

Изложение фактов №

39



Международная
организация
труда



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

A close-up photograph of a woman and a young child, both smiling warmly. The image is tinted with a greenish-yellow color. The woman is on the left, looking towards the child on the right. The child is looking directly at the camera.

Право на социальное обеспечение



Международная
организация
труда



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Нью-Йорк и Женева, 2026 год

Право на социальное обеспечение

© 2026 Организация Объединенных Наций и Международная организация труда (МОТ)

Настоящая публикация издана совместно Организацией Объединенных Наций (от имени Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)) и Международной организацией труда (МОТ).

Настоящая публикация имеется для открытого доступа при условии соблюдения лицензии Творческого сообщества межправительственных организаций, доступной по адресу <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/deed.ru>.

Издатели должны удалить оригинальные эмблемы из своего издания и создать новый дизайн обложки.

Фотокопирование и воспроизведение выдержек разрешены при надлежащем указании источника.

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей, или относительно делимитации их границ.

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

ISSN: 1014-5575/eISSN: 2789-7222

Выражение признательности за иллюстрацию на обложке: Фотография ООН/Эскиндер Дебебе.

Содержание

Введение	6
I. Что такое право на социальное обеспечение?	9
A. Определение.....	9
B. Право на социальное обеспечение в соответствии с международным правом	10
1. Признание права на социальное обеспечение в международных и региональных документах по правам человека	10
2. Международные стандарты в области социального обеспечения, принятые Международной организацией труда	12
C. Ключевые элементы права на социальное обеспечение	15
1. Законодательная и политическая основа	15
2. Программы социального обеспечения	15
3. Социальные риски или непредвиденные обстоятельства	17
a. Медицинское обслуживание	17
b. Болезни	18
c. Старость	19
d. Безработица	21
e. Производственные травмы и профессиональные заболевания	22
f. Поддержка семьи и детей	23
g. Материнство	23
h. Инвалидность	24
i. Иждивенцы, пережившие кормильца, включая сирот	25
4. Элементы права на социальное обеспечение	26
a. Наличие	26
b. Адекватность	26
c. Доступность	28
d. Участие	30
D. Связь между правом на социальное обеспечение и другими правами	31

II. Каковы обязательства государств и других субъектов по осуществлению права на социальное обеспечение?	33
A. Сквозные принципы недискриминации и гендерного равенства	33
B. Обязательства государств уважать, защищать и осуществлять право на социальное обеспечение	34
C. Основные обязательства и их постепенное осуществление....	37
D. Обязательства, имеющие международные аспекты.....	40
E. Обязательства негосударственных субъектов.....	41
 III. Что означает применение правозащитного подхода к социальному обеспечению?	45
A. Разработка всеобъемлющей политической и правовой основы.....	45
B. Укрепление роли государства как гаранта системы	47
C. Выделение адекватного финансирования	48
D. Применение подхода, учитывающего гендерные аспекты.....	51
E. Уделение особого внимания лицам и группам, находящимся в неблагоприятном положении	54
1. Работники неформальной экономики	55
2. Дети и семьи.....	58
3. Люди с инвалидностью	60
4. Пожилые люди	62
5. Люди, живущие в бедности	63
6. Мигранты, просители убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица	65
F. Обеспечение функционирования универсальных систем социальной защиты	69
G. Учет норм и принципов в области прав человека в деятельности по сокращению бедности.....	70
H. Координация соответствующей политики	73

I.	Мониторинг прогресса.....	74
J.	Создание механизмов подачи жалоб и возмещения ущерба.....	75
IV.	Ключевые вопросы, связанные с универсальными системами социальной защиты.....	79
A.	Действительно ли универсальные системы социальной защиты могут существовать только в странах с высоким уровнем дохода?	79
B.	Приводят ли программы жесткой экономии к регрессивным мерам?	80
C.	Следует ли государствам приоритизировать определенные виды механизмов социального обеспечения для достижения всеобщего охвата социальной защитой?	83
D.	Охватывает ли социальное обеспечение только тех, кто работает в формальной экономике?	85
	Приложения	87
I.	Глоссарий	87
II.	Полезные ресурсы и ссылки.....	92

Введение

Право на социальное обеспечение является одним из центральных элементов архитектуры прав человека. Там, где оно реализуется, оно позволяет осуществлять многие другие права человека, гарантируя человеческое достоинство в ситуациях, когда люди сталкиваются с рисками, которые влияют на них на протяжении всей жизни. Право на социальное обеспечение также лежит в основе общественного договора и способствует достижению устойчивого экономического и социального развития и социальной справедливости. Для его осуществления необходимо, чтобы все члены общества были адекватно защищены на основе социальной солидарности и коллективного финансирования в случае возникновения серьезных социальных непредвиденных ситуаций в любое время в течение их жизни. Обеспечивая доступ к здравоохранению и гарантированному доходу, оно предотвращает или как минимум уменьшает бедность и снижает уязвимость, социальную изоляцию и неравенство, поддерживая экономическое развитие и процветание.

Право на социальное обеспечение прочно закреплено в международном праве. В Филадельфийской декларации (1944 год) Международной организации труда было поручено помогать своим членам расширять меры социального обеспечения, с тем чтобы обеспечить основной доход всем, кто нуждается в такой защите, а также комплексное медицинское обслуживание. Право на социальное обеспечение было затем провозглашено в статье 22 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит, что каждый человек, «как член общества, имеет право на социальное обеспечение»¹. Кроме того, статья 25 (1) Декларации прямо включает право на социальные услуги и право на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, старости или иной утраты средств к существованию по обстоятельствам, не

¹ В ходе переговоров, приведших к принятию Всеобщей декларации прав человека, понятие социального обеспечения эволюционировало от более краткого определения и было распространено на другие вопросы, в частности через предложение рассматривать его как экономическое право и обозначить его в качестве составной части права на достойный уровень жизни. Прозвучал также призыв к международному сотрудничеству, в частности для осуществления права на социальное обеспечение. Большинство этих вопросов вновь всплыли во время межправительственных переговоров по тексту Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Право на социальное обеспечение (ст. 9) стало самым коротким положением Пакта, но все остальные элементы, включенные в широкое понятие социального обеспечения, которые определили дискуссию, проводившуюся в контексте Декларации, стали самостоятельными правами, предусмотренными статьями 6–8 (трудовые права), статьей 10 (защита семьи, в частности матерей, детей и молодежи) и статьей 11 (достаточный жизненный уровень). Наконец, в Пакте содержится призыв к оказанию международной помощи и международному сотрудничеству (ст. 2 (1)).

зависящим от правообладателей, а статья 25 (2) предусматривает, что материнство и детство дают право на особое попечение и помощь и что все дети, независимо от того, рождены они в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой. На основе Декларации были приняты два важнейших договора в области прав человека и труда: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года и Конвенция МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102).

Во время экономических, финансовых, социальных, санитарных и экологических кризисов и периодов рецессии доступ к медицинскому обслуживанию и гарантированный доход могут предотвратить или, как минимум, уменьшить бедность и уязвимость, социальную изоляцию и неравенство, одновременно стимулируя совокупный спрос, тем самым выступая в качестве экономического стабилизатора². По сути, благодаря широкому кругу стран, которые приняли конкретные меры социальной защиты в ответ на пандемию коронавирусной инфекции (COVID-19), ее последствия для наиболее пострадавших были менее тяжелыми. Однако, к сожалению, во многих случаях эти меры не позволили выйти за рамки временных, узконаправленных систем социальной защиты.

Сохраняются пробелы в охвате социальным обеспечением, что усиливает неравенство. Впервые более половины населения мира (52,4 процента) охвачено хотя бы одним из видов социальной защиты, что больше, чем 42,8 процента в 2015 году. Однако, несмотря на этот важный прогресс, вызывает тревогу тот факт, что 3,8 миллиарда человек остаются полностью незащищенными³. Недостаточная защита детей и семей негативно сказывается на доступе к образованию, здравоохранению и другим товарам и услугам, пагубно влияя на социальную и экономическую мобильность. Уязвимые группы населения остаются в стороне и не получают выгод от общего экономического роста в своих странах. Пробелы в охвате, всесторонности и адекватности систем социальной защиты связаны со значительным недоинвестированием этой сферы. Во всем мире только 4,8 процента ВВП расходуется на государственную социальную защиту для обеспечения гарантированного дохода людей

² ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-2022: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*, p. 30. См. также МОТ, резолюция и выводы, касающиеся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения), Международная конференция труда, 109-я сессия, 2021 год.

³ ILO, 2024, *World Social Protection Report 2024-26: Universal social protection for climate action and a just transition*, Geneva.

трудоспособного возраста, при этом в сфере защиты от безработицы, болезней и инвалидности существуют значительные пробелы⁴.

Полное осуществление права на социальное обеспечение является важнейшим компонентом эффективной государственной политики, необходимой для правильного и устойчивого выхода из различных кризисов, и одним из основных аспектов подхода к устойчивому развитию, ориентированного на человека⁵. Многие страны в настоящее время находятся на перепутье в отношении эволюции своих систем социальной защиты. Независимо от уровня их развития, они сталкиваются с выбором между укреплением своих систем социальной защиты или возвратом к подходу минималистского обеспечения.

Настоящее изложение фактов преследует следующие цели:

- раскрыть содержание и ключевые элементы права на социальное обеспечение;
- разъяснить обязательства государств и других субъектов и привести примеры вариантов политики для их выполнения;
- представить рекомендации для систем социального обеспечения в соответствии с нормами и принципами, закрепленными в международных договорах по правам человека и международных стандартах в области социального обеспечения, для достижения всеобщего охвата социальной защитой;
- решить проблемы, стоящие перед системами социального обеспечения/социальной защиты.

⁴ Ibid., p. 104.

⁵ ILO, 2021e, *World Social Protection 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*, Geneva.

I. Что такое право на социальное обеспечение?

A. Определение

Социальное обеспечение, или социальная защита⁶, — это защита, которую общество предоставляет отдельным лицам и домохозяйствам для обеспечения доступа к медицинскому обслуживанию и предоставления гарантированного дохода на протяжении всего жизненного цикла. Она охватывает различные непредвиденные обстоятельства в жизни, такие как болезнь, безработица, материнство, старость, инвалидность, производственная травма и профессиональное заболевание или потеря основного кормильца. Системы социального обеспечения состоят из различных механизмов, предоставляющих пособия в денежной или натуральной форме, включая товары и услуги. Предоставление высококачественных государственных услуг также является одним из ключевых элементов систем социального обеспечения, которые обеспечивают основное медицинское обслуживание и базовые гарантии дохода.

Как предусмотрено в статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение. Государства обязаны уважать, защищать и осуществлять это право. Право на социальное обеспечение включает в себя право на доступ как к программам социального страхования (основанным на взносах), так и к программам социальной помощи (не требующим взносов), основной целью которых является борьба с бедностью и неравенством (см. глоссарий). Поэтому программы, не требующие взносов, в частности программы социальной помощи, следует также рассматривать как способ осуществления прав, а не как форму благотворительности.

⁶ В настоящем изложении фактов понятия «социальное обеспечение» и «социальная защита» считаются взаимозаменяемыми и относятся ко всем мерам, направленным на обеспечение гарантированного дохода и медицинского обслуживания для всех, кто нуждается в такой защите, в том числе в случае болезни, инвалидности, материнства, производственной травмы, безработицы, старости, смерти члена семьи, обеспечивающего доход, или в связи с уходом за детьми. Эти меры должны финансироваться на коллективной основе с помощью механизмов, основанных на взносах, механизмов, не требующих взносов (налоговых механизмов), или их сочетания, с тем чтобы обеспечить объединение рисков. Таким образом, термин «социальное обеспечение» не следует рассматривать как синоним термина «социальное страхование», равно как и термин «социальная защита» не следует рассматривать как означающий только меры социальной помощи, которые основаны на оценке уровня нуждаемости и ориентированы на беднейших и наиболее уязвимых членов общества.

В. Право на социальное обеспечение в соответствии с международным правом

Право на социальное обеспечение прочно закреплено в международном праве. Основные элементы права на социальное обеспечение были кратко, но дальновидно изложены в Филадельфийской декларации 1944 года. Принятые одновременно с Филадельфийской декларацией, [Рекомендация 1944 года об обеспечении дохода \(№ 67\)](#) и [Рекомендация 1944 года о медицинском обслуживании \(№ 69\)](#), содержат план создания всеобъемлющих систем социального обеспечения, охватывающих всех членов общества с помощью различных механизмов или программ.

Социальное обеспечение было полностью признано в качестве одного из прав человека во Всеобщей декларации прав человека. Затем трехсторонние участники МОТ приняли целый свод стандартов, обосновывающих право на социальное обеспечение, наиболее заметным из которых является [Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения \(№ 102\)](#). Право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, было также признано в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах в 1966 году⁷.

В 2008 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам — орган Организации Объединенных Наций, отвечающий за мониторинг осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, — принял замечание общего порядка, призванное направить государства-участники на выполнение ими обязательств, предусмотренных статьей 9 Пакта⁸. [Рекомендация МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты \(№ 202\)](#) также представляет собой ориентированный на практические действия эффективный нормативный ответ, преследующий цель направить государства на устранение значительных пробелов в социальной защите, которые все еще существуют во всем мире, и наметить путь к достижению всеобщего охвата социальной защитой.

1. Признание права на социальное обеспечение в международных и региональных документах по правам человека

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах признает право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9). Комитет по экономическим, социальным и

⁷ В настоящее время участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах являются 172 государства.

⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007).

культурным правам в своем замечании общего порядка № 19 (2008) о праве на социальное обеспечение подробно остановился на нормативном содержании этого права и обязательствах государств-участников и других субъектов, а также дал рекомендации по осуществлению этого права на национальном уровне.

Кроме того, право на социальное обеспечение признается во многих международных правовых документах по правам человека, в частности следующих:

- [Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации](#) (ст. 5 e iv))⁹
- [Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#) (ст. 11 e))
- [Конвенция о правах ребенка](#) (ст. 26)
- [Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей](#) (ст. 27)
- [Конвенция о правах инвалидов](#) (ст. 28)

Право на социальное обеспечение также признается в региональных документах по правам человека в Африке, Северной и Южной Америке, арабских государствах, Азии и Европе.

[Африканская хартия прав человека и народов](#) предусматривает защиту женщин и детей. В ней также заявлено, что пожилые люди и люди с инвалидностью имеют право на специальные меры защиты в соответствии с их физическими или духовными потребностями¹⁰, которые естественным образом включают в себя пособия по поддержанию уровня доходов, медицинское обслуживание и социальные услуги. Африканский союз принял [Протокол к Африканской хартии прав человека и народов](#).

Всеобъемлющее положение о праве на социальное обеспечение содержится в Дополнительном протоколе к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав ([Сан-Сальвадорский протокол](#)) 1988 года¹¹. [Социальная хартия Северной и Южной Америки](#), принятая Генеральной Ассамблеей Организации

⁹ Хотя Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации уже требует от государств-участников запретить и ликвидировать расовую дискриминацию при осуществлении права на социальное обеспечение, именно включение права на социальное обеспечение в Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах стало решающим шагом вперед на пути включения этого права в последующие договоры по правам человека, закрепляющие осуществление этого права в качестве позитивного обязательства государств в отношении конкретных групп населения.

¹⁰ Ст. 18 (3) и (4).

¹¹ Ст. 9 (1) и (2) о праве на социальное обеспечение.

американских государств в 2012 году, также касается политики и программ социальной защиты¹².

Арабская хартия прав человека, принятая Советом Лиги арабских государств в 2004 году, предусматривает, что государства-участники обеспечивают право каждого гражданина на социальное обеспечение, включая социальное страхование¹³.

Декларация прав человека Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) гарантирует, что каждый человек имеет право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, там, где оно доступно, которое помогает ему или ей обеспечить средства для достойного существования¹⁴.

В части I **Европейской социальной хартии**, принятой Советом Европы в 1961 году, говорится, что все трудящиеся и их иждивенцы имеют право на социальное обеспечение; каждый человек, не имеющий достаточных средств, имеет право на социальную и медицинскую помощь¹⁵; и каждый человек имеет право пользоваться услугами социального обеспечения¹⁶. В 1996 году Хартия была пересмотрена и стала включать новое основополагающее право на защиту от бедности и социальной изоляции (пересмотренная Европейская социальная хартия). Совет Европы также разработал **Европейский кодекс социального обеспечения** (1964 года) и дополнительный протокол к нему, которые являются зеркальным отражением Конвенции МОТ № 102 и направлены на повышение обязательств государств-участников в региональном контексте.

2. Международные стандарты в области социального обеспечения, принятые Международной организацией труда

Международные трудовые стандарты, включая конвенции (или протоколы) и рекомендации, разработанные и принятые представителями правительств и организаций работников и работодателей, признаны в качестве обеспечивающих нормативное содержание права на социальное обеспечение. В частности, **Рекомендация 1944 года об обеспечении дохода (№ 67)** и **Рекомендация 1944 года о медицинском обслуживании (№ 69)** предусматривали создание всеобъемлющих систем

¹² Ст. 14.

¹³ Ст. 36.

¹⁴ Ст. 30 (1).

¹⁵ Статья 12 (2) требует от государств-участников взять на себя обязательство поддерживать систему социального обеспечения на удовлетворительном уровне, равном как минимум тому, который требуется для ратификации Конвенции МОТ № 102.

¹⁶ Ст. 13–14.

социального обеспечения и распространение их охвата на всех, а также заложили основу для Конвенции № 102.

Конвенция № 102 продолжает занимать важное место в качестве международного базового договора, определяющего системное видение социального обеспечения. За 70 лет, прошедших с момента принятия Конвенции, она оказала значительное влияние на развитие программ социального обеспечения на национальном уровне даже в тех странах, которые ее не ратифицировали.

Конвенция № 102 стала первым международным договором, объединившим все девять категорий социального обеспечения (также известных как «риски» или «непредвиденные обстоятельства») — медицинское обслуживание, болезни, безработица, старость, производственные травмы и профессиональные заболевания, семейные пособия, материнство, инвалидность и потеря кормильца. Она по-прежнему является единственным международным документом, устанавливающим согласованные качественные и количественные минимальные стандарты в отношении охватываемых лиц, а также размера пособий, продолжительности стажа и продолжительности предоставления пособий для всех категорий. В ее основе лежит ряд основных принципов финансирования, управления и администрирования, которые включают: ответственность государства; права, определенные законом; минимальные уровни защиты как для программ, основанных на взносах, так и для программ, не требующих взносов; коллективное финансирование и финансовую устойчивость программ; управление с участием заинтересованных сторон; а также механизмы обеспечения прозрачности и соблюдения требований.

Конвенция № 102 также позволяет государствам расширять свои международные обязательства в соответствии с прогрессивным развитием своих национальных систем, обеспечивая при этом применение основных принципов и предоставление минимального уровня социального обеспечения.

В Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) изложено стратегическое видение постепенного достижения всеобщего охвата социальной защитой, основанное на двух основных направлениях: 1) создание и поддержание национального минимального уровня социальной защиты, гарантирующего доступ к основным видам медицинского обслуживания и базовым гарантиям получения доходов на протяжении всей жизни; и 2) обеспечение как можно скорее более высокого уровня защиты для как можно большего числа людей на основе стандартов МОТ в области социального обеспечения.

Нормативная архитектура, разработанная правительствами стран мира, организациями работников и работодателей в рамках МОТ, в настоящее время состоит из девяти актуальных конвенций и девяти рекомендаций. Они разделены на две группы стандартов: стандарты, обеспечивающие «согласование», и стандарты, обеспечивающие «координацию». Несмотря на то, что стандарты, которые были приняты позже, основаны на общих принципах, закрепленных в Конвенции № 102, они устанавливают более высокие ориентиры в отношении охватываемых лиц и размеров пособий в объединенных по категориям непредвиденных обстоятельствах. Они также устанавливают правила в отношении координации в ситуациях, касающихся трудящихся-мигрантов и их семей¹⁷:

Стандарты, обеспечивающие согласование:

- Рекомендация 1944 года об обеспечении дохода (№ 67) и Рекомендация 1944 года о медицинском обслуживании (№ 69)
- Конвенция 1921 года о возмещении при несчастных случаях в сельском хозяйстве (№ 12)
- Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102)
- Конвенция о пособиях в случаях производственного травматизма (№ 121) и Рекомендация (№ 121) 1964 года
- Конвенция о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (№ 128) и Рекомендация (№ 131) 1967 года
- Конвенция о медицинской помощи и пособиях по болезни (№ 130) и Рекомендация (№ 134) 1969 года
- Конвенция о содействии занятости и защите от безработицы (№ 168) и Рекомендация (№ 176) 1988 года
- Конвенция об охране материнства (№ 183) и Рекомендация (№ 191) 2000 года
- Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202)

Стандарты, обеспечивающие координацию:

- Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (№ 118)
- Конвенция 1982 года об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения (№ 157) и

¹⁷ Таким образом, все девять категорий непредвиденных обстоятельств, за исключением ситуации, связанной с выплатой семейных пособий, подпадают под более продвинутый стандарт. С этими документами можно ознакомиться в базе данных международных трудовых стандартов (NORMLEX).

Рекомендация 1983 года об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения (№ 167)

С. Ключевые элементы права на социальное обеспечение

1. Законодательная и политическая основа

В соответствии с международными документами по правам человека и стандартами в области социального обеспечения право на социальное обеспечение должно быть гарантировано в национальных правовых системах. Конституционная гарантия права на социальное обеспечение повышает значимость этого права и закладывает основу для последующего имплементационного законодательства. Такая гарантия также обеспечивает основу для отстаивания этого права в судах. Конституционная гарантия может быть полезной для предотвращения регресса права, например, в контексте программ жесткой экономии и налогово-фискальной корректировки. В национальной практике конституционные положения о праве на социальное обеспечение, как правило, закрепляют социальное обеспечение как индивидуальное право и определяют обязательства государства как носителя обязанностей по его осуществлению¹⁸.

Государствам следует принять законодательство, а также национальную стратегию и план действий в области социального обеспечения для обеспечения осуществления этого права. Все системы и программы социального обеспечения должны быть включены в правовую базу.

2. Программы социального обеспечения

Хотя нет двух одинаковых систем социального обеспечения, основные компоненты права на социальное обеспечение, установленные международной системой защиты прав человека, должны соблюдаться при любых обстоятельствах.

Для достижения универсальности системы социальной защиты должны включать в себя различные механизмы и программы, финансируемые на коллективной основе:

- **Программы, основанные на взносах или страховании:** эти программы предоставляют пособия в денежной и натуральной формах. Они финансируются за счет обязательных взносов работников и работодателей, часто также при участии государства.

¹⁸ ILO, *The right to social security in the Constitutions of the world: Broadening the moral and legal space for social justice*. ILO Global Study, vol. 1: Europe, Geneva; ILO, *Derecho a la seguridad social en las constituciones del mundo: Ampliando el espacio moral y legal para la justicia social*, vol. 2: Geneva, 2023.

Такие программы, как правило, защищают наемных и самозанятых работников, но при этом они могут, как в случае с национальными программами медицинского страхования, охватывать всех жителей. Программы, основанные на взносах, также могут предусматривать возможность добровольного присоединения, хотя во всем мире программы, основанные на добровольных взносах, не зарекомендовали себя как эффективное средство распространения социальной защиты на незащищенные группы населения.

- **Программы, не требующие взносов:** эти программы финансируются за счет общего налогообложения и обеспечивают защиту, в денежной или натуральной форме, для различных групп населения, таких как люди с инвалидностью, дети и люди, живущие в бедности. Они могут быть универсальными и охватывать всех жителей, например, посредством всеобщих социальных пенсий, или же они могут быть ориентированы на определенных лиц и группы лиц, находящихся в неблагоприятном положении, например, с помощью предусматривающих оценку уровня нуждаемости программ социальной помощи отдельным лицам и семьям, живущим в бедности.
- **Другие формы социальной защиты:** программы, охватывающие членов той или иной общины или представителей той или иной профессии, или программы взаимной помощи также могут быть частью системы социального обеспечения при условии, что они соответствуют основным элементам права на социальное обеспечение. Во многих странах предоставление социальных услуг различным группам населения, таким как дети, пожилые люди, люди с инвалидностью, бездомные, женщины и жертвы гендерного насилия, также предусмотрено системами социального обеспечения, при этом, как правило, к их управлению привлекают некоммерческих и коммерческих партнеров.
- **Дополнительные программы:** управление этими программами обычно осуществляют частные страховые компании. Эти программы дополняют существующие системы социальной защиты, предлагая покрытие в дополнение к тому, которое предусмотрено общими программами. Государства несут ответственность за надзор за такими программами и создание адекватной нормативно-правовой базы для их создания, финансирования и функционирования, с тем чтобы обеспечить соблюдение ими основных принципов, в частности в том, что касается требований, предъявляемых к будущим участникам таких программ, а также правил, касающихся финансового управления и инвестирования.

Все программы должны быть основаны на четкой и легкодоступной правовой базе, устанавливать прозрачные критерии правомочности и содержать четкую информацию о характере и размере пособий и льгот.

При любых обстоятельствах государства несут общую и главную ответственность за создание и функционирование основанной на соблюдении прав человека системы социального обеспечения, направленной на осуществление права на социальное обеспечение для всех. Существование хорошо скоординированных программ, будь то основанных на взносах или не связанных с ними, оказалось необходимым условием для создания и обеспечения функционирования универсальных систем социальной защиты. Во многих развивающихся странах необходимы масштабные программы, не требующие взносов, поскольку многие люди не имеют экономической возможности участвовать в системе, основанной на страховании. Кроме того, значительная часть рабочей силы занята в неформальной экономике и сталкивается с трудностями в получении доступа к программам социального страхования, основанным на взносах, которые часто связаны с занятостью в формальной экономике. Важно отметить, что многие страны также начали полностью или частично субсидировать взносы для тех, кто не может их себе позволить. Такие субсидии часто помогают охватить ранее исключенные группы населения, в том числе за счет формализации занятости, путем объединения рисков и расходов на основе принципов социальной солидарности, в отличие от создания параллельных систем, ориентированных на уязвимые группы.

В Кабо-Верде программа пенсионного обеспечения, не требующая взносов, в сочетании с программой, основанной на взносах, охватывают около 84,8 процента населения старше пенсионного возраста и обеспечивают выплаты в размере около 53 долл. США в месяц (на 20 процентов выше национальной черты бедности). Кроме того, в 2006 году были созданы Национальный центр социальных пенсий и Фонд взаимопомощи в области здравоохранения для оказания финансовой поддержки пенсионерам в приобретении лекарств в частных аптеках, а также для выплаты пособия на погребение (ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*, p. 174).

3. Социальные риски или непредвиденные обстоятельства

В жизни человека существуют девять основных рисков или непредвиденных обстоятельств, в связи с которыми необходимо обеспечить медицинское обслуживание и гарантированный доход.

а. Медицинское обслуживание

В соответствии со стандартами МОТ в области социального обеспечения беспрепятственный доступ к медицинскому обслуживанию, включая охрану материнства, является неотъемлемой частью систем

комплексной социальной защиты¹⁹. Все члены общества должны иметь доступ к медицинскому обслуживанию без финансовых затруднений и без дискриминации, независимо от того, работают они или нет²⁰. Спектр мероприятий по охране здоровья обязательно включает профилактические и лечебные меры, направленные на поддержание или восстановление здоровья, что свидетельствует о признании того, что хорошее здоровье имеет важное значение для благополучия и производительности человека.

Таким образом, беспрепятственный доступ к медицинскому обслуживанию является неотъемлемой частью национальных минимальных уровней социальной защиты и должен быть гарантирован посредством предоставления определенных на национальном уровне товаров и услуг, которые отвечают критериям наличия, доступности, приемлемости и качества, как это определено в международных документах и договорными органами по правам человека. Как минимум такие меры должны включать доступ к услугам врачей общей практики и специалистов, основным лекарствам и необходимой госпитализации без финансовых трудностей. Доступ к минимальному уровню дородового, родового и послеродового ухода, включая госпитализацию, когда это необходимо, должен предоставляться бесплатно. В тех случаях, когда система здравоохранения включает частные или смешанные услуги, доступ к ним должен быть приемлемым по цене и свободным от дискриминации.

В случае болезни следует обеспечить беспрепятственный доступ к медицинскому обслуживанию до выздоровления. Национальное законодательство должно гарантировать, что в случае заболеваний, требующих длительного медицинского лечения, таких как рак и диабет, медицинская помощь не будет приостановлена. Предоставление денежных пособий по болезни, которые покрывают потерю дохода во время болезни, не должно быть причиной для отказа в беспрепятственном доступе к медицинскому обслуживанию.

в. Болезни

Право на социальное обеспечение требует от правительств создания систем и программ, обеспечивающих денежные пособия для покрытия периодов потери заработка теми, кто временно не может работать по причине болезни²¹. Такая помощь должна также предоставляться людям,

¹⁹ Конвенция № 102, ст. 8, 10 и 49; Конвенция № 130, ст. 13; и Рекомендации № 69, 134 и 202.

²⁰ Рекомендации № 69 и 202.

²¹ ILO, "Sickness benefits: An introduction", ILO brief, 2020.

которые вынуждены изолироваться или находиться в карантине²² в соответствии с требованиями общественного здравоохранения и не могут работать удаленно, особенно во время пандемий и других кризисов в сфере здравоохранения. С точки зрения общественного здравоохранения, выплата пособий по болезни в таких случаях может оказать значительное влияние на сдерживание распространения заболеваний, что было наглядно продемонстрировано во время пандемии COVID-19²³. Кроме того, пособия по болезни должны также быть доступны и тем, кто ухаживает за больным иждивенцем²⁴. Такие меры могут способствовать гендерному равенству в распределении неоплачиваемой работы по уходу и поддержке, если они охватывают членов семьи как женского, так и мужского пола, отвечающих за уход за больными.

Пособия по болезни должны быть адекватными и, в принципе, выплачиваться до выздоровления, хотя национальное законодательство может устанавливать максимальный срок их предоставления²⁵. Продолжительность должна быть увеличена в случае заболеваний, требующих длительного лечения²⁶. Это особенно важно для медицинского страхования людей с длительными заболеваниями, которые после неоднократного отсутствия на работе могут быть признаны более не способными выполнять свою работу и, следовательно, могут потерять ее. Поэтому важно, чтобы система позволяла выплачивать пособия по болезни в связи с длительными и хроническими заболеваниями и преобразовывать их в пособие по инвалидности, если получатель считается постоянно нетрудоспособным по истечении срока действия пособия по болезни²⁷.

с. Старость

Программы социального обеспечения должны гарантировать доступ к пенсиям по старости в установленном законом возрасте. В принципе, в соответствии с международными стандартами в области социального обеспечения, этот возраст не должен превышать 65 лет. Однако он может быть скорректирован на более ранний или более поздний возраст с учетом, например, характера профессии, особенно в случае выполнения опасных работ, или увеличения ожидаемой продолжительности здоровой жизни и способности пожилых людей

²² Рекомендация № 134, п. 8.

²³ ILO, "Sickness benefits during sick leave and quarantine: Country responses and policy considerations in the context of COVID-19", ILO brief, Social Protection Spotlight, 2020.

²⁴ Рекомендация № 134, п. 10.

²⁵ Конвенция № 102, ст. 18; Конвенция № 130, ст. 16.

²⁶ Там же.

²⁷ Конвенция № 102, ст. 14 и 54.

к труду²⁸. Уровень пенсий должен быть предсказуемым и по крайней мере достаточным для того, чтобы гарантировать достойную жизнь всем пожилым людям до самой смерти²⁹.

Пенсионные системы должны состоять как из программ, основанных на взносах, так и программ, не требующих взносов, которые предназначены для тех, кто не может получить доступ к пенсионным программам, основанным на взносах. В некоторых странах пенсионные системы включают компонент в виде универсальной пенсии, финансируемой за счет налогов, условием получения которой является проживание в стране и которая может устранить некоторые пробелы в охвате, в частности в охвате женщин и работников неформальной экономики. Они также могут существовать параллельно с дополнительными механизмами, обычно основанными на индивидуальных сбережениях, цель которых заключается в обеспечении более высокооплачиваемым работникам более высокого дохода на пенсии³⁰. Как и в случае со всеми долгосрочными пособиями, важно периодически корректировать размер пенсий с учетом стоимости жизни и размера заработка в стране, с тем чтобы избежать снижения ценности пособий³¹.

Особое внимание следует также уделять гендерному разрыву в пенсионном обеспечении, обусловленному разным возрастом выхода на пенсию для женщин и мужчин; более низкому уровню участия в рабочей силе и более высокому уровню неполной и временной занятости и неформальной занятости среди женщин; гендерному разрыву в оплате труда; и непропорционально высокой доле женщин, выполняющих неоплачиваемую работу по уходу³².

²⁸ Конвенция № 102, ст. 26; Конвенция № 128, ст. 15; Рекомендация № 131, пп. 6–7.

²⁹ Конвенция № 102, ст. 65–66; Конвенция № 128, ст. 29; Рекомендация № 202, п. 8.

³⁰ ILO, 2024, "Ratification and application of the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102): A gateway for achieving rights-based universal social protection", Global Advocacy Brief.

³¹ Конвенция № 102, ст. 65–66; Конвенция № 128, ст. 29.

³² См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Израиля (E/C.12/ISR/CO/4); и заключительные замечания по третьему периодическому докладу Республики Молдова (E/C.12/MDA/CO/3); Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, заключительные замечания по восьмому периодическому докладу Беларуси (CEDAW/C/BLR/CO/8); заключительные замечания по объединенным седьмому и восьмому докладам Китая (CEDAW/C/CHN/CO/7-8); и заключительные замечания по объединенным четвертому и пятому периодическим докладам Республики Молдова (CEDAW/C/MDA/CO/4-5); и ILO, "Closing gender gaps in social protection: What workers' organizations need to know", policy brief, Geneva, 2022.

d. Безработица

Программы защиты от безработицы призваны компенсировать потерю или снижение заработка в связи с невозможностью получить или сохранить подходящую работу³³. Они являются одним из ключевых элементов систем социального обеспечения и политики на рынке труда, особенно в периоды экономического спада и в контексте гибких рынков труда и новых форм работы. Одним из важнейших элементов, дополняющих эффективные программы защиты от безработицы, должна являться эффективная национальная служба трудоустройства с широким охватом, позволяющая помочь ищущим работу людям найти работу.

Пандемия COVID-19 продемонстрировала важность создания или расширения охвата системы компенсации потери заработка в связи с частичной безработицей³⁴ или временным прекращением работы³⁵. Люди, находящиеся в ситуации длительной безработицы, у которых истек срок действия права на получение пособий, а также другие люди, сталкивающиеся с трудностями в поиске работы, такие как люди, впервые ищущие работу, женщины, молодые работники, люди с инвалидностью, пожилые работники, трудящиеся-мигранты и работники, затронутые структурными изменениями, должны иметь право на другие формы защиты, такие как специальные программы по расширению возможностей трудоустройства³⁶. Люди, относящиеся к этим категориям, должны также иметь доступ к минимальному уровню социальной защиты³⁷, что можно обеспечить, например, путем установления минимального гарантированного дохода, выплаты пособий по линии социальной помощи с учетом оценки уровня нуждаемости для лиц трудоспособного возраста, живущих в бедности и ищущих работу, или облегчения доступа к досрочному получению пенсии по старости.

Программы защиты от безработицы оказывают наибольшее воздействие, когда они преследуют двойную цель: гарантировать адекватный доход в случае частичной или полной потери работы и содействовать нахождению достойной работы³⁸. Этого можно достичь путем обеспечения страхования

³³ Конвенция № 102, ст. 20; Конвенция № 168, ст. 10; Рекомендация № 176, п. 14.

³⁴ Система компенсации потерь в связи с частичной безработицей может включать людей, работающих на условиях неполного рабочего времени, которые ищут работу на условиях полного рабочего времени.

³⁵ Конвенция № 168, ст. 15; см. также ILO, [“Unemployment protection in the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations”](#), ILO brief, Social Protection Spotlight, 2020.

³⁶ Конвенция № 168, ст. 26.

³⁷ Рекомендация № 202, п. 5 с).

³⁸ Конвенция № 168, ст. 2 и 7.

на случай безработицы или предоставления помощи безработным, или путем обеспечения гарантии занятости, при этом не забывая о стратегических связях с мерами содействия занятости, формализацией занятости и активной политикой на рынке труда. Для этого необходимо координировать политику социальной защиты с комплексной политикой в области занятости, включающей макроэкономические, торговые, инвестиционные и промышленные аспекты³⁹.

е. Производственные травмы и профессиональные заболевания

Государствам следует обеспечивать защиту работников в случае производственных травм и профессиональных заболеваний путем предоставления адекватных пособий и льгот в виде доступа к бесплатному медицинскому обслуживанию и периодических денежных пособий в случае временного прекращения получения заработка в результате временной или постоянной нетрудоспособности⁴⁰. Программы страхования в связи с производственными травмами и профессиональными заболеваниями должны покрывать частичную и полную утрату трудоспособности, а также потерю средств к существованию иждивенцами в результате смерти работника. Право на получение пособий и льгот не должно зависеть от стажа работы, продолжительности страхования или уплаты страховых взносов⁴¹. Долгосрочные пособия должны периодически корректироваться для обеспечения сохранения их покупательной способности⁴².

Традиционно программы страхования от производственных травм и профессиональных заболеваний не предусматривали выплату компенсации за инфекционные заболевания из-за сложности определения того, связана ли инфекция с работой. Однако во многих странах работникам, оказавшимся инфицированными вирусом COVID-19, предоставлялась компенсация⁴³.

Программы страхования от производственных травм и профессиональных заболеваний должны также предусматривать возможность пользования службами реабилитации и повторного трудоустройства, с тем чтобы дать возможность бенефициарам получить подходящую работу и reintegrироваться на рынке труда, или предусматривать координацию с такими службами⁴⁴. В случае людей, нуждающихся в долгосрочном уходе,

³⁹ ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-22*, p. 162.

⁴⁰ Конвенция № 102, ст. 32; Конвенция № 121, ст. 6.

⁴¹ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2008), п. 17.

⁴² Конвенция № 102, ст. 65–66; Конвенция № 121, ст. 21.

⁴³ ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-22*, p. 137.

⁴⁴ Конвенция № 102, ст. 35; Конвенция № 121 и Рекомендация № 121.

также рекомендуется обеспечивать покрытие расходов на постоянную помощь или уход⁴⁵.

f. Поддержка семьи и детей

Семейное пособие должно предоставляться для покрытия расходов на содержание детей и включать либо периодические выплаты, либо предоставление питания, одежды, жилья, отпуска или помощи по дому, либо сочетание всего этого⁴⁶. Пособия имеют решающее значение для осуществления права детей на образование и личностное развитие, а также для искоренения детской бедности и детского труда.

Семейные пособия должны быть гарантированы всем детям, независимо от их статуса проживания⁴⁷. Хотя в соответствии с международными трудовыми стандартами семейные пособия должны предоставляться как минимум до достижения ребенком возраста 15 лет или до тех пор, пока обучение в школе является обязательным, согласно международному праву прав человека семейные пособия предоставляются до достижения ребенком возраста 18 лет или более старшего возраста⁴⁸.

g. Материнство

Матери должны получать особую защиту в течение разумного периода времени до и после родов, включая дородовое и послеродовое медицинское обслуживание⁴⁹. В частности, пособия, связанные с оплатой медицинских расходов, должны охватывать медицинскую помощь в период до, во время и после родов, а также, при необходимости, госпитализацию⁵⁰. Работающим матерям также должен быть предоставлен оплачиваемый отпуск или отпуск с соответствующими социальными выплатами, но расходы на замещение такого дохода должны покрываться коллективно, а не работодателями в индивидуальном порядке⁵¹. Такие меры предотвращают дискриминационную практику, негативно влияющую на положение женщин на рынке труда⁵². Размер денежных пособий по беременности и родам должен быть таким, чтобы женщина

⁴⁵ Рекомендация № 121, п. 11.

⁴⁶ Конвенция № 102, ст. 40 и 42.

⁴⁷ Рекомендация № 202, п. 6.

⁴⁸ Согласно статье 1 Конвенции о правах ребенка «ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее».

⁴⁹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 10.

⁵⁰ Там же; Конвенция № 102, ст. 47 и 49. Конвенция № 183, ст. 7.

⁵¹ Конвенция № 102, ст. 71; Конвенция № 183, ст. 6 (8).

⁵² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 10.

могла обеспечивать для себя и своего ребенка надлежащие условия, способствующие поддержанию здоровья, и иметь приемлемый уровень жизни⁵³. Они должны предоставляться в течение определенного законом периода времени, который должен составлять не менее 12 недель, если более длительный период отпуска по беременности и родам не требуется или не разрешен национальным законодательством⁵⁴. Эти пособия должны сопровождаться другими мерами по защите материнства, включая запрет дискриминации по признаку материнства, защиту от работы, потенциально вредной для женщины и ребенка во время беременности и грудного вскармливания, а также гарантию возможности отдыха и восстановления после родов⁵⁵.

В этом контексте важное значение также имеют пособия для отцов, родителей и усыновителей как средство содействия совмещению трудовых и семейных обязанностей и устранения неравномерного распределения неоплачиваемой работы по уходу за детьми⁵⁶.

h. Инвалидность

Люди с инвалидностью имеют право на социальное обеспечение, учитывающее их потребности и обеспечивающее уважение их достоинства⁵⁷. Как минимум в случае полной инвалидности должна быть обеспечена гарантия дохода, и национальные программы должны постепенно включать частичную инвалидность⁵⁸. Пособия по инвалидности должны предоставляться до тех пор, пока сохраняется инвалидность, и должны покрывать дополнительные расходы, понесенные в результате инвалидности, а также поддержку, связанную с инвалидностью, для обеспечения расширения экономических прав

⁵³ Согласно Конвенции № 102 размер этих пособий должен составлять не менее 45 процентов от предыдущего заработка; в статьях 4 (1) и 6 (2) и (3) Конвенции № 183 говорится о том, что он должен составлять не менее двух третей от прежнего заработка или сопоставимую сумму.

⁵⁴ Конвенция № 102, ст. 52.

⁵⁵ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 11 (2) b); Конвенция № 183 и Рекомендация № 191.

⁵⁶ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 5 b); Рекомендация № 191, п. 10; Конвенция о работниках с семейными обязанностями (№ 156) и Рекомендация (№ 165), 1981 год. См. также ILO, *A Quantum Leap for Gender Equality: For a Better Future of Work for All*, Geneva, 2019; ILO, *Achieving gender equality at work*. General Survey on the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), the Workers with Family Responsibilities Convention, 1981 (No. 156), the Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183), the Discrimination (Employment and Occupation) Recommendation, 1958 (No. 111), the Workers with Family Responsibilities Recommendation, 1981 (No. 165) and the Maternity Protection Recommendation, 2000 (No. 191), International Labour Conference, 111th Session, Report III (Part B).

⁵⁷ Конвенция о правах инвалидов, 2006 год, преамбула, ст. 2, 23 (5), 28 (1) и (2) c); Конвенция № 102, ст. 53–54; Рекомендация № 131, п. 25.

⁵⁸ Рекомендация № 131, п. 5.

и возможностей. Программы помощи инвалидам также должны быть разработаны таким образом, чтобы обеспечивать и поощрять активное участие в трудовой деятельности и жизни общества. Поэтому государствам следует стремиться к тесной увязке пособий по инвалидности с другими направлениями социальной и экономической политики и политики в области занятости, такими как обеспечение эффективного доступа к медицинскому обслуживанию, включая охрану сексуального и репродуктивного здоровья, а также к необходимым услугам по трудоустройству и реабилитации, с тем чтобы соответствующие лица могли найти подходящую работу⁵⁹.

i. Иждивенцы, пережившие кормильца, включая сирот

Иждивенцы, пережившие кормильца, включая сирот, имеют право на получение пособий после смерти получавшего доход кормильца⁶⁰. Предоставление пособий по потере кормильца может быть ограничено условием о том, что бенефициары не в состоянии содержать себя самостоятельно, как, например, в случае бенефициаров, которые учатся в учебных заведениях, или находящихся на иждивении супруг/супругов, которые не занимаются приносящей доход деятельностью⁶¹. Исторически национальная законодательная база во многих случаях была направлена на защиту вдов, хотя сейчас наблюдается тенденция к выравниванию условий доступа к пособиям по потере кормильца для мужчин и женщин. Членам семьи, пережившим кормильца, должна предоставляться помощь в получении доступа к программам социального обеспечения, особенно в тех случаях, когда эндемические заболевания, такие как ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия, а также стихийные бедствия или конфликты, оставляют их без поддержки семьи и общины⁶². В тех случаях, когда право на пособия по потере кормильца для супруг/супругов обусловлено достижением установленного возраста, бенефициарам, не достигшим этого возраста, должны предоставляться необходимая помощь и возможности, включая возможности обучения и трудоустройства, чтобы гарантировать, что потеря кормильца не приведет к ущемлению каких-либо прав человека⁶³.

⁵⁹ Конвенция (№ 159) и Рекомендация (№ 168) о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов, 1983 год.

⁶⁰ Статья 60 Конвенции № 102 определяет это непредвиденное обстоятельство как «потерю содержания вдовой или ребенком в результате смерти кормильца; право на обеспечение вдовы может быть обусловлено ее признанием по национальному законодательству неспособной содержать себя самостоятельно».

⁶¹ Конвенция № 102, ст. 60; Конвенция № 130, ст. 21.

⁶² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2008), п. 21.

⁶³ Рекомендация № 131, п. 9.

4. Элементы права на социальное обеспечение

а. Наличие

Пособия по социальному обеспечению должны быть доступны для покрытия основных существующих в жизни рисков. Они должны предоставляться в виде пособий в денежной или натуральной форме или их сочетания и, соответственно, представлять собой периодические выплаты или предоставление товаров или услуг. В соответствии с Конвенцией № 102 и Рекомендацией № 202 пособия должны основываться на принципах коллективного финансирования и социальной солидарности, например соответствующие средства должны перераспределяться от активных людей к пожилым, от здоровых к больным или от обеспеченных к малообеспеченным⁶⁴.

Система социальной защиты, которая, как правило, состоит из различных программ, должна действовать на всей территории страны. Государство несет общую ответственность за эффективное управление системой и надзор за ней. Системы должны быть организованы таким образом, чтобы охватывать и эффективно защищать всех людей, в частности находящихся в наиболее неблагоприятном положении и маргинализированных, без дискриминации по любому из запрещенных признаков, указанных в статье 2 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах⁶⁵. В целях обеспечения всеобщего охвата, в соответствии с Рекомендацией № 202, государствам следует обеспечить наличие как программ, основанных на взносах, так и программ, не требующих взносов, для обеспечения национального минимального уровня социальной защиты. Государствам следует также постепенно обеспечивать более высокие уровни защиты, в том числе с помощью систем социального страхования. Система и ее отдельные программы должны быть финансово устойчивыми и обеспечивать должный учет социальной справедливости и равенства, с тем чтобы нынешнее и будущие поколения могли пользоваться правом на социальное обеспечение⁶⁶.

б. Адекватность

Пособия, предоставляемые в денежной или натуральной форме, должны быть адекватными по характеру, размеру и продолжительности, с тем

⁶⁴ Конвенция № 102, ст. 71; и Рекомендация № 202, п. 3.

⁶⁵ Статья 2 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах запрещает дискриминацию по признаку «расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

⁶⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19, п. 11; Рекомендация № 202, п. 3 к).

чтобы каждый мог реализовать свое право на здоровье и достаточный жизненный уровень. Это означает, что размеры пособий должны как минимум обеспечивать реальный доступ к основным товарам и услугам, определяемым как необходимые на национальном уровне, и тем самым обеспечивать как минимум защиту от бедности, уязвимости и социальной изоляции и возможность достойной и здоровой жизни⁶⁷.

Отмена, сокращение или приостановка выплаты пособий также должны основываться на разумных, четко определенных, периодически пересматриваемых и связанных с соблюдением надлежащей процедуры основаниях⁶⁸. Пособия должны быть предсказуемыми⁶⁹, что означает, что их размер и продолжительность должны быть определены законом и гарантированы за счет надежного и устойчивого финансирования.

Периодические выплаты в рамках программ социального страхования, компенсирующие потерю заработка, должны заменять потерянный заработок с должным учетом семейных обязанностей. Размер пособия должен быть настолько большим, насколько это практически осуществимо, но при этом он не должен ослаблять желание возобновить работу, если это становится возможным. Их следует регулярно контролировать для обеспечения того, чтобы бенефициары могли позволить себе товары и услуги, необходимые для осуществления их прав человека⁷⁰. Между доходами, выплаченными взносами и суммой соответствующего пособия должна быть разумная взаимосвязь⁷¹. Пособия должны предоставляться своевременно и периодически. Считается, что единовременные выплаты не обеспечивают достаточной защиты⁷².

В рамках программ, не требующих взносов, таких как программы социальной помощи, размеры пособий могут соответствовать денежной стоимости набора необходимых товаров и услуг, национальной черте бедности, пороговому уровню дохода для получения социальной помощи или другим сопоставимым пороговым значениям, установленным национальным законодательством или практикой. Они могут учитывать региональные различия и во всех случаях должны быть достаточными

⁶⁷ Рекомендация № 202, пп. 2 и 8 b).

⁶⁸ В статье 69 Конвенции № 102 рассматриваются отдельные ситуации, которые могут послужить основанием для полного или частичного прекращения выплаты пособий.

⁶⁹ Рекомендация № 202, п. 3 с).

⁷⁰ Рекомендация № 67, п. 22.

⁷¹ Рекомендация № 67, п. 23.

⁷² Конвенция № 102, ст. 16, 22, 28, 36, 42, 50, 56 и 62.

для обеспечения достойной жизни⁷³. Кроме того, пособия, предоставляемые в течение длительного времени, такие как пенсии по старости, должны корректироваться как минимум в зависимости от существенных изменений в общем уровне заработка или стоимости жизни, чтобы обеспечить сохранение их покупательной способности⁷⁴.

Применительно к праву на здоровье адекватность измеряется с точки зрения ценовой приемлемости, наличия, доступности и качества⁷⁵. Предоставляемая медицинская помощь должна включать: как амбулаторную, так и стационарную помощь врачей общей практики и специалистов, включая посещения на дому; стоматологическую помощь; сестринский уход на дому или в больнице или других медицинских учреждениях; помощь, оказываемую квалифицированными акушерками и другими акушерскими службами на дому или в больнице; госпитализацию или пребывание в других медицинских учреждениях; и, насколько это возможно, наличие необходимых стоматологических, фармацевтических и других медицинских или хирургических принадлежностей, включая протезы конечностей⁷⁶.

Стандарты МОТ в области социального обеспечения представляют собой полезную основу для определения адекватных уровней периодических выплат с учетом уровня заработка в каждой стране, а также продолжительности и условий предоставления пособий, которые могут как зависеть, так и не зависеть от взносов.

с. Доступность

Охват: все люди должны быть охвачены системой социального обеспечения без какой-либо дискриминации. Для обеспечения всеобщего охвата необходимо использовать программы, не требующие взносов, с тем чтобы охватить группы населения, находящиеся в наиболее неблагоприятном положении, и маргинализированные группы.

Право на получение пособий: требования, выполнение которых является необходимым для получения пособий, должны быть разумными, соразмерными и прозрачными. Отмена, сокращение размера или приостановление выплаты пособий должны носить ограниченный характер, осуществляться на разумных основаниях и с использованием

⁷³ Рекомендация № 202, п. 8 b); Конвенция № 102, ст. 67.

⁷⁴ Конвенция № 102, ст. 65 (10) и 66 (8); Конвенция № 128, ст. 29.

⁷⁵ Рекомендация № 202, п. 5 а).

⁷⁶ Рекомендация № 69, п. 21; Конвенция № 102, ст. 10.

надлежащей правовой процедуры, а также быть предусмотренными национальным законодательством.

Физическая доступность: бенефициары должны иметь физический доступ к службам социального обеспечения для регистрации, получения пособий, подачи заявлений и сбора информации, которую они считают необходимой для осуществления этого права, при этом особое внимание в этой связи должно уделяться людям с инвалидностью, пожилым людям, коренным народам, меньшинствам, мигрантам и людям, проживающим в отдаленных районах, а также районах, подверженных стихийным бедствиям или затронутых вооруженным конфликтом.

Ценовая приемлемость (экономическая доступность): размер взносов на социальное обеспечение должен быть разумным и соразмерным. Правительства должны обеспечить, чтобы их размер был также приемлемым для людей с низкими доходами, если необходимо, с помощью субсидий⁷⁷. Прямые и косвенные издержки и затраты, связанные с уплатой взносов, должны быть приемлемыми для всех и не должны ставить под угрозу осуществление других прав. Расходы, связанные с получением пособий, такие как стоимость проезда до учреждений социального обеспечения, должны быть максимально сокращены, например, за счет использования почтовых услуг и индивидуальных банковских счетов. Взносы на социальное обеспечение и платежи из собственных средств бенефициаров за медицинскую помощь не должны приводить к несоразмерным трудностям для защищаемых лиц⁷⁸. В случае ситуаций, связанных с материнством или производственной травмой, медицинские услуги не должны оплачиваться из собственных средств⁷⁹.

Доступность информации и процедур: частные лица и организации должны иметь четкий и прозрачный доступ к информации. Требования, выполнение которых является необходимым для получения пособий (критерии правомочности), и другая полезная информация должны быть представлены на простом, удобном для пользователей, учитывающем потребности людей с инвалидностью и возраст языке, без сложных для понимания понятий и двусмысленностей в объяснениях. Если в стране есть значительные языковые меньшинства, такая информация должна быть доступна на их языке (языках). Правительствам следует сделать процедуры обращения за пособиями простыми и эффективными и создать механизмы подачи жалоб, с помощью которых люди могли бы добиваться

⁷⁷ Рекомендация № 67, п. 26 (8) и (9); Рекомендация № 69, пп. 12, 13, 75, 76, 78 и 79.

⁷⁸ Рекомендация № 67, п. 26; Конвенция № 102, ст. 71.

⁷⁹ См. [report form for Convention No. 102](#).

возмещения ущерба в случае нарушения их права на социальное обеспечение. Следует принять особые меры для обеспечения доступа групп, которые могут не обладать необходимыми навыками цифровой грамотности и/или цифровыми устройствами.

d. Участие

Организации работодателей, профсоюзы и другие организации, представляющие интересы бенефициаров, включая работников, занятых в неформальной экономике, и пенсионеров, должны либо принимать значимое и эффективное участие в разработке, осуществлении и оценке политики в области социального обеспечения, либо с ними должны проводиться консультации по этим вопросам. Это крайне важно, поскольку эффективная политика является важным средством устранения национальных пробелов в социальной защите и решения соответствующих приоритетных задач⁸⁰. В этой связи в Рекомендации № 202 делается акцент на создании институциональных структур для эффективного участия в политических процессах, а не на проведении разовых консультаций⁸¹. Значимое участие также требует учета различных соотношений сил и наращивания потенциала всех заинтересованных сторон. Это включает также доступ к информации. В этой связи государство берет на себя общую и главную ответственность за обеспечение того, чтобы система социального обеспечения гарантировала право отдельных лиц и организаций искать, получать и распространять информацию о системе ясным и прозрачным образом и имела встроенные механизмы подотчетности, обеспечивающие ответственность центральных и местных органов власти и других исполнительных органов как носителей обязанностей. Бенефициары также должны иметь возможность участвовать в управлении программами и системами социального обеспечения, в частности программами, не находящимися в ведении государственных организаций⁸². Женщины должны быть представлены во всех этих процессах в качестве полноправных заинтересованных сторон.

⁸⁰ В пунктах 3 г) и 13 своей Рекомендации № 202 МОТ признает важность социального диалога и участия общества, особенно для разработки национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2008), п. 69. Behrendt, C., Saint-Pierre Guilbault, E., Stern-Plaza, M., Umuhire, V., and V. Wodsak. 2017. "Implementing the principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)", Chapter 3, in Dijkhoff, T., and G. Mpedi (eds.), *Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions*, Kluwer; ILO, *Social protection assessment-based national dialogue, A global guide*, Geneva, 2016; ILO (готовится к публикации), "Planning for a More Socially Just Future: Findings from an Analysis of National Social Protection Policies and Strategies, 2011-2020".

⁸¹ Рекомендация № 202, п. 19.

⁸² Конвенция № 102, ст. 72.

D. Связь между правом на социальное обеспечение и другими правами

Все права человека взаимосвязаны и неделимы. Право на социальное обеспечение является правом, способствующим осуществлению всех других прав человека. И наоборот, существуют убедительные доказательства того, что социальная защита укрепляется благодаря осуществлению других экономических, социальных и культурных прав. Другими словами, эти права следует рассматривать как неразрывный и взаимодополняющий комплекс, в котором осуществление одного набора прав зависит от осуществления других и поддерживает его.

Экономические, социальные и санитарные кризисы, такие как пандемия COVID-19, иллюстрируют важнейшую роль социальной защиты в обеспечении и укреплении других прав. В то же время такие кризисы также свидетельствуют о необходимости принятия других мер, дополняющих осуществление права на социальное обеспечение. В число примеров входят: учет принципов недискриминации и гендерного равенства во всех секторальных стратегиях; совершенствование медицинских учреждений, товаров и услуг; содействие переходу работников из неформальной экономики в формальную; содействие созданию справедливых и благоприятных условий труда в контексте проблем, связанных с многочисленными переходными процессами и преобразованиями в современных обществах; субсидирование и улучшение состояния социального жилья во избежание перенаселения и нездоровых условий проживания; улучшение работы общественного транспорта; принятие программ поддержки семьи и ее членов; борьба с неравенством путем перераспределения доходов и обеспечения доступа к базовым услугам; и обеспечение качественного образования и возможностей в сферах культуры и досуга для всех.

Доступ к высококачественным государственным услугам является ключевым условием обеспечения равного и эффективного осуществления права на социальное обеспечение для всех. Например, для обеспечения эффективного гендерного равенства и равного распределения неоплачиваемого труда по уходу и поддержке необходимо сочетать пособия по беременности и родам, отцовству, родительские и семейные пособия с доступом к качественным услугам по уходу за детьми. Аналогичным образом, услуги по реабилитации и долгосрочному уходу и поддержке являются важным дополнением к пособиям по инвалидности и пенсиям по старости. Для содействия обеспечению полной, продуктивной и достойной занятости, особенно с учетом непропорционально высокой доли женщин, занятых в неформальной экономике и осуществляющих нестандартные формы трудовой деятельности, важное значение имеет доступ к государственным службам трудоустройства в сочетании с пособиями по безработице.

Меры социальной защиты, принятые в порядке реагирования на пандемию COVID-19

Меры реагирования на пандемию COVID-19 привели к возникновению огромных проблем в области защиты прав человека. Они усугубили неравенство, непропорционально сильно затронув уязвимые группы населения. В ответ на это правительства приняли срочные и чрезвычайные меры с целью создания пространств для маневра бюджетными средствами в нескольких областях. Системы социального обеспечения были наиболее важным каналом защиты здоровья и доходов людей и оказания поддержки рынку труда. Это было сделано, в частности, путем: расширения существующих или введения новых пособий и льгот для работников, работодателей и семей, пострадавших от пандемии, гарантирования доходов домохозяйств и снижения риска потери работы; введения мер поддержки работников, которые были вынуждены взять отпуск по уходу за детьми в связи с тем, что последние не могли посещать школу или детские сады, или за другими членами семьи; продления пособий по безработице и оказания поддержки в сохранении трудовых отношений, а также продления социальных пособий, гарантирующих прожиточный минимум; предоставления пособий и льгот в области здравоохранения и социальной поддержки иммигрантам и беженцам, независимо от их статуса или процесса легализации; а также создания приютов для экстренных случаев.

Например, в Иордании работникам отраслей, пострадавших от кризиса, были предоставлены пособия по безработице. В Монголии размер ежемесячного пособия на ребенка был пятикратно увеличен на срок продолжительностью шесть месяцев. В Того в рамках широкомасштабной программы поддержания уровня доходов была оказана помощь работникам неформальной экономики путем упрощения их регистрации с помощью мобильных приложений. В Испании была на постоянной основе введена в действие новая программа гарантированного минимального дохода, охватывающая 2,3 миллиона уязвимых людей. В Сомали была введена в действие первая в истории страны программа социальных денежных пособий «Бакснаано», выплаты в рамках которой получили 1,2 миллиона человек.

Примечание и источник: Дополнительные примеры передовой практики в области усиления социальной защиты во время пандемии COVID-19 см. на веб-странице [УВКПЧ, посвященной праву на социальное обеспечение](#), в публикации ILO, 2021е, *World Social Protection Report 2020-22*; и на веб-странице [Social Protection Platform](#).

II. Каковы обязательства государств и других субъектов по осуществлению права на социальное обеспечение?

A. Сквозные принципы недискриминации и гендерного равенства

Ратифицируя международные договоры по правам человека⁸³, государства обязуются немедленно ликвидировать любую установленную законом формальную дискриминацию или дискриминацию де-юре путем отмены или изменения такого дискриминационного законодательства и принять меры по ликвидации дискриминации де-факто. Сквозные принципы недискриминации и равенства следует толковать в сочетании с материальными правами, гарантируемыми соответствующими международными договорами.

Государства обязаны гарантировать, что право на социальное обеспечение будет осуществляться без дискриминации по какому-либо признаку⁸⁴. Борьба с дискриминацией требует комплексного подхода, включающего принятие целого ряда законов и стратегий для создания официальных механизмов защиты и обеспечения соблюдения норм. Они включают меры по обеспечению того, чтобы адекватные пособия по социальной защите, качественные государственные услуги и прогрессивные системы налогообложения смягчали неравенство, существующее в обществе или возникающее или усугубляющееся во время кризиса. Также могут потребоваться временные специальные

⁸³ Такие, как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о правах ребенка, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах инвалидов, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

⁸⁴ В пункте 29 своего замечания общего порядка № 19 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам напоминает о том, что Пакт «запрещает любую дискриминацию, будь то на уровне закона или де-факто, прямую или косвенную, по признаку расы, цвета кожи, пола, возраста, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного статуса, рождения, физических или умственных недостатков, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальной ориентации и гражданского, политического, социального или иного статуса, целью или следствием которой является уничтожение или подрыв равенства в пользовании правом на социальное обеспечение или осуществлении этого права».

меры защиты⁸⁵. Государствам следует стремиться выявлять ограничения в существующей правовой базе для обеспечения того, чтобы конкретные категории лиц не были лишены доступа к социальной защите, будь то намеренно или на практике (например, из-за недостатка информации или страха перед репрессиями).

Борьба с дискриминацией, в частности, требует признания центральной роли гендерного равенства, закрепленного в международном праве прав человека, и принятия активных мер по его поощрению. Осуществление права на социальное обеспечение женщинами как индивидуальными правообладателями, а не как иждивенцами может внести огромный вклад в расширение их социально-экономических прав и возможностей.

В. Обязательства государств уважать, защищать и осуществлять право на социальное обеспечение

В области социального обеспечения, как и в области других прав человека, государства несут три вида обязательств: уважать, защищать и осуществлять право на социальное обеспечение. Международное право прав человека, а также международные стандарты в области социального обеспечения признают главную и общую ответственность государства за принятие конкретных мер по осуществлению права на социальное обеспечение путем разработки и обеспечения функционирования систем социального обеспечения в соответствии с рядом других основных принципов, также изложенных в этих договорах, которые включают обеспечение недискриминации и предусмотренные законом права на получение пособий.

⁸⁵ См. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 27 относительно пожилых женщин и защиты их прав человека, п. 42: «Государства-участники обязаны обеспечить, чтобы пенсионный возраст в государственном и частном секторах не носил дискриминационного характера в отношении женщин. Соответственно, государства-участники обязаны обеспечить, чтобы пенсионная политика каким-либо образом не носила дискриминационного характера даже в тех случаях, когда женщины решают выйти на пенсию раньше установленного срока, и чтобы все пожилые женщины, которые осуществляли трудовую деятельность, имели доступ к адекватной пенсии. Государствам-участникам следует принять все соответствующие меры, включая, когда это необходимо, временные специальные меры, с тем чтобы гарантировать такую пенсию». Аналогичным образом, многие государства ввели временные меры социальной защиты в ответ на пандемию COVID-19, с тем чтобы облегчить доступ к медицинскому обслуживанию, защитить рабочие места и смягчить последствия потери доходов: ILO, «Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection», ILO brief, Social Protection Spotlight, 2020.

Обязательство уважать требует от государств воздерживаться от прямого или косвенного вмешательства в осуществление права на социальное обеспечение. Это обязательство включает: отказ от участия в любой практике или деятельности, которая, например, блокирует или ограничивает равный доступ к адекватному социальному обеспечению; произвольное или необоснованное вмешательство в самопомощь, обычные или традиционные механизмы социального обеспечения или в институты, созданные частными лицами или корпоративными органами в целях социального обеспечения⁸⁶.

Обязательство защищать требует от государства не допускать, чтобы третьи стороны, в число которых могут входить отдельные лица, группы, корпорации или другие образования, а также агенты, действующие под их руководством, каким-либо образом вмешивались в осуществление права на социальное обеспечение. Это обязательство включает принятие законодательных и нормативных мер, необходимых для обеспечения того, чтобы третьи стороны не отказывали в равном доступе к программам социального обеспечения, управляемым ими или другими субъектами, и не вводили необоснованные условия получения правомочности, а также для гарантирования выполнения обязательства по уплате взносов, в том числе наемными работниками или другими бенефициарами, в систему социального обеспечения⁸⁷.

В тех случаях, когда системы социального обеспечения управляются или контролируются третьими сторонами, государства продолжают нести общую ответственность за надзор за национальной системой социального обеспечения, которая должна соответствовать установленным на международном уровне принципам социальной защиты⁸⁸. Для предотвращения злоупотреблений требуется наличие эффективной системы регулирования, основанной на национальных законах и подзаконных актах, независимого контроля, подлинного участия

⁸⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19, п. 44.

⁸⁷ Там же, п. 45.

⁸⁸ Эти принципы включают в себя возложение на государство общей ответственности за обеспечение надлежащего управления системами социальной защиты и надлежащего предоставления пособий; коллективное финансирование за счет взносов, налогов или их сочетания; создание в соответствии с законом и предоставление предсказуемых и адекватных пособий, размер которых периодически пересматривается; устойчивое финансирование; наличие механизмов подачи жалоб и апелляций; и привлечение представителей социальных партнеров и бенефициаров (или правообладателей) к управлению программами социальной защиты. См. Рекомендацию № 202, п. 3.

общественности и системы наложения санкций в случае несоблюдения норм⁸⁹.

Для того чтобы выполнить свое обязательство по осуществлению прав, государства должны принять все необходимые меры для полного осуществления права на социальное обеспечение. Это обязательство можно дополнительно разделить на обязательства содействовать, поощрять и обеспечивать.

Обязательство поощрять требует от государств принятия позитивных мер по оказанию помощи отдельным лицам и общинам в осуществлении права на социальное обеспечение путем признания этого права в национальной правовой системе и принятия национальной политики и соответствующего плана действий.

Обязательство содействовать требует от государств принятия мер по повышению уровня информированности общества и обеспечению адекватной информации о системе, в том числе о доступе и праве на пособия и льготы, особенно в сельских и бедных городских районах, а также для языковых и других меньшинств.

Государства также обязаны обеспечивать осуществление права на социальное обеспечение в тех случаях, когда отдельные лица или группа лиц не могут, по причинам, которые разумно считаются не зависящими от них, самостоятельно осуществлять это право. Особое внимание следует уделять обеспечению того, чтобы система социального обеспечения могла реагировать в чрезвычайных ситуациях, таких как стихийные бедствия, пандемии, экономические кризисы, вооруженные конфликты⁹⁰ или неурожаи.

⁸⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19, п. 46.

⁹⁰ Хорошим примером сказанного выше является Тимор-Лешти. После восстановления независимости, в соответствии с Конституцией, система социальной защиты постепенно создавалась на основе трех основных конституционных принципов: социальное обеспечение и социальная помощь (ст. 56 (1) и (2)); государственные социальные услуги, включая здравоохранение и образование (ст. 57 и 59); и поддержка социальных услуг и программ институтами социальной солидарности (ст. 56 (3)), при этом начиная с 2002 года были предприняты значительные усилия по финансированию.

С. Основные обязательства и их постепенное осуществление

Основные обязательства государств включают обеспечение осуществления каждого из прав хотя бы на минимальном уровне⁹¹. Государство может оправдывать невыполнение своих основных обязательств нехваткой имеющихся ресурсов только в том случае, когда оно демонстрирует, что были предприняты все усилия для использования максимального количества имеющихся ресурсов для выполнения этих обязательств в приоритетном порядке.

Что касается социального обеспечения, то основная обязанность государств заключается в обеспечении минимально необходимых размеров пособий, достаточных для того, чтобы люди и их семьи могли получать как минимум основные медицинские услуги и набор базовых товаров и услуг, в частности базовый кров и жилье, воду и санитарию, продовольствие и самые базовые формы образования⁹². Рекомендация № 202 описывает общую и главную ответственность государства за скорейшее установление минимальных уровней социальной защиты, которые могут обеспечить как минимум доступ всех нуждающихся к основным медицинским услугам и гарантированному базовому доходу⁹³. В частности, минимальные уровни социальной защиты должны включать: доступ к основным медицинским услугам, включая охрану материнства; гарантированный базовый доход для детей с доступом к питанию, образованию, уходу и другим необходимым товарам и услугам; гарантированный базовый доход для людей трудоспособного возраста, не имеющих возможности получать достаточный доход, в частности в случаях болезни, безработицы, материнства и инвалидности; и гарантированный базовый доход для людей пожилого возраста⁹⁴. Хотя Рекомендация № 202 предусматривает, что уровни обеспечения должны определяться на национальном уровне, она содержит четкие указания относительно того, что может считаться приемлемым: минимальный уровень гарантированного дохода должен позволять иметь уровень жизни, обеспечивающий достоинство человека, и быть достаточным для обеспечения реального доступа к набору необходимых

⁹¹ См. замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников, п. 10.

⁹² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19, п. 59 а).

⁹³ Рекомендация № 202, пп. 3–4.

⁹⁴ Рекомендация № 202, п. 5.

товаров и услуг, например тех, которые определены национальными нижними границами прожиточного минимума и другими сопоставимыми пороговыми значениями⁹⁵.

Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций отметил взаимодополняющий характер замечания общего порядка № 19 (2008) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на социальное обеспечение и Рекомендации № 202⁹⁶. Он подчеркнул, что согласно Рекомендации № 202 базовый уровень социального обеспечения, который должен гарантироваться в соответствии с минимальными уровнями социальной защиты, считается представляющим собой минимальное основное содержание права на социальное обеспечение в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах⁹⁷.

Если государство не может немедленно обеспечить этот минимальный уровень всем нуждающимся для покрытия всех рисков или непредвиденных обстоятельств в соответствии с обязательством, касающимся использования максимума имеющихся ресурсов, ему следует после проведения широких консультаций определить основную группу социальных рисков или непредвиденных обстоятельств и начать процесс установления своего национального минимального уровня социальной защиты путем принятия национальной политики или стратегии в области социальной защиты, включающей программу действий с конкретными сроками для постепенного обеспечения всеобщего охвата социальной защитой. В условиях острой нехватки ресурсов также важно выявлять группы населения, находящиеся в неблагоприятном положении, и маргинализированных членов общества с целью обеспечения того, чтобы национальная политика и стратегии в области социальной защиты обеспечивали им в первоочередном порядке минимальные уровни защиты. В этой связи государства могут рассмотреть возможность

⁹⁵ Рекомендация № 202, п. 8 b).

⁹⁶ ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), International Labour Conference, 108th Session, Report III (Part B), para. 46.

⁹⁷ Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам «Минимальные уровни социальной защиты: важнейшая составляющая права на социальное обеспечение и целей в области устойчивого развития» (E/C.12/2015/1); см. также доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека об осуществлении права на социальную защиту посредством принятия всеми государствами минимальных уровней социальной защиты (A/69/297).

временного принятия целевых программ, одновременно изучая способы расширения своего бюджетного пространства⁹⁸. Такие стратегии расширения следует также применять с целью поддержки перехода от неформальной экономики к формальной, и они должны соответствовать национальным планам социального, экономического и экологического развития и способствовать их осуществлению⁹⁹.

Обязательство постепенно осуществлять права, выходя за рамки их минимального основного содержания и используя максимум имеющихся ресурсов, прямо признано в договорах по правам человека¹⁰⁰. Это требует наличия общих политических приоритетов для обеспечения того, чтобы распределение ресурсов соответствовало обязательствам в области прав человека, которые государства добровольно взяли на себя в результате ратификации договоров. Постепенное осуществление прав требует наличия последовательной среднесрочной и долгосрочной государственной политики. Поэтому государствам следует предпринимать продуманные, конкретные и целенаправленные шаги по расширению личного и материального охвата системами социального обеспечения для достижения более высоких уровней защиты в течение разумного периода времени. Кроме того, хотя наличие ресурсов является важным условием для выполнения обязательства по принятию мер, в том числе для достижения более высоких уровней защиты, чем минимальное основное содержание, оно не меняет характера обязательства, требующего немедленного выполнения¹⁰¹, и бездействие не может быть оправдано только ограниченностью ресурсов¹⁰².

⁹⁸ Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам «Оценка обязательства по принятию мер "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", предусмотренного Факультативным протоколом к Пакту» (Е/С. 12/2007/1).

⁹⁹ Рекомендация № 202, часть III, национальные стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения; Рекомендация 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204).

¹⁰⁰ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2 (1); Конвенция о правах ребенка, ст. 4; Конвенция о правах инвалидов, ст. 4 (2).

¹⁰¹ УВКПЧ, «Часто задаваемые вопросы относительно экономических, социальных и культурных прав», изложение фактов № 33, п. 15.

¹⁰² Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам «Оценка обязательства по принятию мер "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", предусмотренного Факультативным протоколом к Пакту», п. 4.

Принцип постепенного осуществления содержится также в Рекомендации № 202. В ней содержится прямой призыв к государствам установить национальный минимальный уровень социальной защиты, а также обеспечить, чтобы как можно больше людей как можно скорее получили доступ к более высоким уровням защиты, с учетом национальной экономической ситуации, а также диапазона и размеров пособий, установленных Конвенцией № 102 и более современными международными стандартами в области социального обеспечения¹⁰³. С тех пор Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своих заключительных замечаниях неизменно рекомендовал государствам-участникам обеспечить «установление минимального уровня социальной защиты, гарантирующего людям законные права, в качестве исходного элемента, который постепенно будет трансформироваться в универсальную и всеобъемлющую систему социального обеспечения»¹⁰⁴, в соответствии с Рекомендацией № 202¹⁰⁵.

D. Обязательства, имеющие международные аспекты

Государства, как правило, признают важнейшую роль международного сотрудничества и технической помощи, а также необходимость совместных и самостоятельных действий для достижения полного осуществления прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, включая право на социальное обеспечение¹⁰⁶. Государствам и другим субъектам, которые в состоянии это сделать, особенно необходимо оказывать помощь, с тем

¹⁰³ Рекомендация № 202, п. 17.

¹⁰⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, «Минимальные уровни социальной защиты: важнейшая составляющая права на социальное обеспечение и целей в области устойчивого развития», заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (E/C.12/2015/1), п. 2.

¹⁰⁵ Рекомендация № 202, п. 1.

¹⁰⁶ См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания по шестому периодическому докладу Колумбии (E/C.12/COL/CO/6), п. 42; заключительные замечания по шестому периодическому докладу Российской Федерации (E/C.12/RUS/CO/6), п. 37; заключительные замечания по первоначальному докладу Пакистана (E/C.12/PAK/CO/1), пп. 51–52; заключительные замечания по первоначальному докладу Бангладеш (E/C.12/BGD/CO/1), пп. 44–46; заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Новой Зеландии (E/C.12/NZL/CO/4), пп. 35–36; заключительные замечания по пятому периодическому докладу Шри-Ланки (E/C.12/LKA/CO/5), п. 36; и заключительные замечания по пятому периодическому докладу Уругвая (E/C.12/URY/CO/5), пп. 30–31.

чтобы развивающиеся страны, испытывающие нехватку ресурсов, могли выполнять свои обязательства¹⁰⁷.

Государствам следует воздерживаться от действий, которые прямо или косвенно препятствуют осуществлению права на социальное обеспечение в других странах, и не допускать, чтобы их собственные граждане и национальные образования вмешивались в осуществление этого права в других странах. Например, когда страна А заключает двустороннее кредитное соглашение со страной Б, страна А должна убедиться в том, что изложенные в соглашении условия не ограничивают возможности страны Б по оказанию поддержки людям, которые больше всего нуждаются в социальном обеспечении. В тех случаях, когда государства могут предпринимать шаги по оказанию воздействия на третьи стороны (негосударственные субъекты), находящиеся под их юрисдикцией, с целью обеспечения соблюдения этого права путем использования правовых или политических средств, такие шаги должны предприниматься в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимыми нормами международного права¹⁰⁸. То же самое относится к многосторонним соглашениям и соглашениям, заключенным с международными организациями или через них, включая международные финансовые институты¹⁰⁹.

Государствам следует проактивно принимать меры по заключению взаимных двусторонних и многосторонних соглашений о социальном обеспечении для более эффективной защиты права на социальное обеспечение мигрантов и лиц, направленных на работу в другую страну.

Е. Обязательства негосударственных субъектов

Право на социальное обеспечение, которое является краеугольным камнем достойного труда, требует активного участия различных заинтересованных сторон. Хотя участниками договоров по правам

¹⁰⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2 (1), 11 (1) и 23; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19, п. 55; цель 17 в области устойчивого развития (задачи 17.2–17.5). См. руководство по правам человека к целям в области устойчивого развития, доступное на сайте sdg.humanrights.dk/ru.

¹⁰⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), пп. 53–54.

¹⁰⁹ Там же, пп. 57–58.

человека являются только государства¹¹⁰, предприятия, профсоюзы, ассоциации работодателей и ассоциации, представляющие интересы бенефициаров социального обеспечения, несут ответственность за осуществление права на социальное обеспечение как важнейшего и неотъемлемого компонента права на труд. Обязательства негосударственных субъектов следует рассматривать в сочетании с обязательствами государств по защите¹¹¹.

Предприятия, независимо от их размера, сектора, формы собственности и структуры¹¹², должны соблюдать законы, соответствующие договорам по правам человека, особенно трудовое законодательство, законодательство о социальном обеспечении и налоговое законодательство. Они несут ответственность за соблюдение права на социальное обеспечение¹¹³, избегая любых нарушений и пресекая любые злоупотребления этим правом в результате своих действий. В ситуациях, в которых предприятие оказало неблагоприятное воздействие или способствовало ему, предприятию следует возместить ущерб или сотрудничать с целью его возмещения в рамках законных процессов, отвечающих признанным стандартам надлежащей процедуры¹¹⁴. Это включает в себя уплату взносов и налогов на социальное обеспечение, что крайне важно для обеспечения адекватного охвата социальной защитой работников и населения в целом¹¹⁵.

¹¹⁰ Исключением является Конвенция о правах инвалидов, которая может быть ратифицирована региональными организациями.

¹¹¹ Обязательство защищать требует от государства не допускать, чтобы третьи стороны, в число которых могут входить отдельные лица, группы, корпорации или другие образования, а также агенты, действующие под их руководством, каким-либо образом вмешивались в осуществление права на социальное обеспечение. Это обязательство включает принятие необходимых законодательных и нормативных мер для обеспечения того, чтобы системы социальной защиты были основаны на правах человека; например, с тем чтобы не позволить третьим сторонам отказать кому-либо в равном доступе к программам социального обеспечения, управляемым ими или другими субъектами, и установить необоснованные условия получения правомочности; или гарантировать выполнение обязательства по уплате взносов, в том числе наемными работниками или другими бенефициарами, в систему социального обеспечения.

¹¹² См. Организация Объединенных Наций, 2012 год, [Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты»](#), принцип 14.

¹¹³ Там же, принципы 11, 12 и 23.

¹¹⁴ Там же, принцип 22.

¹¹⁵ См., например, Рекомендацию № 202, п. 11.

Профсоюзы традиционно находятся в авангарде усилий по содействию созданию эффективных систем социального обеспечения, которые предоставляют адекватные пособия, защищающие работников от отсутствия гарантий дохода, в том числе в случае безработицы, болезни и старости. Работники и их представители, являющиеся участниками финансирования системы социального обеспечения за счет взносов или налогов, призваны играть решающую роль в обеспечении контроля за системами социального обеспечения и подотчетности государства в вопросах, касающихся его общей ответственности за надлежащее управление ими. Они представляют основные заинтересованные стороны и призваны обеспечить, чтобы голос работников был услышан, а также выступают за улучшения, направленные на обеспечение того, чтобы программы социального обеспечения эффективно удовлетворяли потребности работников и их семей. Благодаря сотрудничеству и открытому и подлинному социальному диалогу все группы могут совместно работать над осуществлением права на социальное обеспечение как ключевого компонента социальной справедливости и общественного договора.

Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и другие международные организации, такие как МОТ, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Международная ассоциация социального обеспечения, а также Всемирная торговая организация (ВТО) и международные финансовые учреждения должны работать в нормативных рамках, предусмотренных договорами по правам человека и международными стандартами в области социального обеспечения, в качестве общей руководящей основы для поддержки социального обеспечения в рамках их соответствующих мандатов и областей компетенции.

Международным финансовым учреждениям, в частности Международному валютному фонду (МВФ), Всемирному банку и региональным банкам развития, а также их государствам-членам следует учитывать право на социальное обеспечение в своей кредитной политике, кредитных соглашениях, программах структурной перестройки и аналогичных проектах, с тем чтобы способствовать осуществлению права на социальное

обеспечение, в частности лицами и группами, которые находятся в неблагоприятном положении и являются маргинализированными, а не ставить его осуществление под угрозу¹¹⁶. Как и в любой другой области международного права, международные финансовые учреждения и другие международные организации «связаны любыми обязательствами, возлагаемыми на них согласно общим нормам международного права, их учредительным документам и международным соглашениям, участниками которых они являются»¹¹⁷.

¹¹⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19, п. 58.

¹¹⁷ См. Организация Объединенных Наций, 2016 год, «Государственный долг, меры строгой экономии и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах», заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (E/C.12/2016/1), п. 7.

III. Что означает применение правозащитного подхода к социальному обеспечению?

Применение правозащитного подхода к социальному обеспечению требует от государств обеспечения того, чтобы принципы и стандарты, вытекающие из международного права прав человека и международных стандартов в области социального обеспечения, лежали в основе принятия и осуществления соответствующих стратегий и законов.

A. Разработка всеобъемлющей политической и правовой основы

Государственная политика с четкими целями, достаточными ресурсами и программами социальной защиты со встроенными механизмами анализа для оценки прогресса и принятия корректирующих мер является ключом к укреплению систем социальной защиты, смягчению негативных последствий экономических потрясений и содействию усилиям по восстановлению.

Хорошим примером может служить Португалия, где все экономические, социальные и культурные права, предусмотренные Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, закреплены в Конституции, принятой в 1974 году. Право на социальное обеспечение и солидарность имеет три отличительные характеристики: универсальность (каждый человек имеет право на социальное обеспечение); выражение обязанности государства (ответственного за организацию, координацию и субсидирование единой и децентрализованной системы социального обеспечения при участии профсоюзов и других организаций, представляющих интересы работников и других бенефициаров); и повышенное значение экономических, социальных и культурных прав для защиты конкретных групп населения (например, гарантированный доход для пожилых людей). Закрепление всех экономических, социальных и культурных прав в Конституции стало основополагающим шагом, который привел к принятию первоначального Рамочного закона о социальном обеспечении, устанавливающего правовую архитектуру системы. В настоящее время система состоит из программ, основанных на взносах, и программ, не требующих взносов, а также мер социальной поддержки, включая социальные услуги для детей, семей, людей с инвалидностью, пожилых людей и уязвимых групп населения. Она стала важным инструментом экономического и социального развития и обеспечила эффективное реагирование во время пандемии.

Эффективный социальный диалог и трехстороннее участие правительства и представительных организаций работодателей и работников способствуют разработке и осуществлению национальной политики и стратегий в области социальной защиты, что является мощным катализатором создания более эффективных систем социальной защиты¹¹⁸. Система Организации Объединенных Наций поощряет конструктивное участие широкого круга заинтересованных сторон, включая национальные правозащитные учреждения, организации гражданского общества, организации работников и работодателей, а также бенефициаров социального обеспечения и представляющие их организации. Они должны иметь возможность активно и эффективно участвовать в разработке, определении бюджета, осуществлении и оценке политики, направленной на осуществление права на социальное обеспечение. Они могут играть важную роль в мониторинге прогресса, помогая правообладателям эффективно отстаивать свое право на социальное обеспечение и напоминая государствам об их ответственности, когда они не выполняют свои обязательства по осуществлению права на социальное обеспечение.

Правозащитный подход к социальной защите требует перевода политики в правовую плоскость. Четкие законы имеют очень важное значение для обеспечения того, чтобы каждый имел доступ к социальному обеспечению. В отсутствие таких рамок доступ к праву зависит от благотворительности и усмотрения. Прочная правовая база имеет важное значение также для эффективного функционирования системы и предотвращения параллелизма, дублирования усилий и пробелов.

Одной из важнейших мер является признание права на социальное обеспечение в Конституции. Кроме того, для обеспечения универсальности права, закрепленного в Конституции, необходимо наличие всеобъемлющих законов, определяющих принципы, цели и персональный и материальный охват программ, основанных на взносах, и программ, не требующих взносов.

Надлежащая правовая база должна четко и прозрачно определять пособия и льготы в рамках социальной защиты и требования, соблюдение которых необходимо для получения права на данные пособия и льготы. В ней также должны быть определены роли и обязанности всех, кто участвует в обеспечении функционирования программ социальной защиты. Она должна создавать основу для обеспечения прозрачности;

¹¹⁸ Рекомендация № 202, п. 13; ILO, "Planning for a more socially just future: Findings from an analysis of national social protection policies and strategies, 2011-2020" (готовится к публикации).

финансовой устойчивости; адекватности и предсказуемости выплат; подотчетности системы, в том числе с помощью механизмов проверки соблюдения норм, проведения инспекций, представления жалоб и апелляций, а также применения соответствующих санкций; и эффективные механизмы участия для бенефициаров. Необеспечение создания надлежащей правовой базы само по себе является нарушением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹¹⁹.

В. Укрепление роли государства как гаранта системы

Системы социального обеспечения должны регулярно контролироваться для обеспечения их устойчивости. Государства несут ответственность не только за создание системы, но и за то, чтобы все стороны соблюдали свои обязательства и чтобы правообладатели могли беспрепятственно пользоваться своими правами. Для этого государства должны разработать эффективную нормативно-правовую базу и обеспечить ее функционирование, а также предотвращать, расследовать, наказывать и устранять нарушения с помощью судебных и внесудебных средств.

Заинтересованные стороны, такие как национальные правозащитные учреждения, организации гражданского общества, организации работников и работодателей, а также бенефициары могут играть важную роль в обеспечении контроля за привлечением государств к ответственности. Государствам важно обеспечить, чтобы национальные правозащитные учреждения (в том числе бюро омбудсмена и органы по вопросам равенства) имели независимый статус и мандат на поощрение и защиту экономических, социальных и культурных прав, с тем чтобы они могли внимательно следить за соблюдением законов и нормативных актов и помогать жертвам добиваться возмещения ущерба в случае нарушений. Организации гражданского общества и правозащитники, работающие в области права на социальное обеспечение и всех других прав человека, должны быть обеспечены пространством и возможностями для того, чтобы они могли вносить значимый вклад посредством информационно-пропагандистской деятельности и участия в процессе разработки политики, а также осуществлять мониторинг соблюдения прав человека. Они также должны иметь возможность взаимодействовать с международными правозащитными механизмами. Их близость к правообладателям позволяет им следить за осуществлением прав на местах.

¹¹⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19, пп. 62–65.

По мере повышения степени глобализации экономики права человека отдельных лиц, групп и народов все больше затрагиваются экстерриториальными действиями и бездействием государств и частных предприятий, находящихся под их юрисдикцией, и все больше зависят от них. Защита и осуществление трудовых прав и права на социальное обеспечение имеют различные экстерриториальные аспекты. Государства-участники должны воздерживаться от действий или бездействия, которые прямо или косвенно препятствуют осуществлению этих прав в других странах. Им также следует принять меры, в том числе законодательные, чтобы разъяснить, что их граждане, а также предприятия, домицилированные на их территории и/или под их юрисдикцией, могут быть привлечены к ответственности за нарушение основных прав человека в ходе их деятельности за рубежом¹²⁰, в частности права на социальное обеспечение.

С. Выделение адекватного финансирования

Во многих странах взносы на социальное обеспечение составляют значительную долю расходов на пособия, в некоторых случаях — более половины всего объема средств, выделяемых на социальную защиту (в качестве примеров можно привести Китай, Парагвай и Тунис). Значительный прогресс в расширении охвата социальной защитой был достигнут путем адаптации программ социального страхования к потребностям категорий населения, которые ранее не были охвачены, в частности в Латинской Америке. Это можно сделать путем перераспределения доходов от экономической деятельности, включая добычу природных ресурсов и производство энергии (Бельгия и Нигерия), или путем консолидации фонда социальной защиты (Буркина-Фасо, Мальта и Сейшельские Острова). В некоторых странах внутренние ресурсы были мобилизованы за счет перехода к более прогрессивным системам налогообложения, включая введение налога на богатство (Аргентина и Многонациональное Государство Боливия).

Источник: ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, International Labour Conference, 108th Session, Report III (Part B), para. 633.

¹²⁰ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 23 (2016), пп. 69–73.

Для того чтобы социальная защита стала реальностью для всех и для преодоления повторяющихся кризисов, государства должны в полной мере использовать максимум имеющихся ресурсов, в том числе за счет международной помощи и сотрудничества, и предпринимать целенаправленные шаги по постепенному расширению гарантий социального обеспечения¹²¹. Государствам рекомендуется уделять приоритетное внимание национальным источникам финансирования систем социального обеспечения и использовать имеющиеся ресурсы в первую очередь для обеспечения хотя бы минимального уровня пособий и льгот для всех людей и семей, и особенно для тех, кто находится в наиболее неблагоприятном и маргинализированном положении. В тех случаях, когда государства сталкиваются с финансовыми ограничениями для предоставления пособий и льгот по всем ключевым социальным рискам и непредвиденным обстоятельствам, они могут выбрать определенные риски или непредвиденные обстоятельства в качестве приоритетных. Однако, прежде чем принимать такие решения, им следует тщательно изучить все имеющиеся внутренние ресурсы и провести широкие консультации по рискам и непредвиденным обстоятельствам, которые должны быть приоритетными. Они также могут стремиться мобилизовать ресурсы за счет международного сотрудничества и поддержки¹²².

Государствам не следует забывать о своей ответственности за постепенное обеспечение полного осуществления права на социальное обеспечение для всех путем разработки долгосрочных национальных стратегий и планов действий, в которых устанавливаются цели и сроки на основе прозрачного и справедливого бюджетирования и надлежащим образом финансируемых долгосрочных институциональных рамок¹²³.

Как Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, так и МОТ консультировали государства, в частности государства с низким уровнем дохода, по различным вариантам расширения бюджетного пространства для социальной защиты. Такие варианты включают повышение налогов, в том числе сборов, взимаемых с иностранных инвесторов за эксплуатацию природных ресурсов; обособление бюджета, выделяемого на осуществление права на социальное обеспечение и

¹²¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), пп. 4, 40–41; Рекомендация № 202, пп. 3 г) и 11.

¹²² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), п. 59 а); Рекомендация № 202, п. 12.

¹²³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), п. 68.

других прав; регулярный пересмотр льгот или освобождений от налогов, предоставляемых инвесторам; создание более широкой базы взносов на социальное обеспечение; сокращение незаконных финансовых потоков; перераспределение государственных расходов; и улучшение сбора налогов. Государствам также рекомендуется стремиться к созданию более гибкой макроэкономической системы¹²⁴.

В дополнение к взносам на социальные нужды страны часто используют специально выделенные налоги, пожертвования и гранты для дополнения расходов на системы социальной защиты, а также официальную помощь в целях развития.

В целях борьбы с дефицитом финансирования государствам рекомендуется отдавать приоритет национальным источникам финансирования систем социального обеспечения, определяя наиболее эффективные и согласованные подходы между взносами на социальное обеспечение, общим налогообложением, корпоративным налогообложением и другими мерами государственной финансовой политики. Они могут также обращаться за международным сотрудничеством и поддержкой, когда их экономические и финансовые возможности недостаточны и/или когда они сталкиваются с возросшими потребностями в связи с кризисами, стихийными бедствиями или изменением климата¹²⁵. В этой связи существует необходимость в расширении диалога между международными финансовыми учреждениями и учреждениями, занимающимися вопросами развития, для обеспечения согласованности политики и недопущения представления противоречивых рекомендаций, например, путем обеспечения того, чтобы структурные изменения не приводили к мерам жесткой экономии и ущемлению права на социальное обеспечение. Кроме того, международное сотрудничество, например по налоговым вопросам или реструктуризации долга, необходимо для

¹²⁴ См. Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J.F., Muzaffar, T. and H. Elizondo-Barboza, 2020. "Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond", ILO, Geneva, Working paper 14; см. также заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (например, по Панаме (2023), Армении (2023), Бразилии (2023), Италии (2022), Демократической Республике Конго (2022), Пакистану (2017) и Судану (2015)); заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам «Минимальные уровни социальной защиты: важнейшая составляющая права на социальное обеспечение и целей в области устойчивого развития» (E/C.12/2015/1), п. 13.

¹²⁵ Рекомендация № 202, пп. 11–12.

создания условий, способствующих привлечению и распределению внутренних ресурсов¹²⁶.

В 2021 году Международная конференция труда обратилась к МОТ с просьбой изучить возможности мобилизации, наряду с внутренним финансированием, международного финансирования на цели социальной защиты, включая увеличение официальной помощи в целях развития. Эта просьба направлена на инициирование обсуждений конкретных предложений по созданию нового международного механизма финансирования, такого как Глобальный фонд социальной защиты, который мог бы дополнять и поддерживать усилия по мобилизации внутренних ресурсов в целях обеспечения всеобщего охвата социальной защитой, а также на участие в таких обсуждениях¹²⁷.

Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о крайней нищете и правах человека также рекомендовал создать глобальный фонд социальной защиты для восполнения дефицита финансирования, с которым сталкиваются страны с низким уровнем дохода при обеспечении минимальных уровней социальной защиты, и для поддержки более активной мобилизации внутренних ресурсов на цели социальной защиты¹²⁸.

D. Применение подхода, учитывающего гендерные аспекты

Системы социальной защиты могут играть важную роль в продвижении гендерного равенства, если они разрабатываются и применяются с учетом гендерных аспектов¹²⁹. Важно уделять особое внимание специфическим барьерам, с которыми сталкиваются женщины, подвергающиеся множественным и пересекающимся формам дискриминации, например женщины с инвалидностью, женщины из числа меньшинств или мигрантов, пожилые женщины и женщины, работающие в неформальной экономике.

¹²⁶ Bierbaum, M. and V. Schmitt, "Investing more in universal social protection: Filling the financing gap through domestic resource mobilization and international support and coordination", ILO, Geneva, Working paper No. 44, 2022.

¹²⁷ МОТ, резолюция, касающаяся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения), 2021 год, п. 21 с).

¹²⁸ См. доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека о глобальном фонде социальной защиты: международная солидарность в целях искоренения бедности (A/HRC/47/36).

¹²⁹ Razavi, S., Orton, I., Behrendt, C., Tessier, L., and V. Wodsak, "Making social protection work for gender equality: What does it look like? How do we get there?", ILO, 2024.

Женщины часто отказываются от работы или прерывают ее в связи с материнством и уходом за ребенком. Женщины также обеспечивают непропорционально большую долю неоплачиваемого ухода и поддержки, экономическая и социальная ценность которых часто не признается. Это приводит к тому, что женщины имеют более ограниченный доступ к программам социального обеспечения, особенно к программам, основанным на взносах, и более низкие пособия по социальному обеспечению. Однако такое неравенство можно преодолеть путем разработки программ социального обеспечения, учитывающих гендерные аспекты.

Например, денежные пособия по беременности и родам, соответствующие международным стандартам в области прав человека, и адекватный оплачиваемый отпуск по беременности и родам защищают женщин от дискриминации по причине материнства. Кроме того, отпуск для отцов по уходу за ребенком, а также родительский отпуск и другие виды отпусков по уходу, предоставляемые как мужчинам, так и женщинам, могут способствовать более активному участию мужчин в воспитании детей и уходе за членами семьи, а также более справедливому распределению семейных обязанностей. Эффект усиливается, когда участие мужчин становится обязательным за счет резервирования непередаваемой части родительского отпуска за отцами¹³⁰. Предоставление доступных и качественных услуг по уходу за детьми и долгосрочному уходу и поддержке играет важную роль в повышении эффективности программ социального обеспечения¹³¹. Финансирование этих пособий через механизмы солидарности, а не организация их в виде программ ответственности работодателя обеспечивает защиту на практике и предотвращает дискриминацию женщин на рынке труда по признаку материнства.

Из-за большей продолжительности жизни и гендерной дискриминации на протяжении всей жизни, в том числе в сфере образования и работы,

¹³⁰ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 16 (2005) по вопросам существа, возникающим в ходе осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в котором Комитет связывает принцип, содержащийся в статье 3 Пакта, со статьей 9 и приводит примеры, такие как уравнивание обязательного пенсионного возраста для мужчин и женщин; обеспечение того, чтобы женщины получали равные пособия по линии как государственных, так и частных программ пенсионного обеспечения; и гарантирование адекватного отпуска по беременности и родам для женщин, отпуска для отцов по уходу за ребенком, а также родительского отпуска по уходу за ребенком как для мужчин, так и для женщин.

¹³¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), п. 32; и МОТ, резолюция, касающаяся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения), 2021 год.

больше женщин, чем мужчин, живут в бедности в пожилом возрасте. Хотя введение минимальных уровней социальной защиты, в том числе через финансируемые за счет налогов пенсии по старости, защищает пожилых женщин во многих странах, женщины, которые полагаются исключительно на такие программы, часто сталкиваются с проблемой низкого размера пособий. В тех случаях, когда размеры пенсий по старости определяются с учетом оценки уровня нуждаемости домохозяйств, многие пожилые женщины все еще не могут воспользоваться этим источником дохода из-за узких критериев правомочности или по причине стигматизации¹³². Поскольку большинство получателей пенсий по старости составляют женщины, размер пенсий и критерии правомочности должны учитывать потребности и положение пожилых женщин. Пенсии, основанные на взносах, могут в большей степени учитывать гендерные аспекты, если они основаны на коллективном финансировании и солидарности. Например, можно ввести кредиты по уходу, чтобы признать и вознаграждать периоды неоплачиваемого ухода и поддержки детей или других членов семьи, а также гарантировать минимальные пенсии в соответствии с международными стандартами в области социального обеспечения.

Женщины по-прежнему сталкиваются с трудностями в доступе к источникам занятости и средств к существованию из-за дискриминации и структурного неравенства. В результате сохраняющегося гендерного разрыва в оплате труда женщины зарабатывают в среднем на 20 процентов меньше, чем мужчины. Кроме того, женщины чаще, чем мужчины, занимаются низкооплачиваемой работой, чаще работают на условиях неполного рабочего времени и прерывают свою карьеру, чтобы ухаживать за другими. Такое структурное неравенство подвергает женщин более частым социальным рискам и непредвиденным обстоятельствам и в то же время ограничивает их доступ к программам социального обеспечения, в частности программам, основанным на взносах.

Для эффективного реагирования на такое неравенство системы социальной защиты должны сопровождаться другими стратегиями, такими как стратегии в области трудоустройства, заработной платы, налогообложения, ухода и поддержки, а также государственными услугами, включая доступные и качественные услуги по уходу за детьми и долгосрочному уходу и поддержке¹³³. Поэтому государствам следует прилагать активные усилия для расширения доступа женщин к рынку

¹³² ILO, 2021, *World Social Protection Report 2020-2022*, p. 54.

¹³³ МОТ, резолюция, касающаяся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения), 2021 год.

труда, особенно в формальной экономике, и к источникам средств к существованию; устранить гендерный разрыв в оплате труда и исключение из системы социального обеспечения работников определенных секторов или профессий, в которых женщины представлены в непропорционально большой степени (например, сельское хозяйство и работа по дому); отменить критерии правомочности, дискриминирующие по признаку пола; и уравнивать пенсионный возраст для женщин и мужчин¹³⁴.

Е. Уделение особого внимания лицам и группам, находящимся в неблагоприятном положении

Хотя каждый человек имеет право на социальное обеспечение, государствам следует уделять особое внимание отдельным лицам или группам, которые не защищены или защищены недостаточно и традиционно сталкиваются с трудностями при осуществлении этого права¹³⁵. Для этого необходимо распространить защиту на работников, занятых непостоянно, неполное рабочее время или самостоятельно, включая тех, кто работает на цифровых платформах, домашних работников, сельскохозяйственных рабочих, надомников¹³⁶ и работников неформальной экономики¹³⁷. Это также требует принятия мер для решения конкретных проблем, с которыми сталкиваются женщины и другие группы населения, такие как безработные, больные или травмированные, люди с инвалидностью, пожилые люди, дети, коренные народы, группы меньшинств, беженцы, просители убежища, лица без гражданства, внутренне перемещенные лица, возвращенцы, неграждане, заключенные и задержанные.

Очень важно, чтобы государства принимали эффективные меры для обеспечения всеобщего охвата и, в особенности, доступа к медицинскому обслуживанию, в частности в периоды кризиса, как это было продемонстрировано на примере необходимости вакцинации и экстренного лечения во время пандемии COVID-19.

¹³⁴ ILO, 2021d, *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*, Geneva (2nd edition).

¹³⁵ Ibid., para. 31.

¹³⁶ В соответствии с Конвенцией 1996 года о надомном труде (№ 177) надомниками являются лица, которые работают на дому за вознаграждение на работодателя или аналогичное коммерческое предприятие или вид деятельности.

¹³⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19, п. 34.

1. Работники неформальной экономики

Во всем мире два миллиарда работников в возрасте 15 лет и старше (62 процента от общего числа занятых в мире) заняты в неформальной экономике¹³⁸. Они сталкиваются с проблемой огромного дефицита достойной работы¹³⁹, связанного, например, с неясным или замаскированным статусом занятости и низкой квалификацией, небезопасными условиями труда, высоким уровнем неграмотности и низким уровнем производительности, а также отсутствием возможностей для обучения. В большинстве случаев они не участвуют в программах социального обеспечения.

К группам работников, которые часто недостаточно защищены социальным обеспечением, относятся работники, занятые неполное рабочее время, поденщики, самозанятые и домашние работники¹⁴⁰, мигранты и работающие члены семьи, часто женщины; все они непропорционально широко представлены в неформальной экономике.

Государства должны продолжать принимать все необходимые меры для распространения социальной защиты на работников неформальной экономики таким образом, чтобы это соответствовало их положению, способствовало их переходу из неформальной экономики в формальную и

¹³⁸ См. МОТ, резолюция и выводы, касающиеся достойного труда и неформальной экономики, Международная конференция труда, 90-я сессия, 2002 год. В резолюции МОТ и Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204) термин «неформальная экономика» относится ко всем видам экономической деятельности работников и хозяйственных субъектов, которые ни на уровне закона, ни на практике не охватываются или в недостаточной мере охватываются формальными договоренностями. См. также ILO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, 2018 (third edition).

¹³⁹ Дефицит достойной работы «выражается в отсутствии достаточных возможностей для трудоустройства, неадекватной социальной защите, ущемлении прав на рабочем месте и недостатках социального диалога». Эти недостатки являются «показателем разрыва между миром, в котором мы работаем, и надеждами людей на лучшую жизнь» и делятся на четыре категории: разрыв в занятости, разрыв в правах, разрыв в социальной защите и разрыв в социальном диалоге. См. ILO, *Reducing the decent work deficit: A global challenge*, International Labour Conference, 89th Session, 2001, pp. 6–10.

¹⁴⁰ См. Конвенцию (№ 189) и Рекомендацию (№ 201) о домашних работниках, 2011 год. Конвенция призывает принять меры для обеспечения того, чтобы домашние работники пользовались условиями не менее благоприятными, чем те, в которых находятся другие работники в целом с точки зрения мер защиты систем социального обеспечения, в том числе в отношении охраны материнства (статья 14 (1)), а в Рекомендации говорится о сотрудничестве на двустороннем, региональном и глобальном уровнях в целях упрочения защиты домашних работников, в том числе в отношении доступа к социальному обеспечению (п. 26 (1) и (2)). См. также ILO, 2022, *Making the right to social security a reality for domestic workers: A global review of policy trends, statistics and extension strategies*, Geneva.

не препятствовало их формализации. Параллельно с налогово-бюджетными и экономическими мерами, а также мерами в сфере трудового права меры социальной защиты должны позволять работникам, выполняющим любые виды труда, включая самозанятых, получить доступ к программам социального обеспечения путем расширения программ социального страхования, дополненных программами, финансируемыми за счет налогов, для тех, кто не имеет возможности платить взносы¹⁴¹. Такой подход должен быть отражен в национальном законодательстве. В частности, в дополнение к внесению поправок в национальное законодательство о социальном страховании с целью расширения сферы его применения и разработки адаптированных механизмов, законодательство также должно устанавливать и гарантировать определенный на национальном уровне минимальный уровень социальной защиты, обеспечивающий базовый пакет пособий и льгот, охватывающий наиболее существенные риски и пособия и льготы. Этот базовый пакет пособий и льгот можно постепенно совершенствовать, одновременно принимая меры по формализации предприятий и занятости. Государствам следует использовать максимум имеющихся ресурсов для того, чтобы система социального обеспечения постепенно охватывала этих работников, и постоянно искать способы повышения устойчивости и справедливого финансирования систем социальной защиты¹⁴². Политика расширения охвата должна также предусматривать интеграцию разработанных в неформальной экономике программ страхования на базе общин или программ микрострахования в национальную систему социального обеспечения¹⁴³.

Важным шагом вперед в деле защиты работников неформальной экономики стало принятие Рекомендации МОТ № 202, в которой прямо признается принцип всеобщего характера защиты, основанной на социальной солидарности и социальной инклюзии, в том числе для лиц, занятых в неформальной экономике¹⁴⁴.

Информализация формальной занятости, в том числе в результате пандемии COVID-19, вызывает серьезную обеспокоенность. Это явление наблюдается даже в странах с высоким уровнем дохода. Трансформация занятости в неформальную и рост «гибких» форм занятости, таких как

¹⁴¹ ILO, 2021d, *Extending social security to workers in the informal economy*.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), п. 34.

¹⁴⁴ Рекомендация № 202, п. 3 а) и е).

краткосрочные и нулевые трудовые договоры¹⁴⁵, в том числе на цифровых платформах, часто ассоциируются с более низким уровнем трудовой и социальной защиты и более высокой степенью экономической и социальной незащищенности. Некоторые верховные суды оспорили отнесение определенных категорий работников онлайн-платформ к самозанятым и переквалифицировали их в наемных работников, имеющих соответствующие права на труд и социальное обеспечение¹⁴⁶.

Помимо усилий по распространению охвата программ социального обеспечения на работников неформальной экономики, государствам следует принимать меры по оказанию помощи работникам в переходе из неформальной экономики в формальную. Это обеспечит соответствующим работникам более надежную защиту их права на социальное обеспечение. В то же время это также предоставит государству больше возможностей для маневра бюджетными средствами, поскольку больше работников и хозяйственных субъектов будут платить налоги и вносить взносы, предусмотренные программами социального обеспечения. Рекомендация 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204) содержит рекомендации в отношении мер содействия переходу работников и хозяйственных субъектов из неформальной экономики в формальную.

Закон о курьерах

В сентябре 2020 года Верховный суд Испании постановил, что курьеры, работающие через цифровые платформы, являются наемными работниками, а не самозанятыми лицами, и поэтому на них распространяются трудовые права и право на социальное обеспечение, применимые ко всем остальным работникам. Это решение запустило процесс социального диалога, итогом которого стало принятие Закона № 9/2021, более известного как Закон о курьерах, который предполагает наличие трудового договора между работником и платформой, поскольку работник фактически подчиняется решениям, определяемым алгоритмом платформы.

¹⁴⁵ По договорам «с нулевым рабочим временем» работники не могут претендовать на минимальное количество часов работы. Более подробную информацию см. ILO, 2004, “On-call work and ‘zero hours’ contracts”, Information Sheet No. WT-15.

¹⁴⁶ На сегодняшний день в Европейском союзе принято более 100 судебных и 15 административных решений, касающихся статуса занятости людей, работающих через онлайн-платформы. В большинстве случаев суды принимали решение о переклассификации независимых подрядчиков в работников, а онлайн-платформ — в работодателей. Несколько человек подтвердили свой статус самозанятых. По многим другим делам судебные решения еще не приняты. См. European Commission, “Questions and answers: Improving working conditions in platform work”, Press corner, 9 December 2021.

См. также Sacha Garben, “‘Old’ rules and protections for the ‘new’ world of work”, *The Progressive Post*, 15 April 2021.

2. Дети и семьи

Социальная защита детей¹⁴⁷ требует от государств обязательств по обеспечению их прав в трех основных ситуациях: дети, получающие пособия по социальному обеспечению по собственному праву; семьи, получающие пособия по социальному обеспечению, которые компенсируют часть расходов, связанных с содержанием детей; или учреждения или другие формы опеки, которые получают пособия по социальному обеспечению для компенсации отсутствия семейного окружения. Дети являются обладателями производных прав, когда они имеют право на семейные пособия, выплачиваемые их работающему родителю (работающим родителям), и обладателями прямых прав, когда пособия принимают форму доступа к товарам и услугам, обычно финансируемого за счет налогов. Согласно соответствующим положениям, содержащимся во всех договорах по правам человека, доступ к пособиям, товарам и услугам должен быть недискриминационным. Особое внимание необходимо уделять детям и молодым людям из уязвимых групп для обеспечения равенства возможностей.

В соответствии с Конвенцией № 102 семейные пособия предназначены для покрытия расходов на содержание детей и должны включать либо периодические выплаты, либо предоставление продуктов питания, одежды, жилья или помощи по дому, либо сочетание того и другого¹⁴⁸. Семейные пособия должны предоставляться как минимум до достижения ребенком возраста 15 лет или до тех пор, пока длится обязательное школьное обучение, хотя ратифицировавшие Конвенцию государства могут указать и обычно указывают более высокий возраст.

Размер пособий, предназначенных для компенсации расходов, связанных с содержанием ребенка, может быть фиксированным или зависеть от дохода. Пособия, определяемые по уровню дохода семьи, как правило, предоставляются в большем размере малообеспеченным или многодетным семьям. Детские и семейные пособия включают пособия на детей и молодых людей в целом, пособия на больных детей

¹⁴⁷ Включая молодых людей, которые также имеют право на социальную защиту в соответствии с национальным законодательством.

¹⁴⁸ Конвенция № 102, ст. 40 и 42.

или детей с инвалидностью, а также пособия, компенсирующие расходы на образование и уход.

Для осуществления основанных на соблюдении прав человека программ социальной защиты детей государствам следует обеспечить инклюзивный характер программ социальной защиты и рассмотреть вопрос о том, как наилучшим образом устранить риск детского труда путем предоставления детских и семейных пособий всем домохозяйствам с детьми, особенно тем, которые находятся в наиболее уязвимом положении; упрощения порядка получения пособий по социальной защите лицами, осуществляющими уход, путем упрощения процедуры регистрации и предоставления различных механизмов выплаты пособий; и дополнения программ социальной защиты увеличением инвестиций во всеобщее качественное базовое образование и другие жизненно важные социальные услуги для детей¹⁴⁹.

В частности, государствам следует стремиться использовать инклюзивные универсальные программы социальной защиты, которые могут увеличить охват и количество получателей пособий за счет ограничения числа ошибок, связанных с исключением, уменьшения стигмы и чувства стыда, упрощения процедур и, следовательно, снижения барьеров, связанных с транзакционными и альтернативными издержками. Пособия, не связанные со взносами, такие как всеобщие пособия на ребенка, или сочетание пособий, основанных на взносах, и пособий, не связанных со взносами, также могут сыграть важную роль в обеспечении всеобщего доступа к образованию и в предотвращении или сокращении детской бедности и детского труда¹⁵⁰. Размеры пособий должны быть адекватными, что означает учет размера домохозяйства и количества детей, адаптацию сумм выплат в зависимости от таких факторов, как местные цены и заработная плата, а также определение размера выплат с учетом инфляции. Регулярные выплаты обеспечивают предсказуемый доход и, следовательно, позволяют принимать долгосрочные решения и осуществлять финансовое планирование, включая производственные инвестиции, которые лучше защищают детей от риска детской бедности и детского труда. Международные стандарты могут содействовать уделению государствами приоритетного внимания пособиям на детей

¹⁴⁹ ILO and UNICEF, 2023, “[More than a billion reasons: The urgent need to build universal social protection](#)”.

¹⁵⁰ Ibid.

и определению их размера, с тем чтобы сократить разрыв в охвате детей социальной защитой¹⁵¹.

3. Люди с инвалидностью

Системы социальной защиты, учитывающие потребности людей с инвалидностью, гарантируют всем людям с инвалидностью эффективный доступ к медицинскому обслуживанию и гарантированный доход, включая покрытие расходов, связанных с инвалидностью. Как правило, они представляют собой сочетание общих программ и программ, ориентированных на потребности людей с инвалидностью, предусматривающих предоставление пособий как в денежной, так и в натуральной форме, с тем чтобы позволить людям с инвалидностью активно участвовать в жизни общества, включая сферы образования и занятости¹⁵². Стандарты МОТ устанавливают минимальные стандарты медицинского обслуживания и денежных выплат в связи с инвалидностью, независимо от того, связана она с работой или нет, а также взаимосвязь с другими стратегиями.

Люди с инвалидностью часто сталкиваются с пересекающимися формами дискриминации при осуществлении своих прав человека. Например, по сравнению с людьми без инвалидности уровень занятости среди них является более низким, условия труда — менее благоприятными, и они имеют меньшую социальную защиту. Кроме того, они подвергаются большому риску потерять работу и, следовательно, связанные с работой права на социальное обеспечение. Дискриминация по признаку инвалидности, определение которой содержится в статье 2 Конвенции, включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении¹⁵³.

Всеобщий охват услугами здравоохранения, а также пособия по поддержанию уровня доходов должны быть гарантированы для людей с инвалидностью таким образом, чтобы они могли в полной мере пользоваться своим правом на социальную защиту, достаточный уровень жизни, жизнь в обществе, автономность и полноценное участие во

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-22*, p. 139; ILO and IDA, 2019, "Joint statement: Towards inclusive social protection systems supporting the full and effective participation of persons with disabilities", ILO and International Disability Alliance.

¹⁵³ «"Разумное приспособление" означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод». Конвенция о правах инвалидов, ст. 2.

всех сферах жизни. Некоторые из мер, принятых с этой целью в разных странах, включают: увеличение пособий на детей и молодых людей с учетом инвалидности; пособия на специальное образование¹⁵⁴; пособия на социальную инклюзию, компенсирующие возросшие расходы; пособия для лиц, осуществляющих уход; пособия для оказания постоянной помощи, позволяющие людям с тяжелыми формами инвалидности иметь постоянную поддержку со стороны ухаживающих за ними лиц; и финансовую поддержку на приобретение вспомогательных и реабилитационных средств. Для осуществления права людей с инвалидностью на самостоятельный образ жизни требуется наличие адекватно обеспеченных ресурсами социальных служб.

Руководство «[Towards inclusive social protection systems enabling participation and inclusion of persons with disabilities](#)» («На пути к инклюзивным системам социальной защиты, обеспечивающим участие и инклюзию людей с инвалидностью») (ЮНИСЕФ и МОТ, 2023 год) содержит концептуальную основу и практические рекомендации по разработке, внедрению и мониторингу систем социальной защиты, обеспечивающих максимальную инклюзию. В публикации МОТ «[Disability schemes and programmes around the world: Design and compliance with international social security standards](#)» («Существующие в мире системы и программы для людей с инвалидностью: разработка и обеспечение соответствия международным стандартам социального обеспечения») (Женева, 2024 год) рассматриваются существующие в мире системы и программы для людей с инвалидностью и анализируется степень их соответствия принципам и ориентирам, закрепленным в международных стандартах в области социального обеспечения, главным образом в Конвенции № 102.

Государства могут содействовать доступу людей с инвалидностью на рынок труда путем введения систем квот и оказания поддержки работодателям посредством финансовых стимулов, таких как субсидии для снижения размера взносов работодателей и/или работников на социальное обеспечение или для обеспечения разумного приспособления.

¹⁵⁴ Несмотря на прогресс, достигнутый в сфере инклюзивного образования, которое является желаемым результатом для всех детей, во многих странах по-прежнему существуют специальные учебные заведения, для оплаты которых семьям требуется финансовая поддержка.

4. Пожилые люди

Международный билль о правах человека (Всеобщая декларация прав человека и два Пакта) содержит ряд положений о защите в пожилом возрасте¹⁵⁵. Международные стандарты в области социального обеспечения обеспечивают основу для определения размеров пенсий и других пособий по социальному обеспечению для обеспечения гарантированного дохода, а также доступа к медицинскому обслуживанию в пожилом возрасте.

Пенсионные системы являются одной из основных гарантий права на социальное обеспечение и обычно составляют самую большую долю бюджетов социальной защиты. Они часто представляют собой сочетание программ, основанных на взносах, и программ, которые финансируются за счет налогов и не требуют взносов, что позволило расширить охват ранее неохваченных групп населения, особенно женщин, и обеспечить перераспределение средств для преодоления экономического и социального неравенства. Несмотря на важность таких базовых пенсий, необходимо также прилагать усилия для расширения охвата и повышения размеров пенсий, выплачиваемых по линии программ, основанных на взносах, с тем чтобы гарантировать более высокие уровни защиты.

Во всем мире 79,6 процента людей старше пенсионного возраста получают ту или иную форму пенсии по старости¹⁵⁶. Однако существуют значительные различия между регионами, сельскими и городскими районами, а также между женщинами и мужчинами. Всеобщее пенсионное обеспечение было введено в самых разных странах, включая страны с низким и средним уровнем дохода, как часть национальных систем, предусматривающих минимальные уровни социальной защиты.

Государственные пенсионные программы, основанные на социальной солидарности и коллективном финансировании, остаются наиболее распространенной основой защиты в старости во всем мире. В некоторых странах государственные пенсионные программы дополняются обязательными или добровольными частными накопительными программами, основанными на индивидуальных сбережениях,

¹⁵⁵ Статья 25 Всеобщей декларации прав человека предусматривает право на обеспечение в старости, а два Пакта содержат базовые положения, касающиеся всеобщей защиты прав человека, включая защиту пожилых людей. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенция о правах инвалидов также содержат положения о защите прав пожилых мужчин и женщин.

¹⁵⁶ ILO, 2024. *World Social Protection Report 2024-26*.

с возможностью увеличения размера пенсии в зависимости от рыночных или экономических показателей. Однако во многих случаях эти программы не соответствуют принципам социальной защиты, касающимся предсказуемости и определенности выплат, установленным международными стандартами в области социального обеспечения.

Важной проблемой является необходимость адаптации пенсионных систем к важным демографическим изменениям, с которыми сталкиваются многие общества на обоих концах возрастной пирамиды. В 2019 году в мире доля людей в возрасте 65 лет и старше составляла 9 процентов населения (703 млн человек), а к 2050 году эта доля, согласно прогнозам, увеличится до 16 процентов¹⁵⁷. Люди живут дольше и нуждаются в большем количестве услуг и в более качественных услугах по уходу и поддержке в пожилом возрасте. Это привело к уменьшению соотношения между работающими и пенсионерами и вызвало дискуссии о финансовой устойчивости государственных пенсионных программ. Предложения по исправлению ситуации в основном сводятся к проведению параметрических реформ, включая повышение пенсионного возраста и корректировку условий для получения полной пенсии или пособий. Для решения этой проблемы государствам важно обеспечить широкий охват пенсионным обеспечением, в том числе путем распространения охвата на тех, кто еще не имеет надлежащего покрытия, поддержки формализации предприятий и занятости, ликвидации гендерного разрыва и обеспечения надлежащего управления пенсионными программами, основанными на взносах, а также расширения охвата с помощью механизмов, не связанных со взносами. Эффективная политика в сфере труда, направленная на повышение производительности и, следовательно, увеличение заработной платы и расширения возможностей получения достойной работы, также может помочь государствам решить эти проблемы.

5. Люди, живущие в бедности

Бедность имеет различные проявления, включая отсутствие дохода или достаточных производственных ресурсов для обеспечения устойчивых средств к существованию; голод и недоедание; плохое состояние здоровья; ограниченный доступ или отсутствие доступа к образованию или другим основным услугам; повышенную заболеваемость и смертность в результате болезней; отсутствие жилья и неудовлетворительные жилищные

¹⁵⁷ United Nations, 2020. *World Population Ageing 2019*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (ST/ESA/SER.A/444).

условия; небезопасную среду; а также социальную дискриминацию и изоляцию. Бедность характеризуется также недостаточным участием в процессе принятия решений и в гражданской, социальной и культурной жизни. В [Руководящих принципах по вопросу о крайней бедности и правах человека](#) — первых глобальных руководящих принципах в области политики, в которых особое внимание уделяется правам человека людей, живущих в бедности, — обращается внимание на то, что системы социального обеспечения являются лишь одним из компонентов более комплексных и последовательных действий государств по искоренению бедности и что их разработка, применение и оценка должны осуществляться при участии людей, живущих в бедности, особенно женщин, и с учетом их особых потребностей¹⁵⁸.

Жители сельских районов, живущие в бедности, сталкиваются с дополнительными препятствиями на пути осуществления своего права на социальное обеспечение, поскольку подавляющее большинство из них зависят от получения пособий, не связанных с уплатой взносов, и программ социальной помощи, которые зачастую являются краткосрочными и, как правило, не обеспечивают адекватного охвата и размера пособий. Установление минимальных уровней социальной защиты обеспечивает основу для превращения социальной защиты в эффективный инструмент борьбы с бедностью в городах и сельских районах. В этой связи ФАО и МОТ разработали совместный подход к распространению социальной защиты на сельское население с помощью всеобъемлющего набора рекомендаций, основанных на фактических данных и передовом опыте, для содействия осуществлению права на социальное обеспечение путем укрепления национальных систем, включая минимальные уровни социальной защиты, и выполнения задач 1.3 и 3.8 целей в области устойчивого развития¹⁵⁹.

В своем толковании статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которая предусматривает в статье 14 (2) с) право сельских женщин напрямую пользоваться программами социального обеспечения, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рекомендовал государствам

¹⁵⁸ [Руководящие принципы по проблеме крайней нищеты и прав человека](#) были приняты Советом по правам человека консенсусом в 2012 году в резолюции 21/1 по предложению Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о крайней нищете и правах человека Магдалены Сепульведы Кармоны после длительного процесса консультаций. См. пп. 85–86.

¹⁵⁹ ILO and FAO, *Extending social protection to rural populations: Perspectives for a common FAO and ILO approach*, Geneva, 2021.

установить учитывающие гендерные аспекты минимальные уровни социальной защиты, с тем чтобы обеспечить всем сельским женщинам доступ к основным услугам здравоохранения, учреждениям по уходу за детьми и гарантированному доходу; обеспечить, чтобы сельские женщины, выполняющие неоплачиваемую работу или занятые в неформальной экономике, имели доступ к программам социальной защиты, не требующим взносов; и чтобы сельские женщины, занятые в формальной экономике, самостоятельно имели доступ к программам предоставления пособий по социальному обеспечению, основанным на взносах, независимо от их семейного положения¹⁶⁰.

Во многих отдаленных сельских районах наличие и доступность социальных услуг особенно ограничены. Женщины, живущие в этих районах, выполняют еще большую долю неоплачиваемой работы по уходу и поддержке, что дополнительно влияет на их права на труд и социальную защиту. Государствам необходимо бороться с региональными диспропорциями в распределении ресурсов и содействовать социально-экономическому развитию сельских общин. При этом государствам следует привлекать женщин к разработке и осуществлению местных планов развития в качестве инструмента перехода от подхода к борьбе с бедностью, основанного на потребностях, к экономической и социальной инклюзии, основанной на правах человека.

6. Мигранты, просители убежища, беженцы и внутренние перемещенные лица¹⁶¹

Мигранты, просители убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица сталкиваются с дополнительными правовыми барьерами на пути осуществления своего права на социальное обеспечение, такими как вопросы гражданства и территориальности; отсутствие доступа к правосудию; и исключение лиц с неурегулированным статусом из сферы действия законодательства о социальном обеспечении и двусторонних или многосторонних соглашений. Они также сталкиваются с практическими препятствиями, такими как: недостаточный охват пособиями и

¹⁶⁰ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 34 о правах сельских женщин, п. 41 а) и b).

¹⁶¹ Определения понятий «проситель убежища», «трудоустроенный-мигрант», «внутренне перемещенное лицо», «мигрант с документами», «трудоустроенный-мигрант», «мигрант с неурегулированным статусом», «мигрант с урегулированным статусом» и «беженец» см. в публикации ILO, 2021c, *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families A guide for policymakers and practitioners*, pp. 14–15 («МОТ, 2021c, Распространение социальной защиты на трудоустроенных мигрантов, беженцев и их семьи: руководство для разработчиков политики и практиков, сс. 14–15 англ. текста»).

программами социальной защиты; языковые, религиозные и культурные барьеры; и сложные административные процедуры для получения доступа к своим правам.

Трудящиеся-мигранты представляют собой неоднородную группу. Их миграционный статус, тип трудового договора, продолжительность пребывания в стране и другие показатели влияют на доступ к социальной защите. Это разнообразие ситуаций, в которых находятся трудящиеся-мигранты, следует учитывать в политике и механизмах расширения социальной защиты¹⁶². Если трудящиеся-мигранты осуществляли взносы по линии той или иной программы, они должны иметь возможность сохранить свои права на социальное обеспечение после того, как они покинут страну. Если такой возможности нет, например, из-за отсутствия многостороннего или двустороннего соглашения о социальном обеспечении, то возвращающиеся мигранты должны иметь право на получение суммы ранее уплаченных ими взносов на социальное обеспечение¹⁶³. Смена места работы не должна влиять на это право трудящегося-мигранта. Многие национальные правовые системы требуют от работодателей декларировать трудящихся-мигрантов и обеспечивать их взаимодействие с учреждениями социального страхования. Трудящиеся-мигранты, которые работают по найму, даже по устному договору, независимо от их статуса, должны быть защищены как минимум от некоторых непредвиденных обстоятельств, таких как болезнь, производственная травма, инвалидность или старость. Трудящиеся-мигранты участвуют в финансировании системы за счет прямых и косвенных налогов. Невозможность для трудящихся, не имеющих документов, получать пособия по социальному обеспечению повышает их уязвимость и зависимость от своих работодателей¹⁶⁴.

¹⁶² Ibid., p. 22.

¹⁶³ См. доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о международной миграции и развитии (A/60/871), п. 98. См. также Рекомендацию о трудящихся-мигрантах 1975 года (№ 151), п. 34 (1) с), в которой содержится призыв возмещать любые взносы на социальное обеспечение, которые не привели и не приведут к появлению прав в соответствии с национальными законами или правилами или международными соглашениями, при этом в тех случаях, когда взносы на социальное обеспечение не дают права на получение пособий, следует прилагать все усилия для заключения двусторонних или многосторонних соглашений по защите прав мигрантов.

¹⁶⁴ Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам «Обязанности государств по отношению к беженцам и мигрантам согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах» (E/C.12/2017/1), п. 15.

На Кипре, в Панаме и Швейцарии мигранты с неурегулированным статусом могут, при соблюдении определенных условий, пользоваться различными пособиями и льготами по социальному обеспечению. Аргентина не только признает миграцию как право человека, но и облегчила процедуры регуляризации, обеспечила равенство обращения и гарантировала воссоединение семей и доступ мигрантов к социальной помощи, здравоохранению и образованию, независимо от их миграционного статуса.

См. также ILO, 2021c, *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners*, Geneva, pp. 165–166.

Двусторонние и многосторонние соглашения о социальном обеспечении, содержащие положения о равном обращении и сохранении приобретенных прав и прав, находящихся в процессе приобретения, являются одними из наиболее эффективных вариантов политики, гарантирующих права трудящихся-мигрантов на социальную защиту. Хотя уже существует около 660 таких соглашений, многие мигранты остаются незащищенными. Необходимо активизировать усилия по расширению сферы действия существующих соглашений и заключению новых соглашений для расширения охвата¹⁶⁵.

В соответствии с международными стандартами в области прав человека и социального обеспечения беженцы и лица без гражданства должны иметь равные с гражданами условия доступа к механизмам социальной

¹⁶⁵ Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы содержат рекомендации по применению основанного на соблюдении прав человека подхода к трудовой миграции и призывают к заключению соглашений о социальном обеспечении; МОТ, 2006 год. «Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы: необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека». В Цели 22 Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции содержится призыв к созданию механизмов перевода материальных прав в области социального обеспечения и приобретенных льгот: резолюция 73/195 Генеральной Ассамблеи о Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

защиты, финансируемым за счет взносов и налогов¹⁶⁶. Учитывая общее отсутствие доступа к рынку труда, следует принять меры для обеспечения доступа просителей убежища к социальной защите, в частности к механизмам, не требующим взносов. Проживающие в стране лица, которые не являются ее гражданами, должны иметь возможность доступа к программам выплаты пособий малоимущим, не требующим взносов, доступному по цене медицинскому обслуживанию и поддержке семьи. Любые ограничения, в том числе требования в отношении продолжительности страхового стажа, должны быть соразмерными и разумными. Все люди имеют право на первичную и экстренную медицинскую помощь независимо от их гражданства, места жительства или иммиграционного статуса¹⁶⁷.

Государствам следует принимать проактивные меры для обеспечения равного доступа к программам для внутренне перемещенных лиц и внутренних мигрантов, например отменяя, когда это применимо, требования о проживании и предоставляя пособия и другие сопутствующие услуги в месте перемещения. Внутренние мигранты должны иметь возможность доступа к социальному обеспечению в месте их проживания. Системы регистрации по месту жительства не должны ограничивать доступ к социальному обеспечению лиц, которые переезжают в другой район, где они не зарегистрированы¹⁶⁸.

В некоторых странах права на социальное обеспечение гарантируются только гражданам. Меры жесткой экономии еще больше ограничили права неграждан. Ограничения в отношении доступа к пособиям, даже финансируемым из государственного бюджета, не должны лишать

¹⁶⁶ Например, Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (№ 118) прямо предусматривает, что «положения настоящей Конвенции применяются к беженцам и лицам без гражданства без какого-либо условия взаимности» (ст. 10 (1)). Она устанавливает, что принцип равного обращения применяется в отношении медицинской помощи, пособий по болезни, пособий в случае телесного повреждения на производстве и семейных пособий без требования в отношении проживания, хотя такое требование может применяться в отношении других пособий (ст. 4 (2)). Статья 9 Конвенции 1982 года об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения (№ 157) гласит, что «каждое Государство-Член Организации гарантирует выплату денежных пособий по инвалидности, старости, потере кормильца, пенсий в случае производственной травмы, а также пособий в случае смерти, право на которые приобретено по его законодательству, правомочным лицам, являющимся гражданами какого-либо Государства-Члена Организации, беженцами или лицами без гражданства, независимо от места их проживания» [...].

¹⁶⁷ Более подробную информацию см. ILO, 2021c, *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families*, chap. 7.

¹⁶⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), п. 39.

мигрантов, просителей убежища, лиц без гражданства и других неграждан права на социальное обеспечение в соответствии с международными документами по правам человека и социальному обеспечению.

Ф. Обеспечение функционирования универсальных систем социальной защиты

В соответствии с руководящими принципами, изложенными в Рекомендации № 202, подход к социальной защите, основанный на правах человека, включает в себя обязательство обеспечить универсальность защиты, гарантировать пособия и льготы как права, обеспечить их адекватность и предсказуемость, а также уважать права и достоинство людей¹⁶⁹. Поэтому необходимо предпринять решительные шаги по созданию универсальных систем социального обеспечения, основанных на подходе, охватывающем весь жизненный цикл, который обеспечивает защиту детей, семей, лиц трудоспособного возраста, пожилых людей и людей с инвалидностью, с особым акцентом на тех, кто больше всего нуждается в защите.

Универсальные программы¹⁷⁰ могут быть более эффективными, чем адресные программы, предусматривающие оценку уровня нуждаемости, особенно если последние имеют узкие критерии правомочности, предусматривают низкие размеры пособий или являются стигматизирующими. В частности, исследования показали, что в связи с некоторыми пособиями, выплачиваемыми после оценки уровня нуждаемости, допускаются большие ошибки, связанные с решениями об исключении, что не позволяет охватить лиц, находящихся в уязвимом положении¹⁷¹. Пандемия COVID-19 также выявила некоторые недостатки ограниченного охвата и низких размеров пособий, характеризующихся узкой направленностью, спорными оценками уровня нуждаемости по косвенным признакам и применением критериев, касающихся определенного поведения, особенно в условиях,

¹⁶⁹ См. ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development, General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*, International Labour Conference, 108th Session, Report III (Part B), para. 162.

¹⁷⁰ Хотя под универсальной социальной защитой понимаются системы социальной защиты, которые обеспечивают охват каждого человека всеобъемлющей, адекватной и устойчивой защитой на протяжении всего жизненного цикла, под универсальными программами понимается конкретный механизм, с помощью которого пособия предоставляются при соблюдении единственного условия, которое касается проживания.

¹⁷¹ Kidd, S., Gelders, B., and D. Bailey-Athias, "Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism", Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 56, ILO and Development Pathways; ODI (Overseas Development Institute) and UNICEF, "Universal child benefits: Policy issues and options", London and New York, 2020.

когда значительная часть населения находится в уязвимом положении и административный потенциал ограничен¹⁷². Люди могут не претендовать на социальное обеспечение по причине того, что они не хотят, чтобы их рассматривали как бремя для общества или чтобы социальные работники или другие лица относились к ним именно так. Люди также могут не претендовать на пособия, если размеры пособий являются низкими, а альтернативные издержки — высокими. По этим причинам многие люди могут не претендовать на пособия, на которые они имеют право. В таких случаях необходимо уделять больше внимания охвату тех, кто не пользуется своими правами, путем обеспечения универсальности программ социальной помощи, вместо того чтобы сосредотачиваться на предотвращении мошенничества и следить для этого за конкретными людьми, особенно за теми, кто живет в бедности¹⁷³. Поэтому следует рассмотреть все возможные механизмы обеспечения социальной защиты для всех, взвешивая варианты с учетом желаемых результатов и обеспечивая при этом максимальный объем имеющихся ресурсов для достижения этой цели.

G. Учет норм и принципов в области прав человека в деятельности по сокращению бедности

Некоторые меры, такие как социальные денежные выплаты и программы школьного питания, как правило, разрабатываются и осуществляются в качестве инструмента сокращения бедности путем оказания поддержки в приобретении продуктов питания, одежды и других предметов первой необходимости. Они могут быть универсальными, адресными по категориям населения или месту жительства или определяемыми на основе оценки уровня нуждаемости. Как таковые эти выплаты и программы должны быть институционализированными, регулируемые законом и предусмотренными более широкой политикой или стратегией в области социальной защиты.

Некоторые социальные денежные выплаты сопровождаются условиями, как, например, в случае так называемых программ обусловленных денежных выплат, которые призваны повлиять на поведение целевых бенефициаров.

¹⁷² Brown, C., Ravallion, M. and D. van de Walle, "A poor means test? Econometric targeting in Africa", Policy Research Working Paper No. 7915, 2016, World Bank.

¹⁷³ См. доклады Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека о невосребованности прав на социальную защиту (A/HRC/50/38) и о социально ориентированных государствах с цифровыми технологиями и правах человека (A/74/493).

Во многих странах пособия для нуждающихся семей выплачиваются после оценки уровня нуждаемости. Некоторые из этих пособий предоставляются при условии соблюдения predetermined requirements. Например, в Эквадоре в рамках программы *Bono de Desarrollo Humano* семьям, находящимся за чертой бедности, предоставляются денежные пособия, условиями получения которых являются посещение школы и пользование медицинскими услугами. Некоторые из этих программ охватывают большое число бенефициаров, как, например, в Бразилии, где бенефициарами программы *Bolsa Familia* являются около 11 миллионов человек.

Источник: ILO, 2011. *Social security and the rule of law*, paras. 199–204.

Некоторые программы денежных выплат оказали значительное влияние на сокращение бедности и детского труда и поощрение пользования услугами образования и здравоохранения. Вместе с тем международные организации выражали обеспокоенность по поводу непредвиденного негативного воздействия требований в отношении поведения, предусмотренных программами денежных выплат, на осуществление права на социальное обеспечение, особенно уязвимыми группами. Они отмечали, что требования в отношении поведения не всегда приводят к желаемому положительному эффекту, например в том, что касается посещаемости школ, повторного зачисления в школы детей, прервавших обучение, уровня грамотности и показателей здоровья. Они также могут препятствовать получению помощи из-за невозможности выполнения получателями установленных требований¹⁷⁴ и усугублять неравенство. Так, ответственность за обеспечение выполнения этих требований (касающихся посещения школы, визитов к врачам и т. д.) часто ложится на плечи женщин, что увеличивает объем их неоплачиваемой работы. Такие программы могут также приводить к еще большему гендерному неравенству, закреплять традиционные гендерные роли и препятствовать осуществлению женщинами прав человека, в частности их права на участие в политической, экономической и социальной жизни. Это может вызывать у них нежелание ходатайствовать о

¹⁷⁴ См. ILO, 2019. *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, para. 672.

получении пособий¹⁷⁵. Таким образом, невыполнение бенефициарами требований не должно приводить к лишению их основного права на социальное обеспечение, в частности на минимально необходимом уровне. Для повышения эффективности программ обусловленных денежных выплат и предотвращения любых непредвиденных негативных последствий эти программы должны разрабатываться при полноценном участии бенефициаров и учитывать их взгляды и жизненный опыт. Возможно, потребуются рассмотреть вопрос о дополнительных мерах, таких как повышение информированности о гендерном равенстве или уделение приоритетного внимания высококачественным государственным услугам, гарантирующим расширение систем социального обеспечения¹⁷⁶, в частности расширение доступа к школам и медицинскому обслуживанию в случае программ как обусловленных, так и необусловленных денежных выплат¹⁷⁷.

Кроме того, критерии и условия программ обусловленных денежных выплат часто определяются на программном, а не на законодательном уровне, что затрудняет для бенефициаров подачу жалоб и апелляций или получение пособий на предсказуемой основе. Требуется также принятие мер по предотвращению коррупции, нерационального использования ресурсов из-за обременительных административных процедур, негативного воздействия на женщин, необоснованного выбора получателей и создания зависимости, особенно в случае адресных денежных выплат¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Simon, C.A. 2019. "The effect of cash-based interventions on gender outcomes in development and humanitarian settings", Discussion paper, UN-Women, p. 16, available at www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Discussion-paper-Effect-of-cash-based-interventions-on-gender-outcomes-en.pdf; ILO, 2021e. *World Social Protection Report 2020-22*, pp. 91 and 111; ILO, 2011. *Social security and the rule of law. General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, International Labour Conference, 100th Session, Report III (Part 1B), paras. 118–120; ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, 2019, paras. 339 and 673.

¹⁷⁶ Рекомендация № 202, п. 3 н).

¹⁷⁷ См. ILO, 2019. *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, para. 673.

¹⁷⁸ OHCHR, Comparative analysis in the Latin American region on social protection systems in light of their fiscal systems and mapping of promising practices, Draft, May 2022, p. 15; ILO, 2019. *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, pp. 76–77.

Н. Координация соответствующей политики

Учитывая тот факт, что в процессе создания систем социальной защиты используется подход, предусматривающий обеспечение защиты на протяжении всего жизненного цикла, важное значение имеет координация с другими направлениями социальной и экономической политики. Она не только способствует обеспечению неделимости и взаимозависимости всех прав, но и является инструментом для совместного планирования и распределения бюджетных средств различными министерствами и другими государственными органами. Например, во время пандемии координация системы социального обеспечения с мерами в области здравоохранения, труда, жилищного строительства, образования и другими мерами по поддержанию доходов имела важное значение для усиления защиты наиболее уязвимых слоев населения и обеспечения возможности объединения ресурсов. Эффективные механизмы координации могут обеспечить согласованность действий, уменьшить фрагментацию, повысить экономическую эффективность и результативность и избежать растраты ограниченных ресурсов. В Рекомендации № 202 подчеркивается необходимость разработки и осуществления политики социального обеспечения в более широком контексте социальной, экономической политики и политики в области занятости, а также, в частности, содействия переходу от неформальной занятости к формальной.

Принцип обеспечения согласованности политики касается двух основных аспектов согласованности: внутренней и внешней. Внутренняя согласованность подразумевает, что различные программы, из которых состоит система социальной защиты (включая минимальные уровни защиты), должны быть согласованными и хорошо скоординированными в рамках общей политики с целью обеспечения защиты на протяжении всего жизненного цикла при сведении к минимуму дублирования, фрагментации и пробелов. Внешняя согласованность подразумевает, что политика социальной защиты должна быть интегрирована в более широкий контекст и скоординирована с другими направлениями социальной и экономической политики, такими как макроэкономическая политика, политика развития сельских районов, политика в области занятости и рынка труда, здравоохранения, образования и ухода.

В 17 целях в области устойчивого развития (ЦУР) признается, что действия в одной области влияют на результаты в других и что развитие должно обеспечивать баланс между социальной, экономической и экологической устойчивостью. Этого невозможно достичь без

эффективной координации и согласованности политики. Таким образом, в пяти ЦУР ясно признается роль социальной защиты в решении глобальных проблем, достижении лучшего и более устойчивого будущего для всех и обеспечении того, чтобы никто не остался без внимания, в том числе путем сокращения бедности (ЦУР 1), обеспечения здорового образа жизни (ЦУР 3), достижения гендерного равенства (ЦУР 5), содействия достойной работе (ЦУР 8), сокращения неравенства (ЦУР 10), а также построения миролюбивого общества, обеспечения доступа к правосудию и создания эффективных институтов (ЦУР 16).

В рамках усилий по достижению ЦУР 1, взаимосвязанной с другими соответствующими целями, национальные и местные органы власти, НПО и страновые группы Организации Объединенных Наций осуществляют ряд проектов в области развития, направленных на усиление социальной защиты уязвимых групп населения.

I. Мониторинг прогресса

Для обеспечения равенства и недискриминации государства должны выявлять и отслеживать различные формы дискриминации, а также неравенство и барьеры в доступе к правам. Для этого важно дезагрегировать данные по возрасту, полу, религии, расе, этнической принадлежности, инвалидности, миграционному статусу, образованию, квинтилю доходов и благосостояния, географическому положению и другим признакам, соответствующим местным условиям. Соблюдение обязательств в области прав человека требует дезагрегирования и сопоставления данных за среднесрочный период времени. В рамках своей работы над иллюстративными показателями для гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подготовило перечень структурных, процессуальных и конечных показателей для мониторинга осуществления права на социальное обеспечение¹⁷⁹. МОТ также осуществляет сбор и анализ данных о системах социальной защиты для оценки прогресса, достигнутого в обеспечении минимальных уровней социальной защиты в рамках задачи 1.3 ЦУР.

¹⁷⁹ См. УВКПЧ, *Показатели в области прав человека: руководство по измерению и осуществлению*, Нью-Йорк и Женева, 2012 год, с. 99, таблица 9; и Centre for Economic and Social Rights, 2015, *The OPERA Framework* (Outcomes, Policy Efforts, Resources and Assessment), в качестве инструментов для анализа различных измерений обязательства по осуществлению экономических и социальных прав.

Рекомендация № 202, часть IV, содержит рекомендации в отношении мониторинга систем социальной защиты, включая участие заинтересованных сторон. В частности, в ней говорится, что государства-члены должны осуществлять мониторинг прогресса в области обеспечения соблюдения минимальных уровней социальной защиты и достижения других целей национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения благодаря установленным на национальном уровне надлежащим механизмам, в том числе в рамках трехстороннего участия с привлечением представительных организаций работодателей и работников, а также консультаций с другими соответствующими организациями.

Мониторинговая роль договорных органов, основанная на рассмотрении докладов государств-участников и индивидуальных сообщений, приводит к выработке индивидуальных рекомендаций для государств-участников по осуществлению права на социальное обеспечение, наряду с другими правами, охватываемыми Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Совет по правам человека также рассматривает право на социальное обеспечение¹⁸⁰, которое фигурирует в тематических докладах Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека¹⁸¹. Процессы мониторинга правозащитных механизмов, включая договорные органы, универсальный периодический обзор и специальные процедуры Совета по правам человека, предоставляют возможности для национального диалога между государствами, социальными партнерами, организациями гражданского общества, предприятиями и правообладателями.

Ж. Создание механизмов подачи жалоб и возмещения ущерба

Осуществление права на социальное обеспечение должно подкрепляться эффективными механизмами возмещения ущерба, позволяющими людям требовать возмещения ущерба и предоставления средств правовой защиты в случае нарушения их права на социальное обеспечение. Независимая, доступная и беспристрастная система судебного контроля

¹⁸⁰ См. резюме межсессионной дискуссии в течение полного рабочего дня по вопросу о праве на социальное обеспечение в меняющемся мире труда (A/HRC/49/33), с. 13.

¹⁸¹ См. доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека о Международном валютном фонде и его воздействии на социальную защиту (A/HRC/38/33) и доклад Специального докладчика под названием «Looking back to look ahead: a rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery» («Оглянуться назад, чтобы двигаться вперед: правозащитный подход к социальной защите в период экономического восстановления после пандемии COVID-19»).

имеет важное значение для обеспечения соблюдения принципа верховенства права всеми заинтересованными сторонами, а также для рассмотрения случаев несоблюдения этого требования.

Доступ к эффективным механизмам подачи жалоб и апелляций также предполагает наличие законодательной базы. Правовая основа систем социального обеспечения должна определять правообладателей с их правами и соответствующих носителей обязанностей, таких как национальные и местные государственные органы, с их обязательствами. Она должна также обеспечивать необходимую ответственность путем создания механизмов мониторинга для обеспечения того, чтобы правообладатели на практике пользовались своим правом на социальное обеспечение и могли подавать жалобы и добиваться возмещения ущерба в случае нарушения их прав, а также чтобы носители обязанностей выполняли свои обязательства¹⁸². Стандарты МОТ в области социального обеспечения признают необходимость создания эффективных и доступных механизмов подачи жалоб и апелляций, которые должны быть беспристрастными, прозрачными, эффективными, простыми, быстрыми, доступными и недорогими. Кроме того, доступ к процедурам подачи жалоб и апелляций должен быть бесплатным для заявителя, а также должны существовать системы, способствующие соблюдению национальных правовых норм¹⁸³. Конституционные и верховные суды, а также региональные правозащитные механизмы играют важную роль в обеспечении возмещения ущерба в случаях нарушения права на социальное обеспечение. Право на эффективное средство правовой защиты может также надлежащим образом поощряться с помощью административных, финансовых, образовательных и социальных мер. При рассмотрении жалоб учреждения социального обеспечения и административные органы должны соблюдать обязательства в области прав человека, взятые на себя государством.

В недавнем деле *Малангу и еще одно лицо против министра труда и других лиц*, рассмотренном в ноябре 2020 года, Конституционный суд Южной Африки постановил, что исключение домашних работников, занятых в частных домах, из числа тех, кто может подавать иски в соответствии с Законом о компенсации за производственные травмы и заболевания (COIDA) в случаях болезни, травмы, инвалидности

¹⁸² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), п. 74.

¹⁸³ Конвенция № 102, ст. 70, и Рекомендация № 202, п. 7.

или смерти на рабочем месте, нарушает их права на социальное обеспечение, равенство и достоинство.

Решением от 7 октября 2009 года Конституционный суд Украины, рассматривавший дело № 25-рп/2009, признал Закон 2000 года (Закон № 1533 «Об общеобязательном государственном социальном страховании на случай безработицы») неконституционным, поскольку он нарушает принцип недопустимости регрессии, закрепленный в статье 22 Конституции. В частности, суд особо отметил, что социальные льготы, компенсация и гарантии являются важнейшим компонентом конституционного права на достаточный жизненный уровень и что умаление содержания и объема этого права путем принятия законодательства противоречит Конституции.

В различных решениях Верховный суд Индии признал права на социальное обеспечение и здоровье в качестве косвенных прав, вытекающих из права на жизнь, закрепленного в статье 21 Конституции.

Другие примеры постановлений конституционных и верховных судов о праве на социальное обеспечение см. в документах, *Social security and the rule of law*, paras. 273–293 and ILO, 2023, *Derecho a la seguridad social en las constituciones del mundo*.

Международный квазисудебный процесс также доступен для жертв потенциальных нарушений права на социальное обеспечение в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах¹⁸⁴. В государствах, ратифицировавших Факультативный протокол, лица, исчерпавшие внутренние средства правовой защиты, могут обращаться в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам с жалобами на нарушение экономических, социальных и культурных прав, включая право на социальное обеспечение, с целью получения средств правовой защиты. Факультативный протокол позволяет Комитету, который отвечает за обеспечение выполнения его положений, не только предоставлять возмещение, компенсацию или реабилитацию в случае индивидуальных жалоб, но и требовать от государств гарантировать неповторение путем принятия общих политических мер.

¹⁸⁴ Факультативный протокол вступил в силу в 2013 году.

Среди индивидуальных жалоб, рассмотренных договорными органами, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам установил, что Эквадор нарушил право заявительницы на социальное обеспечение, отказав ей в назначении пенсии по старости, и что жертва подверглась дискриминационному обращению по гендерному признаку в связи с условиями ее участия в пенсионной системе, основанной на добровольных взносах, и отсутствием программы выплаты пенсии по старости, не требующей уплаты взносов.

Трухильо Калеро против Эквадора: соображения, принятые Комитетом в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту в отношении сообщения № 10/2015 (E/C.12/63/D/10/2015).

В государствах, ратифицировавших конвенции МОТ о социальном обеспечении, организации работодателей и работников могут обратить внимание Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций на вопросы, связанные с соблюдением этих документов¹⁸⁵. Они также могут подавать заявления о нарушении тех или иных ратифицированных стандартов в области социального обеспечения на рассмотрение трехстороннего комитета, назначенного Административным советом МБТ¹⁸⁶. Кроме того, несоблюдение ратифицированных конвенций МОТ о социальном обеспечении может послужить основанием для представления жалоб со стороны государств — членов МОТ, делегатов от работников, работодателей или правительств, участвующих в Международной конференции труда, или Административного совета МБТ по его собственной инициативе¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Комментарии надзорных органов МОТ можно найти в базе данных [NORMLEX](#).

¹⁸⁶ Устав МОТ, ст. 24.

¹⁸⁷ Устав МОТ, ст. 26.

IV. Ключевые вопросы, связанные с универсальными системами социальной защиты

Некоторые важные вопросы и ответы

А. Действительно ли универсальные системы социальной защиты могут существовать только в странах с высоким уровнем дохода?

Нет. Они также могут существовать в странах с низким и средним уровнем дохода. Собственно говоря, экономика многих развивающихся стран сейчас богаче, чем экономика многих промышленно развитых стран, когда они начинали создавать свои системы социальной защиты¹⁸⁸.

Существует распространенное ошибочное представление о том, что осуществление экономических, социальных и культурных прав требует высокого уровня экономического развития или увеличения национальных доходов, чтобы охватить всех. Однако надежные и эффективные системы социальной защиты создают основу, которая может способствовать осуществлению многих экономических, социальных и культурных прав, позволяя правообладателям вносить вклад в экономическое развитие и полноценно участвовать в жизни своих общин и обществ. Хотя уровень национального экономического развития, безусловно, влияет на степень осуществления права на социальное обеспечение, государства могут стремиться перераспределять или генерировать дополнительные ресурсы для укрепления систем социальной защиты, с тем чтобы уменьшить неравенство и бедность.

Вопреки распространенному мнению, гарантировать хотя бы базовый уровень социального обеспечения для всех с помощью установленного на национальном уровне минимального уровня социальной защиты вполне по силам странам с низким и средним уровнем дохода¹⁸⁹. Многие страны уже располагают бюджетными возможностями, необходимыми для введения и поддержания таких минимальных уровней социальной защиты. Другие в состоянии заложить основу и постепенно расширять охват и

¹⁸⁸ Такие страны, как Ботсвана, Индонезия и Перу, сегодня богаче, чем Великобритания в 1911 году или Австралия в 1908 году, когда они создавали свои системы социального обеспечения, включая социальную помощь. Индия, Марокко, Судан, Филиппины и Ямайка сегодня богаче, чем Дания в 1892 году, когда она создала систему всеобщей социальной защиты. См. Ortiz, I., Durán-Valverde, F. Pal, K. et al., "Universal social protection floors: Costing estimates and affordability in 57 lower income countries", Extension of Social Security Working Paper No. 58 (2017) ILO, Geneva.

¹⁸⁹ Ibid.

пособия и льготы в соответствии со своими фискальными и экономическими возможностями, используя, при необходимости, международную финансовую поддержку. В целях расширения бюджетных возможностей и генерирования ресурсов, необходимых для создания и поддержания универсальной системы социальной защиты, включая обеспечение минимального уровня социальной защиты, следует рассмотреть вопрос о перераспределении государственных расходов; укреплении систем сбора налогов; расширении охвата социальным обеспечением и увеличении поступлений за счет взносов; обращении за финансовой помощью; ликвидации незаконных финансовых потоков; использовании бюджетных и валютных резервов; управлении долгом посредством заимствования или реструктуризации существующего долга; и создании более благоприятных макроэкономических условий¹⁹⁰. Короче говоря, в соответствии со своими обязательствами по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах государствам следует принимать все надлежащие меры для использования максимального объема имеющихся ресурсов и, при необходимости, мобилизации дополнительных ресурсов, в том числе путем расширения своих бюджетных возможностей и недопущения нецелевого использования ресурсов, с тем чтобы обеспечить постепенное введение в действие всеобщей системы социальной защиты.

В. Приводят ли программы жесткой экономии к регрессивным мерам?

На практике меры жесткой экономии часто приводят к регрессу в осуществлении права на социальное обеспечение.

После недавних финансовых и экономических кризисов или в рамках политики структурной перестройки ряд стран приняли меры по консолидации бюджета или меры жесткой экономии. Такие меры во многих случаях негативно сказываются на осуществлении права на социальное обеспечение, как и других экономических, социальных и культурных прав. После финансово-экономического кризиса 2008 года политика бюджетной консолидации часто оказывала негативное влияние на уровень государственных социальных расходов, вовлекая систему социального обеспечения «в порочный круг истощения ресурсов, роста государственных долгов, сокращения пособий и социальных протестов»¹⁹¹. Наряду с сохраняющейся безработицей, снижением заработной платы и

¹⁹⁰ Ortiz, I., Cummins, M. and K. Karunanethy, 2017, “Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries”, Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 48, ILO, Geneva.

¹⁹¹ ILO, *Social security and the rule of law*, 2011, para. 439.

повышением налогов на потребление, меры жесткой экономии часто приводили к регрессивным мерам и сокращению социальных расходов, что приводило к большей нестабильности и бедности, например, в виде сокращения охвата и размеров пособий, ужесточения критериев правомочности, сокращения численности медицинского персонала и закрытия государственных служб в отдаленных районах¹⁹². В последнее время существующие и новые программы корректировки бюджета, а также пандемия COVID-19 и надвигающаяся экономическая рецессия также свели на нет достигнутые успехи и представляют угрозу для систем социальной защиты. Например, дефицит финансирования для установления минимальных уровней социальной защиты увеличился примерно на 30 процентов с начала кризиса, связанного с COVID-19, из-за возросшей потребности в медицинских услугах, мерах по гарантированию доходов и сокращения ВВП¹⁹³.

Социальная защита представляет собой важнейшую и доступную по цене инвестицию в создание устойчивой и инклюзивной экономики. Правительства располагают целым рядом средств для создания большего бюджетного пространства и защиты финансирования социального обеспечения от непропорциональных мер жесткой экономии, которые могут привести к ограничению государственных социальных расходов, уменьшению совокупного спроса и усугублению кризисов¹⁹⁴. Для обеспечения устойчивых минимальных уровней социальной защиты такие усилия необходимо активизировать и защищать от воздействия мер жесткой экономии, которые уже появляются по мере отступления кризиса. Недавнее исследование МОТ, посвященное затратам и дефициту финансирования для выполнения задач 1.3 и 3.8 ЦУР, показывает, что в случае стран с низким уровнем дохода для обеспечения минимального уровня социальной защиты в этих странах потребуются дополнительные ежегодные инвестиции в размере 77,9 млрд долл. США, что соответствует 15,9 процента их ВВП¹⁹⁵. В странах с недостаточными бюджетными возможностями усилия по мобилизации внутренних ресурсов необходимо будет дополнять международными ресурсами, включая выполнение невыполненных на сегодняшний день обязательств по оказанию официальной помощи в целях развития и рассмотрение вопроса о

¹⁹² ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, 2019.

¹⁹³ ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-22*.

¹⁹⁴ МОТ, резолюция и выводы, касающиеся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения), 2021 год, п. 21 b).

¹⁹⁵ See Durán-Valverde, Pacheco-Jiménez, Muzaffar and Elizondo-Barboza, 2020, "Financing gaps in social protection".

дополнительных глобальных механизмах финансирования, основанных на солидарности.

В рамках своей общей ответственности за надлежащее управление национальными учреждениями социального обеспечения и надлежащее предоставление пособий государства обязаны «принимать с этой целью все необходимые меры»¹⁹⁶. Поэтому в тех случаях, когда принимаются меры жесткой экономии, следует не только обеспечивать, чтобы они были направлены на достижение экономических целей с точки зрения ВВП и экономических показателей в целом, но и проводить оценку предварительного и последующего воздействия принятых мер на осуществление экономических, социальных и культурных прав, в том числе наиболее уязвимых слоев населения¹⁹⁷. Неравенство, обостряющееся в период кризиса, следует смягчать, с тем чтобы гарантировать минимальное содержание¹⁹⁸ основных прав и постоянно обеспечивать минимальный уровень социальной защиты¹⁹⁹. Регрессивные меры не должны выходить за рамки того, что строго необходимо для сохранения финансовой и бюджетной устойчивости системы, и не должны приводить к нарушению солидарности с теми слоями населения, которые больше всего нуждаются в защите.

Государства — участники Конвенций МОТ о социальном обеспечении также обязаны гарантировать принятие мер по увеличению взносов в систему социальной защиты со стороны более высокооплачиваемых работников, банков, компаний, промышленных предприятий, гражданских и религиозных организаций и других организаций, которые могут

¹⁹⁶ Конвенция № 102, ст. 71 (3) и 72 (2); Конвенция № 121, ст. 24 (2) и 25; Конвенция № 128, ст. 35; Конвенция № 130, ст. 30; и Конвенция № 168, ст. 28.

¹⁹⁷ См. комментарии Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций по Конвенции № 102, например от 2013 года (ILO, 2013); и Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Part II, Individual observations, International Labour Conference, 102nd session, Geneva, pp. 763–766.

¹⁹⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007). В пункте 59 Комитет напоминает о том, что на государствах-участниках лежит основное обязательство обеспечивать по крайней мере минимально необходимый уровень (минимальное основное содержание) осуществления каждого из прав, провозглашенных в Пакте. Что касается права на социальное обеспечение, то минимально необходимым уровнем является предоставление всем людям и семьям пособий по социальному обеспечению, которые позволяют им получить хотя бы основные медицинские услуги, элементарный кров и жилье, водоснабжение и санитарии, продукты питания и самые базовые формы образования.

¹⁹⁹ См. письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам от 16 мая 2012 года, адресованное государствам — участникам Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (2012 год); и заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по вопросу о государственном долге, мерах жесткой экономии и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (E/C.12/2016/1), п. 4.

вносить взносы в виде налогов или целевых отчислений²⁰⁰. Меры жесткой экономии не должны сохраняться дольше, чем это строго необходимо. При введении мер жесткой экономии государствам следует периодически пересматривать их применение и, при необходимости, принимать антициклические меры, генерируя дополнительные ресурсы за счет налоговой реформы, противодействия незаконным финансовым потокам и других мер с целью повышения минимального необходимого уровня права на социальное обеспечение и восстановления до социально приемлемого уровня пособий, которые были непропорционально сокращены²⁰¹.

В этой связи надзорные органы МОТ посчитали, что Рекомендация № 202 косвенно призывает к установлению национального минимального уровня расходов на социальную защиту. В сочетании с эффективными и измеримыми показателями бедности, которые необходимы для расчета адекватного размера пособий, такой минимальный уровень расходов будет представлять собой основные расходы на социальную защиту, которые должны быть постоянно гарантированы государствами, и, следовательно, должны быть защищены от мер жесткой бюджетной и финансовой экономии²⁰². МВФ признает актуальность Рекомендации № 202 для социальных расходов и призвал уделять приоритетное внимание социальным и прочим расходам, включая расходы на социальную защиту, здравоохранение и образование, путем установления минимального уровня социальных расходов²⁰³.

С. Следует ли государствам приоритизировать определенные виды механизмов социального обеспечения для достижения всеобщего охвата социальной защитой?

Государства могут использовать ту комбинацию пособий и льгот и программ, которую они считают наиболее эффективной и действенной для достижения всеобщего охвата социальной защитой, при условии соблюдения ключевых принципов, лежащих в основе международных стандартов в области прав человека и социального обеспечения.

²⁰⁰ Там же.

²⁰¹ Там же.

²⁰² ILO, 2019. *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, para. 647.

²⁰³ IMF, 2019.

Международные стандарты в области социального обеспечения не устанавливают единого подхода ко всем системам социальной защиты, компоненты и реализация которых могут различаться.

Странам следует стремиться к установлению и поддержанию минимального уровня социальной защиты, на основе которого они могут постепенно создавать всеобъемлющую систему социального обеспечения, в том числе путем распространения программ, основанных на взносах, на всех лиц, способных платить взносы²⁰⁴.

В связи с этим, поскольку каждая страна определяет оптимальное сочетание пособий и программ с учетом национальных условий, странам следует обеспечить, чтобы эти пособия и программы должным образом соответствовали принципам, изложенным в международных стандартах в области прав человека и социального обеспечения, в частности путем отнесения своих обязанностей по социальному обеспечению к сфере общей ответственности государства; обеспечения недискриминации, гендерного равенства и учета особых потребностей; обеспечения коллективного финансирования за счет взносов, налогов или их сочетания; создания системы на основе закона и гарантирования предоставления предсказуемых и адекватных пособий, размер которых периодически пересматривается; введения требования о том, чтобы система финансировалась устойчивым образом; создания механизмов подачи жалоб и апелляций; и введения требования о привлечении представителей работников, работодателей и бенефициаров к управлению программами социальной защиты²⁰⁵.

В некоторых случаях программы, управляемые частными организациями, сталкивались с трудностями в соблюдении этих принципов²⁰⁶. Во многих случаях для дополнения государственных уровней систем социальной защиты и повышения размера предоставляемых пособий создаются как обязательные, так и добровольные частные системы страхования. Например, государственные пенсионные программы все чаще дополняются частными добровольными или обязательными пенсионными программами, основанными на капитализации сбережений, размещенных на индивидуальных счетах (также известными как «программы с фиксированными взносами»). Их цель состоит в том, чтобы увеличить размер пособий на основе рыночных или экономических показателей,

²⁰⁴ Рекомендация № 202, п. 14 с).

²⁰⁵ Рекомендация № 202, п. 3; Behrendt, Saint-Pierre Guilbault, Stern-Plaza, Umuhire and Wodsak. "Implementing the principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)", 2017.

²⁰⁶ ILO, *Social security and the rule of law*, 2011; ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, 2019.

не гарантируя при этом определенного уровня доходности инвестиций. Надзорные органы МОТ в целом отмечают, что пенсионные программы, основанные на капитализации индивидуальных сбережений, управляемых частными пенсионными фондами, не организованы в соответствии с принципами солидарности и коллективного финансирования и для них, как правило, не характерны предсказуемость выплат или управление на основе широкого участия, которые лежат в основе систем социального обеспечения. Государствам следует изучить вопрос о том, не может ли выделение ресурсов на обязательные дополнительные программы подорвать устойчивость государственных уровней социальной защиты и в конечном счете помешать достижению цели обеспечения всеобщей, адекватной и всеобъемлющей социальной защиты в соответствии с международными стандартами.

D. Охватывает ли социальное обеспечение только тех, кто работает в формальной экономике?

Нет. Каждый человек должен иметь доступ к социальному обеспечению, поскольку оно является одним из прав человека.

Этого можно достичь только путем объединения программ, охватывающих не только работающих лиц, но и детей, пожилых людей и тех, кто не в состоянии получать достаточный доход. Иными словами, для обеспечения всеобщего охвата социальной защитой важное значение имеет сочетание программ, основанных на взносах, и программ, не требующих взносов.

Программы со взносами, охватывающие лиц, работающих в формальной экономике, т. е. в тех секторах, которые по закону и на практике охвачены официальными соглашениями²⁰⁷, являются важной частью национальных систем социальной защиты. Однако во многих странах законодательство о социальном обеспечении было пересмотрено, с тем чтобы включить в него категории работников, которые ранее не были охвачены, например лиц, занятых в неформальной экономике, что позволило расширить охват социальным обеспечением и облегчить переход таких лиц из неформальной экономики в формальную²⁰⁸. Такие усилия включают также распространение охвата социальным страхованием на самозанятых лиц, часто путем субсидирования взносов или пособий за счет государственных средств для тех, кто не имеет достаточных возможностей для уплаты взносов.

²⁰⁷ Это определение можно вывести из определения термина «неформальная экономика», содержащегося в Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204), п. 2.

²⁰⁸ ILO, 2021d, *Extending social security to workers in the informal economy*.

Кроме того, программы, не требующие взносов, предоставляют пособия, которые не связаны с экономической деятельностью, а основаны на: соблюдении требования, касающегося проживания, например универсальные программы; программы, основанные на оценке уровня нуждаемости, например программы социальной помощи; или программы, которые предоставляют пособия широким категориям населения без оценки уровня нуждаемости напрямую или по косвенным признакам, например пожилым людям старше определенного возраста, всем людям с инвалидностью или детям младше определенного возраста.

Приложения

I. Глоссарий

Адресные программы/схемы: см. программы социальной помощи.

Меры жесткой экономии: меры жесткой экономии — это меры по сокращению государственных расходов и бюджетного дефицита. Политика жесткой экономии включает в себя повышение налогов и сокращение государственных программ. Меры жесткой экономии могут привести к сокращению доступных социальных услуг и располагаемого дохода населения.

Минимальные уровни социальной защиты: в Рекомендации № 202 говорится о том, что государствам-членам следует установить и поддерживать национальные минимальные уровни социальной защиты в качестве определенного на национальном уровне набора базовых гарантий социального обеспечения, которые обеспечивают защиту, направленную на предотвращение или сокращение масштабов бедности, уязвимости и социальной изоляции. Эти гарантии должны обеспечивать как минимум, чтобы на протяжении всего жизненного цикла все нуждающиеся имели эффективный доступ по крайней мере к основным медицинским услугам и гарантированному базовому доходу. В совокупности они обеспечивают эффективный доступ к основным товарам и услугам, которые определены как необходимые на национальном уровне. В частности, национальные минимальные уровни социальной защиты должны включать в себя как минимум следующие четыре гарантии социального обеспечения, определенные на национальном уровне:

- a) доступ к основным медицинским услугам, включая услуги по охране материнства;
- b) основные гарантированные доходы на детей;
- c) основные гарантированные доходы для лиц экономически активного возраста, не способных получать достаточный доход, в частности в результате болезни, безработицы, беременности и родов и инвалидности; и
- d) основные гарантированные доходы для лиц пожилого возраста.

Такие гарантии должны предоставляться всем жителям и всем детям, как это определено в национальных законах и нормативных актах и в соответствии с существующими международными обязательствами.

В Рекомендации № 202 говорится также, что основные гарантии социального обеспечения должны быть установлены законодательно.

В национальных законодательных и нормативно-правовых актах должны оговариваться диапазон, условия, дающие право на пособия и льготы, и их размеры, предопределяющие реализацию этих гарантий, и должны устанавливаться эффективные и доступные процедуры подачи жалоб и апелляций.

Минимальные уровни социальной защиты во многом соответствуют понятию «основные обязательства», а именно обязательству обеспечивать соблюдение хотя бы минимальных существенных уровней прав, предусмотренных договорами по правам человека.

Неформальная экономика: термин «неформальная экономика» относится ко всем видам экономической деятельности работников и хозяйствующих субъектов, которые ни на уровне закона, ни на практике не охватываются или в недостаточной мере охватываются формальными договоренностями.

Программы денежных выплат: программы, не основанные на взносах, или программы выплаты денежных пособий отдельным лицам или домохозяйствам, обычно финансируемые за счет налогов, других государственных поступлений или внешних грантов или займов. Программы денежных выплат могут включать или не включать оценку уровня нуждаемости. Программы денежных выплат, в рамках которых семьям предоставляются выплаты при условии выполнения ими определенных требований в отношении поведения, называются обусловленными программами денежных выплат. Например, от бенефициаров может требоваться обеспечение того, чтобы их дети регулярно посещали школу, или пользование базовыми профилактическими услугами в области питания и медицинского обслуживания.

Программы, не требующие взносов: программы, не требующие взносов, к которым относятся как программы, предусматривающие оценку уровня нуждаемости, так и программы, не предусматривающие такую оценку, обычно не требуют прямых взносов от бенефициаров или их работодателей в качестве условия для получения права на соответствующие пособия. Этот термин охватывает широкий спектр программ, включая универсальные программы для всех жителей (такие, как программы обслуживания в рамках государственной системы здравоохранения), программы, ориентированные на определенные широкие группы населения (такие, как дети младше определенного возраста или пожилые люди старше определенного возраста), и программы, предусматривающие оценку уровня нуждаемости (такие, как программы социальной помощи). Программы, не требующие взносов, обычно финансируются за счет

налогов или других государственных доходов, а в некоторых случаях — за счет внешних грантов или займов.

Программы, основанные на взносах: программы, в которых взносы, осуществляемые защищенными лицами (фактическими или потенциальными бенефициарами), напрямую определяют их право на получение пособий (приобретенные права). Наиболее распространенными программами социального обеспечения, основанными на взносах, являются программы обязательного социального страхования, которые обычно охватывают работников, занятых в формальном секторе наемного труда, а в некоторых странах и самозанятых. Программы социального страхования лиц, работающих по найму, основаны на принципах солидарности и коллективного финансирования, поэтому взносы объединяются и, как правило, выплачиваются как работниками, так и работодателями (хотя, как правило, в соответствии с международными стандартами программы страхования от производственного травматизма полностью финансируются работодателями). Программы, основанные на взносах, могут полностью финансироваться за счет взносов, но часто они также частично финансируются за счет налогов или других источников; это может осуществляться с помощью субсидий на покрытие дефицита, общих субсидий, полностью заменяющих взносы, или субсидий, направленных непосредственно на определенные группы плательщиков или бенефициаров (например, лиц, не платящих взносы, поскольку они ухаживают за детьми, учатся, проходят военную службу или являются безработными, или имеют слишком низкий уровень дохода, чтобы платить взносы в полном объеме, или получают пособия ниже определенного порога из-за низких взносов в прошлом).

Программы, предусматривающие оценку уровня нуждаемости: программы, предоставляющие пособия при наличии доказательств нуждаемости и предназначенные для определенных категорий лиц или домохозяйств, материальное положение которых ниже определенного порога. Эти программы часто также называют программами социальной помощи (см. ниже). Оценка уровня нуждаемости используется для определения того, насколько ресурсы (доход и/или активы) отдельного человека или домохозяйства ниже определенного порога, чтобы определить, имеют ли заявители право на получение пособий и если да, то в каком размере они будут предоставляться. В некоторых странах используется оценка уровня нуждаемости по косвенным признакам, т. е. право на получение пособия определяется без фактической оценки доходов или активов, на основе других характеристик домохозяйства (таких косвенных признаков, как состав домохозяйства, характеристики жилья, производительные активы или уровень образования членов

домохозяйства), которые считаются более легко наблюдаемыми. Программы, основанные на оценке уровня нуждаемости, могут также предусматривать связанные с получением прав условия и обязательства, такие как требования в отношении занятости, прохождение медицинских осмотров или обучение детей в школе. Некоторые программы, основанные на оценке уровня нуждаемости, предусматривают также другие виды помощи, которые предоставляются в дополнение к денежным выплатам.

Программы/схемы социальной помощи: программы, обеспечивающие предоставление пособий уязвимым группам населения, особенно домохозяйствам, живущим в бедности. Большинство программ социальной помощи предусматривают оценку уровня нуждаемости.

Программы/схемы социального страхования: основанные на взносах программы социальной защиты, которые гарантируют защиту через механизм страхования, основанный на 1) уплате взносов до наступления страхового случая; 2) разделении или «объединении» рисков; и 3) понятии гарантии. Взносы, уплаченные застрахованными лицами (или за них), объединяются, и полученные средства используются для покрытия расходов, понесенных исключительно теми лицами, которые оказались затронуты наступлением соответствующего и четко определенного страхового случая или случаев. В отличие от коммерческого страхования, объединение рисков в рамках социального страхования основано на принципе солидарности, при этом размер взноса обычно зависит от платежеспособности людей (например, является пропорциональным их заработку), в отличие от размера страховых премий в коммерческом страховании, определяемого индивидуальными рисками. Многие программы социального обеспечения, основанные на взносах, представлены и описываются как «страховые» программы (обычно называемые «программами социального страхования»), хотя на самом деле они носят смешанный характер и в том, что касается права на получение выплат, имеют некоторые элементы, не связанные со взносами. Это обеспечивает более справедливое распределение выплат, особенно для лиц, имеющих низкий уровень доходов и короткий или прерванный трудовой стаж. Эти элементы, не связанные со взносами, принимают различные формы и финансируются либо другими плательщиками (перераспределение в рамках программы), либо государством.

Универсальная социальная защита — это системы социальной защиты, которые обеспечивают каждому человеку доступ к всеобъемлющей, адекватной и устойчивой защите на протяжении всего жизненного цикла в соответствии со стандартами МОТ. Достижение всеобщего

охвата социальной защитой предполагает принятие мер и совершение действий для осуществления права на социальное обеспечение путем постепенного создания и поддержания соответствующей национальным требованиям социальной защиты.

Универсальные программы (схемы)/категориальные программы (схемы): строго говоря, универсальные программы предоставляют выплаты при соблюдении единственного условия, связанного с проживанием. Однако этот термин также часто используется для обозначения категориальных программ, которые предоставляют выплаты определенным широким категориям населения без оценки уровня нуждаемости по прямым или косвенным признакам. Наиболее распространенными формами таких программ являются программы, в которых выплаты перечисляются пожилым людям старше определенного возраста, всем людям с инвалидностью или детям младше определенного возраста. Некоторые из этих программ также ориентированы на домохозяйства с определенной структурой (например, домохозяйства, возглавляемые одиноким родителем) или профессиональные группы (например, сельские работники). Большинство таких программ финансируются за счет государственных средств.

II. Полезные ресурсы и ссылки

Организация Объединенных Наций

- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение (ст. 9) (E/C.12/GC/19)
- Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам «Обязанности государств по отношению к беженцам и мигрантам согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах» (E/C.12/2017/1)
- Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам «Оценка обязательства по принятию мер “в максимальных пределах имеющихся ресурсов”, предусмотренного Факультативным протоколом к Пакту» (E/C.12.2007/1)
- Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам «Минимальные уровни социальной защиты: важнейшая составляющая права на социальное обеспечение и целей в области устойчивого развития» (E/C.12/2015/1)
- УВКПЧ, «Руководящие принципы по проблеме крайней нищеты и прав человека»
- «Глобальный фонд социальной защиты: международная солидарность в целях искоренения нищеты», доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека (A/HRC/47/36)
- OHCHR, *Report on austerity measures and economic and social rights*

МОТ

- МОТ, 2021. *Формирование будущего социальной защиты для ориентированной на человека сферы труда*, Международная конференция труда, 109-я сессия, доклад V, Женева
- ILO, 2011. *Social security and the rule of law*. General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, International Labour Conference, 100th Session, Report III (Part 1B)
- ILO, 2019. *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), International Labour Conference, 108th Session, Report III (Part B)
- ILO, 2021a. *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*, Geneva
- ILO, 2021c. *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners*, Geneva

- ILO, 2021d. *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*, Geneva (2nd edition)
- ILO, 2021e. *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads — in pursuit of a better future*, Geneva
- ILO, 2024. *World Social Protection Report 2024-26: Universal social protection for climate action and a just transition*, Geneva

Веб-страницы

- Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)
- УВКПЧ и право на социальное обеспечение
- Руководство по нормам МОТ в области социального обеспечения: изучаем, ратифицируем и применяем
- socialprotection.org
- Social Protection and Human Rights — A Resource Platform

Права человека: изложения фактов*

- № 2** Международный билль о правах человека (Rev.1)
- № 3** Консультативное обслуживание и техническое сотрудничество в области прав человека (Rev.1)
- № 4** Борьба против пыток (Rev.1)
- № 6** Насильственные исчезновения (Rev.4)
- № 7** Процедуры представления индивидуальных жалоб в соответствии с договорами Организации Объединенных Наций в области прав человека (Rev.2)
- № 9** Коренные народы и правозащитная система Организации Объединенных Наций (Rev.2)
- № 10** Права ребенка (Rev.1)
- № 11** Внесудебные казни, казни без судебного разбирательства или произвольные казни (Rev.1)
- № 12** Комитет по ликвидации расовой дискриминации
- № 13** Международное гуманитарное право и права человека
- № 14** Современные формы рабства
- № 15** Гражданские и политические права: Комитет по правам человека (Rev.1)
- № 16** Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (Rev.1)
- № 17** Комитет против пыток
- № 18** Права меньшинств (Rev.1)
- № 19** Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека
- № 20** Права человека и беженцы
- № 21** Право на достаточное жилище (Rev.1)
- № 22** Дискриминация в отношении женщин: Конвенция и Комитет
- № 23** Опасная традиционная практика, пагубно отражающаяся на здоровье женщин и детей

* Изложения фактов № 1, 5 и 8 больше не выпускаются. Все изложения фактов доступны на сайте www.ohchr.org/ru.

- № 24** Международная конвенция о трудящихся-мигрантах и ее Комитет (Rev.1)
- № 25** Принудительные выселения (Rev.1)
- № 26** Рабочая группа по произвольным задержаниям (Rev.1)
- № 27** Деятельность специальных докладчиков Организации Объединенных Наций: 17 вопросов и ответов
- № 28** Влияние деятельности наемников на право народов на самоопределение
- № 29** Правозащитники: защищая право на защиту прав человека
- № 30** Система договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека (Rev.1)
- № 31** Право на здоровье
- № 32** Права человека, терроризм и борьба с терроризмом
- № 33** Часто задаваемые вопросы относительно экономических, социальных и культурных прав
- № 34** Право на достаточное питание
- № 35** Право на воду
- № 36** Права человека и торговля людьми
- № 37** Часто задаваемые вопросы о праве на развитие
- № 38** Часто задаваемые вопросы о правах человека и изменении климата
- № 39** Право на социальное обеспечение

Серия Права человека: изложение фактов публикуется Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве. В ней освещаются отдельные вопросы прав человека, которые активно изучаются или представляют особый интерес. Публикации из серии *Права человека: изложение фактов* предназначены для самой широкой аудитории; их цель — содействовать лучшему пониманию основных прав человека, информировать о том, что предпринимает Организация Объединенных Наций для их поощрения и защиты, а также показать существующие международные механизмы, содействующие осуществлению этих прав. Публикации из серии *Права человека: изложение фактов* предоставляются бесплатно и распространяются по всему миру.

Запросы следует направлять по адресу:

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8–14 Avenue de la Paix
CH–1211 Geneva 10
Switzerland

New York Office:
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations
New York, NY 10017
United States of America



**Международная
организация
труда**

Международная организация труда (МОТ)
4 route des Morillons
CH 1211 Geneva 22, Switzerland
Электронная почта: ilo@ilo.org
Веб-сайт: www.ilo.org



**ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Управление Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций
по правам человека (УВКПЧ)
Palais des Nations
CH 1211 Geneva 10, Switzerland
Электронная почта: ohchr-infodesk@un.org
Веб-сайт: www.ohchr.org/ru