

УДК 349.3:36(476)(075.8)

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ПЕРИОД МИРОВЫХ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ КРИЗИСОВ

Т. А. ПОСТОВАЛОВА¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Констатируется, что хотя потребность в социальной защите и признается во всем мире, однако основополагающее право человека на социальное обеспечение остается нереализованным для большей части населения мира. Целью настоящей работы является комплексный анализ сущности и тенденций развития международно-правовых проблем социального обеспечения в период мировых финансово-экономических кризисов, определение основных подходов к их разрешению, а также исследование международно-правовых актов и актов рекомендательного характера, посвященных проблемам социального обеспечения и формированию предложений по совершенствованию международно-правовых принципов и норм. Объектом настоящего исследования являются международно-правовые отношения в области социального обеспечения в период мировых финансово-экономических кризисов. Разработан ряд теоретических положений и практических рекомендаций. В частности, раскрыты новые тенденции в совершенствовании международно-правовых основ социального обеспечения в период мировых финансово-экономических кризисов, рассмотрены особенности регулирования социального обеспечения в контексте международного права, дана правовая оценка предложениям о путях совершенствования социального обеспечения в период мировых финансово-экономических кризисов. Основные положения и выводы могут быть использованы в качестве доктринального источника в процессе формирования позиции Республики Беларусь при подготовке международно-правовых документов и их реализации, обсуждении проблем социального обеспечения в рамках международных организаций, в образовательной деятельности при составлении и чтении учебных курсов по праву социального обеспечения, международному праву, а также социальному и медицинскому праву.

Ключевые слова: международное право социального обеспечения; социальное обеспечение; социальные права; мировые финансово-экономические кризисы.

Благодарность. Выражаем благодарность рецензенту за полезные предложения и комментарии по содержанию настоящего исследования.

INTERNATIONAL LEGAL ISSUES OF SOCIAL SECURITY IN THE PERIOD OF WORLD FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS

T. A. POSTOVALOVA^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Despite the fact that the need for social protection is recognized throughout the world, the fundamental human right to social security remains unrealized for a large part of the world's population. The purpose of this article is a comprehensive analysis of the nature and trends of development of international legal problems of social security in the period of the world financial and economic crisis and the definition of the main approaches to their resolution, as well as the study of interna-

Образец цитирования:

Постовалова Т. А. Международно-правовые проблемы социального обеспечения в период мировых финансово-экономических кризисов // Журн. Белорус. гос. ун-та. Право. 2018. № 1. С. 52–60.

For citation:

Postovalova T. A. International legal issues of social security in the period of world financial and economic crisis. *J. Belarus. State Univ. Law.* 2018. No. 1. P. 52–60 (in Russ.).

Автор:

Татьяна Александровна Постовалова – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры гражданского процесса и трудового права юридического факультета.

Author:

Tatjana A. Postovalova, PhD (law), docent; associate professor at the department of civil procedure and labour law, faculty of law.
luboko@mail.ru

tional legal acts and soft law on social security issues and the formation of proposals on the improvement of international legal principles and norms. The subject of this article is international legal relations in the field of social security in the period of world financial and economic crisis. In the article it has been developed a number of theoretical provisions and practical recommendations, in particular, new trends in the improvement of the international legal framework for social security during the world financial and economic crisis have been revealed, the features of regulation of social security in the context of international law, the legal evaluation of proposals on ways to improve social security during the period of world financial and economic crisis. The main provisions and conclusions can be used as a doctrinal source in the process of forming the position of the Republic of Belarus in the preparation of international legal instruments and their implementation, in discussing the problems of social security of international organizations, as well as in educational activities in the preparation and reading of training courses on social security law, international law, as well as social and medical law.

Key words: international social security law; social security; social rights; world financial and economic crisis.

Acknowledgements. Thanks are due to the referee who provided useful comments on this article.

Введение

Анализ влияния экономических кризисов на уровень социального обеспечения необходим для создания международного акта, дающего общее право на социальное обеспечение или предписывающего общую обязанность государств гарантировать социальное обеспечение.

Социальное обеспечение необходимо рассматривать как гарантию стабильности и, в частности, стабильность средств существования. Развитое социальное обеспечение является лучшим ответом на многочисленные изменения и преобразования современной и будущей экономической и социальной среды.

Теоретической базой настоящего исследования послужили научные труды по международному праву социального обеспечения таких зарубежных ученых, как М. И. Акатнова, У. Беккер, Т. Декхофф, М. Корда, Г. С. Лаптев, М. В. Лушникова, А. М. Лушников, Е. Е. Мачульская, Ф. Пеннигс, И. И. Шаманаева, Д. В. Черняева и др. В Республике Беларусь проблемы международного права социального обеспечения анализируются Т. А. Постоваловой.

Целью данной научной работы является комплексный анализ сущности и тенденций развития международно-правовых проблем социального обеспечения в период мировых финансово-экономических кризисов, определение основных подходов к их разрешению, а также исследование междуна-

родно-правовых актов и актов рекомендательного характера, посвященных проблемам социального обеспечения и формированию предложений по совершенствованию международно-правовых принципов и норм.

В соответствии с вышеуказанной целью задачами настоящей работы являются:

- правовая оценка международно-правовых и иных актов универсального и регионального характера, посвященных проблемам социального обеспечения в период мировых финансово-экономических кризисов;
- выявление и обоснование принципов и содержания международно-правового регулирования социального обеспечения в рамках международных организаций универсального и регионального характера;
- исследование новых международно-правовых подходов к регулированию социального обеспечения в период мировых финансово-экономических кризисов;
- определение путей совершенствования международно-правового регулирования социального обеспечения в период мировых финансово-экономических кризисов;
- подготовка предложений по совершенствованию международно-правового регулирования социального обеспечения в период мировых финансово-экономических кризисов.

Материалы и методы исследования (теоретические основы)

Материалом проведенного исследования являлись международно-правовые акты и акты рекомендательного характера, принятые в рамках Организации Объединенных Наций (ООН), Международной организации труда (МОТ), Совета Европы, а также социальное право Европейского союза (далее – ЕС, Союз), специальная научная литература, правоприменительная и судеб-

ная практика по проблематике права социального обеспечения и защиты социальных прав. Методологической основой стали диалектический метод научного познания, методы и приемы формальной логики, а также следующие частнонаучные методы: исторический, сравнительного правоведения, системно-структурный, формально-юридический.

Результаты исследования и их обсуждение

Одной из причин первого беспрецедентного экономического кризиса (Великая депрессия) называют биржевой крах 1929 г., а именно обвальное падение цен на акции, начавшееся в «черный четверг» – 24 октября 1929 г. К другой причине Великой депрессии относят политику невмешательства правительства в экономику.

Тот беспрецедентный экономический кризис показал, что защитить граждан США от бедности были не в состоянии ни правительства штатов, ни местные органы власти, ни частные компании. Так, в 1930-х гг. для предотвращения кризиса мирового масштаба государства (США, Канада, Великобритания, Германия и Франция) сократили объем социальных прав, предоставлявшихся работникам. Поэтому политика «нового курса» Ф. Д. Рузвельта способствовала восстановлению государственного регулирования экономики. В целях выхода из кризиса в 1933 г. начали осуществляться меры, направленные на регулирование экономики. Одни из них, по современным представлениям, помогли устранить причины Великой депрессии, другие носили социальную направленность, помогая выжить наиболее пострадавшим, какие-то усугубили положение. Для смягчения будущих кризисных явлений стали широко внедряться новые виды государственного регулирования, реализуемые главным образом с помощью финансово-экономических средств.

Политика посткризисного восстановления была направлена на развитие законодательных актов по социальной защите, которые были приняты в рамках политики «нового курса» Ф. Д. Рузвельта. Так, понятие «социальная защита» впервые получило официальное закрепление в Акте о социальной защите (*Social Security Act of 1935*¹). После принятия конгрессом США данного акта президент Ф. Д. Рузвельт заявил в сообщении, что «три великие цели – безопасность жилища, безопасность средств к существованию и безопасность социального страхования <...> составляют право, которое принадлежит каждому человеку и каждой семье, готовым работать»². Акт заложил основу федеральной системы предоставления субсидий престарелым и пенсионерам, работавшим в промышленном и торговом секторах.

К сожалению, история повторилась и подтвердились слова В. О. Ключевского: «История <...> не

учительница, а надзирательница: она ничему не учит, а только наказывает за незнание уроков»³.

В XXI в. мировой экономический кризис начался в сентябре 2008 г. и также связан с крушением ряда финансовых институтов, таких как инвестиционный банк *Lehman Brothers*, ипотечные компании *Fannie Mae*, *Freddie Mac* и *AIG*. Коллапс банков вызвал самый большой кризис на мировых рынках с 1930-х гг. Банкротство банков признавалось одной из важнейших причин экономической депрессии.

Во время этого мирового кризиса, как и в период Великой депрессии, США использовали схожие методы борьбы с рецессией и ее последствиями. Денежная масса не была привязана к золотому запасу, что позволило включить печатный станок для ее выпуска.

Все средства защиты от кризиса были направлены на применение мер жесткой экономии государственных бюджетов. Например, основными мерами защиты со стороны Европейского центрального банка (ЕЦБ) стали жесткая экономия и ограничение общественных и государственных расходов, что привело к кредитной недостаточности и сложному доступу к кредитованию – как потребительскому, так и производственному. Д. Верховен так оценил эти меры: «Ямы, вызванные жадностью богатых и могущественных банкиров, в настоящее время заделаны за счет экономии на бедных» [1, с. 35–79]. Он предложил оценить масштабы кризиса и выработать общую европейскую стратегию. Поскольку многие страны Европы приняли единую европейскую валюту, арсенал средств для реагирования является ограниченным, ведь национальные девальвации уже не представляются возможными.

В результате этого мирового экономического кризиса система социального обеспечения столкнулась с целым рядом концептуальных проблем, требующих осмысления во взаимосвязи права и экономики. Так, политика жесткой экономии привела в первую очередь к сокращению размера пенсионного обеспечения и других социально ориентированных выплат при параллельном увеличении налоговых сборов. Исходя из политических, а не финансово-экономических соображений, политика жесткой экономии продолжает применяться, а иногда и навязывается странам, утратившим контроль над финансами. Основной мотивацией

¹Social Security Act of 1935 [Электронный ресурс]. URL: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Social+Security+Act+of+1935> (дата обращения: 23.01.2018).

²Акт содержал следующие разделы: раздел I «Субсидии штатам на помощь по старости»; раздел II «Федеральные пособия по старости»; раздел III «Субсидии штатам для назначения компенсации по безработице»; раздел IV «Субсидии штатам для помощи детям, находящимся на иждивении»; раздел V «Субсидии штатам для охраны материнства и детства»; раздел VI «Здравоохранение»; раздел VII «Управление социальным обеспечением»; раздел VIII «Налоги в отношении занятости»; раздел IX «Налог на нанимателей»; раздел X «Субсидии штатам на помощь слепым»; раздел XI «Общие положения».

³Ключевский В. О. Афоризмы и мысли об истории. М. : Эксмо, 2013.

в таких случаях является стремление снизить дефицит бюджета страны. При этом политика жесткой экономии нередко сопровождается другими «карательными» мерами, например частичной экспроприацией индивидуальных банковских вкладов государством (заморозка банковских счетов, ограничения на вывоз капитала и пр.).

В докладе МОТ «О социальной защите в мире 2014/15: обеспечение экономического восстановления, инклюзивного развития и социальной справедливости»⁴ отмечаются последствия консолидации бюджета и ужесточения бюджетной политики в 2010–2012 гг. В нем представлены пути выхода из кризиса: установление минимального национального уровня социальной защиты (горизонтальное измерение) и постепенное повышение уровня защиты на основании норм МОТ по социальному обеспечению (вертикальное измерение). Несмотря на то что потребность в социальной защите признается во всем мире, основополагающее право человека на социальное обеспечение остается нереализованным для большей части населения мира. Только у 27 % населения в мире есть доступ к всеобъемлющим системам социального обеспечения, в то время как 73 % населения охвачены ими частично или не охвачены вовсе.

Отсутствие доступа к социальной защите является основным препятствием для экономического и социального развития. Недостаточный охват услугами социальной защиты или его отсутствие связаны с высоким и неизменным уровнем бедности и экономической нестабильностью в некоторых частях мира, высоким и растущим уровнем неравенства, недостаточными инвестициями в человеческий капитал и его потенциал и слабыми автоматическими стабилизаторами совокупного спроса в период экономических потрясений.

Важность создания минимального национального уровня социальной защиты была также признана ООН. После обращения в 2009 г. Координационного совета руководителей системы ООН к созданию минимального национального уровня социальной защиты⁵ ряд международных, региональных и многонациональных форумов, включая

ООН⁶, признали роль социальной защиты в целом и минимального уровня социальной защиты в частности в экономическом и социальном развитии стран. Формирование мирового консенсуса по минимальному уровню социальной защиты происходило и на базе эффективных систем социальной защиты в рамках стратегий других главных международных и многосторонних организаций⁷. Как и МОТ, они подчеркивают необходимость систематического подхода к социальной защите, направленного на построение ее инклюзивных и устойчивых систем, которые тесно связаны с другими социальными и экономическими областями политики.

Минимальный национальный уровень социальной защиты и более широкие системы социального обеспечения предоставляют условия, способствующие сокращению и предотвращению уровня бедности, а также устранению неравенства. Это ключевой элемент национальной политики в развитии человеческого потенциала, политической стабильности и инклюзивного роста.

В 2015 г. многие международные экономические организации (такие как Всемирный банк, Международный валютный фонд (МВФ) и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)) в ходе исследования глобальных экономических процессов отмечали, что «кризис 2008 г., сильнейший сбой в работе глобальной капиталистической экономики, продолжает углубляться»⁸. По мнению главы МВФ К. Лагард (2015), «восстановление глобальной экономики продолжается, однако оно умеренное и неравномерное. Люди во многих частях света не ощущают этого восстановления. Кроме того, выросли финансовые и геополитические риски»⁹.

Таким образом, вызванные корректировкой издержки перекладываются на плечи рядовых граждан, которые по причине кризиса стали безработными и у которых снизились доходы. Сокращение доходов, как правило, ведет к падению внутреннего потребления и спроса, что замедляет процесс восстановления экономики. Достижения европейской социальной модели, выразившиеся

⁴ Доклад «О социальной защите в мире 2014/15: обеспечение экономического восстановления, инклюзивного развития и социальной справедливости» / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда, Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. М.: МОТ, 2015.

⁵ UN. 2009a. Global financial crisis: UN system joint initiatives (New York, UN System Chief Executives Board for Coordination (CEB)) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2009/433767.pdf> (дата обращения: 23.01.2018).

⁶ G20. 2009. Leaders' statement, G20 Pittsburgh Summit, Pittsburgh, United States, 24–25 Sept. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (дата обращения: 21.01.2018); G20. 2011. Final declaration, G20 Summit, Cannes, France, 3–4 Novemb. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html> (дата обращения: 21.01.2018); G20. 2012. Leaders' declaration, G20 Summit, Los Cabos (Mexico), 18–19 June [Электронный ресурс]. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos.html> (дата обращения: 21.01.2018).

⁷ World Bank. 2012. Resilience, equity and opportunity: The World Bank's social protection and labor strategy 2012–2022 (Washington, DC) [Электронный ресурс]. URL: <http://go.worldbank.org/2SVY7NI3Y0> (дата обращения: 21.01.2018).

⁸ Всемирный банк: кризис 2008 г. не закончился, он продолжает углубляться [Электронный ресурс] // РИА «Новости». URL: <https://ria.ru/world/20150116/1042864724.html> (дата обращения: 21.01.2018).

⁹ Дубенская О. Что ждет мировую экономику [Электронный ресурс] // Finance.UA. URL: <https://news.finance.ua/ru/news/-/349382/cht-zhdet-mirovuyu-ekonomiku> (дата обращения: 21.01.2018).

в резком сокращении масштабов бедности и росте благосостояния в период после Второй мировой войны, нивелировались краткосрочными корректирующими реформами.

Политика жесткой экономии привела к феномену массовой бедности во многих странах мира.

После Второй мировой войны европейские государства нуждались в утверждении гарантий прав человека, идеи верховенства права и политической демократии. Однако они были не в состоянии обеспечить последовательное и полное предоставление всех прав, и «даже при наиболее благоприятных обстоятельствах некоторые государства – члены Совета Европы могли бы добиться такого их уважения в отношении каждого своего гражданина только в отдаленном будущем» [2, с. 23–24].

Европейская социальная хартия от 18 октября 1961 г. (далее – Хартия)¹⁰ и пересмотренная Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г. (далее – пересмотренная Хартия) являются важнейшим инструментом регулирования основных социальных прав в Европе. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) назвала эти акты «опорной точкой для основных социальных прав и одним из краеугольных камней европейской социальной модели»¹¹.

Международно-правовая регламентация и защита социальных прав начались в 1948 г. с закреплением их во Всеобщей декларации прав человека, но впервые только в Хартии, включая ее протоколы и пересмотренный текст, гарантируется ряд основополагающих социальных прав. В Хартии отражен весь комплекс основных социальных прав [3, с. 293–354]. С этих пор основными социальными правами признаны права, закрепленные в Европейской социальной хартии 1961 г., которая с некоторыми изменениями, учитывающими региональную специфику, воспроизводит основные социальные права человека, закрепленные в многочисленных актах ООН и МОТ. Формулировки обязательств по социальным правам носят в целом общий характер.

Хартия и пересмотренная Хартия являются важнейшим инструментом регулирования основных социальных прав в Европе. Парламентская ассамблея Совета Европы назвала эти акты «опорной точкой для основных социальных прав и одним из краеугольных камней европейской социальной модели»¹².

Стороны Европейской социальной хартии признают создание условий, обеспечивающих эффективное осуществление предусмотренных в ней прав и принципов в качестве целей своей политики, которую они будут проводить с использованием всех надлежащих средств – как национального, так и международного характера (ч. 1 Хартии, ч. 1 пересмотренной Хартии). При этом права в них сформулированы как обязательства государства принимать определенные действия для достижения установленных социальных стандартов (ч. 2 Хартии, ч. 2 пересмотренной Хартии).

Европейская социальная хартия и пересмотренная Хартия являются так называемым *договором-меню*. «Каждая из сторон участников обязуется считать имеющими для себя обязательную силу по меньшей мере пять из семи нижеследующих статей части II Хартии: статьи 1, 5, 6, 12, 13, 16 и 19» («Сфера тесных обязательств»).

Европейская социальная хартия является аналогом Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод, но она служит юридическим основанием деятельности Совета Европы только в области обеспечения социальных прав человека [4, с. 69–73].

Однако судебная защита прав человека и основных свобод была предусмотрена в Конвенции Совета Европы «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 г.¹³ (далее – Конвенция). С этого времени Конвенция рассматривается как «конституционный инструмент европейского правопорядка». Данная роль Конвенции подчеркивается как в судебной практике, так и в документах межгосударственного и межправительственного сотрудничества¹⁴.

Жалобы на нарушение социальных прав рассматриваются судом в рамках защиты следующих прав, а именно при рассмотрении жалоб, связанных:

- с нарушением права на жизнь (ст. 2);
- запретом пыток в соответствии со ст. 3 Конвенции, которая запрещает бесчеловечное или унижающее достоинство обращение;
- правом на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5);
- правом на уважение частной жизни (ст. 8).

Европейский суд по правам человека исходит из того, что обязанность оказывать услуги социального характера возлагается на государство только

¹⁰Европейская социальная хартия // Права человека : сб. международно-правовых док. / сост. В. В. Щербов. Минск, 1999. С. 780–794.

¹¹Parliamentary Assembly. Recommendation 1415 (1999) Additional Protocol to the Convention on Human Rights Concerning Fundamental Social Rights. Text adopted by the Assembly on 23 June, 1999 (21st Sitting).

¹²Ibid.

¹³Конвенция «О защите прав человека и основных свобод» (Рим, 4 нояб. 1950 г.) // Права человека : сб. международно-правовых док. / сост. В. В. Щербов. Минск, 1999. С. 761–772.

¹⁴См., например: Eur. Court H. R. Loizidou v. Turkey, Judgment of 23 March, 1995 (Preliminary Objections). Ser. A. No. 310. Para 75; Заключительная Декларация Конференции министров юстиции государств – членов Совета Европы по случаю пятидесятилетия Европейской конвенции (Рим, 3–4 нояб. 2000 г.).

в случаях, когда это безусловно необходимо для обеспечения возможности пользоваться правами, гарантированными Конвенцией.

Формулировки статей и толкование, данное им Европейской комиссией и Европейским судом по правам человека, свидетельствуют о том, что Конвенция не гарантирует защиты социальных прав. Так, в ряде решений Европейская комиссия и Европейский суд по правам человека обратили внимание на то, что Конвенция не гарантирует соблюдения социальных прав как таковых, включая и право на финансовую помощь от государства для поддержания определенного уровня жизни¹⁵, право на социальное обеспечение, а также право на пенсию по старости¹⁶. Вместе с тем данные органы исследовали проблемы, связанные с социальным обеспечением, при рассмотрении жалоб на нарушение ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» Конвенции и ст. 1 «Защита собственности» Протокола № 1 к Конвенции от 20 марта 1952 г.

Однако ПАСЕ неоднократно ставила вопрос о распространении на социальные права режима юридической защиты, предусмотренного для гражданских и политических прав в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Генеральная Ассамблея ООН в резолюции от 4 декабря 1986 г. признала «неделимость и взаимозависимость экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав». В рекомендации 1354 (1998) «Будущее Европейской социальной хартии» ПАСЕ, подчеркнув, что Европейский суд по правам человека является ключевым органом, осуществляющим защиту прав человека и гражданина и человеческого достоинства, просила рассмотреть возможность переноса прав человека из Европейской социальной хартии в Европейскую конвенцию по правам человека для усиления их юридического обеспечения. В рекомендации № 1415 (1999) «Дополнительный протокол к Европейской конвенции о правах человека, касающийся основных социальных прав» ПАСЕ отметила, что подобное расширение юрисдикции Европейского суда по правам человека представляется наиболее действенным средством усиления защиты граждан европейских стран, дополняющим контрольный механизм Европейской социальной хартии, и гарантирует полное уважение государствами социальных прав (п. 11).

В рекомендации № 1415 (1999) «Дополнительный протокол к Европейской конвенции о правах человека, касающийся основных социальных прав» Парламентская ассамблея Совета Европы подчеркнула, что не может быть подлинной демократии без признания всех прав человека, включая со-

циальные права (п. 1). В связи с этим ПАСЕ рекомендовала Комитету министров призвать государства – члены Совета Европы:

- связать себя на всех уровнях обещанием обеспечить признание и непосредственное и практическое осуществление социальных прав;
- принять законодательство, признающее за каждым определенным минимум основных социальных прав и гарантирующее возможность пользоваться ими;
- подписать и ратифицировать соответствующие международные документы, в частности Европейскую социальную хартию, пересмотренную Европейскую социальную хартию и пересмотренный Европейский кодекс социального обеспечения;
- безотлагательно ввести в действие законы и нормативные акты, необходимые для их реализации;
- усилить национальные юридические механизмы и процедуры, посредством которых отдельные лица могут добиваться защиты своих социальных прав в национальных судах (п. 14).

Парламентская ассамблея Совета Европы исходит из того, что экономические и социальные права – неотъемлемые аспекты человеческого достоинства. Они, несомненно, являются правами человека, так же как гражданские и политические права. Эти две группы прав взаимозависимы, и к ним нельзя относиться по-разному (п. 2). В условиях укоренения демократии в Европе необходимо гарантировать бóльшую эффективность и реальность социальных прав, заботиться об усилении обеспечивающих их международных юридических инструментов (п. 9).

По мнению представителей ПАСЕ, целесообразно разработать и принять дополнительный протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, посредством которого в нее будут включены определенные социальные права. Это будет способствовать укреплению социальной сплоченности, особенно в плане преодоления неравенства и защиты интересов наиболее уязвимых слоев населения (п. 12).

Парламентская ассамблея Совета Европы рекомендовала Комитету министров осуществить исследования, чтобы установить:

- какие из социальных прав, гарантированных конституциями государств – членов Совета Европы и подлежащих судебной защите, могли бы дополнить перечень прав, защищаемых Конвенцией о защите прав человека и основных свобод;
- какие из прав, предусмотренных Европейской социальной хартией, могут рассматриваться как подлежащие судебной защите и быть включены в Конвенцию о правах человека, а также провести

¹⁵Eur. Court H. R. Pancenko v. Latvia, Decision of 28 Oct., 1999.

¹⁶Eur. Commission H. R. Application 5849/72, Müller v. Austria, Report of 1 Oct., 1975. DR. 1976. No. 3. P. 25.

консультации с Европейским судом по правам человека, чтобы выяснить, какие из социальных прав могут, исходя из его практики, рассматриваться как уже гарантируемые Конвенцией (п. 15).

На основе этих исследований должен быть разработан дополнительный протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, с тем чтобы гарантировать на первом этапе некоторые из следующих прав:

- право на жилище;
- право на базовую социальную и медицинскую помощь;
- право на минимальный уровень дохода;
- право на справедливую оплату труда;
- право на регулярное и своевременное получение заработной платы, пенсий и социальных пособий;
- право на справедливые и удовлетворительные условия труда, которые соответствуют представлениям о человеческом достоинстве (включая право на разумную продолжительность рабочего времени, ежегодный оплачиваемый отпуск, оплачиваемые официальные праздничные дни и период еженедельного отдыха);
- право на здоровые и безопасные условия труда и на защиту от опасных и вредных для здоровья работ;
- право на необходимое профессиональное обучение;
- право на специальную защиту в случае прекращения работы (минимальный период письменного предупреждения об увольнении; право работников, увольняемых по иным основаниям, чем ненадлежащее исполнение своих обязанностей, на минимальную компенсацию; запрещение увольнения и прекращения работы по произвольным основаниям);
- право работающих женщин, в том числе и на условиях самостоятельной занятости, на защиту в связи с беременностью и материнством;
- запрещение использования труда детей, не достигших возраста окончания школы;
- право инвалидов на приобщение к труду;
- право на защиту от сексуальных домогательств на рабочем месте (п. 15 (iv)).

При этом ПАСЕ признает, что государствам – членам Совета Европы будет трудно сразу принять такие обязательства, и считает, что необходимо постепенное движение в данном направлении и что юридическая защита всех этих прав должна рассматриваться как долговременная цель (п. 16).

Европейская социальная хартия является аналогом Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод, но она служит юридическим основанием деятельности Совета Европы только в области обеспечения социальных прав человека.

Согласно Европейской социальной хартии, дополнительным протоколам к ней от 1988 г. и пересмотренной Хартии основные социальные права разделяются на два блока прав: права на социальное обеспечение и права в сфере труда. В свою очередь, права на социальное обеспечение подразделяются:

- на право лиц пожилого возраста на социальную защиту;
- право матерей и детей на социальную и экономическую защиту;
- право на охрану здоровья;
- право на получение услуг со стороны социальных служб;
- право на социальное обеспечение;
- право на социальную и медицинскую помощь;
- право на социальную, юридическую и экономическую защиту семьи;
- право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту;
- право трудящихся с семейными обязанностями на равные возможности и равное обращение;
- право на жилище.

Каждое государство-участник может взять на себя обязательство гарантировать только некоторые из данных прав, но при этом существует минимальное количество социальных прав, которые государство должно гарантировать.

В Европейской социальной хартии от 18 октября 1961 г. государства-участники выразили решимость «принимать совместные усилия для повышения уровня жизни и обеспечения социального благополучия городского и сельского населения посредством соответствующих институтов и действий» (преамбула). В пересмотренной Европейской социальной хартии от 3 мая 1996 г. уточняется, что «для достижения этих целей государства – члены Совета Европы согласились обеспечивать своему населению социальные права, указанные в ней» (преамбула).

Нормы, содержащиеся в Европейской социальной хартии и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вместе с практикой их применения стали главной правовой базой для достижения целей, провозглашенных в Уставе Совета Европы.

В Европейском союзе признается основополагающее значение обеспечения социальных прав на современном этапе.

В связи с изменениями рынков труда, моделей работы и систем социального обеспечения, а также в целях адаптации к новым возможностям и проблемам, возникающим в результате глобализации, цифровой революции и социальных и демографических перемен, Европейская комиссия совместно с Европейским парламентом разработала проект Европейского компонента социальных прав, направленного на обеспечение равных возможностей и доступа к рынку труда и устойчивой социальной защиты.

Руководители Европейского союза 17 ноября 2017 г. провозгласили о принятии Европейского компонента социальных прав на Социальном саммите справедливых рабочих мест и роста в Гётеборге (Швеция)¹⁷.

Лидеры 27 государств-членов подчеркнули, что проблему экономической и социальной незащищенности необходимо решать в первоочередном порядке, призвали к созданию перспективного экономического будущего для всех, гарантий для улучшения уровня жизни и предоставления более благоприятных возможностей для молодежи. Руководители 27 государств-членов и Европейский совет, Европейский парламент и Европейская комиссия взяли на себя обязательство работать над социальной Европой. Это обязательство основывается на принципах устойчивого роста и содействия экономическому и социальному прогрессу, а также сплоченности и конвергенции с одновременной поддержкой целостности внутреннего рынка. ЕС учитывает разнообразие национальных систем и ключевую роль социальных партнеров, способствует равенству между женщинами и мужчинами, а также равным возможностям для всех, борется с безработицей, дискриминацией, социальной изоляцией и нищетой.

Хартия основных прав Европейского союза, впервые провозглашенная Европейским советом в Ницце 7 декабря 2000 г., защищает и продвигает ряд основополагающих принципов, которые необходимы для европейской социальной модели. Ее положения адресованы учреждениям, органам и ведомствам ЕС с должным учетом принципа субсидиарности и государств-членов только тогда, когда они осуществляют законодательство Союза.

Договор о функционировании Европейского союза содержит нормы, устанавливающие его полномочия, касающиеся, в частности, свободы передвижения работников (ст. 45–48), учреждения (ст. 49–55); социальную политику (ст. 151–156); содействие диалогу между руководством и рабочей силой (ст. 154), включая соглашения, заключенные и осуществляемые на уровне Союза (ст. 155); равную оплату труда мужчин и женщин за равный труд (ст. 157); роль в развитии качественного образования и профессиональной подготовки (ст. 165 и 166); действия Союза, дополняющие национальную по-

литику и способствующие сотрудничеству в области здравоохранения (ст. 168); экономическое, социальное и территориальное единство (ст. 174–178); определение и надзор за осуществлением общих руководящих принципов экономической политики (ст. 121); формулирование и изучение осуществления руководящих принципов в области занятости (ст. 148); более общее сближение законодательства (ст. 114–117).

Европарламент призвал к созданию надежного Европейского компонента социальных прав для их укрепления и оказания положительного влияния на жизнь людей в кратко- и среднесрочной перспективе, а также обеспечения поддержки европейского строительства в XXI в.

Цель Европейского компонента социальных прав – служить руководством для эффективной занятости и социальных результатов при реагировании на текущие и будущие вызовы, которые непосредственно направлены на удовлетворение основных потребностей людей и обеспечение более эффективного принятия и осуществления социальных прав.

Европейский компонент социальных прав включает в себя три главы¹⁸.

В главе I («Равные возможности и доступ к рынку труда») закреплены право на образование и обучение в течение всей жизни, право на гендерное равенство, право на равные возможности и право на активную поддержку занятости.

Глава II («Справедливые условия труда») содержит следующие социальные права: право на безопасную и адаптируемую занятость, право на социальный диалог, право на баланс работы и личной жизни, право на здоровую, безопасную и хорошо адаптированную рабочую среду и защиту личных данных.

Глава III («Социальная защита и включение») охватывает право на уход за детьми и поддержку детей, право на социальную защиту, право на пособие по безработице, право на минимальный доход, право на доходы и пенсии по старости, право на здравоохранение, право на включение людей с ограниченными возможностями в трудовую и социальную жизнь, право на долгосрочный уход, право на жилье и помощь для бездомных, право на доступ к основным услугам.

Заключение

1. В долго- и краткосрочной перспективе развитая система социального обеспечения содействует экономическому и социальному развитию страны. Люди могут получить гарантированный доход, ре-

альный доступ к здравоохранению и другим социальным услугам и имеют право пользоваться экономическими возможностями. Такая социальная политика играет ключевую роль в стимулировании

¹⁷EU Leaders proclaim the European Pillar of Social Rights [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1226&newsId=9003&furtherNews=yes> (дата обращения: 12.01.2018).

¹⁸European Pillar of Social Rights [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf (дата обращения: 25.01.2018).

внутреннего спроса, поддержке структурных преобразований в национальной экономике, содействию достойному труду и инклюзивному и устойчивому росту.

2. В рамках Европейского союза в настоящий период появилась тенденция к усилению гарантий и роли социального обеспечения и социальных прав.

В связи с изменениями рынков труда и систем социального обеспечения и в целях адаптации к событиям в мире труда и цифровой революции был принят Европейский компонент социальных прав, направленный на гарантию равных возможностей и доступа к рынку труда и устойчивого социального обеспечения.

Европейский компонент социальных прав будет служить в качестве юридической основы для действий институтов ЕС и базы для политических и юридических действий на европейском уровне путем обновления и дополнения законодательства ЕС – как обязательных актов (регламенты, директивы), так и рекомендательных.

3. Учитывая негативные последствия экономического кризиса для социального обеспечения, по-

лагаем, что в рамках Совета Европы необходимо разработать дополнительный протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, с тем чтобы гарантировать судебную защиту на первом этапе следующих социально-обеспечительных прав:

- права лиц пожилого возраста на социальную защиту;
- права матерей и детей на социальную и экономическую защиту;
- права на охрану здоровья;
- права на получение услуг со стороны социальных служб;
- права на социальное обеспечение;
- права на социальную и медицинскую помощь;
- права на социальную, юридическую и экономическую защиту семьи;
- права трудящихся с семейными обязанностями на равные возможности и равное обращение;
- права на жилище;
- права на минимальный уровень дохода;
- права на регулярное и своевременное получение пенсий и социальных пособий.

Библиографические ссылки

1. The Future of the Welfare State. A comparative study in EU-countries. Freiburg : Lambertus, 2012.
2. Гомьен Д., Зваак Л., Харрис Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М. : Изд-во МНИПМ, 1998.
3. Harris D., Darcy J. The European Social Charter. 2nd ed. New York : Ardsley, 2001.
4. Постовалова Т. А. Обеспечение социальных прав в рамках Совета Европы // Юстыцыя Беларусі. 2003. № 1. С. 69–73.

References

1. The Future of the Welfare State. A comparative study in EU-countries. Freiburg : Lambertus, 2012.
2. Gomien D., Zwaak L., Harris D. [European Convention on Human Rights and the European Social Charter: Law and Practice]. Moscow : Publ. house MNIMP, 1998 (in Russ.).
3. Harris D., Darcy J. The European Social Charter. 2nd ed. New York : Ardsley, 2001.
4. Postovalova T. A. [Ensuring social rights within the Council of Europe] // *Justycyja Belarusi*. 2003. No. 1. P. 69–73 (in Russ.).

Статья поступила в редколлегию 12.02.2018.
Received by editorial board 12.02.2018.