



**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*****Справочная информация**

1. Защита экономических, социальных и культурных прав приобретает все большее значение на национальном и международном уровнях в некоторой степени в связи с необходимостью реагировать на множество изменений в экономической и социальной сфере в различных регионах мира. Во многих развитых странах обеспокоенность в связи с незащищенностью таких прав появилась как следствие недавней экономической рецессии. Напротив, во многих развивающихся странах наблюдаются относительно высокие темпы роста, и это позволяет выделять ресурсы на начало осуществления и постепенную реализацию программ социальной защиты. В этом контексте введение определенных на национальном уровне минимальных уровней социальной защиты¹ в качестве основного пакета важнейших социальных гарантий (в денежном выражении и в натуре) играет, как считается, важнейшую роль в поощрении гарантий основного дохода и доступа к медицинской помощи, а в также осуществлении ряда экономических и социальных прав наиболее обездоленных групп населения (см. A/HRC/28/35, пункт 2).

* Настоящее заявление, принятое Комитетом на его пятьдесят четвертой сессии, прошедшей с 23 февраля по 6 марта 2015 года, было подготовлено в соответствии с практикой принятия заявлений Комитета (см. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2011 год, Добавление № 2* (E/2011/22), глава II, раздел К).

¹ Рекомендация № 202 (2012) Международной организации труда (МОТ) о национальных минимальных уровнях социальной защиты.

GE.15-07777 (R) 110515 110515



* 1 5 0 7 7 7 7 *

Просьба отправить на вторичную переработку 

2. В некоторых из своих заключительных замечаний по докладам об осуществлении права на социальное обеспечение государствами – участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендует вводить минимальные уровни социальной защиты, гарантирующие законные права частных лиц, в качестве исходного элемента, который постепенно будет трансформироваться в универсальную и всеобъемлющую систему социального обеспечения в полном соответствии с требованиями статьи 9 Пакта. В своем письме, датированном маем 2012 года, Председатель Комитета обратил внимание государств – участников Пакта на то, что в любых предложениях об изменении или корректировке политики с целью преодоления негативных последствий мер жесткой экономии для пользования гарантируемыми Пактом правами должен быть определен минимальный базовый объем прав или минимальный уровень социальной защиты, установленный Международной организацией труда (МОТ), и должна гарантироваться постоянная защита такого базового объема прав.

3. Кроме того, одним из контрольных показателей цели 1, предложенной в составе целей в области устойчивого развития на период после 2015 года, является внедрение на национальном уровне соответствующих систем и мер социальной защиты для всех, в том числе минимальных уровней (см. A/68/970 и Согг. 1).

Цель

4. В развитие своего призыва к государствам четко увязывать цели в области устойчивого развития, а также показатели и контрольные ориентиры для их достижения с принципами и стандартами в области прав человека, включая свободу от дискриминации, равенство мужчин и женщин, участие и интеграция, а также транспарентность и подотчетность², Комитет настоящим вновь подтверждает, что его Замечание общего порядка № 19 о праве на социальное обеспечение и Рекомендация МОТ № 202 о минимальных уровнях социальной защиты носят взаимодополняющий характер.

5. В определении права на социальное обеспечение, содержащемся в Замечании общего порядка № 19, упоминаются три основных элемента:

а) концепция социального обеспечения как одного из прав человека, а также как экономической и социальной необходимости для целей развития и прогресса;

б) подтверждение перераспределительного характера социального обеспечения и его роли в содействии социальной интеграции;

в) общая и основная ответственность государств за осуществление права на социальное обеспечение.

6. Эти элементы являются неотъемлемой частью определенного на национальной основе пакета основных гарантий социального обеспечения на минимальном уровне социальной защиты, направленного на обеспечение человеческого достоинства, а также на предотвращение и смягчение остроты проблем нищеты, уязвимости и социальной изоляции. Помимо этого, элемент мини-

² Письмо Председателя Комитета по вопросу о повестке дня в области развития на период после 2015 года от 30 ноября 2012 года.

мальных уровней социальной защиты для обеспечения наличия, непрерывного предоставления и доступности таких государственных услуг, как водоснабжение, санитария, здравоохранение, образование и ориентированная на интересы семьи социальная работа, опирается на несколько прав, закрепленных в Пакте.

Основные обязательства

7. Для введения минимальных уровней социальной защиты необходим пакет основных гарантий социального обеспечения, которые позволили бы обеспечить всеобщий доступ к основным медицинским услугам, а также гарантированный основной доход. Такие гарантии могут быть реализованы путем трансфертов в денежной и натуральной форме, в том числе по линии пособий на детей, пособий малоимущим в сочетании с гарантиями занятости для бедных слоев населения трудоспособного возраста, финансируемых за счет налогов, общих пенсий по старости и пособий для инвалидов и лиц, потерявших основного кормильца в семье.

8. В соответствии с Замечанием общего порядка № 19 эти гарантии составляют основное обязательство государств по гарантированию доступа к социальному обеспечению путем предоставления, вместе с надлежащим доступом к основным услугам, минимального уровня пособий для всех лиц и семей, позволяющего им пользоваться хотя бы основными медицинскими услугами, иметь элементарный кров и жилье, водоснабжение и санитарные условия, продукты питания и самое элементарное образование. Использование слова "всех" отражает принцип универсальности прав человека и тот факт, что важна каждая личность. Аналогичным образом, национальные минимальные уровни социальной защиты направлены на обеспечение гарантий дохода и доступа к основным услугам на протяжении всего жизненного цикла, причем особое внимание уделяется людям, находящимся в наиболее уязвимом и неблагоприятном положении, в том числе детям, пожилым людям, инвалидам, работникам неформального сектора и негражданам (см. A/HRC/28/35, пункты 37–53).

Женщины

9. Женщины зачастую не имеют права на получение социальных пособий и пенсий по причине того, что они либо заняты в неформальном секторе экономики, либо им труднее удовлетворить критерии права на пособие, либо просто их труд не оплачивается и не рассматривается как экономический вклад в жизнь общины и общества в целом. Еще одним препятствием является то обстоятельство, что нередко женщину рассматривают в первую очередь как иждивенца ее партнера-мужчины, а не как лицо, обладающее отдельными правами. В этой связи Комитет обращает особое внимание на то, что ряд основных гарантий, включенных в национальные минимальные уровни социальной защиты, таких как охрана здоровья матери, пособия и пенсии по уходу за детьми и по беременности и родам, вносят свой вклад в создание системы универсальных пособий. Такие пособия уменьшают гендерное неравенство еще и за счет облегчения бремени, ложащегося на женщин, которые по-прежнему выполняют непропорционально большую часть работы по хозяйству.

Постепенная реализация

10. Обращая внимание на то, что концепция минимального уровня социальной защиты является одним из основополагающих обязательств, при отсутствии которого экономические и социальные права, включая право на социальное обеспечение, теряют свою значимость, Комитет напоминает участвующим в Пакте государствам об их обязательстве постепенно реализовывать право на социальное обеспечение, как указано в Замечании общего порядка № 19. Это также отражено в Рекомендации МОТ № 202, в которой определены стратегии расширения социального обеспечения, направленные на то, чтобы охватить социальной защитой наиболее высокого уровня как можно больше людей. На деле минимальные уровни социальной защиты, применяемые в качестве низшего порога, а не верхнего предела, а также при условии их определения и практической реализации в соответствии со стандартами и принципами в области прав человека, обладают мощным потенциалом, позволяющим содействовать осуществлению ряда экономических и социальных прав.

11. Комитет приветствует тот факт, что благодаря целому ряду программ и мер минимальные уровни социальной защиты постепенно вводятся в странах, находящихся на разных уровнях экономического и социального развития, как это изложено в *Докладе МОТ о социальной защите в мире, 2014–2015 годы*.

12. В некоторых странах с низким доходом и временными системами социальной защиты, перед которыми поставлены строго адресные цели и которые получают крайне мало средств, обсуждается вопрос о расширении охвата трансфертными выплатами в рамках системы социальной защиты и введении общенациональных минимальных уровней как части всеобщей системы социальной защиты. На настоящий момент более 20 развивающихся стран ввели всеобщее пенсионное обеспечение или близки к его введению; значительное число других таких стран осуществляют пилотные проекты по выплате ненакопительных социальных пенсий по старости. Многие страны со средним уровнем дохода последовательно расширяют свои системы социальной защиты, тем самым внося свой вклад в осуществление стратегий роста с опорой на внутренний спрос, которые, в свою очередь, стимулируют развитие.

13. Существуют различные варианты, позволяющие даже правительствам беднейших стран расширять возможности для маневра в бюджетной сфере, например путем перераспределения государственных расходов с учетом новой ориентации на социальные расходы, увеличения налоговых поступлений, уменьшения долга или затрат на обслуживание долга, адаптации к макроэкономическим условиям, борьбы с незаконными финансовыми потоками и увеличения финансовых поступлений в систему социального обеспечения. Не менее важное значение имеют факты, демонстрирующие, что в силу своих обязательств в силу Пакта страны не могут не выделять достаточно ресурсов на социальную защиту, поскольку такие ассигнования способствуют осуществлению прав человека, а также экономическому и социальному развитию.

14. Комитет признает важность руководящих принципов, сформулированных в Рекомендации МОТ № 202, а также подчеркивает, что в основе минимальных уровней социальной защиты должен лежать национальный консенсус, для достижения которого необходимо обеспечить участие в разработке, внедрении, контроле и оценке различных составляющих минимального уровня социальной защиты всех соответствующих заинтересованных сторон. Региональные и международные организации, в том числе международные финансовые учреждения,

также должны сыграть свою роль в обеспечении условий, необходимых для эффективного внедрения минимальных уровней социальной защиты.

15. Комитет вновь заявляет о том, что для целей выполнения обязательства по постепенному осуществлению прав, закрепленных в Пакте, необходимо выделять адекватные ресурсы на национальном уровне, а также по линии международной помощи и сотрудничества. Создание глобального фонда социальной защиты, предложенное Специальным докладчиком по вопросу о праве на питание и Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека³, а также упоминание социальной защиты в ключевых рекомендациях, вынесенных Группой видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года в ее докладе "Новое глобальное партнерство: искоренение бедности и преобразование экономик посредством устойчивого развития", являются важным шагом в правильном направлении и могут содействовать первоначальным инвестициям в устойчивые государственные системы социальной защиты.

16. Комитет подтверждает, что, как заявил Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека, установление минимального уровня социальной защиты и осуществление тесно взаимосвязанных инициатив в рамках общей системы защиты прав человека должны стать одной из главных целей для всех субъектов, действующих в сферах прав человека и развития (см. A/69/297, пункт 6).

17. Комитет призывает все государства укреплять в процессе разработки минимальных уровней социальной защиты принципы и стандарты в области прав человека, особенно принципы и нормы, касающиеся недискриминации, участия и подотчетности, а также открыто признать право на социальное обеспечение, гарантировать законные права бенефициаров, которые тем самым переименовываються в обладателей прав. Он также призывает государства включать минимальные уровни социальной защиты в состав целей в области устойчивого развития как одно из важных средств борьбы с нищетой и дискриминацией, а также обеспечения устойчивого развития в период после 2015 года в целях полного осуществления прав, закрепленных в Пакте.

³ O. De Schutter and M. Sepúlveda, "Underwriting the poor: a global fund for social protection", Briefing Note 7 (October 2012).