

# РАЗДЕЛ I. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ: РОССИЙСКИЙ И МИРОВОЙ КОНТЕКСТ

---

УДК 341.231.14

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-2-8-23

## СОЦИАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИЯ ДЛЯ ЕВРОПЫ И РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ХАРТИИ

**Готов С. А.**

*Международный юридический институт*

*127427, г. Москва, ул. Кашенкин Луг, д. 4, Российская Федерация*

**Аннотация:** В данной работе основное внимание уделено исследованию возникающих в правовом поле проблем реализации в Российской Федерации и других странах мира Европейской социальной хартии и разработке наиболее эффективных путей их решения. В процессе изучения темы автором поставлены задачи: проанализировать с позиции современной теории конституционного права правоприменительную практику реализации Европейской социальной хартии в России и странах мира; исследовать международные правовые акты и национальное законодательство для выявления возникающих коллизий в области обеспечения и защиты прав человека; выявить наиболее сложные проблемы, возникающие в юридической практике реализации международного права, и предложить эффективные механизмы их решения. В исследовании использовались методы компаративистики, анализа и синтеза. Новизной изучения темы стали авторские предложения относительно использования норм Европейской социальной

хартии в правоприменительной практике РФ и иных стран мира. Были обобщены новые статистические данные о негативных явлениях в правовой жизни государств и предложены правовые механизмы их преодоления с помощью права. Практическая значимость исследования заключается в выработке конкретных предложений по включению норм Европейской социальной хартии в практику и законодательство России, которые могут быть использованы законодательными органами страны. Автор приходит к выводу, что Европейская социальная хартия представляет собой сложный юридический документ, требующий значительных финансовых ресурсов для реализации; российскому государству следует продолжить процесс ратификации указанного документа, обратив особое внимание на статью 31 о праве на жильё. Автор предлагает разработать новые юридические нормы для включения в международные документы и нормативные акты Российской Федерации, уточняющие понятия «занятость», «оплата труда», «защита материнства и детства», «борьба с бедностью».

**Ключевые слова:** Европейская социальная хартия, ратификация, труд, занятость, оплата труда, защита материнства и детства, борьба с бедностью.

## THE SOCIAL CONSTITUTION FOR EUROPE AND RUSSIA: CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESEARCH OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER

**S. Glotov**

*International Legal Institute*

*4, Kashyonkin Lug st., Moscow, 127427, Russian Federation*

**Abstract.** The article is concerned with the problems of enforcement of the European Social Charter in the Russian Federation and other countries and the ways of their solution. The author sets the following tasks: to analyse from a position of the modern theory of constitutional law law-enforcement practice of implementation of the European Social Charter in Russia and other countries; to investigate the international legal acts and the national legislation for identification of the arising collisions in the field of provision and protection of human rights; to reveal the most complex problems arising in legal practice of implementation of international law and to offer effective mechanisms for their solution. The research methods include comparison, analysis and synthesis. The novelty of the study lies in the author's suggestions concerning the use of standards of the European Social Charter in law-enforcement practice of the Russian Federation and other countries. New statistical data on the negative phenomena in legal life of the states have been summarized and legal mechanisms of their overcoming have been offered. The practical value of the research consists in the author's proposals for inclusion of the standards of the European Social Charter into the legislation of Russia and their enforcement. It is concluded that the European Social Charter presents itself a difficult legal document demanding considerable financial resources for realization; for the Russian state it is necessary to continue the process of ratification of the specified document paying special attention to Article 31 on the right to housing. The author suggests developing new legal standards to include some concepts as «employment», «compensation», «motherhood and childhood protec-

tion», «fight against poverty» in the international documents and the regulations of the Russian Federation.

**Keywords:** European social Charter; ratification and its consequences; labour; employment; wages; protection of motherhood and childhood; fight against poverty.

Ещё в 2004 г., а возможно, и гораздо раньше, авторы известной всем Концепции развития российского законодательства обращали большое внимание на то, что законодательные системы государств развиваются не изолированно друг от друга и от общих принципов функционирования мирового сообщества. Влияние последних на национальное право усиливается особенно в последние годы, и их нельзя игнорировать или недооценивать [5].

К сожалению, декларации о признании роли международной среды пока не сопровождаются адекватными требованиями разработать в нашей литературе по теории государства и права и конституционному праву новые подходы к пониманию исходных юридических конструкций в области понимания нормативных правовых актов. Кроме того, практические действия в сфере законодательства и правоприменения пока слабо учитывают внешние системные связи российского законодательства. Этим во многом и объясняется острота рассматриваемой проблемы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Например, летом 2018 г. российские законодатели, наконец, ратифицировали Конвенцию МОТ № 102, устанавливающую коэффициент замещения в 40% между зарплатой и пенсией. Это стало своего рода нормой-целью в пенсионном обеспечении граждан РФ, поскольку сейчас большинство пенсий с трудом дотягивают до 30% от получаемой ранее работником зарплаты. Обнаруживаются и тенденции уменьшения этих 30%, а не роста. (См.: Глотов С. А., Зикеева К. С. Социальное европейское измерение и Россия: сравнитель-

Приведённое выше утверждение пятнадцатилетней давности сегодня в полной мере касается взаимодействия России и Совета Европы (членами которого являются 47 государств), в который наша страна вступила (39-й по счёту) в 1996 г., добиваясь этого 4 года. Напомним, что в 1992 г. России был предоставлен статус «специально приглашённого» в Совет Европы. Первоначальный интерес к правовой сфере Совета Европы, сопровождавшийся активной ратификацией конвенций Совета Европы (а их более 250, в т. ч. четыре основополагающих) в 1998 г., стал впоследствии несколько падать. Этому способствовало не только то, что право прав человека не легко соблюдать в полном объёме, в т. ч. когда государство предоставило своим гражданам право (п. 4 ст. 15, п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 46) обращаться в международные органы по их защите (например, в Европейский Суд по правам человека), но и объективные обстоятельства – некоторое несовершенство национального законодательства и правоприменительной практики, так называемый санкционный режим, который Запад стал выстраивать против России. Тут уже мы видим обратное действие принципов и норм международного права.

но-правовое исследование (к вопросу об исполнении Российской Федерацией Европейской социальной хартии (пересмотренной)) // Международно-правовая защита прав и свобод человека: теория и практика: круглый стол. М.: Международный юридический институт, 2018. С. 18–50).

В российском обществе в последнее время активно дискутируют относительно сути п. 4 ст. 15 Конституции РФ [1–4; 6–8], в которой, как известно, закреплено, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы».

Эксперты констатируют, что в ряде стран СНГ в последние годы выделены весьма скромные расходы консолидированного бюджета на социальные нужды. По отношению к ВВП они составляют 12,7% – в Молдавии, 11,8% – в России. Гораздо ниже, на уровне 8,8%, – в Украине, 7,1% – в Армении, 5,9% – в Киргизии, 4,0% – в Казахстане, 3,3% – в Азербайджане, 3,2% – в Таджикистане, 2,2% – в Белоруссии. Для примера, в Италии – это 15,5%, во Франции – 13,5%, в Нидерландах – 13,3%, в Германии – 13%.

Сложилось в странах СНГ и соответствующие пенсии. Самая высокая пенсия в настоящее время в Белоруссии, она составляет \$223 (для примера, в России пенсия подобного формата – \$134), а самая низкая пенсия в Таджикистане – \$43 доллара. Изучение вопроса показывает, что соотношение средней пенсии к средней зарплате самое большое в Киргизии – 55%, в России – 34%, в Белоруссии – 44%. Самый низкий показатель в Армении – 23%.

В настоящее время профсоюзы готовят рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств-членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов. Кроме всего прочего, они считают, что нужно остановить свёртывание и урезание государственных расходов на социальные нужды, воз-

обновить отменённую индексацию пенсий работающим пенсионерам и не допускать отмены ежегодного перерасчёта пенсий работающим пенсионерам, сползания в нищету населения стран региона, особенно работающих людей<sup>1</sup>.

Высказанные рассуждения относятся к социальной, социально-экономической тематике, которая всегда актуальна как для Запада, так и для Востока, в т. ч. и для нашей страны, имеющей в своём «активе» по неофициальным данным, 20 млн бедного населения и половину «закредитованных» (и не один раз) граждан.

Примером может служить Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 г.<sup>2</sup>, прошедшая уже значительный «жизненный путь», с 1961 г., времени её первой редакции, до наших дней и ставшая своего рода социальной конституцией Европы. Хартия была подписана 18 октября 1961 г. в Турине, вступила в силу 26 февраля 1965 г., существенно дополнив Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., защищающую только гражданские и политические права.

В современном виде Хартия содержит 31 статью, подробно закрепляя 3 группы прав: *первая* связана с условиями и защитой, охраной труда (недискриминационный подход при найме, запрет принудительного труда, право на справедливые условия труда и справедливое вознаграждение за труд, право на объединение в проф-

<sup>1</sup> Социальные расходы в СНГ скромны, как никогда // Российская газета. 2016. 21 ноября.

<sup>2</sup> Европейская Социальная Хартия [Электронный ресурс] URL: <http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/globhr/ESH.pdf> (дата обращения: 04.04.2019).

союзы, право на профориентацию и т. д.); *вторая* – с социальной защитой всего населения, социальной сплочённостью общества (права на защиту здоровья, на социальное обеспечение и т. д.); *третья* – социальная защита обездоленных, наиболее уязвимых слоёв населения (дети, инвалиды, лица пенсионного возраста и т. д.).

Её позиции усиливаются и в связи с тем, что она была пересмотрена и дополнена рядом положений (12 новыми статьями) через Хартию Европейского Союза об основных правах (2000) и Лиссабонский договор о развитии Европейского Союза (2007). Так она фактически вошла в основополагающие документы ЕС. Произошло это, как известно, в 2009 г., 10 лет назад.

Важно и то, что в рамках Совета Европы действует механизм контроля за соблюдением Социальной хартии, включающий рассмотрение Европейским комитетом по социальным правам жалоб, поступающих в Совет Европы от международных организаций предпринимателей, национальных федераций работодателей и трудящихся, на нарушения социальных, социально-экономических прав. Данный комитет составляет доклады по нарушениям и передаёт их в Комитет Министров СЕ для принятия мер в отношении государств-нарушителей. Сами государства в установленном Хартией порядке предоставляют в Совет Европы доклады о соблюдении тех или иных групп прав, закреплённых в Социальной хартии.

Известно, что Российская Федерация уже направила в Совет Европы несколько докладов о выполнении Хартии (их готовит Минтруд России), но они не были предметом широкого

обсуждения (и последующей реакции) ни в обществе, ни в парламенте государства.

А когда Россия ратифицировала хартию? Проголосовав в мае 1996 г. в Парламентской Ассамблее Совета Европы за Европейскую социальную хартию (тогда уже несколько месяцев как парламентская делегация России имела право участвовать в принятии решений), наша страна на 15 лет взяла «тайм-аут» по её ратификации, разбираясь, какие статьи включать в закон о ратификации, а какие нет, какие положения Европейской социальной хартии соблюдать уже сейчас, а какие ещё подождут.

В итоге наша Россия взяла на себя довольно большое социальное бремя, ратифицировав 25 из 31 статьи Хартии<sup>1</sup>, в общей сложности обязалась выполнять около 95 в той или иной мере конкретных обязательств. «За бортом» осталось приблизительно 20 обязательств, требующих дополнительной проработки, социально-экономического подкрепления и, самое главное, политических решений.

К «лёгким» обязательствам в выполнении перед «социальной» Европой и своими гражданами можно, например, отнести ст. 5 Хартии, в которой указано, что все работники и работодатели

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03.06.2009 № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» // Российская газета. 2009.5 июня.

*Прим. авт.:* Тем самым формируемый хартией социально-правовой порядок стал частью правового порядка Российской Федерации, и все российские граждане (и не граждане) получили возможность строить свою защиту в госорганах, судах, опираясь непосредственно на ратифицированные РФ статьи Хартии, обжаловать затрагивающие их решения в национальных инстанциях и международных органах.

имеют право на свободное объединение в национальные или международные организации для защиты своих экономических и социальных интересов. Ст. 9 гласит, что каждый имеет право на профессиональную ориентацию, а ст. 10 – что каждый имеет право на профессиональную подготовку.

В качестве более сложных обязательств для исполнения можно выделить:

ст. 4: все работники имеют право на справедливое вознаграждение за труд, обеспечивающий им и их семьям достойный уровень жизни;

ст. 6: все работники и работодатели имеют право на коллективные переговоры;

ст. 12: все работники и их иждивенцы имеют право на социальное обеспечение;

ст. 16: семья как основная ячейка общества имеет право на надлежащую социальную, правовую и экономическую защиту для обеспечения её всестороннего развития и т. д.

И, как кажется, «неподъёмными» обязательствами могут быть:

ст. 18: гражданин любой из стран Совета Европы имеет право заниматься на территории любой другой страны всякой приносящей доход деятельностью на равных основаниях с гражданами любой страны;

ст. 19: работники-мигранты, а также их семьи имеют право на защиту и помощь на территории любой другой страны-члена СЕ;

ст. 20: все работники имеют право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола;

ст. 25: все работники имеют право на защиту своих претензий в случае неплатёжеспособности работодателя;

ст. 31: право на жильё и т. д.

Пришло ли время их выполнять в соответствии со стандартами Социальной хартии? Думается, что да. Попробуем это аргументировать.

*Первое.* Реализация права на жильё, вернее то, как это закреплено в Хартии, остаётся в значительной мере важным направлением выполнения обязательств.

Необходим действительно ширококомасштабный национальный проект «Жилище». Подобное уже было в 50–70-е гг. XX столетия в СССР, когда людей «подняли» из подвалов и им бесплатно и без права продажи «раздавали квадратные метры». Сегодня о бесплатности речь уже не идёт, но обеспечить доступность цен на жильё для людей, не имеющих достаточных средств (а таких большинство), как того требует Хартия, российское социальное государство может. В нашей стране на каждого жителя приходится 25 м<sup>2</sup> (в среднем), в то время как в европейских странах эта цифра составляет 30 м<sup>2</sup>, а в США – 40 м<sup>2</sup>.

Средняя стоимость квадратного метра в РФ (I квартал 2019 г.) составляет 56 582 руб. В Москве средние цены квартир с начала 2019 г. поднялись на 8% (до 226,5 тыс. руб. *sic!*) за 1 м<sup>2</sup>), в Санкт-Петербурге – на 1,4% (до 120,3 тыс. руб. за м<sup>2</sup>). По оценкам Минстроя России, цена 1 м<sup>2</sup> жилья в Москве и Санкт-Петербурге в 2019 г. должна быть 91,6 тыс. руб. и 71 тыс. руб. соответственно; в Курской и Орловской областях – 31,4 тыс. руб. и 31,2 тыс. руб. за м<sup>2</sup>. Наибольший рост стоимости жилья наблюдается в Вос-

точном регионе России – на Дальнем Востоке, Камчатке, Якутии и т. д.<sup>1</sup>

Понятно, что люди в подавляющем большинстве не могут купить жильё. Необходимы доступная ипотека и договор социального найма жилья, различные льготные программы кредитования строительства собственного жилья и т. д.

*Второе.* Необходимо решить вопрос о закреплении и реализации правовых норм об оплате труда. Ст. 4 п. 1 Хартии о достойном уровне жизни работающего человека и его семьи, что сегодня в некоторых странах обеспечивается не в полной мере.

По данным Росстата, в России заработная плата граждан растёт, од-

нако далеко не всегда достаточно для обеспечения качественной правовой жизни. По оценке международного рейтингового агентства *Fitch* (таб. 1) покупательная способность российских окладов существенно отстаёт от европейских зарплат: в 2,5 раза от немецких и на 30% от литовских. При этом наблюдается значительный разброс по уровню окладов на территории страны. В столице средняя зарплата составляет около 92 000 руб. (с учётом высоких заработков руководителей крупных корпораций)<sup>2</sup>. Дискуссии о введении почасовой оплаты труда в нашей стране, которые велись особенно активно в 2017 г., так и не получили продолжения.

Таблица 1

**Средние зарплаты в России и в Европе по паритету покупательной способности**

Страна	Средняя зарплата, \$
Германия	3 866
Великобритания	3 570
Польша	2 160
Литва	1 910
Россия	1 451

*Источник:* данные рейтингового агентства *Fitch*.

При этом Президент Российской Федерации настойчиво призывает к решению вопроса. К сожалению, оказался невыполненным президентский указ 2012 г. о создании 25 млн высококвалифицированных рабочих мест.

На протяжении последних 25 лет в России наблюдается снижение числен-

ности работников крупных и средних предприятий (в т. ч. как реакция на экономические кризисы), доля выброшенных из производства регулярно превосходила долю принятых. Реагированием на экономические кризисы

<sup>2</sup> Макеев Н. Оклад карман не тянет // Российская газета. 2017. 17 ноября.

Социально-экономическое положение населения – продолжающийся кризис или новая реальность? М., 2017. 104 с.

<sup>1</sup> Жандарова И. Метр в цене // Российская газета. 2019. 19 марта.

в России является сокращение рабочего времени и неполная занятость. Мобильность рабочей силы в стране остаётся весьма низкой, даже кризисное состояние не побуждает работников покидать «насиженные места».

Многие годы проблемой остаются и вопросы безопасности и охраны труда, сохраняющийся еще уровень смертности на производстве (табл. 2).

Таблица 2

### Средний уровень смертельного травматизма по странам

Страна	Травматизм, на 100 тыс. занятых
Германия	2,5
Россия	2,9
Индия	9,93
Китай	13,18
ЮАР	16,1
Бразилия	16,14

Источник : Гусенко М. Трудотерапия. Пострадавших на производстве вернут на работу // Российская газета. 2016. 16 ноября.

Новой стала проблематика самозанятости населения. Вопрос оказался не столь простым, как думали сами граждане. Практическое решение он получил только с 1 января 2019 г. в по-

рядке эксперимента в четырёх субъектах Российской Федерации (Москва, Республика Татарстан, Московская и Калужская области). Доходы самозанятых весьма разнятся (табл. 3).

Таблица 3

### Средний уровень дохода различных исполнителей

Услуги	Доход, тыс. руб.
Бытовой ремонт	318
Грузоперевозки	94
Курьерские услуги	63
Установка и ремонт техники	56
Уборка и помощь по хозяйству	48
Фото- и видеослужбы	41



Окончание Таблицы 3

Компьютерная помощь	37
Ремонт цифровой техники	36
Интерьер и дизайн	34
Красота и здоровье	20
Юридическая помощь	10

Источник: YouDo.com

По данным компании *ePayments*, количество веб-мастеров и фрилансеров, зарабатывающих в интернете, в 2014–2016 гг. увеличилось в 3,3 раза. На *YouDo.com* объём спроса на услуги весной 2016 г. составлял 279 млн руб., а осенью уже – 1,023 млрд. Суммарная стоимость размещенных через платформу услуг выросла на 700%. В 2017 г. она увеличится ещё в три раза – до 7,5 млрд руб.

Развитие рынка самозанятости подстегнуло рост популярности онлайн-бирж услуг и микропредпринимательства. «Самозанятость является ступенью к полноценному предпринимательству, предусматривающему, в частности, юридическое оформление предприятия и наём работников»<sup>1</sup>, – уверен основатель компании *YouDo.com* Алексей Гидирим. «Поэтому легализация самозанятых граждан даст дополнительный вклад в экономику Рунета и усилит её влияние на связанные и зависимые рынки, которое уже сегодня оценивается в 19% от ВВП России», – говорит директор РАЭК Сергей Плуготаренко.

Ассоциация готова разработать комплекс мер, направленных на улучшение ситуации на ранке труда<sup>1</sup>. С января 2019 г. самозанятым в четырёх регионах России (Москва, Московская

область, Калужская область, Татарстан) теперь необходимо платить налог с получаемых доходов в размере 4% или 6% в зависимости от того, кому они оказывают услуги – физическим или юридическим лицам соответственно. При этом сумма дохода не должна превышать 200 тыс. руб. в месяц. В случае успеха (а в этом Минфин России не сомневается) данный пилотный проект будет распространён на другие субъекты РФ. Затем, видимо, Правительство России попытается вернуться к болезненной теме «постановки в строй» тех, кто не желает работать ни при каких обстоятельствах и пользуется при этом всей инфраструктурой России и своего региона (муниципалитета). По некоторым оценкам (в т. ч. и опыту Белоруссии) «билет тунеядца» может стоить 12 тыс. руб. в месяц.

Еще одна проблема – размер пособия по безработице. В 2019 г. выплаты увеличили почти в 2 раза (табл. 4), но это всё равно не перекрывает прожиточного минимума (10 444 руб.), а период выплаты пособия по безработице сократили с 12 до 6 месяцев. Исключения составляют так называемые лица предпенсионного возраста<sup>2</sup>, для кото-

<sup>1</sup> Березина Е. Сам себе хозяин // Российская газета. 2016. 25 ноября.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 03.10.2018. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения пенсий» // Российская газета. 2018. 5 октября.

рых сохранён существующий порядок выплаты пособий. Для них размер минимальной и максимальной величины

пособия ежегодно будет определяться Правительством РФ.

Таблица 4

#### Размер пособий по безработице в Российской Федерации

Год	min, руб	max, руб
2008	781	3 124
2018	850	4 900
2019	1 500	8 000

В целом необходимо вернуться к такому положению, когда труд является источником личного и общественного богатства, а его оплата обеспечивает достойную жизнь работника и его семьи.

*Третье.* Достаток в семье, поддержка семей с детьми. Уже в первой своей редакции 1961 г. Хартия провозглашала право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту государством в целях обеспечения необходимых условий для всеобъемлющего развития семьи как основной ячейки общества. Для этого семьям должны предоставляться «социальные и семейные пособия, налоговые льготы, жильё» и др. (в т. ч. молодым семьям), реализовываться другие соответствующие меры.

Новая редакция (1996 г.) Социальной хартии в отношении семьи ещё более расширена и конкретизирована (ст. 27: право работников с семейными обязанностями на равные возможности и равное обращение). Она требует от государств и работодателей в отношении лиц с семейными обязанностями:

предоставлять возможность поступать на работу и сохранять работу (в т. ч. сохранять работу после перерыва);

принимать меры в области профессиональной ориентации и переподготовки таких лиц;

учитывать их потребности в отношении условий труда и социального обеспечения;

развивать государственные и частные социальные службы, в т. ч. детские сады и другие детские учреждения с дневным пребыванием, или способствовать их развитию;

получать (любому из родителей) отпуск по уходу за ребёнком;

обеспечить условия труда, чтобы семейные обязанности не выступали основанием для увольнения.

О защите семьи и детей говорится во многих статьях Социальной хартии. Семья в современном мире по-прежнему должна оставаться «основной ячейкой общества» и нуждается в серьёзной разносторонней помощи. В Российской Федерации в последние годы семьи активно пополнялись приёмными детьми. За четыре года сирот, живущих в детских домах, стало в России в 2 раза меньше, сообщила вице-премьер Ольга Голодец. «Последняя цифра 2016 г. – 60 тыс. ребят», – уточнила она.

Одновременно в стране повышалась рождаемость, но в 2018–2019 гг.

цифра оказалась неустойчивой. Разрабатываются новые меры стимулирования, которые по эффективности не уступят материнскому капиталу. Коэффициент рождаемости в России по-прежнему серьёзно не дотягивает до 2,1 ребёнка (естественное воспроизводство), обгоняя при этом естественный показатель в Италии и других европейских странах (там дела в этом отношении совсем плохи). В целом, по прогнозам к 2050 г. дети составят только 25,5% населения мира. На Европейском континенте в 1990 г. детей в среднем было 22,7%, с разбросом по странам от 16 до 43,8%. Сегодня, т. е. менее чем через 30 лет – лишь 17,8% (13,1–35,1%). Те же тенденции (за счёт двух войн XX в.) отмечаются и в нашей стране.

Очевидно, как справедливо считает президент Европейской педиатрической ассоциации академик РАН Л. Намазова-Баранова, что уменьшение числа детей автоматически должно вызывать ответную реакцию и государства, и общества. Для этого необходимо усилить меры по оказанию более высокого уровня медицинской помощи детям<sup>1</sup>. Например, как это уже сделано в США, ввести в России практику наблюдать детей педиатрами не до 18, а до 21 года или даже 24 лет, охватить современным медицинским наблюдением, профилактическими осмотрами и т. д. всех детей независимо от места их проживания.

Обсуждаемой темой в России стали «карательные меры» со стороны отдельных государственных и муниципальных служб в отношении детей из малообеспеченных семей. Предсе-

<sup>1</sup> Краснопольская И. Будем рожать // Рос-сийская газета. 2019. 22 марта.

датель Национального родительского комитета Ирина Волынец предлагает запретить отбирать детей у родителей из семей, оказавшихся в сложных условиях. «В связи с увеличением количества случаев отобрания детей у родителей по предписанию сотрудников органов опеки и попечительства в связи с низким уровнем дохода семьи прошу Вас инициировать изменения законодательства, направленные на запрет отобрания детей из малообеспеченных семей», — говорится в обращении И. Волынец<sup>2</sup>, направленном премьер-министру России Д. Медведеву. Волынец пояснила, что малоимущие семьи часто оказываются в трудной жизненной ситуации, из-за чего не могут оплатить счета за коммунальные услуги. Сейчас этот факт является основанием изъятия детей у родителей. Единственной причиной забирать детей у родителей И. Волынец считает случаи, когда дальнейшее нахождение в семье несёт угрозу жизни и здоровью ребёнка. Это она также предложила закрепить законодательно. По словам автора инициативы, в настоящее время государство в зависимости от региона тратит до 2 млн руб. в год на содержание каждого отобранного у малоимущих родителей ребёнка. При этом кровная семья, которая оказалась в сложном материальном положении, не вправе рассчитывать на соразмерную материальную поддержку. «Следует рассматривать нуждающихся в господдержке как семьи, оказавшиеся в сложной жизненной ситуации, и ока-

<sup>2</sup> В России предложили запретить изымать детей из оказавшихся в сложных условиях семей // RT [сайт]. URL: <https://russian.rt.com/russia/news/616368-rossiya-deti-semi-opeka> (дата обращения: 04.04.2019).

зывать им всестороннюю поддержку в целях сохранения кровной семьи», – следует из обращения. С этим нельзя не согласиться.

В правительстве на рассмотрении находится проект закона о детских пособиях семьям с низким доходом.

Что касается сирот, всё больше семей решаются брать на воспитание детей с физическими ограничениями. Первый заместитель министра труда и соцзащиты А. Вовченко пояснил, что заметную роль в ускорении темпов усыновления детей сыграли выплаты приёмным родителям 8500–8700 руб. в месяц.

Как известно, в современной России принимается ряд конкретных мер для защиты семьи, материнства и детства (введён «материнский капитал», возросла обеспеченность семей местами в детских садах).

Действительно, достаток, высокий уровень обеспеченности домохозяйств, бюджета семьи и сама семья должны быть поставлены во главу угла социальной политики Российского государства.

В завершение следует ответить и на такой вопрос: должна ли меняться сама Европейская социальная хартия? Не пора ли под воздействием опыта России пересмотреть её вновь, спустя почти четверть века? Ответ может быть следующий: ресурс Хартии ещё далеко не реализован в полном объёме ни в нашей стране, ни во многих странах Европы – членах Совета Европы. Однако она может быть дополнена с учётом мировых «социальных трендов» и российского опыта. Например, правами на жизнь в цифровом обществе, которые ещё следует разработать. Данный вопрос действительно требует

детального исследования. Хотя уже многим понятно, что «цифра» может злоупотреблять, или ею могут злоупотреблять. Может наступить время, когда и работникам, и работодателям придётся от неё защищаться. И если данное предположение может таким образом оставаться ещё какое-либо время, то более очевидными являются:

необходимость ужесточения ответственности работодателей не только за своевременную полную выдачу заработной платы, но и за её размер. В Европе и России очень много «дешёвых» рабочих мест, которыми они являются зачастую необоснованно;

получение «юридической прописки» в Хартии самозанятого населения. Более того, самозанятые должны пользоваться и стимулирующими мерами поддержки: информационными, правовыми, экономическими и т. д.;

идея и практика стимулирования создания высококвалифицированных рабочих мест, наряду с тем, что государства вообще должны проявлять заботу о росте их числа;

более чёткая формулировка вопросов безопасности и охраны труда, ответственность за это государства и работодателя;

более глубокая проработка темы социального отторжения, наряду с темой безусловного дохода для малоимущих.

региональный социальный компонент проводимой политики (что крайне важно для РФ), который в Хартии практически не затрагивается.

в рамках Совета Европы действует Хартия местного самоуправления 1985 г. и отсутствует аналогичный документ для уровня власти субъекта (региона);

проблематика противодействия бедности. Хартия может быть дополнена требованием введения безусловного дохода для малоимущих (в РФ возможна замена прожиточного минимума на безусловный доход малоимущих), как это сделано, например, в Италии: с 2019 г. заработала социальная программа, нацеленная на качественное улучшение жизни безработных и малоимущих граждан (и мигрантов) за счёт введения базового дохода. На выплаты могут рассчитывать 5 млн. жителей Италии. Для несемейных граждан выплата, например, составляет 500 евро в месяц (если доходы получателя равны нулю), а семье с тремя детьми положено 1050 евро плюс за поднаём жилья 280 евро.

Эти и другие меры могут способствовать тому, что европейская социальная Конституция, с учётом мнения России, заиграет более яркими красками.

Из всего вышеизложенного можно прийти к следующим выводам:

1. К настоящему времени Социальная хартия ещё не стала тем базовым международно-правовым документом (к этому необходимо приложить большие усилия), с помощью которого толковались бы и применялись международные гарантии в области прав человека, защищающие экономические и социальные права личности. Государства мира весьма слабо пропагандируют Социальную хартию, а это означает, что указанный международный документ является сложным по своей сути, обладающим достаточным материальным содержанием, требующим, в том числе, больших финансовых расходов для исполнения в интересах экономических и социальных прав трудящих-

ся, всего населения, включая трудовых мигрантов.

Это побуждает общественность, политические партии, СМИ, НКО, активных граждан существенно повысить гласность в освещении вопросов выполнения Хартии в государствах-членах Совета Европы, включая Российскую Федерацию. Сами же государства должны дорожить своей репутацией в решении социальных, социально-экономических вопросов, защищая на деле права человека на каждый день (так часто называют эту группу прав).

2. Должно быть изменено отношение судебных систем государств-членов Совета Европы к Социальной хартии, её применению в юридической практике. Если Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод судьи ещё цитируют (ссылаются в качестве критериев при определении и применении гражданских и политических прав) в своих решениях (чему способствует работа Европейского Суда по правам человека), то очень немногие суды и судьи стран мира ссылаются в своих решениях на указанную Хартию. И дело не только в том, что Социальная хартия имеет слабую исполнительную силу, но и в том, что многие судьи просто не знают этого документа, а значит и не могут аргументировать свои решения, ссылаясь на него.

3. К настоящему времени сложился неэффективный контрольный механизм над соблюдением Хартии, деятельностью Социального комитета Совета Европы, предоставляемыми в его адрес докладами со стороны государств-членов о соблюдении тех или иных групп социальных прав. Это относится к деятельности Минтруда

России, который предоставляет правительственные доклады. Они не только не отражаются в СМИ и парламенте России, но их практически невозможно найти гражданам в свободном доступе.

4. С 1961 г. предусматривалось, что для укрепления единства Европы в социальной сфере государства-члены должны ратифицировать 5 из 7 наиболее важных прав, закреплённых в Хартии, а именно:

Ст. 1. право на труд.

Ст. 5. право на объединение.

Ст. 6. право на заключение коллективных договоров.

Ст. 12. право на социальное обеспечение.

Ст. 13. право на социальную и медицинскую помощь.

Ст. 16. право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту.

Ст. 19. право трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь.

Анализируя социальную, социально-экономическую практику в деятельности Российского государства, зарубежных стран, работодателей и профсоюзов, несложно заметить, что все указанные выше статьи и через 15 лет после ратификации парламентами Хартии остаются актуальными (взять хотя бы во внимание положение отдельных семей с детьми).

К этим статьям без труда можно добавить и ряд положений (норм) из Социальной хартии (пересмотренной в 1996 г.):

Ст. 25. право работников на защиту их претензий в случае банкротства предпринимателя.

Ст. 27. право лиц с семейными обязанностями работать, не подвергаясь дискриминации и, по возможности, не

вступая в конфликт со своими семейными обязанностями.

Ст. 30. право на защиту от бедности и социального ostrакизма.

Ст. право на жилище.

Ст. 20. право трудящихся на равные возможности или равное обращение в сфере занятости без дискриминации по признаку пола.

5. Требуется решения проблема высокой дифференциации в социальном, социально-экономическом развитии регионов в государстве (эта проблема присутствует в государствах-членах Совета Европы, но в разной мере), которая существенно влияет на положение человека в 85 субъектах Российской Федерации (15 из них не являются дотационными). Об этом ничего не говорится в Европейской социальной хартии, и в этой связи Хартия может быть уточнена в её последующей редакции [5].

6. Всё более актуальными становятся и вопросы закреплённости населения, его «трудовой части», речь идёт о 47% населения России. Положения, защищающие права трудящегося человека от безумного «судного процента», и, наоборот, предоставление льготного кредитования также должны быть включены в новую редакцию Хартии.

7. И, конечно, своего незамедлительного решения требует недостаточная оплата труда в странах, не соответствующая ст. 4 Социальной хартии: все трудящиеся имеют право на справедливое вознаграждение, достойное для поддержания нормального уровня жизни их самих и их семей.

8. Должны быть изменены оценки качества и уровня жизни в целом, достойной жизни (МРОТ, прожиточный

минимум, размер пенсии), о чём тоже следует сказать в новейшей редакции Хартии.

9. Работодателей следует обязать учитывать эмоциональные и интеллектуальные нагрузки на работе, в т. ч. из-за неудобного рабочего графика и других факторов. Данное предложение, инициированное российскими профсоюзами, поддержано в ходе переговоров Министерством труда и социальной защиты России, несмотря на то, что этот вопрос требует тщательной проработки. Эксперты считают, что нововведение, если оно будет принято, может коснуться работников правоохранительных органов, авиадиспетчеров, машинистов электропо-

ездов, медиков, педагогов и журналистов<sup>1</sup>.

Таковы некоторые размышления в канун 23-летия ратификации Российской Федерацией Европейской социальной хартии. Хартия должна быть «привязана» к пенсионному законодательству Европы, корреспондироваться с Европейским социальным кодексом Совета Европы и документами Международной организации труда. Данный вопрос, как известно, стал особенно актуален для России в 2018 г., когда было принято решение о новой пенсионной реформе, вводимой с 1 января 2019 г.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Глотов С. А. Европейская социальная хартия и её ратификация российским парламентом: учеб. пособие. М., 2009. 179 с.
2. Гомьен Д. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская Социальная Хартия: право и практика. М: Московский независимый институт международного права, 1998. 600 с.
3. Европейская социальная хартия: право Совета Европы и российская практика / под ред. С. А. Глотова. М.: Academia, 2010. 327 с.
4. Клишас А. А. Социальное государство. М.: Международные отношения, 2017. 272 с.
5. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. 732 с.
6. Социальная политика региона: теория и практика: учеб. пособие / под ред. И. П. Скворцова. М.: Кнорус, 2010. 448 с.
7. Социально-экономическое положение населения – продолжающийся кризис или новая реальность? / под ред. Т. Ю. Малевой. М.: Дело, 2017. 58 с.
8. Ходусов А. А. Конституционный принцип социального государства и его применение в контексте Европейской социальной хартии. М., 2013. 165 с.

#### REFERENCES

1. Glotov S. A. *Evropeiskaya sotsialnaya khartiya i ee ratifikatsiya rossiiskim parlamentom: ucheb. posobie* [The European Social Charter and its Ratification by the Russian Parliament: A Course Book]. Moscow, 2009. 179 p.
2. Gomien D. *Evropeiskaya Konventsiya o pravakh cheloveka i Evropeiskaya Sotsialnaya Khartiya: pravo i praktika* [The European Convention on Human Rights and the European Social Charter: Law and Practice]. Moscow, Moscow Independent International Law Institution Publ., 1998. 600 p.

3. Glotov S. A. *Evropeiskaya sotsialnaya khartiya: pravo Soveta Evropy i rossiiskaya praktika* [European Social Charter: the Law of the Council of Europe and Russian Practice]. Moscow, *Academia Publ.*, 2010. 327 p.
4. Klishas A. A. *Sotsialnoe gosudarstvo* [Welfare State]. Moscow, *Mezhdunarodnye otnosheniya Publ.*, 2017. 272 p.
5. Khabrieva T. Y., Tikhomirov Y. A. *Kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatelstva* [The Concepts of Russian Legislation Development]. Moscow, *Eksmo Publ.*, 2010. 732 p.
6. Skvortsov I. P. *Sotsialnaya politika regiona: teoriya i praktika: ucheb. posobie* [Social Policy of the Region: Theory and Practice: A Textbook]. Moscow, *Knorus Publ.*, 2010. 448 p.
7. Malev T. Y. *Sotsialno-ekonomicheskoe polozhenie naseleniya – prodolzhay ushchijsya krizis ili novaya realnost?* [The socio-economic situation of the population: the ongoing crisis or a new reality?]. Moscow, *Delo Publ.*, 2017. 58 p.
8. Khodusov A. A. *Konstitutsionnyi printsip sotsial'nogo gosudarstva i ego primeneniye v kontekste Evropeiskoi sotsialnoi khartii* [The Constitutional Principle of the Social State and Its Application in the Context of the European Social Charter]. Moscow, 2013. 165 p.

---

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Глотов Сергей Александрович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой европейского права Международного юридического института, народный депутат РСФСР (1990–1993), депутат Государственной Думы I, II, IV созывов, Глава парламентской делегации РФ в Совете Европы 1998–1999; e-mail: Glotov\_rgsu@mail.ru

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey A. Glotov – Doctor of Law, professor, head of the Department of the European Law, International Legal Institute, People's Deputy of the RSFSR (1990–1993), Deputy of the State Duma of I, II, IV convocations, Head of the Russian parliamentary delegation to the Council of Europe 1998–1999; e-mail: Glotov\_rgsu@mail.ru

---

#### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Глотов С. А. Социальная конституция для Европы и России: конституционно-правовое исследование Европейской социальной хартии // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 2. С. 8 – 23.

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-2-8-23

#### FOR CITATION

Glotov S. A. Social Constitution for Europe and Russia: Constitutional and Legal Research of the European Social Charter. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2019, no. 2, pp. 8 – 23.

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-2-8-23