



**Мария Игоревна
АКАТНОВА,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
labourlaw-msal@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ

Аннотация. В статье рассматриваются предпосылки становления правового регулирования социального обеспечения на международном уровне. Автор проанализировал место социально-экономических прав в системе прав человека и их содержание в международных актах. Рассмотрены универсальные и региональные международные акты, содержание нормы о социальном обеспечении.

Ключевые слова: международные стандарты социального обеспечения, социально-экономические права человека.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.38.10.184-190

M. I. AKATNOVA,

Assistant Professor of the Labour Law and Social Security Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

labourlaw-msal@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF SOCIAL SECURITY AT THE INTERNATIONAL LEVEL

Review. In the article is discussed the formation of legal regulation of social security at the international level. The author analyzed the place socio-economic rights in human rights system and their content in international instruments. Considered universal and regional international instruments, which content the rules on social security.

Keywords: international social security standards, socio-economic human rights.

На ранних этапах развития цивилизации предоставление помощи людям, которые требовали особого внимания и социальной поддержки в связи с возрастом, состоянием здоровья, потерей кормильца, зависело от представлений о целесообразности и от возможностей общества. С возникновением капиталистического производства формируется класс наемных работников и возникает необходимость создания механизма взаимопомощи в случаях вынужденной потери заработка. В XIX в. социальное обеспечение наемных работников начинает осуществляться на правовой основе, закрепляемой государством, в первую очередь в наиболее на тот момент промышленно развитых странах — Германии и Англии¹.

¹ Право социального обеспечения России : учеб. для студентов вузов / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2005. С. 5.

После Первой мировой войны, по итогам Парижской мирной конференции 1919 г. и подписания Версальского мирного договора впервые в мире была создана международная организация Лига Наций, одной из целей которой являлось улучшение качества жизни на планете. Структурным подразделением этой организации стала Международная организация труда. В 1946 г., после ликвидации Лиги Наций, была создана новая международная структура — Организация Объединенных Наций. В качестве одной из ее целей провозглашается международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии (ст. 1 Устава ООН²).

10 декабря 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека³, которая явилась первым в истории документом универсального характера, провозглашавшим перечень прав и свобод человека. В преамбуле Всеобщей декларации прав человека говорится, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и их равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира, а также в Декларации отмечается необходимость охраны прав человека властью закона. Одним из основных принципов международного права стал принцип уважения прав человека. В ходе его становления и закрепления международных стандартов прав человека в международных актах сложилось деление прав человека на отдельные категории, или поколения⁴.

К первому поколению относят *гражданские и политические права*, закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.⁵

Ко второму поколению причисляют *экономические, социальные и культурные права*, закрепленные в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.⁶ Нормативное выражение (закрепление) во Всеобщей декларации прав человека и особенно в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах таких социально-экономических прав, как право на труд и свободный выбор работы, право на социальное обеспечение, на отдых и досуг, право на защиту материнства и детства, право на образование и другие, явилось огромным шагом вперед в развитии прав человека, в расширении каталога этих прав, их обогащении. К сожалению, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. не предусматривает эффективной системы защиты провозглашенных им прав и свобод. Он не содержит схемы эффективного контроля или норм о применении каких-либо санкций к государству, нарушающему положения этого пакта, и, по сути, ограничивается международной технической поддержкой государства, стремящегося реализовать закрепленные в нем положения.

² Международные акты о правах человека : сб. документов. М. : Норма, 1998.

³ Международное публичное право : сб. документов. М. : БЕК, 1996. Т. 1. С. 460—464.

⁴ Международное право : учебник / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Междунар. отношения, 2005. С. 533.

⁵ Международное публичное право : сб. документов. Т. 1. С. 470—482.

⁶ Международное публичное право : сб. документов. Т. 1. С. 464—470.



К третьему поколению прав относят *коллективные права (права солидарности)*: права народов, права меньшинств, право на развитие, международный мир и безопасность, благоприятную окружающую среду и др. Эти права появились в результате национально-освободительных движений и были закреплены в некоторых декларациях Генеральной Ассамблеи ООН (например, Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г., Декларация о праве народов на мир 1984 г.), в европейских региональных актах, ряде актов МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни.

Существует мнение о том, что соблюдение социально-экономических прав (право на труд, справедливые и благоприятные условия труда, социальное обеспечение, отдых, образование) требует позитивных действий со стороны государства и зависит от соответствующих экономических и социальных условий. Однако обусловленность реализации этих прав экономическими и социальными условиями, неспособность государства в ряде случаев их гарантировать могут подвергать сомнению принцип неотчуждаемости и принадлежности этих прав каждому индивиду от рождения, который закреплен в Венской декларации и Программе действий⁷. Указанный международный документ подчеркивает, что все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Хотя значение национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных и религиозных особенностей необходимо иметь в виду, государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы. Это означает, что политические, гражданские, культурные, экономические и социальные права человека следует рассматривать в их совокупности. Никто не может выбирать, какие права поощрять и защищать. Все они имеют равную ценность и распространяются на всех. Как бы для того, чтобы решить этот вопрос раз и навсегда, в п. 1 Венской декларации говорится, что «универсальность» всех прав человека и основных свобод «носит бесспорный характер». Бесспорная универсальность прав человека констатируется в контексте подтверждения обязанности всех государств поощрять и защищать права человека. Защита и поощрение всеобщих прав человека характеризуется в Венской декларации как «первейшая обязанность» всех правительств. Позднее данный принцип нашел свое отражение и в Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г.

Практика реальной жизни мирового сообщества непрерывно доказывает абсурдность противопоставления прав человека в зависимости от того, к какому поколению эти права первоначально были отнесены. Круг абсолютных (основных) и относительно основных прав и свобод весьма разнообразен и отсутствует какой-либо международный или государственный стандарт в этой области. Пожалуй, консенсус существует лишь в отношении фундаментального права — права на жизнь, т.к. без него наличие любого другого права теряет всякий смысл⁸. Право на

⁷ Принята на Всемирной конференции по правам человека. Вена, 25 июня 1993 г.

⁸ Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М. : Волтерс Клувер, 2006. С. 200—203.

жизнь образует первооснову всех других прав и свобод, складывающихся в этой сфере, представляя собой абсолютную ценность мировой цивилизации. Все остальные права так или иначе объединяются вокруг этого стержневого права, обеспечивая его гарантию и эффективную реализацию, и должны рассматриваться в неразрывной связи с ним, а государство обязано признать эти права и создавать благоприятные для жизни человека условия всеми имеющимися средствами. Всем людям должна быть обеспечена защита их прав, и важную роль в этом процессе играют субъекты, обязательства которых заключаются в том, чтобы добиваться реализации этих прав. В первую очередь к числу таких субъектов относятся государства, хотя и на международное сообщество тоже ложится ответственность за защиту прав человека. Международное сообщество реализует свою обязанность в том числе путем разработки и принятия международных актов в области защиты прав человека в рамках соответствующих международных организаций.

Такие акты условно подразделяются на универсальные и региональные.

В универсальных источниках международного права в области защиты прав человека содержатся так называемые «стандарты прав человека», представляющие собой общепризнанные нормы поведения государств, которые последние должны соблюдать в законодательстве и практике в отношении лиц, находящихся под их юрисдикцией.

К таким источникам прежде всего относится Всеобщая декларация прав человека 1948 г., содержащая гарантии соблюдения экономических и социальных прав: на социальное обеспечение, труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда и защиту от безработицы, справедливое вознаграждение, равную оплату за равный труд, отдых, необходимый для здоровья и благосостояния уровень жизни, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание. Несмотря на то что Всеобщая декларация прав человека была принята в форме резолюции Генеральной Ассамблеи, имеющей рекомендательный характер, со временем, в силу авторитетности и широкого применения, ее нормы стали обладать обязательной юридической силой.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. направлен на защиту экономических, социальных и культурных прав. Государства должны были принять «в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер» (п. 1 ст. 2 Пакта).

К универсальным актам, закрепляющим права человека, относятся и международные договоры, закрепляющие необходимость особой заботы и дополнительной защиты для отдельных категорий лиц: беженцев, апатридов, инвалидов, женщин, детей, трудящихся-мигрантов. К таким документам относятся: Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1966 г., Конвенция о политических правах женщин 1952 г., Декларация прав ребенка 1959 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. и Факультативный протокол 1999 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г.⁹, Декларация о пра-

⁹ Международная защита прав и свобод человека : сборник документов. М. : Юрид. лит., 1990. С. 385—388.



вах инвалидов 1975 г. и Конвенция о правах инвалидов 2006 г., Факультативный протокол о вовлечении детей в вооруженные конфликты 2000 г. и Факультативный протокол о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии 2000 г., Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. В данных актах даются определения лиц, включаемых в соответствующую категорию, устанавливается особая защита этих лиц путем предоставления им дополнительных прав и закрепления обязанностей государств по их соблюдению.

Среди целей и задач МОТ признается обязательство способствовать принятию странами мира программ по повышению жизненного уровня, расширению системы социального обеспечения, полного медицинского обслуживания, защите благосостояния детей и матерей. МОТ принят ряд конвенций и рекомендаций, закрепляющих право на социальное обеспечение.

На необходимость соблюдения права на социальное обеспечение и принятия мер по его реализации указывается в Рекомендации МОТ 1944 г. № 67 «Об обеспечении дохода»¹⁰. Конвенция МОТ 1962 г. № 117 «Об основных нормах и целях социальной политики» предусматривает, что всякая политика должна прежде всего направляться на достижение благосостояния и развитие населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу. Конвенция называет повышение жизненного уровня населения основной целью при планировании экономического развития. Конкретные пути реализации права граждан на социальное обеспечение раскрываются в Конвенциях 1952 г. № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», 1962 г. № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения», 1982 г. № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» и Рекомендации 1983 г. № 167 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального страхования». Приняты конвенции, посвященные реализации отдельных видов социального обеспечения: 1964 г. № 121 «О пособиях в случаях производственного травматизма», 1988 г. № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы», 2000 г. № 183 «Об охране материнства» и др.

Ряд международных актов в области прав человека относятся к другой группе — к региональным источникам, в которых закрепляются «региональные стандарты прав человека», выработанные государствами отдельных регионов. При этом универсальные и региональные стандарты не противоречат, а дополняют друг друга, поскольку именно региональные стандарты позволяют учитывать специфику определенного региона, его исторические и культурные традиции. В региональных актах могут устанавливаться дополнительные нормы более высокого уровня или дополнительные механизмы контроля в области прав человека.

Несмотря на то что Совет Европы (СЕ) не обладает, в отличие от Европейского Союза, законодательными полномочиями, еще до создания Европейских сообществ в рамках этой организации был подписан уникальный международный договор, который впоследствии стал ядром общеевропейской системы защиты

¹⁰ Конвенции и рекомендации МОТ, указанные далее, см.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Женева : МБТ, 1991. Т. I. С. 591—612, 1055—1086. Т. II. С. 1321—1337, 1424—1431, 1971—1982, 1999—2030, 2171—2192.

прав человека: Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.¹¹ Обязательность выполнения данного договора государствами вытекает из их согласия, которое они дают при принятии их в члены СЕ. В отличие от других международных документов, Конвенция о защите прав человека и основных свобод и протоколы к ней (к настоящему моменту принято 14 протоколов) закрепили не только перечень прав и свобод человека, гарантируемых всем лицам, находящимся под юрисдикцией государств-участников, но и действующий механизм обеспечения их соблюдения (Европейская комиссия по правам человека и Европейский Суд по правам человека).

Не менее значимым актом Совета Европы в области социально-экономических прав является Европейская социальная хартия 1961 г.¹² Она защищает основные социальные и экономические права (права в области жилья, здравоохранения, образования, занятости, социальной защиты, а также недискриминационного подхода) и дополняет Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, которая обеспечивает соблюдение гражданских и политических прав. С 1 июля 1999 г. вступила в силу пересмотренная Европейская социальная хартия 1996 г., в которой сведены все права, гарантированные Хартией 1961 г., с некоторыми поправками, а также права, гарантированные Дополнительным протоколом от 1988 г., и некоторые новые права. Право на социальное обеспечение включено в число наиболее важных основных прав человека и входит в тот минимум обязательств, который должно взять на себя государство в момент ратификации Хартии 1996 г. Кроме того, п. 3 ст. 12 Хартии 1996 г. обязывает государства постоянно стремиться выводить систему социального обеспечения на более высокий уровень.

В целях достижения большего единения между государствами — членами Совета Европы в содействии их социальному прогрессу в 1964 г. был принят Европейский кодекс социального обеспечения, призванный поощрять дальнейшее развитие систем социального обеспечения и проводить политику согласованных отчислений на социальное обеспечение в государствах-членах.

В преамбуле Соглашения о создании Содружества Независимых Государств 1991 г.¹³ отмечается, что страны — участницы СНГ обязуются соблюдать общепризнанные международные нормы о правах человека, а в ст. 2 закрепляется, что стороны гарантируют всем лицам, находящимся на их территории, «независимо от их национальной принадлежности или иных различий гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека».

Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.¹⁴ предусматривает, что каждый человек имеет право на социальное обеспечение, включая социаль-

¹¹ Для России Конвенция вступила в силу 05.05.1998, и с этого момента российские суды должны в обязательном порядке учитывать ее правила (см.: п. 11—15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.20.2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Российская газета. 02.12.2003).

¹² Ратифицирована Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ.

¹³ Ведомости СНГ и ВС РФ. 1991. № 51.

¹⁴ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1995. № 2.



ное страхование по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, воспитания детей и в других случаях, установленных национальным законодательством. В 1994 г. Межпарламентская Ассамблея СНГ утвердила Хартию социальных прав и гарантий граждан независимых государств (СНГ). В статье 40 этой Хартии закрепляется, что государства гарантируют лицам, проживающим на их территории, право на социальное обеспечение и, что важно, полное пенсионное обеспечение в старости, в случае болезни, утраты трудоспособности, при потере кормильца, в других предусмотренных национальным законодательством случаях независимо от того, на территории какого государства приобретено право на пенсионное обеспечение, а также выплату государственных пособий семьям, имеющим детей.

В последние годы все большее значение приобретает такая международная организация региональной экономической интеграции, как Евразийский экономический союз. В рамках данной организации разработан проект договора о пенсионном обеспечении трудящихся Евразийского экономического союза и членов их семей на основе Концепции международного договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения, одобренной Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 г. № 103. Договор призван обеспечить равные права и гарантии в сфере пенсионного обеспечения при формировании и экспорте пенсий, защиту пенсионных прав трудящихся государств — членов ЕАЭС и членов их семей, сохранение приобретаемых и приобретенных прав. Проект договора был одобрен на заседании Коллегии Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) 19 декабря 2016 г.¹⁵

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что международное сотрудничество в области прав человека на различных уровнях динамично развивается и количество международных актов в данной области достаточно велико. Право на социальное обеспечение, включая право на социальное страхование, пенсионное обеспечение и социальную защиту, медицинское обслуживание, признается важной гарантией социального положения и реализации основных прав и свобод каждого человека. Оно содержится во всех международных документах, закрепляющих основные права и свободы человека.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Международное право : учебник / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Междунар. отношения, 2005.
2. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. — М. : Волтерс Клувер, 2006.
3. Право социального обеспечения России : учебник для студентов вузов / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2005.

¹⁵ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>. 05.06.2017.