



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
22 December 2014  
Russian  
Original: English

### Совет по правам человека

Двадцать восьмая сессия

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Годовой доклад Верховного комиссара  
Организации Объединенных Наций  
по правам человека и доклады Управления  
Верховного комиссара и Генерального секретаря**

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав, включая  
право на развитие**

### **Доклад Генерального секретаря по вопросу о реализации во всех странах экономических, социальных и культурных прав**

#### *Резюме*

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 25/11 Совета по правам человека, в которой содержится просьба подготовить доклад с уделением особого внимания вопросу о важности минимальных уровней социальной защиты для осуществления экономических, социальных и культурных прав. В докладе излагаются основные характеристики минимальных уровней социальной защиты и содержится информация о том, каким образом они могут способствовать обеспечению осуществления экономических, социальных и культурных прав на минимально необходимых уровнях, сокращению масштабов бедности и неравенства.

GE.14-24790 (R) 200115 210115



\* 1 4 2 4 7 9 0 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–2	3
II. Минимальные уровни социальной защиты .....	3–12	3
III. Нормы и принципы в области прав человека и минимальные уровни социальной защиты .....	13–35	6
A. Обязательство по постепенному осуществлению .....	16–18	7
B. Осуществление экономических, социальных и культурных прав на минимально необходимых уровнях.....	19–23	8
C. Принципы транспарентности, участия и подотчетности .....	24–28	10
D. Равенство между мужчинами и женщинами.....	29–35	11
IV. Минимальные уровни социальной защиты и маргинальные группы .....	36–53	13
A. Дети .....	37–39	14
B. Пожилые.....	40–43	15
C. Инвалиды .....	44–47	16
D. Работники неформального сектора .....	48–49	17
E. Неграждане .....	50–53	18
V. Выводы .....	54–56	19

## I. Введение

1. В своей резолюции 25/11 Совет по правам человека просил Генерального секретаря представить ежегодный доклад, в котором особое внимание уделяется вопросу о важности минимальных уровней социальной защиты для осуществления экономических, социальных и культурных прав (пункт 16).
2. В докладе излагаются основные характеристики минимальных уровней социальной защиты и содержится информация о том, каким образом их принятие государствами может способствовать обеспечению осуществления экономических, социальных и культурных прав на минимально необходимых уровнях, сокращению масштабов бедности и неравенства. В этом контексте Инициатива о минимальном уровне социальной защиты, возглавляемая Международной организацией труда (МОТ) и поддерживаемая всеми учреждениями Организации Объединенных Наций, играет важнейшую роль в поощрении базовых гарантий дохода и доступа к медицинской помощи, а также в содействии осуществлению ряда экономических и социальных прав наиболее обездоленных групп населения.

## II. Минимальные уровни социальной защиты

3. Такие события, как стремительное развитие в конце 1990-х годов инновационных национальных программ по социальной защите в странах Юга<sup>1</sup> и финансово-экономический кризис 2008 года<sup>2</sup>, имели своим следствием постепенное увеличение политической поддержки идеи введения финансируемых государством минимальных уровней социальной защиты. Согласно Рекомендации о минимальных уровнях социальной защиты (Рекомендация МОТ № 202, принятая 14 июня 2012 года), минимальные уровни социальной защиты отражают определенные на национальном уровне наборы гарантий базового социального обеспечения, которые должны предоставлять доступ к основной медико-санитарной помощи и базовому доходу для всех нуждающихся на протяжении жизненного цикла.
4. Возглавляемая МОТ Инициатива о минимальном уровне социальной защиты является политическим ответом на ограниченный охват социального обеспечения во всем мире. Согласно *Всемирному докладу МОТ о социальной защите за 2014/2015 годы*<sup>3</sup>, 73% мирового населения либо не охвачено, либо

<sup>1</sup> Программы "Bolsa Familia" ("Семейные пособия") и "Brasil Sem Miséria" ("Бразилия без нищеты") в Бразилии; "Oportunidades" ("Возможности") в Мексике; "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" ("Программа глобальных отчислений на ребенка в рамках системы социальной защиты") в Аргентине; система социальных выплат в Замбии; Национальная программа гарантированной занятости в сельских районах в Индии; Программа социальной защиты на основе развития производства в Эфиопии; система всеобщего пенсионного обеспечения в Намибии; а также обеспечение всеобщего доступа к базовому медицинскому обслуживанию в Таиланде. См. Доклад Генеральной Ассамблеи Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Филипа Олстона, A/69/297, пункт 16.

<sup>2</sup> См. Bob Deacon, *Global Social Policy in the Making: The Foundation of the Social Protection Floor* (Bristol, United Kingdom, Policy Press, 2013) и Julie L. Drolet, *Social Protection and Social Development: International Initiatives* (Springer, 2014).

<sup>3</sup> *World Social Protection Report 2014/2015: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (2014). Размещено в Интернете по следующему адресу:

только частично охвачено комплексными системами социального обеспечения. В докладе МОТ отмечается, что в 75 странах не проводится программ выплаты семейных пособий и пособий на детей в соответствии с действующим законодательством и что размер глобальных средних расходов на такие программы составляет только 0,4% валового внутреннего продукта (ВВП). Во всем мире пособия в связи с производственной травмой и инвалидностью, по беременности и родам и пенсия по старости также доступны только на очень ограниченной основе.

5. В 2009 году Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций принял Единую инициативу о минимальном уровне социальной защиты Организации Объединенных Наций в качестве одной из девяти совместных инициатив Организации Объединенных Наций с целью преодоления глобальных экономических и финансовых кризисов<sup>4</sup>. В рамках Инициативы о минимальном уровне социальной защиты была создана Консультативная группа по минимальным уровням социальной защиты для активизации глобальной информационно-пропагандистской деятельности и разработки концептуальных политических аспектов данного подхода.

6. В 2011 году Консультативная группа по минимальным уровням социальной защиты опубликовала доклад, озаглавленный "Минимальный уровень социальной защиты в целях достижения справедливой и охватывающей всех глобализации"<sup>5</sup>, который направлен на консолидацию глобальных информационно-пропагандистских мероприятий по вопросам социальной защиты. В 2012 году на 101-й сессии Международной конференции труда правительства, работодатели и трудящиеся из 185 стран единогласно приняли Рекомендацию МОТ № 202. В этой знаменательной рекомендации социальное обеспечение вновь подтверждается в качестве права человека для всех лиц и указываются ориентиры для формирования всеобъемлющих систем социального обеспечения. Кроме того, в 2012 году в итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию ("Рио+20"), озаглавленном "Будущее, которого мы хотим" и принятом Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 66/288, государства подчеркнули "необходимость обеспечения социальной защиты всех членов общества", рекомендовали "осуществлять инициативы, направленные на обеспечение минимального уровня социальной защиты всех граждан" и подтвердили, что политика в области устойчивого развития и искоренения нищеты должна способствовать "соблюдению всех прав человека" (приложение, соответственно пункты 156, 107 и 58).

7. Рекомендация МОТ № 202 содержит предназначенные для государств-членов руководящие указания относительно того, каким образом следует повышать и адаптировать минимальные уровни социальной защиты с учетом национальных условий. В ней указывается, что национальные минимальные

---

[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_245201.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf).

<sup>4</sup> Эта инициатива совместно возглавляется МОТ и Всемирной организацией здравоохранения и осуществляется при поддержке 17 сотрудничающих учреждений, включая учреждения Организации Объединенных Наций, неправительственные организации и международные финансовые учреждения, в частности Всемирный банк.

<sup>5</sup> ILO, Geneva, 2011. Размещено в Интернете по следующему адресу: [www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_165750/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang--en/index.htm).

уровни социальной защиты должны предусматривать по меньшей мере четыре основные гарантии:

- a) доступ по крайней мере к важнейшим медицинским услугам, включая охрану материнства;
- b) гарантированный основной доход на детей, позволяющий обеспечить доступ к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым товарам и услугам;
- c) гарантированный основной доход лиц трудоспособного возраста, не способных получать достаточный доход, в частности в результате болезни, безработицы, беременности и родов и утраты трудоспособности;
- d) гарантированный основной доход лиц пожилого возраста.

8. Хотя конечная цель заключается в создании всеобъемлющих систем социальной защиты, процесс ее достижения может осуществляться постепенно в зависимости от имеющихся в распоряжении государств ресурсов. Страны, вводящие минимальный уровень социальной защиты, должны на основе широкого участия разработать определяемые на национальном уровне стратегии, соблюдая при этом принципы недискриминации, гендерного равенства и социальной интеграции. Опираясь на существующие механизмы социальной защиты, эти стратегии могут предусматривать применение самых различных мер: требующих или не требующих внесения взносов, целевых и универсальных и государственных и частных – в зависимости от социального, экономического и политического контекста конкретной страны.

9. Результаты исследования МОТ и опыт нескольких развивающихся стран свидетельствуют о том, что практически все страны могут позволить себе использовать минимальные уровни социальной защиты и что они будут являться действенным средством борьбы с бедностью<sup>6</sup>.

10. Минимальные уровни социальной защиты отличаются от программ "социальной страховочной сети" или "социальной защиты", которые предусматривают ненакопительные передаточные платежи, предназначенные для обеспечения регулярной, предсказуемой и адресной поддержки бедных и уязвимых людей. В свою очередь цель использования минимальных уровней социальной защиты заключается в обеспечении всестороннего охвата социальной политики путем поощрения развития комплексных стратегий оказания основных социальных услуг и предоставления гарантированного дохода для всех.

11. Программы "социальной защиты" не позволяют обеспечить широкую социальную защиту, а, как правило, являются изолированными программами, которые зачастую носят фрагментированный характер и не координируются в достаточной степени. Подобная фрагментация ставит перед отдельными правообладателями более сложные задачи в плане определения того, кто отвечает за реализацию программы, и может приводить к возникновению пробелов или ошибок в охвате или создавать риски в ходе проведения деятельности в одном секторе, влекущие за собой негативные непредвиденные последствия в другом<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> ILO, "Can Low Income Countries Afford Basic Social Security?", Social Security Policy Briefing Paper 3, 2008. Размещено в Интернете по следующему адресу: [www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf).

<sup>7</sup> Совместный доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете Магдалены Сепульведы Кармоны и независимого эксперта по вопросу о

12. Концепция Инициативы о минимальном уровне социальной защиты основана на общих принципах социальной справедливости и содержит ссылки на Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах с целью реализации прав на социальное обеспечение, достаточный жизненный уровень, здоровье, образование, питание и жилье<sup>8</sup>. Инициатива о минимальном уровне социальной защиты и стандарты в области прав человека дополняют друг друга, поскольку первая предоставляет пространство для политического маневра, а вторые обеспечивают нормативную основу, опираясь на которую государства должны разрабатывать минимальные уровни социальной защиты. Минимальные уровни социальной защиты представляют собой политические обязательства государств, а нормы в области прав человека воплощаются в форме конкретных прав для конкретных правообладателей и, следовательно, конкретных юридических обязательств государств.

### **III. Нормы и принципы в области прав человека и минимальные уровни социальной защиты**

13. Рекомендация № 202 МОТ содержит руководящие принципы, которые должны соблюдаться при формировании минимальных уровней социальной защиты. В ее преамбуле подтверждается, что право на социальное обеспечение является правом человека и важным средством не только для "предотвращения и сокращения масштабов бедности, неравенства, социальной изоляции и социальной незащищенности", но и для "содействия равным возможностям и гендерному и расовому равенству".

14. В преамбуле к Рекомендации № 202 МОТ также прямо упоминается Всеобщая декларация прав человека (статьи 22 и 25) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статьи 9, 11 и 12). Рекомендация содержит ссылки на ряд норм и принципов в области прав человека, таких как всеобщий характер защиты; социальные выплаты, предусмотренные законом; недискриминация, гендерное равенство, реагирование на особые потребности; уважение прав и достоинства лиц, охваченных гарантиями социального обеспечения; постепенное осуществление; транспарентность и подотчетность; средства правовой защиты; а также уважение прав всех работников на ведение коллективных переговоров и свободу ассоциации.

15. Эти принципы основываются на обязательствах государств в области прав человека. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, являющийся авторитетным органом по толкованию закрепленных в Пакте прав и обязательств, в пункте 2 своего замечания общего порядка № 19 (2007 года) о праве на социальное обеспечение (статья 9) (далее – замечание общего порядка № 19) разъяснил, что право на социальное обеспечение охватывает право на доступ к благам без дискриминации в целях обеспечения защиты, в частности, в случае отсутствия трудового дохода из-за болезни, инвалидности, беременности и родов, производственной травмы, безработицы, наступления старости или смерти какого-либо члена семьи, недоступности медицинских услуг ввиду их

---

правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, Катарини де Альбукерке, A/HRC/15/55, пункты 109–112.

<sup>8</sup> ILO, "The right to social protection". Размещено в Интернете по следующему адресу: [www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action;jsessionid=fe733a52c755391a07baca70ac9a28494407ab58cddcee3c990e4d62c2bedd28.e3aTbhuLbNmSe34MchaRah8Tchr0?th.themeId=2566](http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action;jsessionid=fe733a52c755391a07baca70ac9a28494407ab58cddcee3c990e4d62c2bedd28.e3aTbhuLbNmSe34MchaRah8Tchr0?th.themeId=2566).

высокой стоимости или недостаточного размера семейных пособий. Комитет далее подчеркнул, что государства должны обеспечивать социальную защиту всех лиц, гарантируя всеобщий охват и наличие разумных, соразмерных и транспарентных критериев отбора; стоимостную и физическую доступность для бенефициаров; их участие и направление информации о предоставлении льгот (там же, пункты 23–26). Правом на социальное обеспечение должны в равной степени пользоваться мужчины и женщины, как указано в пункте 2 статьи 2 (о недискриминации) и статье 3 (о равном осуществлении экономических, социальных и культурных прав) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

## **A. Обязательство по постепенному осуществлению**

16. Международные договоры по правам человека предусматривают постепенное осуществление экономических, социальных и культурных прав (пункт 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Обязательство по постепенному осуществлению требует от государств-участников не только постоянно улучшать существующие условия, но и запрещать любое преднамеренное принятие мер, ухудшающих их. Существуют веские основания полагать, что регрессивные меры запрещены Пактом<sup>9</sup>, если только заинтересованные государства не в состоянии доказать, что эти меры были приняты после самого тщательного изучения всех альтернатив и что они оправданы с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте<sup>10</sup>. Все должны быть охвачены системой социального обеспечения, особенно люди, принадлежащие к находящимся в неблагоприятном положении и маргинальным группам населения<sup>11</sup>. Каждое государство-участник должно разработать свои собственные меры с учетом своих конкретных обстоятельств, включая его финансовые ресурсы, население, географическое размещение населения и природные ресурсы.

17. Минимальные уровни социальной защиты отражают необходимость постепенного осуществления. Хотя эти базовые гарантии дохода позволяют вести достойную жизнь, каждая страна должна определить круг гарантий социального обеспечения, которые будут охватываться в ее национальном определении<sup>12</sup>. Минимальные уровни социальной защиты должны предусматривать постепенный переход к системам всеобщей базовой социальной защиты для всех с целью обеспечения того, чтобы никто не опускался ниже определенного уровня доходов и чтобы каждый человек имел доступ к базовым общественным услугам, таким как водоснабжение и санитария, здравоохранение и образование<sup>13</sup>.

18. Постепенность осуществления национальных минимальных уровней социальной защиты не должна трактоваться в том смысле, что государствам предоставляется возможность откладывать их реализацию. Сразу после их достижения необходимо предусмотреть осуществление более высоких стандартов защиты в максимальных пределах бюджетно-финансовых и административных

<sup>9</sup> Замечание общего порядка № 19, пункт 42. См. также доклад Верховного комиссара по правам человека о мерах жесткой экономии и экономических, социальных и культурных правах, E/2013/82, пункт 15.

<sup>10</sup> Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете, A/64/279.

<sup>11</sup> Замечание общего порядка № 19, пункт 23.

<sup>12</sup> ИЛО, "Social protection floor" (см. примечание 6 выше) и Рекомендация МОТ № 202.

<sup>13</sup> Там же.

возможностей страны. Цели установления минимальных уровней социальной защиты заключаются в обеспечении достойного существования всех людей.

## **В. Осуществление экономических, социальных и культурных прав на минимально необходимых уровнях**

19. Согласно Пакту, на государствах-участниках лежит минимальное основное обязательство в первоочередном порядке обеспечить осуществление, хотя бы на минимальном уровне, всех экономических, социальных и культурных прав, включая право на социальное обеспечение. Содержание Замечания общего порядка № 19 содействует пониманию того, что на всех государствах лежит минимальное основное обязательство предоставить некоторую форму базового социального обеспечения. Это их непосредственная обязанность. Таким образом, не допускается постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав на минимально необходимых уровнях<sup>14</sup>.

20. Для того чтобы государство-участник могло мотивировать свою неспособность выполнить хотя бы минимальные основные обязательства нехваткой наличных ресурсов, оно должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства<sup>15</sup>.

21. Минимальные уровни социальной защиты можно рассматривать в качестве важных средств выполнения этого "минимального" обязательства. И напротив, они никогда не должны рассматриваться в качестве предельных уровней социальной защиты. По мнению МОТ, минимальный уровень социальной защиты является частью двумерной стратегии расширения схем социального обеспечения, включающей в себя базовый набор социальных гарантий для всех (горизонтальная составляющая) и такой аспект, как постепенное осуществление более высоких стандартов (вертикальная составляющая)<sup>16</sup>.

22. Минимальное основное содержание права на социальное обеспечение получило свое дальнейшее развитие. В своем замечании общего порядка № 19 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что

<sup>14</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990 года) о природе обязательств государств-участников, пункт 10. "Комитет полагает, что на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. Так, например, государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм образования, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом".

<sup>15</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3, пункт 12; № 12 (1999 год) о праве на достаточное питание (статья 11), пункт 28; и № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12), пункт 18.

<sup>16</sup> См. ILO, *Social Security for All: Building social protection floors and comprehensive social security systems. The strategy of the International Labour Organization* (Geneva, 2012), pp. 3–7 (размещено в Интернете по следующему адресу: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_sec\\_soc\\_34188.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_sec_soc_34188.pdf)) и Social Protection Floor Advisory Group, *Social Protection Floor*, p. xxiii.



осуществление права на социальное обеспечение предполагает, что государства должны обеспечить, чтобы пособия являлись адекватными по размерам и продолжительности и предоставлялись в соответствии с положениями принципов соблюдения прав человека, таких как уважение человеческого достоинства и недискриминация<sup>17</sup>. Это соображение требует того, чтобы программы социальной защиты не стигматизировали получателей помощи и не допускали унижительного обращения на всех этапах их осуществления<sup>18</sup>. Эти положения также являются важными принципами осуществления минимальных уровней социальной защиты. В ходе осуществления Рекомендации МОТ № 202 государства должны обеспечивать адекватность пособий (пункт 3 с)). Размер пособий должен устанавливаться в законодательном порядке и регулярно пересматриваться (пункт 3 с) и пункт 8 с)). Кроме того, в этой рекомендации прямо указывается, что в ходе формирования минимальных уровней социальной защиты государства должны обеспечивать "уважение прав и достоинства лиц, охваченных социальными гарантиями" (пункт 3 f)).

23. Минимальное основное содержание прав, указываемое в Пакте и подкрепленное дополнительными разъяснениями органов по правам человека, может также оказаться полезным при определении размера национальных минимальных уровней социальной защиты<sup>19</sup>. Минимальные уровни социальной защиты могут играть важную роль в обеспечении минимального основного содержания прав на социальное обеспечение и здоровье, а также – посредством гарантирования базового дохода по линии социального обеспечения – других экономических и социальных прав, таких как право на питание, жилище и воду.

<sup>17</sup> Замечание общего порядка № 19, пункт 22.

<sup>18</sup> См. Magdalena Sepúlveda Carmona, "From Undeserving Poor to Rights Holder: A Human Rights Perspective on Social Protection Systems", Development Pathways, Working Paper No. 1 (Banbury, United Kingdom, 2014).

<sup>19</sup> Как, например, указывается в замечании общего порядка № 14 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) подразумевает возложение на государства целого набора основных обязательств, включая такие как: "а) обеспечение права доступа к объектам, товарам и услугам в области здравоохранения на недискриминационной основе, в особенности для уязвимых и социально отчужденных групп; б) обеспечение доступа к минимальному базовому питанию, являющемуся адекватным с точки зрения питательной ценности и безопасным, с целью обеспечения каждому человеку свободы от голода; с) обеспечение доступа к базовому жилью и санитарно-гигиеническим услугам и адекватное снабжение безопасной питьевой водой; д) обеспечение основными медикаментами, периодически определяемыми в Программе действий ВОЗ по основным медикаментам; е) обеспечение справедливого распределения всех объектов, товаров и услуг здравоохранения; ф) принятие на основе имеющихся эпидемиологических данных и осуществление общенациональной государственной стратегии по охране здоровья и плана действий, учитывающих потребности в сфере здравоохранения всего населения; эти стратегии и план действий должны быть разработаны и должны периодически пересматриваться при соблюдении принципа участия населения и принципа транспарентности; они должны предусматривать методы, такие, как право на информацию о показателях и ориентирах в области здравоохранения, на основе которых можно пристально следить за достигнутым прогрессом; в рамках процедуры разработки стратегии и плана действий, а также определения их содержания следует уделять особое внимание всем уязвимым или социально отчужденным группам."

### С. Принципы транспарентности, участия и подотчетности

24. В своем замечании общего порядка № 19 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал основывать национальные программы и планы действий по вопросам социального обеспечения на принципах транспарентности и гарантировать участие бенефициаров в управлении программами социальной защиты<sup>20</sup>. Аналогичным образом Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека отметила, что транспарентность должна быть основным элементом всех аспектов программ социальной защиты, включая методы и критерии отбора, размер пособий, а также жалобы и механизмы правовой защиты<sup>21</sup>. Кроме того, Специальный докладчик указала, что гражданское общество должно участвовать в разработке, осуществлении и мониторинге программ социальной защиты<sup>22</sup>.

25. В соответствии с нормами международного права прав человека доступ к информации является правом самим по себе и необходимым условием для обеспечения участия в государственных делах и подотчетности<sup>23</sup>. Соответственно органы по правам человека отметили, что системы социального обеспечения должны обеспечивать уважение права отдельных лиц и организаций искать, получать и передавать ясным и транспарентным образом информацию, касающуюся всех имеющихся в наличии возможностей социального обеспечения<sup>24</sup>.

26. В Рекомендации МОТ № 202 содержатся прямые ссылки на прозрачный, подотчетный и рациональный характер ведения финансовых дел (пункт 3 j)) и указывается ряд важных элементов в этом отношении. Например, при разработке и осуществлении национальных стратегий социального обеспечения государства должны повышать информированность о стратегиях и проводить информационные программы (пункт 14 f)). В Рекомендации МОТ № 202 также указывается на необходимость разработки и осуществления национальных стратегий социального обеспечения на основе национальных консультаций и действенного социального диалога и участия (пункт 13). В других документах МОТ также подчеркивается важность участия<sup>25</sup>.

27. Эти положения согласуются с рекомендациями Комитета по экономическим, социальным и культурным правам относительно того, что участие должно быть неотъемлемой частью любой политики или программ, касающихся социального обеспечения<sup>26</sup>. Участие не только способствует реальному достижению

<sup>20</sup> См. замечание общего порядка № 19, пункты 70 и 26.

<sup>21</sup> Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека оценила практические последствия применения этих принципов в ряде докладов, содержащих пояснительную информацию о технических требованиях, которым должны соответствовать системы социальной защиты. См., например, A/65/259, пункты 88–93.

<sup>22</sup> См., например, доклады Специального докладчика по вопросу о правах человека и крайней нищете, A/HRC/11/9, стр. 8–12; A/64/279, стр. 16–22; A/HRC/14/31, стр. 14–26; и A/HRC/17/34, стр. 6–15.

<sup>23</sup> См., например, Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 19; Африканскую хартию прав человека и народов, статья 9; Американскую конвенцию о правах человека, статья 13; и Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, статья 10.

<sup>24</sup> Замечание общего порядка № 19, пункт 26. См. также A/HRC/11/9, стр. 10–24; и A/HRC/14/31, стр. 14–26.

<sup>25</sup> В статьях 71 и 72 Конвенции МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения (1952 года) изложены аналогичные требования.

<sup>26</sup> Замечание общего порядка № 19, пункт 69.

и устойчивости национальных минимальных уровней социальной защиты, но и обеспечивает соблюдение прав бенефициаров. Например, успешная реализация программы всеобщего медицинского страхования в Таиланде объясняется, в частности, тем, что гражданское общество и социальные движения играли важнейшая роль в ее формулировании и разработке<sup>27</sup>.

28. Как указывается в Рекомендации МОТ № 202, национальные минимальные уровни социальной защиты должны также предусматривать установление "объективных, прозрачных, эффективных, простых в применении, быстрых, доступных и недорогостоящих процедур подачи и рассмотрения жалоб и апелляций". В рекомендации подчеркивается, что такие процедуры должны быть бесплатными для заявителя (пункт 7). Эти соображения соответствуют положениям Замечания общего порядка № 19, в котором Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что все жертвы нарушений права на социальное обеспечение должны иметь право на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию или гарантии неповторения. Национальные уполномоченные, комиссии по правам человека и аналогичные национальные правозащитные учреждения должны играть соответствующую роль в устранении нарушений этого права (пункты 77–81).

#### **D. Равенство между мужчинами и женщинами**

29. В своем замечании общего порядка № 19 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что государства-участники должны обеспечить, чтобы гарантии социальной защиты не укрепляли традиционные гендерные стереотипы, а поощряли поведение, которое содействует установлению равенства между мужчинами и женщинами (пункт 32)<sup>28</sup>. Программы социального обеспечения должны быть направлены на решение проблем дисбаланса сил и многочисленных форм дискриминации, которой подвергаются женщины, и удовлетворения конкретных потребностей женщин на протяжении всей их жизни: в подростковом возрасте, зрелости и старости<sup>29</sup>.

30. В преамбуле Рекомендации МОТ № 202 признается, что социальное обеспечение является важным средством для поощрения гендерного равенства. В ней подчеркивается, что в ходе осуществления рекомендации государства должны применять принцип обеспечения гендерного равенства и реагировать на особые потребности женщин (пункт 3 d)). В ней также указывается на важнейшую роль данных в разбивке по гендерному признаку в эффективном мониторинге соблюдения минимальных уровней (пункты 19 и 21). Кроме того, ряд базовых гарантий, которые должны обеспечить национальные минимальные уровни социальной защиты, например такие как охрана материнства, уход за детьми и пособия по беременности и родам (пункты 5 a), b) и c)), направлены, в частности, на достижение гендерного равенства и осуществление женщинами своих прав.

<sup>27</sup> ILO, "Fiscal Space and the Extension of Social Protection", Extension of Social Security Working Paper 33 (Geneva, 2012), p. 154.

<sup>28</sup> Там же, пункт 32.

<sup>29</sup> См., например, A/HRC/11/9, стр. 22–24, и A/65/259, стр. 14–19. См. также Sepúlveda, M. and Nyst, C., *The Human Rights Approach to Social Protection* (Ministry of Foreign Affairs of Finland, Erweko Oy, 2012), pp. 32–33.

31. Многие программы социальной защиты конкретно ориентированы на женщин в домохозяйствах или домохозяйства, возглавляемые женщинами<sup>30</sup>, поскольку хорошо известно, что включение женщин в особую категорию получателей социальных пособий позволяет значительно улучшить образование, здоровье и питание детей<sup>31</sup>. Тем не менее ориентация социальной защиты только на женщин не позволяет искоренить причины гендерного неравенства<sup>32</sup>. В диапазоне от дискриминационного законодательства до устойчивых дискриминационных социальных норм можно обнаружить многочисленные коренные причины, которые не позволяют женщинам пользоваться преимуществами, связанными с мерами социальной защиты, или получать доступ к социальным услугам наравне с мужчинами. Если различия между мужчинами и женщинами не принимаются во внимание в ходе разработки, реализации и оценки мер социальной защиты, может возникнуть серьезная опасность того, что эти меры приведут к такому нежелательному эффекту, как усиление неравенства.

32. Необходимость выполнять неоплачиваемую работу по уходу нередко заставляет женщин искать работу в неформальном секторе экономики с неустойчивым статусом занятости, без доступа к льготам по социальному страхованию, таким как оплачиваемый отпуск по беременности и родам, пособия по безработице или пенсии, и нередко в сочетании с небезопасными и вредными условиями труда<sup>33</sup>. Даже в тех случаях, когда женщинам удается сочетать неоплачиваемую работу по уходу с работой в формальном секторе экономики, они, по всей видимости, выплачивают более низкие взносы на социальное страхование, чем мужчины, с учетом того, они получают более низкую заработную плату и имеют "перерывы" в трудовом стаже, поскольку они вынуждены заниматься воспитанием детей или другой неоплачиваемой работой по уходу.

33. Несправедливое распределение, интенсивность и отсутствие признания и поддержки неоплачиваемой работы по уходу подрывает достоинство и независимость женщин, осуществляющих уход за близкими, и препятствует им пользоваться некоторыми правами человека, включая гражданские, экономические, политические, социальные и культурные права, на равной с мужчинами основе<sup>34</sup>. Например, неоплачиваемая работа по уходу имеет негативные последствия для осуществления прав женщин и девочек на образование, труд, социальное обеспечение и участие, а также на отдых и досуг. Систематически несправедливое распределение работы по уходу и по дому между женщинами и мужчинами

<sup>30</sup> Например, в рамках бразильской программы "Bolsa Familia" ("Семейные пособия") 94% получателей пособий составляют женщины: Rebecca Holmes, Nicola Jones, Rosana Vargas and Fabio Veras Soares, "Cash Transfers and Gendered Risks and Vulnerabilities: Lessons from Latin America," International Policy Centre for Inclusive Growth Research Brief No. 16 (2010), p. 2.

<sup>31</sup> См. Nicola Jones, Rebecca Holmes and Jessica Espey, *Gender and the MDGs*, Briefing Paper No. 42 (London, Overseas Development Institute, 2008).

<sup>32</sup> См. Sarojini Ganju Thakur, Catherine Arnold and Tina Johnson, *Gender and Social Protection*, Paper No. 167 (Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009). Размещено в Интернете по следующему адресу: [www.oecd.org/dataoecd/26/34/43280899.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/26/34/43280899.pdf) (ссылка проверена в декабре 2014 года). См. также M. Davies, *DFID Social transfers Evaluation Summary Report*, Research Report No. 60 (Sussex, Institute for Development Studies, 2009).

<sup>33</sup> См. ILO, *Women, Gender and the Informal Economy: An Assessment of ILO Research and Suggested Ways Forward* (2008).

<sup>34</sup> См. доклад бывшего Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Магдалены Сепульведы Кармоны о неоплачиваемой работе по уходу и осуществлении прав, A/68/293.

также вызывает озабоченность с точки зрения осуществления права на равенство и недискриминацию и обязательств государств в этой области.

34. Договоры по правам человека обязывают государства-участников принимать меры для обеспечения того, чтобы неоплачиваемая работа по уходу не препятствовала женщинам в равной мере пользоваться правом на социальное обеспечение<sup>35</sup>. Таким образом, программы социального страхования и социальной помощи должны учитывать возлагаемое на женщин неравное бремя неоплачиваемой работы по уходу<sup>36</sup>. Например, государства должны ввести в действие схемы социального страхования, учитывающие различные факторы, включая такой аспект, как периоды вскармливания ребенка, которые мешают женщинам вносить равные взносы в такие программы.

35. Согласно положениям права в области прав человека, государства-участники должны обеспечить, чтобы женщины и мужчины имели равные права на семейные пособия<sup>37</sup>. Всем женщинам, в том числе тем, кто работает в неформальном секторе экономики, должны предоставляться оплачиваемый отпуск и пособия по беременности и родам в течение достаточного периода времени, и государства должны принимать меры в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов для обеспечения того, чтобы системы социального обеспечения охватывали лиц, работающих в неформальной экономике<sup>38</sup>. По данным МОТ, только 28% работающих женщин во всем мире получают пособия по беременности и родам<sup>39</sup>. В Рекомендации МОТ № 202 содержатся прямые ссылки на пособия по беременности и родам, которые имеют жизненно важное значение не только для поощрения равенства в сфере труда и занятий, но и в обеспечении безопасности доходов для беременных женщин и матерей новорожденных детей и их семей, а также для эффективного доступа к высококачественным услугам по охране материнского здоровья. Если не будет обеспечиваться охрана материнства, то право женщин на здоровье и здоровье новорожденных будет поставлено под угрозу, поскольку женщины будут вынуждены работать до последних дней своей беременности и возобновлять работу сразу после родов.

#### **IV. Минимальные уровни социальной защиты и маргинальные группы**

36. Хотя все люди должны будут постепенно охватываться системами социального обеспечения, положения права в области прав человека предусматри-

<sup>35</sup> См. статью 3 Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин о принципе равенства мужчин и женщин, статью 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах о праве на достаточный жизненный уровень, статью 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин о праве на работу и равных возможностях, статью 10 этой Конвенции о праве женщин на образование, статью 12 этой Конвенции о праве женщин на здоровье, статью 13 этой Конвенции о праве женщин участвовать в мероприятиях, связанных с отдыхом, занятиях спортом и во всех областях культурной жизни.

<sup>36</sup> См., например, A/68/293, пункты 48–53.

<sup>37</sup> См., например, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 13 а).

<sup>38</sup> См., например, замечание общего порядка № 19, пункты 18, 19 и 34, и A/68/293, пункт 53.

<sup>39</sup> ILO, *World Social Protection Report*, p. 60.

вают необходимость уделения приоритетного внимания группам населения, находящимся в наиболее неблагоприятном и маргинальном положении<sup>40</sup>. Органы по правам человека неоднократно призывали распространить сферу действия гарантий социального обеспечения на уязвимые и находящиеся в неблагоприятном положении группы населения, такие как дети-сироты и дети, имеющие связи с улицей<sup>41</sup>, жертвы торговли людьми<sup>42</sup>, меньшинства<sup>43</sup> и внутренне перемещенные лица<sup>44</sup>. Соответственно, цель использования минимальных уровней социальной защиты заключается в обеспечении гарантий получения дохода и доступа к базовым услугам на протяжении всего жизненного цикла с уделением особого внимания наиболее уязвимым и обездоленным группам населения<sup>45</sup>.

## A. Дети

37. Согласно положениям Конвенции о правах ребенка, государства-участники должны поощрять и защищать все права детей, включая их экономические, социальные и культурные права, в том числе право на социальное обеспечение (статья 26) и право на достаточный жизненный уровень (статья 27). Национальный минимальный уровень социальной защиты должен обеспечить гарантии базового дохода для детей с тем, чтобы предоставить доступ к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым товарам и услугам<sup>46</sup>.

38. Чтобы максимально увеличить воздействие на процесс осуществления прав, политика социальной защиты должна учитывать интересы ребенка: устранять индивидуальные социальные проблемы, риски и уязвимости, в окружении которых дети могут рождаться или с которыми они могут сталкиваться позже в детстве из-за внешних обстоятельств<sup>47</sup>. Социальная защита с учетом интересов детей также подразумевает охват особо уязвимых групп детей, включая детей-сирот, детей, пострадавших от ВИЧ/СПИДа, детей-инвалидов, детей-мигрантов, детей из числа маргинализированных этнических меньшинств, коренных народов и других экономически и социально исключенных групп<sup>48</sup>.

39. Денежные переводы, направляемые семьям с маленькими детьми, нередко способствуют реализации права детей на здоровье путем расширения масштабов кампаний по иммунизации, проведения регулярных медицинских ос-

<sup>40</sup> Замечание общего порядка № 19, пункт 23, и Руководящие принципы по проблеме крайней бедности и прав человека, принятые Советом по правам человека в его резолюции 21/11.

<sup>41</sup> См., например, Комитет по правам ребенка, заключительные замечания по Андорре, CRC/C/AND/CO/2.

<sup>42</sup> См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания по Боснии и Герцоговине, E/C.12/BIH/CO/2.

<sup>43</sup> См., например, доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств Гей МакДугалл о ее миссии в Руанду, A/HRC/19/56/Add.1.

<sup>44</sup> См., например, доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Вальтера Келина о его миссии в Боснию и Герцоговину, E/CN.4/2006/71/Add.4.

<sup>45</sup> Рекомендация МОТ № 202, пункт 4.

<sup>46</sup> Там же, пункт 5 b).

<sup>47</sup> См. Department for International Development, United Kingdom, HelpAge International, Hope and Homes for Children, Institute of Development Studies, ILO, Overseas Development Institute, Save the Children UK, United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Development Programme (UNDP) and the World Bank, *Advancing Child-Sensitive Social Protection* (2009).

<sup>48</sup> См., например, CRC/C/AND/CO/2 and A/HRC/11/9, пункты 73–83.

мотров и снижения риска детской смертности. Как показывают оценки, проведенные в рамках перуанской сети "Хунтос", проведение программы денежных переводов, направляемых при условии посещения врачей в дородовой и послеродовой период, привело к увеличению примерно на 65% таких посещений в медицинских клиниках и уменьшению числа домашних родов в районах, в которых были зарегистрированы высокие уровни материнской смертности<sup>49</sup>. Аналогичным образом продовольственная помощь может быть ценным компонентом более широкого подхода к деятельности по обеспечению права на питание<sup>50</sup>. По всей видимости, пенсии по старости также оказывают положительное воздействие на жизнь детей<sup>51</sup>. Было также зафиксировано определенное положительное воздействие на осуществление права на образование. Например, данные, собранные Всемирным банком, свидетельствуют о том, что обусловленные денежные пособия оказали позитивное воздействие на охват школьным образованием и посещаемость и иногда позволяли сокращать гендерный разрыв среди учащихся школ<sup>52</sup>. Гарантии социальной защиты могут также иметь такие последствия, как предотвращение и сокращение числа случаев использования детского труда<sup>53</sup>. Данные по Латинской Америке указывают на то, что расширение доступа к пособиям по безработице и инвалидности непосредственно уменьшает масштабы распространенности детского труда<sup>54</sup>.

## В. Пожилые

40. Необходимость обеспечения надежного источника дохода в пожилом возрасте была признана в качестве основополагающего права человека по Всеобщей декларации прав человека в 1948 году (статьи 22 и 25). В своем замечании общего порядка № 19 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам прямо отметил, что для обеспечения пенсий по старости государства не могут полагаться исключительно на накопительные системы, поскольку многие люди работают в неформальном секторе экономики в качестве лиц, на которых лежат обязанности по бесплатному уходу, или не в состоянии выплачивать взносы в размере, необходимом для получения социальных пособий. Поэтому государства должны рассмотреть вопрос о создании ненакопительной пенсионной системы (пункт 15). Государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах должны в пределах имеющихся ресурсов предоставлять не требующие предварительных взносов пособия по старости с целью оказания помощи, по меньшей мере, всем пожилым лицам, которые по достижении пенсионного возраста не пользуются правом на получение пенсии по линии социального страхования.

<sup>49</sup> Armando Barrientos and Miguel Niño-Zarazúa, *The effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium* (ILO, Geneva, 2010), p. 9.

<sup>50</sup> См. Armando Barrientos, Rebecca Holmes and James Scott, *Social Assistance in Developing Countries Database* (Manchester, Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester, and the Overseas Development Institute, 2006).

<sup>51</sup> Mark Gorman, *Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (London, HelpAge International, 2004), p. 32.

<sup>52</sup> Ariel Fiszbein and Norber Schady, "Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty", World Bank Policy Research Report No. 47603 (2009), chap. V.

<sup>53</sup> См. ILO, *World Report on Child Labour: Economic vulnerability, social protection and the fight against child labour* (Geneva, 2013).

<sup>54</sup> F.C. Rosati, A. Cigno and Z. Tzannatos, "Child Labor Handbook", Social Protection Discussion Paper No. 0206 (Washington, D.C., World Bank, 2002).

41. Согласно положениям Рекомендации МОТ № 202, национальные минимальные уровни социальной защиты должны в контексте своих минимальных компонентов обеспечить, по крайней мере, основной гарантированный доход для лиц пожилого возраста (пункт 5 d)). Таким образом, соблюдение национальных минимальных уровней социальной защиты может оказать помощь в сокращении уязвимости лиц пожилого возраста и, тем самым, позволить им пользоваться своими правами.

42. Не имея гарантированного дохода, лица пожилого возраста, особенно пожилые женщины, подвергаются повышенному риску нарушения их прав. Поскольку доля пожилых женщин превышает долю пожилых мужчин, наиболее благоприятным вариантом действий могло бы стать создание универсальных пенсионных систем, учитывающих гендерную проблематику. Дискриминация по признаку пола может ограничивать возможности женщин влиять на процессы принятия решений и, как следствие, исключать их из числа получателей целевых пенсий. В рамках универсальных систем мужчины и женщины получают тот же уровень льгот независимо от их трудового стажа в формальном секторе экономики и, тем самым, признается вклад, вносимый женщинами в контексте неоплачиваемой работы, например работы по уходу. В развивающихся странах выплата универсальных пенсий может стать единственным средством, с помощью которого большинство женщин смогут гарантировать свой доход в старости.

43. Обеспечение основного гарантированного дохода в старости тесно связано с программами осуществления права на наивысший достижимый уровень здоровья пожилых людей<sup>55</sup>. Размер расходов на медицинские услуги и лекарства может составлять три четверти доходов представителей беднейших групп населения<sup>56</sup>. В этих обстоятельствах положительное влияние гарантий социальной защиты на уровень жизни пожилых людей может быть сведено на нет издержками, связанными с медицинским обслуживанием<sup>57</sup>. По этой причине необходима координация между программами, направленными на обеспечение основного гарантированного дохода, и программами, направленными на реализацию права на здоровье.

### **С. Инвалиды**

44. Принцип недискриминации, закрепленный в международном праве прав человека, обязывает государства обеспечить, чтобы инвалиды пользовались своими правами на равной основе с другими лицами, в том числе правами на социальное обеспечение и достаточный жизненный уровень. Конвенция о правах инвалидов требует от государств-участников обеспечить доступ инвалидов к программам социальной защиты и сокращения масштабов нищеты и право

<sup>55</sup> См., например, тематическое исследование об осуществлении права пожилых людей на здоровье, подготовленное Специальным докладчиком по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья Анандом Гровером, A/HRC/18/37.

<sup>56</sup> См. J. Randel et al. (eds.), *The Ageing and Development Report: Poverty, independence and the world's older people* (HelpAge International, 1999).

<sup>57</sup> A/HRC/14/31, пункты 90–94.



тех, кто живет в нищете, и их семей на доступ к помощи со стороны государства с целью покрытия связанных с инвалидностью расходов (статья 28)<sup>58</sup>.

45. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам уточнил содержание права на социальное обеспечение в отношении инвалидов. Он отметил, что государства должны обеспечить поддержание надлежащих доходов инвалидов, которые в силу нетрудоспособности или по причинам, связанным с нетрудоспособностью, утратили возможность зарабатывать средства к существованию или размер заработка которых уменьшился, или которые не имеют возможности найти работу<sup>59</sup>. Он отметил, что такая поддержка должна учитывать особые потребности в помощи, связанные с инвалидностью, и также охватывать лиц, нередко женщин, которые взяли на себя заботу об инвалидах<sup>60</sup>.

46. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отметил, что государства-участники должны принимать специальные меры для обеспечения того, чтобы женщины-инвалиды имели равный доступ к услугам здравоохранения и социального обеспечения<sup>61</sup>. Органы по правам человека далее призвали государства проводить изыскания и исследования для определения положения и конкретных потребностей женщин-инвалидов в целях разработки и принятия стратегий социальной защиты для поощрения их самостоятельности и всестороннего участия в жизни общества и борьбы с насилием в отношении женщин<sup>62</sup>.

47. Национальные минимальные уровни социальной защиты, направленные на вовлечение и участие инвалидов, могли бы сыграть важную роль в оказании содействия государствам в выполнении их обязательств в отношении прав инвалидов. В 87 странах не связанные с выплатой взносов пособия, предоставляемые инвалидам, позволяют им иметь минимальный уровень гарантированного дохода<sup>63</sup>.

## D. Работники неформального сектора

48. Лица, работающие в неформальном секторе экономики, нередко не охватываются системами социальной защиты, и в этом положении, как отмечалось выше, оказываются, в частности, женщины. По сложившейся традиции государства отдают приоритет созданию накопительных систем с целью достижения всеобщего охвата формального сектора экономики.

49. Договорные органы по правам человека призвали государства-участники принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы работники неформального сектора могли осуществлять свои трудовые права и право на социаль-

<sup>58</sup> Региональные договоры, такие как Африканская хартия прав человека и народов (статья 18, пункт 4) и Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека, касающийся экономических, социальных и культурных прав (статья 18), содержат конкретные положения, касающиеся прав инвалидов.

<sup>59</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 5 (1994 год) о лицах с какой-либо формой инвалидности, пункт 28.

<sup>60</sup> Там же, пункт 28.

<sup>61</sup> Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 18 (1991 год) о женщинах-инвалидах.

<sup>62</sup> См., например, Комитет по правам инвалидов, заключительные замечания по Тунису, CRPD/C/TUN/CO/1, и Испании, CRPD/C/ESP/CO/1.

<sup>63</sup> ILO, *World Social Protection Report*, p. xxiii.

ное обеспечение без какой-либо дискриминации<sup>64</sup>. Обязательство распространить сферу действия систем социального обеспечения на работников неформального сектора соответствует целям Рекомендации МОТ № 202. Системы социального обеспечения и их компоненты должны быть универсальными и основываться на принципах социальной солидарности, направленной на социальную интеграцию населения, включая лиц, работающих в неформальном секторе экономики<sup>65</sup>.

## Е. Неграждане

50. В соответствии с положениями международного права прав человека государства должны постепенно обеспечить все экономические, социальные и культурные права, включая право на социальное обеспечение, для всех лиц, находящихся на их территории, предоставляя особую защиту для обездоленных и уязвимых лиц и групп<sup>66</sup>. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей регламентирует права трудящихся-мигрантов и членов их семей, включая право на социальное обеспечение (статья 27), здоровье (статья 28) и образование (статья 30). Трудящиеся-мигранты также пользуются всеми правами, предусмотренными в других договорах по правам человека. Эти обязательства распространяются на зарегистрированных и незарегистрированных мигрантов, беженцев и просителей убежища<sup>67</sup>.

51. Беженцы и просители убежища нуждаются в защите<sup>68</sup>. Кроме того, государства – участники Конвенции о статусе беженцев должны, за некоторыми исключениями, предоставлять беженцам такие же условия, что и гражданам, в отношении гарантий социального обеспечения (статья 24). В своем замечании общего порядка № 14 (2000 года) о праве на здоровье Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что государства должны предоставлять равный доступ всем, в том числе лицам, просящим убежища, и нелегальным мигрантам, к профилактическим, лечебным и паллиативным услугам здравоохранения (пункт 34).

52. На национальном уровне были приняты важные прецедентные решения о предоставлении гарантий социального обеспечения негражданам. Например, Конституционный суд Южной Африки и Федеральный конституционный суд

<sup>64</sup> См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания по Парагваю, E/C.12/PRY/CO/3; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, заключительные замечания по Боснии и Герцеговине, CEDAW/C/BIH/CO/4-5, и по Джибути, CEDAW/C/DJI/CO/1-3. В Руководящих принципах по вопросу о крайней бедности и правах человека содержится четкий призыв к государствам "принимать конкретные меры для обеспечения доступа живущих в бедности лиц, в частности женщин и тех, кто трудится в неформальном секторе экономики, к благам социального обеспечения, включая социальные пенсии, которые были бы достаточными для поддержания достаточного жизненного уровня, а также доступа к услугам здравоохранения для них и их семей" (принцип 86 с)).

<sup>65</sup> См. ILO, *Social Security for All*, p. 4.

<sup>66</sup> Замечание общего порядка № 19, пункт 31.

<sup>67</sup> См., например, доклад Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья Ананда Гровера о праве трудящихся-мигрантов на здоровье, A/HRC/23/41.

<sup>68</sup> См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания по Германии, E/1999/22, пункты 316 и 327; по Швеции, E/1996/22, пункт 137; и по Дании, E/2000/22, пункты 99 and 105.

Германии подчеркнули, что принцип недискриминации применяется в контексте осуществления мигрантами и просителями убежища права на социальное обеспечение<sup>69</sup>. В ходе толкования Европейской социальной хартии Европейский комитет по социальным правам неоднократно указывал на национальную практику лишения неграждан, в особенности на основе критериев длительности проживания в стране и засчитываемого трудового стажа, прав на социальное обеспечение и социальную помощь<sup>70</sup>.

53. В Рекомендации МОТ № 202 указывается, что в соответствии со своими существующими международными обязательствами государства должны предоставить основные гарантии социального обеспечения по крайней мере всем жителям страны и детям (пункт 6). Ссылка на "существующие международные обязательства" имеет важнейшее значение, поскольку государства-участники договоров по правам человека, таких как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о правах ребенка или Конвенция о правах инвалидов, обязаны распространять сферу действия минимального уровня социальной защиты без какого бы то ни было различия на любое лицо, находящееся на их территории или под их юрисдикцией. Любые различия в обращении между законно признанными резидентами и другими лицами должны соответствовать принципу недискриминации (например, пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Таким образом, если государство стремится проводить различия между легальными резидентами и другими лицами в контексте осуществления права на социальное обеспечение, то такая дифференциация должна быть разумной, пропорциональной, объективной и отвечать законной цели<sup>71</sup>.

## V. Выводы

54. Минимальные уровни социальной защиты могут в значительной степени содействовать осуществлению ряда экономических и социальных прав, включая права на социальное обеспечение, здоровье, питание, жилье, образование и воду, в соответствии с обязательствами государств по международному праву прав человека. Как указывается выше, при использовании в качестве минимальных, а не предельных уровней для защиты, минимальные уровни социальной защиты могут в значительной степени способствовать установлению гендерного равенства и реализации минимальных основных уровней пользования правами на социальное обеспечение, питание, здоровье и образование, особенно для маргинальных групп населения.

55. **Нормы в области прав человека и минимальные уровни социальной защиты дополняют друг друга. Успешная реализация минимальных уров-**

<sup>69</sup> См. *Khosa and Others v. Minister of Social Development and Mahlaule and another v. Minister of Social Development*, 2004 (6) BCLR 569 (CC), and German Federal Constitutional Court, Press Office, "Provisions governing cash benefits provided for in the Asylum Seekers Benefits Act held unconstitutional", press release No. 56/2012 of 18 July 2012.

<sup>70</sup> Выводы о применении Люксембургом положений Европейской социальной хартии, в частности пункта 4 статьи 13.

<sup>71</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20 (2009 год) о недискриминации экономических, социальных и культурных прав (пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

ней социальной защиты в плане обеспечения гендерного равенства, соблюдения минимальных экономических, социальных и культурных прав и защиты маргинальных групп населения, таких как дети, пожилые люди, инвалиды, работники неформального сектора и неграждане, будет зависеть от того, разработаны ли они в соответствии со стандартами и принципами в области прав человека и осуществляются ли они на их основе.

56. Инициатива о минимальном уровне социальной защиты определяет соответствующие ориентиры для политики, направленной на осуществление ряда обязательств в области прав человека, включая реализацию всеобъемлющих систем социального обеспечения. Поэтому Генеральный секретарь призывает государства рассмотреть вопрос о создании всеобъемлющих систем социальной защиты и об определении минимальных уровней социальной защиты, которые будут способствовать осуществлению и реализации прав человека на национальном уровне.

---