) или два (14 жалоб) заседания. Но только рассмотрение коллективной жалобы № 9/2000 *Профсоюз высших функционеров (SAIGI) против Франции* заняло пять заседаний Европейского комитета по социальным правам.

Слушания для рассмотрения жалобы организовывались не очень часто. Однако можно заметить, что в основном слушания проводились при рассмотрении жалоб, поданных первыми (последнее слушание было организовано для принятия решения по жалобе № 15), а в отношении других жалоб слушания не проводились. На наш взгляд это изменение

было вызвано тем, что с течением времени в силу накопления опыта стороны стали тщательнее готовить документы, представляемые в Комитет, и поэтому отпала необходимость в получении дополнительной информации.

Обычно решения по жалобам принимались не единогласно. Об этом говорит количество жалоб, в которых присутствуют отдельные мнения членов Комитета (15 жалоб). Или даже 27 отдельных мнений на тридцать вынесенных решений по жалобам. Мы считаем, что в процессе принятия решения по жалобе среди членов Комитета были значительные разногласия. Например, для принятия решения по коллективной жалобе № 12/2002 *Конфедерация шведского предприятия (Svenskt Näringsliv) против Швеции* комитету потребовалось три заседания. Однако этого было недостаточно, чтобы члены Комитета пришли к согласию. К решению по жалобе приложены два отдельных мнения членов Комитета. Однако не прослеживается прямой зависимости между количеством заседаний и количеством отдельных мнений.

Работа Европейского комитета по социальным правам при рассмотрении жалоб велась следующим образом. Комитет изучал представленные сторонами документы по делу, выносил оценку этим документам и на основании этой оценки решал вопрос о соответствии ситуации в стране ответчика указанным положениям Хартии.

Истец при обосновании своих требований прибегает к различным средствам. Наиболее типичным является цитирование законодательства страны, против которой подана жалоба. Он цитирует не только выдержки из статей, но и целые разделы, части документов. При этом используется как законодательство той страны, против которой была подана жалоба, так и законодательства других стран, а так же привлекаются положения Европейской конвенции по правам человека, другие международные документы, материалы практики Европейского Суда по правам человека.

Государство, в отношении которого была подана жалоба, высказывает в защиту свои контраргументы, приводит в доказательство правоты своих позиций действующее у него законодательство, решения Комитета министров Совета Европы, рекомендации других европейских органов, другие международные документы; указывает, что факты, которые послужили поводом к подаче жалобы, уже находятся на стадии исправления, что вносятся соответствующие изменения в законодательство, в судебную практику и тому подобное.

Комитет оценивает все представленные ему документы и выносит решение по жалобе. Комитет выносит решения преимущественно на основании своих собственных мнений. Эти мнения могут иметь вид заключений, данных Комитетом в системе национальных докладов, или решений по уже рассмотренным жалобам. Также при вынесении решений Комитет ориентируется на международные нормативно-правовые акты, такие как Европейская конвенция по правам человека, решения Европейского Суда по правам человека, Соглашения ООН, Венская декларация 1993 года и др.

Обычно Комитет при вынесении решений последовательно придерживается одной позиции и формирует прецедентное право. Но иногда, по нашему мнению, решения Комитета носят не юридический, а политический характер.

Решения Комитета позволяют не только получить толкование положений Хартии, но и готовят почву для возможности внесения поправок в нее и в Протокол по коллективным жалобам. Об этом свидетельствуют, например, попытки выведения прямой зависимости между статьями 5 и 6, формирования новой практики возмещения понесенных судебных издержек и так далее.

Мы считаем, что Комитет начал формировать новую судебную практику, которая позволит организации, подавшей жалобу, в случае

признания факта нарушения Хартии, возместить расходы, понесенные при составлении и подаче жалобы, при сборе необходимой информации, при оплате услуг юристов. На наш взгляд такая практика возмещения судебных издержек юридически оправданна, и она предоставит возможность большему количеству национальных неправительственных организаций подать жалобу, не связывая себя материальными затратами.

Мы считаем, что Протокол можно дополнить еще одной статьей, которая позволяла бы стороне, в пользу которой было принято решение, компенсировать расходы на составление жалобы, ее подачу и подготовку к рассмотрению. Мы предлагаем изложить ее в виде статьи 5.1 следующим образом: «Если Европейский комитет по социальным правам признает жалобу обоснованной, то организация, подавшая жалобу, может возместить свои расходы на составление, подачу и юридическое сопровождение жалобы в разумных пределах».

В *третьем параграфе* оценивается эффективность системы коллективных жалоб.

Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, вводящий систему коллективных жалоб, вступил в силу 1 июля 1998 года. 1 июля 2007 года исполнилось девять лет, как эта система начала действовать. Можно сделать некоторые выводы о работе Протокола за этот период.

Протокол действует в двенадцати Договаривающихся Сторонах Хартии. Было подано 43 жалобы. По 41 жалобе было вынесено решение об их допустимости, и по 30 жалобам было вынесено решение по существу. Большая часть жалоб (21) была признана обоснованной, то есть Европейский комитет по социальным правам установил, что нарушение положений Хартии имело место. Однако не всегда жалобы удовлетворялись полностью.

В наибольшем количестве жалоб истцы ссылаются на нарушение

прав организаций, изложенных в статье 6 «Право на заключение коллективных договоров» (двенадцать жалоб) и в статье 5 «Право на организацию» (десять жалоб). Таким образом, самыми актуальными правами являются права организаций. Получается, что Комитет по Европейской социальной хартии был прав, когда в первоначальном тексте статьи 5 и 6 Пересмотренной хартии были обязательными.

Жалобы были поданы на шесть из девяти основных статьей Хартии, причем по некоторым из них было достаточное количество жалоб. По статье 1 – пять жалоб, по статье 5 – 10 жалоб, по статье 6 – 12 жалоб, по статье 16 – три жалобы.

Жалобы были поданы на девять участников Протокола. Самое большое количество жалоб приходится на Францию (15 жалоб), затем идут Португалия (девять жалоб), Греция (шесть жалоб), Италия (три жалобы), Болгария (три жалобы), Бельгия, Ирландия и Финляндия (по две жалобы). Против Швеции подана одна жалоба. Однако само по себе большое количество жалоб не является показателем того, что в данной стране имеют место серьезные нарушения социальных и экономических прав. Скорее всего, это говорит об активной позиции международных и национальных неправительственных организаций, действующих на территории этой страны, и их значительных усилиях в стремлении улучшить жизнь людей.

Комитет министров действует на заключительном этапе процедуры коллективных жалоб. На основании юридической оценки Европейского комитета по социальным правам он выносит юридически значимое решение (резолюцию или рекомендацию). На 1 июля 2007 года Комитет министров вынес 26 решений. 25 из них являются резолюциями и только одно – рекомендация, хотя Европейский комитет по социальным правам 17 раз решил, что было нарушение положений Хартии (всех, которые перечислены в жалобе, или только частично). Поэтому эффективность

системы коллективных жалоб на сегодняшний день очень низкая. Повысить эффективность можно путем внесения небольшого изменения в Протокол по коллективным жалобам. Мы предлагаем изложить пункт 1 статьи 9 следующим образом: «На основании сообщения Европейского комитета по социальным правам Комитет министров должен принять решение. Если Европейский комитет по социальным правам, решит, что Договаривающаяся Сторона неудовлетворительно применяет Хартию, то Комитет министров **обязан** принять рекомендацию в отношении данной Договаривающейся Стороны». Тогда Комитет министров не будет голосовать, для того чтобы принять рекомендацию. Следовательно, политические причины не будут влиять на решение Комитета министров, и процедура коллективных жалоб станет намного эффективнее.

В результате анализа практики рассмотрения коллективных жалоб в диссертации дается прогноз дальнейшего ее развития и рекомендации тем организациям, которые планируют подавать коллективные жалобы.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, делаются основные выводы, формулируются рекомендации и предложения.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие **научные статьи:**

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях по перечню, утвержденному ВАК РФ:

1. Мазитова, И. Р. К вопросу об эффективности системы коллективных жалоб по Европейской социальной хартии [Текст] / И. Р. Мазитова // Право и политика: научный юридический журнал. – 2008. - № 7. - С. 1665-1670. (0,75 п.л.). – ISSN 1811-9018.

2. Мазитова, И. Р. Некоторые вопросы системы национальных докладов по Европейской социальной хартии [Текст] / И. Р. Мазитова //

Право и политика: научный юридический журнал. – 2007. - № 5. - С. 51-57. (0,7 п.л.). – ISSN 1811-9018.

Другие публикации:

3. Мазитова, И. Р. Практика рассмотрения по существу коллективных жалоб по Европейской социальной хартии [Электронный ресурс] / И. Р. Мазитова // Электронно-периодическое издание: «Социально-экономические и технические системы» – 19.02.2007. – Режим доступа: <http://kampi.ru/sets>, свободный, № 16, 2006.- 9 с. (0,6 п.л.).

4. Мазитова, И. Р. Сравнение законодательства Российской Федерации на предмет соответствия системе коллективных жалоб по Европейской социальной хартии [Текст] / И. Р. Мазитова // Сборник трудов молодых ученых Академии управления «ТИСБИ». – Казань: Академия управления «ТИСБИ». - 2006. - С.83-90. (0,5 п.л.). – ISBN 5-93593-092-7.

5. Мазитова, И. Р. Допустимость коллективных жалоб по Европейской социальной хартии [Текст] / И.Р. Мазитова // Вестник ТИСБИ / Академия наук РТ, Академия управления «ТИСБИ». – 2006. - № 4. - С. 85-91. (0,6 п.л.). – ISSN 1813-1654.

6. Мазитова, И. Р. Процедура подачи и рассмотрения коллективных жалоб по Европейской социальной хартии [Текст] / И.Р. Мазитова // Депонированные научные работы – 2005. – № 7. - Академия управления «ТИСБИ». – Казань, 2005. – 10 с.: схем. – Библиогр.: С. 10. Деп. в ИНИОН РАН 22.02.2005, № 59134. С. 9. (0,7 п.л.).

7. Мазитова, И. Р. Организации, имеющие право подавать коллективную жалобу, согласно Протоколу о коллективной жалобе к Европейской социальной хартии» [Текст] / И. Р. Мазитова // Сборник трудов молодых ученых Академии управления «ТИСБИ». – Казань, 2005. - С.110-116. (0,4 п.л.). - Библиогр.: с. 115-116. - ISBN 5-93593-063-3.

8. Мазитова, И. Р. К вопросу процедуры коллективных жалоб по

Европейской социальной хартии [Текст] / И. Р. Мазитова // Общество, государство, личность: проблемы взаимодействия в условиях рыночной экономики: Материалы VI межвузовской научно-практической конференции (20-21 апреля 2005 г.). В 2-х ч. – Казань: Академия управления «ТИСБИ», 2005. – Ч. 2. - С. 3-7. (0,3 п.л.). - ISBN 5-93593-066-8., ISBN 5-93593-065-X.

9. Мазитова, И. Р. Европейская социальная хартия [Текст] / И. Р. Мазитова // Сборник трудов молодых ученых Академии управления «ТИСБИ». – Казань, 2004. - С.126-135. (0,6 п.л.). - Библиогр.: с. 135. - ISBN 5-93593-029-3.

10. Мазитова, И. Р. История защиты прав человека [Текст] / И. Р. Мазитова // Вестник ТИСБИ / Академия наук РТ, Академия управления «ТИСБИ». – 2004. - № 1. - С. 86-99. (1,1 п.л.). - Библиогр.: с. 99.

11. Мазитова, И. Р. Система контроля за соблюдением Европейской социальной хартией и Пересмотренной социальной хартией [Текст] / И.Р. Мазитова // Вестник ТИСБИ / Академия наук РТ, Академия управления «ТИСБИ». – Казань, 2004. - № 4. - С. 166-175. (0,8 п.л.). - Библиогр.: с. 175. – ISSN 1813-1654.