



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
7 May 2013
Russian
Original: English

Основная сессия 2013 года

Женева, 1–26 июля

Пункт 14 g) предварительной повестки дня

**Социальные вопросы и вопросы прав человека:
права человека**

**Доклад Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по правам человека**

Резюме

В настоящем докладе, представляемом в исполнение резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи, рассматриваются последствия мер жесткой экономии для экономических, социальных и культурных прав, в частности для права на труд и права на социальное обеспечение, с уделением особого внимания женщинам, мигрантам и пожилым лицам. В нем также излагаются те критерии, которые следует применять государствам при рассмотрении вопроса о принятии мер жесткой экономии.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–7	3
II. Нормативная база	8–21	5
A. Экономические, социальные и культурные права	8–14	5
B. Критерии уважения прав человека при введении мер жесткой экономии	15–21	6
III. Уделение особого внимания праву на труд и праву на социальное обеспечение	22–49	9
A. Содержание прав	22–36	9
B. Обязательства государств	37–48	12
IV. Уделение особого внимания конкретным группам	49–68	15
A. Женщины	51–59	16
B. Мигранты	60–65	18
C. Пожилые лица	66–68	19
V. Выводы	69–71	20

I. Введение

1. В 2008 году мир пережил то, что признают самым тяжелым глобальным экономическим кризисом со времен Великой депрессии 30-х годов прошлого века. Истоки этого кризиса носят сложный характер и отражают системные изъяны в национальной и международной финансовой архитектуре. В число главных отягчающих факторов входят неадекватность действующих нормативных актов и их неадаптированность к постоянно эволюционирующей и еще более взаимосвязанной глобальной финансовой системе, отсутствие политической последовательности в отношении международных обязательств в области прав человека, а также общий недостаток транспарентности и подотчетности. Хотя, как представлялось, в 2010 году положение дел стало несколько улучшаться, в 2011 году произошло явное замедление глобальной экономики, что считают второй стадией кризиса с особенно тяжелыми последствиями для стран Южной Европы. В настоящее время развитые страны продолжают прилагать усилия, чтобы компенсировать причиненный экономический ущерб, а развивающиеся страны сталкиваются с неослабевающей неопределенностью и перспективами снижения роста.

2. Вследствие кризиса и той угрозы, которая нависла над национальными экономиками из-за возможного коллапса важных системных финансовых институтов, государства тратят огромные суммы денег на спасение этих институтов¹. Многие государства приняли меры по сокращению расходов ("меры жесткой экономии") в целях борьбы с бюджетным дефицитом, возросшим в результате кризиса и последовавшего затем оказания чрезвычайной помощи. В этом контексте введение государствами мер жесткой экономии усугубило последствия глобального финансового кризиса и, соответственно, затормозило выход из кризиса. Поэтому способность людей пользоваться их правами человека и способность государств выполнять их обязательства для защиты этих прав уменьшаются. Прежде всего это касается наиболее уязвимых и маргинальных групп общества, включая женщин, детей, членов меньшинств, мигрантов и малоимущих, которые страдают от снижения доступа к трудоустройству и программам социального обеспечения, а также от снижения доступности продуктов питания, жилья, воды, медицинского обслуживания и других базовых нужд. Негативные последствия финансового кризиса и последующего принятия мер жесткой экономии также, как полагают, усугубляет существующее структурное неравенство.

3. Как таковые меры жесткой экономии вызывают серьезное беспокойство в плане защиты экономических, социальных и культурных прав, в том числе с точки зрения принципов недопустимости регрессии, последовательного осуществления, недискриминации и минимальных основных обязательств. Признавая последствия глобального финансового кризиса и политики жесткой экономии для занятости, расходов на социальное обеспечение и прав человека в целом, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам недав-

¹ В период между 2008 и 2011 годами европейские страны потратили 4,5 трлн. евро, или 37% совокупного объема производства стран Европейского союза на оказание чрезвычайной помощи финансовому сектору. См. " UN experts call for EU banking sector reform in line with States' human rights obligations" (5 October 2012), на сайте <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12630&LangID=E>.

но направил всем государствам письмо² с напоминанием об их обязательствах принимать, в максимальных пределах имеющихся ресурсов, меры к тому, чтобы обеспечить осуществление экономических, социальных и культурных прав даже в период кризиса.

4. Помимо негативного влияния на осуществление основных прав человека меры жесткой экономии не способствуют также оживлению экономики. В подготовленном Международной организацией труда докладе "Мир труда в 2012 году" отмечалось, что в тех государствах, которые взяли курс на жесткую экономию, уровни экономического роста и занятости продолжали снижаться, уменьшая тем самым покупательную способность и объем потребления. Другими словами, недавнее инициирование политики жесткой экономии в ответ на долговой кризис не достигает своей цели – поощрения экономического роста и инвестиций за счет снижения бюджетного дефицита. Кроме того, сохраняется серьезное беспокойство по поводу адекватности нынешних усилий, прилагаемых для устранения коренных причин финансового кризиса, включая, в частности, дерегулирование, нарастание глобального неравенства, дисбаланс властных полномочий, а также неотрегулированные и нерепрезентативные системы финансового управления³.

5. В развивающихся странах, многие из которых вступили в начальную стадию финансового кризиса, находясь в относительно благополучном положении, жесткая экономия сейчас применяется в "превентивных целях", т.е. сокращается бюджетный дефицит для нейтрализации негативной реакции финансовых рынков. Принимаемые в настоящее время политические меры реагирования на финансовый кризис угрожают государственным расходам, когда и где они более всего необходимы, исходя из сомнительной посылки о том, что меры жесткой экономии стабилизируют экономику и будут содействовать экономическому росту, стимулирующему создание новых рабочих мест. В то же время правозащитники призывают к принятию основанных на правах человека мер реагирования, которые поддерживают защиту экономических и социальных прав посредством инвестирования в социальные и экономические программы с одновременным стимулированием экономики. Такие меры помогают также добиться государственной стабильности, уменьшая вероятность политических волнений (и возможных репрессивных ответных мер) и укрепляя легитимность правительств.

6. Основанные на правах человека меры реагирования на экономический кризис потребовали бы подотчетности в государственном и частном секторах, социально ориентированных инвестиций, совершенствования политики в области профессиональной подготовки и создания новых рабочих мест, а также здоровой системы социального обеспечения. Этот подход вытекает из права каждого на наивысший достижимый уровень жизни, которое закреплено во Всеобщей декларации прав человека, в международных договорах о правах человека и в конвенциях, принятых Международной организацией труда (МОТ).

7. Политические меры реагирования на экономический кризис должны разрабатываться и осуществляться в рамках международного права прав человека. Меры жесткой экономии, которые предусматривают сокращение в период кри-

² Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и экономическим правам Ариранги Г. Пиллая государствам-участникам от 16 мая 2012 года, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>.

³ См. See Joseph Stiglitz, <http://www.bloomberg.com/news/2011-05-13/nobel-winner-stiglitz-warns-job-killing-austerity-measures-hurt-economies.html>.

зиса расходов на важнейшие программы социального обеспечения, могут подорвать уважение норм в области прав человека и угрожать наиболее уязвимым членам общества.

II. Нормативная база

A. Экономические, социальные и культурные права

8. Меры жесткой экономии непосредственно влияют на все экономические, социальные и культурные права, включая права на здоровье, питание, воду, труд, социальное обеспечение и образование. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что меры, направленные на обеспечение полного осуществления права на здоровье, включают "создание условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни" (пункт 2 d) статьи 12). В принятом Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечании общего порядка № 14 (2000) о праве на здоровье⁴ уточняется, что обязательство государств осуществлять это право включает "создание доступной для всех государственной, частной или смешанной системы медицинского страхования" (пункт 36).

9. Принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечание общего порядка № 12⁵ предусматривает, что "в тех случаях, когда отдельное лицо или группа лиц по независящим от них причинам оказываются не в состоянии пользоваться правом на достаточное питание, используя находящиеся в их распоряжении средства, государства обязаны непосредственно осуществлять (обеспечивать) это право". Комитет предлагает, что одной из мер по осуществлению права на питание должна быть разработка национальной стратегии, которая касается "всех аспектов продовольственной системы, включая... социальное обеспечение" (пункт 25), и что "если какое-либо государство-участник заявляет, что ограниченные ресурсы делают невозможным обеспечение доступа к продовольствию для тех, кто самостоятельно не может получить такой доступ, это государство должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех находящихся в его распоряжении ресурсов" в целях удовлетворения в приоритетном порядке или гарантирования по крайней мере минимального основного уровня, требуемого для обеспечения свободы от голода (пункт 17).

10. Конвенция о правах ребенка обязывает государства принимать меры в целях обеспечения доступности среднего образования для всех детей, в частности посредством "предоставления в случае необходимости финансовой помощи" в дополнение к усилиям по введению бесплатного среднего образования (пункт 1 b) статьи 28).

11. Как пояснил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 18 (2005) о праве на труд (пункт 4), даже когда государство приняло в максимальных пределах имеющихся ресурсов все необходимые меры к тому, чтобы создать возможности для трудоустройства, определенная часть населения может по-прежнему не находить ста-

⁴ Замечание общего порядка № 14, пункт 36.

⁵ Замечание общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное питание, пункт 15.

бильной работы. Это может быть обусловлено неподдающимися контролю со стороны государства причинами, включая международные макроэкономические факторы. В этих обстоятельствах право на социальное обеспечение требует, чтобы государство обеспечивало защиту тех, кто не может найти работу. Поэтому право на социальное обеспечение служит своего рода буфером, предоставляя средства к существованию и позволяя достойно жить тем, кто не имеет работы или не может иным путем получить адекватный доход.

12. Право на труд и право на социальное обеспечение являются неотъемлемой частью права на достаточный жизненный уровень, которое закреплено в пункте 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах: "Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни".

13. Зачастую меры жесткой экономии приводят к регрессу в осуществлении экономических, социальных и культурных прав. Сокращение государственных расходов на программы, реализуемые в интересах малоимущих слоев, могут, в частности, повлиять на права на образование, здоровье, питание, воду и социальное обеспечение. Уменьшение объема государственных расходов приводит к сокращению рабочих мест в государственном секторе и в финансируемых государством проектах и, как следствие, к снижению уровня занятости⁶.

14. Высокий уровень безработицы⁷ в свою очередь провоцирует расширение масштабов крайней нищеты, что негативно влияет на осуществление широкого круга прав человека⁸. Такие сокращения серьезнее всего сказываются на положении наиболее бедных и наиболее уязвимых людей в обществе, особенно тех, кто больше других зависит от социальных пособий, поскольку они тратят более высокую долю своих доходов на питание и базовые услуги. В период экономического кризиса неимущие зачастую вынуждены сокращать свои базовые жизненные потребности, такие как потребности в питании, воде и медицинском обслуживании, что серьезно подрывает осуществление их основных прав человека.

В. Критерии уважения прав человека при введении мер жесткой экономии

15. Когда жесткая экономия приводит к регрессивным мерам, затрагивающим обеспечение или осуществление прав человека, соответствующее государство несет бремя доказывания обоснованности принятия таких регрессивных

⁶ Примером этого является уровень безработицы в Испании в 23% – самый высокий показатель среди развитых стран, National Institute of Statistics (INE): Encuesta de Población Activa, размещено на сайте <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0312.pdf>.

⁷ ILO, World of Work Report 2012 "Better Jobs for a Better Economy", 50 more million people without a job in 2011-2012, p. 1.

⁸ Независимый эксперт Организации Объединенных Наций по вопросу о правах человека и крайней нищете Мария Магдалена Сепульведа Кармона, "Правозащитный подход к выходу из глобальных экономических и финансовых кризисов с уделением особого внимания тем, кто живет в нищете" (A/HRC/17/34); Mary O'Hara, «Magdalena Sepúlveda: "Austerity is devastating the world's poorest"», The Guardian, 26 February 2013, размещено на сайте <http://www.guardian.co.uk/society/2013/feb/26/magdalena-sepulveda-austerity-devastating-worlds-poorest>.

мер. Обеспечивая выполнение своих обязательств в области прав человека при принятии мер жесткой экономии, государства должны доказать: 1) наличие императивных государственных интересов; 2) необходимость, обоснованность, своевременность и соразмерность мер жесткой экономии; 3) исчерпание альтернативных и менее ограничительных мер; 4) недискриминационный характер предлагаемых мер; 5) защиту базового объема прав и 6) реальное участие затрагиваемых групп и лиц в процессах принятия решений.

1. Наличие императивных государственных интересов

16. В соответствии с Пактом об экономических, социальных и культурных правах критерий императивных интересов должен оцениваться "с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов". Государство должно лишь быть способно доказать, что меры жесткой экономии оправданы, если неподдающиеся его контролю факторы приводят к уменьшению объема наличных ресурсов и, следовательно, к необходимости сокращать некоторые льготы для тех, кто находится в более благоприятном положении, в целях сохранения существующего уровня пользования провозглашенными в Пакте правами для наиболее уязвимых лиц. Государство не может обосновать меры жесткой экономии посредством простых ссылок на бюджетную дисциплину или экономию: оно должно доказать, почему меры жесткой экономии необходимы для защиты всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте.

2. Необходимость, обоснованность, своевременность и соразмерность мер жесткой экономии

17. Меры жесткой экономии должны носить временный характер и применяться лишь в период кризиса. Они должны быть необходимыми, разумными и соразмерными в том смысле, что проведение любой другой политики или бездействие еще более негативно повлияет на осуществление прав человека⁹.

3. Исчерпание альтернативных и менее ограничительных мер

18. На государства возлагается бремя доказывания того, что меры жесткой экономии были введены после самого тщательного рассмотрения всех других менее ограничительных альтернативных вариантов¹⁰, включая, например, корректировку налоговой политики.

⁹ Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам г-на Ариранги Г. Пиллая государствам-участникам от 16 мая 2012 года; выступление Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам г-на Ариранги Г. Пиллая на шестьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, 23 октября 2012 года в Нью-Йорке.

¹⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 13, пункт 45; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечания общего порядка № 19, пункт 42.

4. Недискриминационный характер предлагаемых мер

19. Меры жесткой экономии нельзя вводить или применять дискриминационным образом. При принятии мер жесткой экономии государства должны обеспечить, чтобы такие меры не были "прямо или косвенно дискриминационными"¹¹.

5. Защита минимального базового объема прав

20. Меры жесткой экономии должны идентифицировать и обеспечивать сохранение минимального базового объема прав (особенно для находящихся в неблагоприятном положении и маргинальных групп)¹², в частности посредством установления "минимального уровня социальной защиты", и гарантировать защиту такого базового объема прав в любое время¹³. Минимальный уровень социальной защиты обеспечивает доступ к базовым социальным услугам, жилью, питанию, медицинскому обслуживанию, а также предоставление возможностей и защиту малоимущих и уязвимых лиц¹⁴.

6. Реальное участие затрагиваемых групп и лиц

21. Участие является одним из основополагающих принципов прав человека и предполагает, что государства должны предоставить правообладателям возможности для выражения их потребностей и озабоченностей, а также для оказания влияния на принятие решений. Степень реального участия затрагиваемых групп и лиц в рассмотрении предлагаемых мер жесткой экономии и альтернативных мер имеет важное значение с точки зрения необходимости и допустимости этих мер¹⁵.

¹¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 19, пункт 42.

¹² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания по пятому докладу Испании, принятые Комитетом на его сорок восьмой сессии (E/C.12/ESP/CO/5).

¹³ Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Ариранги Г. Пиллая государствам-участникам от 16 мая 2012 года. См. также Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания по четвертому докладу Исландии, принятые Комитетом на его сорок девятой сессии (E/C.12/ISL/CO/4).

¹⁴ Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), "Доклад по вопросу о воздействии глобального экономического и финансового кризиса на реализацию всех прав человека и возможных мерах по ослаблению этого воздействия" (A/HRC/13/38), пункты 21 и 25.

¹⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 19, пункт 42.

III. Уделение особого внимания праву на труд и праву на социальное обеспечение

A. Содержание прав

1. Право на труд

22. О праве на труд говорится в нескольких международных документах¹⁶. Во Всеобщей декларации прав человека провозглашается, что каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы (пункт 1 статьи 23). Право на труд имеет важнейшее значение для осуществления других прав человека и представляет собой неотделимую и неотъемлемую основу человеческого достоинства. Труд, как правило, дает средства к существованию, и свободно выбираемая или принимаемая работа способствует саморазвитию человека и его признанию в обществе.

23. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах гарантирует право на труд¹⁷ (статья 6) и на справедливые и благоприятные условия труда, включая право на безопасные условия труда (статья 7), право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые и право на беспрепятственное функционирование профессиональных союзов (статья 8).

24. Международная организация труда приняла целый ряд документов о праве на труд, включая Декларацию 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда. Она сформулировала концепцию "достойного труда", исходя из понимания того, что труд является источником личного достоинства, семейной стабильности, мира в обществе, упрочения демократии и экономического роста, который расширяет возможности для производительного труда и развития предпринимательства¹⁸.

25. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также подготовил свое Замечание общего порядка № 18 (2005) о праве на труд, где отмечается, что достойный труд обеспечивает уважение основных прав человеческой личности, получение дохода, позволяющего трудящимся содержать самих себя и свои семьи, а также включает уважение физической и нравственной неприкосновенности трудящихся при выполнении ими той или иной работы (пункт 7).

¹⁶ Право на труд провозглашено в нескольких региональных документах, включая Европейскую социальную хартию 1961 года и пересмотренную Европейскую социальную хартию 1996 года (статья 1 части II), Африканскую хартию прав человека и народов (статья 15) и Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (статья 6).

¹⁷ Право на труд закреплено также в Международном пакте о гражданских и политических правах (пункт 3 а) статьи 8), в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (подпункт i) пункта е) статьи 5), в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (пункт 1 а) статьи 11), в Конвенции о правах ребенка (статья 32), в Конвенции о правах инвалидов (статья 27) и в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статьи 11, 25, 26, 40, 52 и 54).

¹⁸ ILO, Decent work agenda, см. <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm>.

26. В том же Замечании общего порядка Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает, что государствам надлежит принять меры для максимального сокращения числа лиц, которые трудятся вне формального сектора экономики и, соответственно, не имеют никакой защиты. Труд должен быть доступным, без дискриминации по какому бы то ни было признаку, и приемлемым для каждого отдельного трудящегося. Кроме того, на государство возлагается безотлагательное обязательство обеспечивать пользование правом на труд без какой бы то ни было дискриминации и принимать сознательные, конкретные и целенаправленные меры для реализации права на труд и достижения полной занятости.

27. В своем Замечании общего порядка № 18 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также подчеркивает, что "право на труд требует разработки и осуществления государствами-участниками политики в области занятости в целях стимулирования экономического роста и развития, повышения уровня жизни, удовлетворения потребностей в рабочей силе и ликвидации безработицы и неполной занятости. Именно в этом контексте государствам-участникам надлежит принимать эффективные меры по увеличению объема средств, выделяемых на снижение уровня безработицы, в частности среди женщин, а также лиц, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении" (пункт 26).

28. Поэтому необходимо удостовериться в том, соответствуют ли меры жесткой экономии, которые приводят к сокращению занятости в экономике в целом, в государственном секторе и в финансируемых государством проектах, обязательству государства разрабатывать и проводить политику в области занятости в целях снижения уровня безработицы без какой бы то ни было дискриминации, в частности среди женщин и находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении лиц.

2. Право на социальное обеспечение

29. Социальное обеспечение широко признается в качестве одного из важнейших инструментов сокращения масштабов и облегчения нищеты, а также поощрения социальной интеграции.

30. Право на социальное обеспечение для всех признается в многочисленных документах о правах человека, включая Всеобщую декларацию о правах человека (статья 22) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статьи 9 и 10). Статья 10 Пакта закрепляет право на пособие по социальному обеспечению для матерей в течение разумного периода до и после родов. Статья 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин признает право женщин на социальное обеспечение, в частности в случае ухода на пенсию, безработицы, болезни, инвалидности, по старости и в других случаях потери трудоспособности. Кроме того, в статье 11 признается право на оплачиваемый отпуск. В статье 26 Конвенции о правах ребенка признается право ребенка пользоваться благами социального обеспечения, включая социальное страхование. В статье 27 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей провозглашается право всех трудящихся-мигрантов на получение пособий по социальному обеспечению наравне с гражданами государства, а также на возмещение суммы взносов, если они не могут получить доступ к этим пособиям. В статье 28 Конвенции о правах инвалидов признается право инвалидов на социальную защиту без дискриминации по признаку инвалидности и перечисляются меры, которые следует принять государствам для обеспечения и поощрения реализации этого права.

31. В соответствии с принятым Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечанием общего порядка № 19 социальное обеспечение имеет ключевое значение для гарантирования человеческого достоинства всех людей, когда они сталкиваются с обстоятельствами, лишаящими их возможности в полной мере реализовать свои права, предусмотренные в Пакте¹⁹. Право на социальное обеспечение охватывает право на доступ к благам и владение ими без дискриминации в целях обеспечения защиты, в частности, в случае отсутствия трудового дохода из-за болезни, инвалидности, родов, производственной травмы, безработицы, наступления старости или смерти какого-либо члена семьи, недоступности медицинских услуг или недостаточного размера семейных пособий, в частности на детей и взрослых-иждивенцев²⁰.

32. Правом на социальное обеспечение должны на равной основе пользоваться и мужчины, и женщины, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 2 (о запрещении дискриминации) и в статье 3 (о равном пользовании экономическими, социальными и культурными правами) Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

33. Социальное обеспечение можно организовать по-разному, и международные стандарты не предписывают создание какой-либо конкретной системы²¹. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам истолковал термин "социальное обеспечение" как защиту от всех угроз, связанных с утратой средств к существованию по не зависящим от того или иного лица причинам. По мнению Комитета, система социального обеспечения должна охватывать такие программы, не предполагающие предварительных взносов, как, например, универсальные программы, поскольку маловероятно, что система обязательного страхования может должным образом охватить всех²².

¹⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 19 (2008) о праве на социальное обеспечение, пункт 1.

²⁰ Там же, пункт 2.

²¹ Принятая МОТ Конвенция № 102 (1952) определяет социальное обеспечение как защиту, которую общество обеспечивает своим членам посредством принятия ряда государственных мер для решения экономических и социальных проблем, которые могут быть вызваны прекращением или существенным сокращением доходов вследствие болезни, родов, безработицы, инвалидности, наступления старости или смерти. Эти меры включают обеспечение медицинского обслуживания и предоставление субсидий семьям с детьми. В целом ряде конвенций МОТ более подробно определяется, что вытекает из этого права, кто имеет право на социальное обеспечение и при каких условиях, а также каков уровень минимальных пособий. Речь идет о следующих Конвенциях МОТ: № 24 и № 25 (1927) о страховании по болезни; № 37 и № 38 (1933) о страховании по инвалидности; № 39 и № 40 (1933) об обязательном страховании на случай потери кормильца; № 42 (пересмотренная, 1934) о возмещении работникам в случае профессиональных заболеваний; № 118 (1962) о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения; № 121 (1964) о пособиях в случаях производственного травматизма; № 128 (1967) о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца; № 130 (1969) о медицинской помощи и пособиях по болезни; № 157 (1982) об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения и № 168 (1988) о содействии занятости и защите от безработицы.

²² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 19 (2008) о праве на социальное обеспечение, пункт 4 b).

34. Под влиянием результатов проведенных исследований, согласно которым 80% мирового населения²³, включая значительный процент пожилых людей, вообще не имеют доступа к социальному обеспечению, ряд учреждений системы Организации Объединенных Наций под руководством Международной организации труда разработали рамочную основу политики, которая получила название "минимальный уровень социальной защиты" и исходит из права каждого человека на социальное обеспечение и базовый уровень жизни, достаточный для обеспечения его здоровья и благополучия.

35. На фоне массового неравенства и нищеты данная инициатива предлагает принятие ряда политических установок, призванных гарантировать лицам всех возрастов доступ к базовым услугам в ключевых областях социальной сферы. Минимальный уровень социальной защиты представляет собой попытку обеспечить гарантированный базовый доход за счет выплаты пенсий по старости и нетрудоспособности и обеспечения всеобщего доступа к важнейшим услугам здравоохранения, определяемым с учетом национальных приоритетов. Речь идет о политике, цель которой – гарантировать каждому определенный минимальный доход и доступ к основным видам социальных услуг.

36. Меры жесткой экономии ставят под угрозу системы социальной защиты, в том числе выплату пенсий, серьезно воздействуя на пользование правами на социальное обеспечение и на надлежащий уровень жизни²⁴.

В. Обязательства государств

1. Постепенное осуществление

37. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах экономические, социальные и культурные права, включая право на труд и на социальное обеспечение, требуют, чтобы государства "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принимали в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер".

²³ Michael Cichon and Krzysztof Hagemeyer, "Social Security for All: Investing in Global and Economic Development. A Consultation", Discussion Paper 16, Issues in Social Protection Series, ILO Social Security Department, Geneva, 2006.

²⁴ В некоторых странах суды рассматривали конституционность этих мер. Так, например, в Латвии в декабре 2009 года парламент проголосовал за новые урезания бюджета на 2010 год посредством сокращения расходов и повышения налогов, в частности посредством уменьшения размера пенсий на 10% для неработающих и на 70% для работающих пенсионеров. Спустя месяц Конституционный суд постановил, что уменьшение размера пенсий является антиконституционным на том основании, что оно нарушает право жителей на социальное обеспечение. Как следствие, это сокращение пришлось отменить. В Румынии уменьшение размера пенсий на 15%, предложенное в мае 2010 года в следующем месяце было признано антиконституционным. Хотя пенсии, частично финансируемые за счет взносов трудящихся, подлежат конституционной защите, правительство проигнорировало эту защиту, сославшись на одну из статей Конституции, которая позволяет временно ограничивать определенные права в целях защиты национальной безопасности. United Nations Development Programme (UNDP)/Bratislava Regional Centre for Public Administration Reform (RCPAR), 2011, "Economic Crisis Responses from a Governance Perspective in Eastern Europe and Central Asia: Regional Report", pp. 15–16.

38. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, "концепция постепенного осуществления представляет собой признание того факта, что полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, как правило, не может быть достигнуто за короткий промежуток времени" (Замечание общего порядка № 3, пункт 9).

39. Однако "тот факт, что согласно Пакту такое осуществление может происходить в течение какого-то времени или, другими словами, постепенно, не следует ложно интерпретировать как лишающий это обязательство всякого конкретного смысла. С одной стороны, здесь присутствует необходимый элемент гибкости, отражающий реальности современного мира... С другой стороны, эту фразу следует рассматривать в свете общей цели, да и самой сути Пакта, которая заключается в установлении для государств-участников четких обязательств... Тем самым устанавливается обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к этой цели" (пункт 9). Таким образом, постепенное осуществление означает также системное улучшение или продвижение вперед, из чего вытекает обязательство обеспечивать с течением времени более широкое пользование правами. Комитет подчеркнул, что меры, принимаемые в целях достижения полного осуществления прав, "должны быть осознанными, конкретными и как можно более четко нацеленными на выполнение обязательств, признанных в Пакте" (Замечание общего порядка № 3, пункт 2).

2. Запрещение регрессивных мер

40. Из обязанности постепенно реализовывать экономические, социальные и культурные права вытекает запрещение мер, которые будут ограничивать осуществление прав, предусмотренных в Пакте, если это является неоправданным с точки зрения ряда строгих критериев.

41. Регрессивными мерами являются такие меры, которые прямо или косвенно приводят к регрессу в плане пользования правами, провозглашенными в Пакте. Так, например, для обеспечения постепенного осуществления прав и недопущения в этой связи регресса государства должны прилагать усилия к тому, чтобы их политика и действия не сужали доступ к пособиям по социальному обеспечению. Речь, в частности, идет об отказе ограничивать критерии правомочности или размер социальных пособий.

42. В своем Замечании общего порядка № 3 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что любые умышленно регрессивные меры "потребовали бы самого тщательного рассмотрения и нуждались бы в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов" (пункт 9).

43. В нескольких других замечаниях общего порядка, принятых Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, этот подход применяется в отношении конкретных прав, предусмотренных в Пакте, и констатируется, что принятие любых умышленно регрессивных мер представляет собой *prima facie* нарушение Пакта²⁵.

²⁵ Замечание общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище, пункт 11; Замечание общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное питание, пункт 19; Замечание общего порядка № 13 (1999) о праве на образование, пункты 45 и 49; Замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень

3. Базовые минимальные обязательства

44. В Замечаниях общего порядка № 14, 15, 17 и 19 закрепляется новый принцип²⁶ – абсолютное запрещение регрессивных мер, которые не совместимы с базовыми обязательствами, определенными в отношении каждого права. Понятие минимальных основных обязательств считается общим элементом всех прав, закрепленных в Пакте²⁷. Поэтому у государств не может быть никаких оправданий для принятия мер жесткой экономии или иных мер, которые ограничивают существующий минимальный уровень пользования этими правами.

45. В 2007 году Комитет выступил с заявлением, озаглавленным "Оценка обязательства по принятию мер "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", предусмотренного Факультативным протоколом к Пакту"²⁸. В этом заявлении излагаются новые соображения относительно толкования запрещения регрессивных мер. В нем подтверждается, что Комитет примет строгий стандарт контроля для тех случаев, когда регрессивные меры затрагивают осуществление минимального базового содержания Пакта²⁹, и что это рассмотрение будет касаться всех прав, провозглашенных в Пакте.

4. Максимум имеющихся в распоряжении ресурсов

46. Для того чтобы государство могло обосновать свою неспособность выполнять минимальные базовые обязательства нехваткой наличных ресурсов, оно должно доказать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов для выполнения в приоритетном порядке этих минимальных обязательств³⁰. Помимо выполнения базовых обязательств, максимум имеющихся в распоряжении ресурсов следует также в полной мере использовать для постепенного осуществления прав человека на всех уровнях таким образом, который не допускает регрессивных мер или негативных последствий и сохраняет статус-кво для более широкого круга обязательств в области прав человека³¹.

здоровья, пункты 32, 48 и 50; Замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду, пункты 19, 21 и 42; Замечание общего порядка № 17 (2005) о праве каждого на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является, пункты 27 и 42; Замечание общего порядка № 18 (2005) о праве на труд, пункты 21 и 34; Замечание общего порядка № 19 (2008) о праве на социальное обеспечение, пункты 42 и 64, и Замечание общего порядка № 21 (2009) о праве каждого человека на участие в культурной жизни, пункт 65.

²⁶ Замечание общего порядка № 14, пункт 32; Замечание общего порядка № 15, пункт 42; Замечание общего порядка № 17, пункт 42; Замечание общего порядка № 19, пункт 64.

²⁷ См. Замечание общего порядка № 3, пункт 10.

²⁸ E/C.12/2007/1, пункты 9 и 10.

²⁹ Там же, пункт 10 b).

³⁰ Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz and Nicholas Lusiani, "Maximum Available Resources & Human Rights", Center for Women's Global Leadership, Rutgers University, 2011.

³¹ См. также принятые Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечание общего порядка № 13, пункт 45, и Замечание общего порядка № 19, пункт 42.

5. Запрещение дискриминации

47. Кроме того, регрессивные меры нельзя прямо либо косвенно вводить или принимать дискриминационным образом³² как формально, так и по существу³³. Этот принцип требует незамедлительного прекращения любой дискриминационной практики в связи с законодательством или политикой, когда проводятся между отдельными группами различия по таким признакам, как пол, раса, этническая принадлежность или религия.

48. Такое запрещение дискриминации выходит за рамки просто негативного обязательства предотвращать явно дискриминационную практику. Оно предполагает уважение всех групп и лиц, а если ресурсы ограничены, то на государство возлагается позитивное обязательство принимать меры по защите наиболее уязвимых слоев населения³⁴. Такие меры могут включать налоговые и социальные выплаты, направленные на смягчение проявлений неравенства, которое возникает или усугубляется в период кризиса³⁵. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также подчеркнул, что "проводимая политика и принимаемое законодательство не должны давать преимуществ социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении, за счет других"³⁶.

IV. Уделение особого внимания конкретным группам

49. В период экономического и финансового кризиса меры жесткой экономии оказывают, как считается, серьезное и непропорционально пагубное воздействие на находящиеся в неблагоприятном положении и маргинальном положении лиц и на группы, такие как малоимущие, женщины, дети, инвалиды, престарелые, лица с ВИЧ/СПИДом, коренные жители, члены этнических меньшинств, мигранты, беженцы и безработные³⁷.

³² Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по четвертому докладу Исландии, принятые Комитетом на его сорок девятой сессии 11 декабря 2009 года (E/C.12/ISL/CO/4). См. также: Ignacio Saiz, "Rights in Recession? Challenges for Economic and Social Rights Enforcement in Times of Crisis", *Journal of Human Rights Practice* (2009) vol. 1, No. 2, pp. 277-293, p. 283.

³³ Принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечание общего порядка № 19, пункт 42.

³⁴ Принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечание общего порядка № 15, пункт 13.

³⁵ Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам Ариранги Г. Пиллая государствам-участникам от 16 мая 2012 года; Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по четвертому докладу Исландии, принятые Комитетом на его сорок девятой сессии 11 декабря 2009 года (E/C.12/ISL/CO/4).

³⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4, пункт 11.

³⁷ Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам Ариранги Г. Пиллая государствам-участникам от 16 мая 2012 года; выступление Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам Ариранги Г. Пиллая на шестьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 23 октября 2012 года в Нью-Йорке; заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, по пятому докладу Испании, принятые Комитетом на его сорок восьмой сессии 6 июня 2012 года (E/C.12/ESP/CO/5).

50. В этом разделе доклада основное внимание будет уделено некоторым из этих групп, применительно к которым будут описаны возможные последствия мер жесткой экономии, в частности для их пользования правом на труд и социальное обеспечение.

А. Женщины

51. Как отмечает Международная организация труда (МОТ), женщины систематически сталкиваются с преградами практически во всех вопросах, связанных с занятостью, в том числе в отношении вида работы, которую они получают или к которой они не имеют доступа, наличия такой поддержки, как уход за детьми, уровня заработной платы, условий труда, доступа к высокооплачиваемым традиционно "мужским" профессиям, гарантий занятости, пенсионных выплат, льгот, а также времени, ресурсов или информации, необходимых для отстаивания своих прав. Женщины составляют большинство малоимущих как в развитых, так и в развивающихся странах и сталкиваются с многочисленными преградами в получении доступа к социальному обеспечению вследствие, частично, их роли в качестве матерей и осуществляющих уход лиц либо в качестве неформальных рабочих, мигрантов и лиц, работающих в неблагоприятных условиях и неполный рабочий день³⁸.

52. В своем Замечании общего порядка № 18 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает необходимость создания "всеобъемлющей системы защиты в целях борьбы с гендерной дискриминацией и для обеспечения равных возможностей и обращения с мужчинами и женщинами в связи с осуществлением их права на труд посредством гарантирования равного вознаграждения за труд равной ценности. В частности, беременность не должна являться препятствием для трудоустройства и не должна служить основанием для увольнения"³⁹.

53. В докладе МОТ "Мир труда в 2012 году" отмечается тот факт, что женщины в большей степени, чем мужчины, рискуют оказаться в неблагоприятной ситуации на рынке труда или стать безработными⁴⁰. Кроме того, в период кризиса женщины, как правило, выполняют больший объем неоплачиваемой работы и работы по дому.

54. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, различия в средней ожидаемой продолжительности жизни мужчин и женщин должны приниматься в расчет при разработке систем социального обеспечения, поскольку они могут приводить к фактической дискриминации в отношении женщин. Поскольку женщины сочетают трудовую деятельность с работой по дому, они чаще всего получают доступ к труду в неблагоприятных условиях или без какой-либо защиты, а их взносы в пенсионные фонды, как правило, ниже и не носят систематического характера. Вероятным следствием этого является то, что женщины будут получать более низкие пенсии или не смогут соответствовать критериям, установленным для получения накопительной пенсии. В обоих случаях их более высокая средняя продолжительность жизни делает более вероятным, что в преклонном возрасте женщины будут жить в нище-

³⁸ ILO, "Gender equality at the heart of decent work", report for the 98th Session of the International Labour Conference, 2009.

³⁹ Принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечание общего порядка № 18, пункт 13.

⁴⁰ ILO, World of Work Report 2012, "Better Jobs for a Better Economy", p. 25.

те. Этот факт, а также то, что женщины зачастую вынуждены в одиночку ухаживать за детьми и престарелыми, необходимо принимать во внимание в программах, не требующих предварительной уплаты взносов.

55. В своей Общей рекомендации № 27 о пожилых женщинах и защите их прав человека Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин также рассматривает вопрос о дискриминации в отношении пожилых женщин. Женщины в меньшей степени представлены на формальном рынке труда и, как правило, получают более низкое вознаграждение, чем мужчины, за один и тот же труд или за труд равной ценности. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин подчеркивает, что такая гендерная дискриминация на протяжении всей жизни женщин имеет кумулятивный эффект в пожилом возрасте, в результате чего пожилые женщины имеют диспропорционально более низкие доходы и пенсию в сравнении с мужчинами или даже вообще не получают ее⁴¹.

56. Меры жесткой экономии предусматривают сокращение расходов на социальные нужды, что обычно в несоразмерно большей степени сказывается на доступе женщин и девочек к услугам в сферах образования и здравоохранения. Как показывают выявленные тенденции, девочки чаще, чем мальчики, бросают школу, чтобы помогать по хозяйству, в результате чего усиливается гендерное неравенство в сфере образования⁴².

57. Сокращение расходов на социальные нужды и пособия серьезно влияет на положение женщин-одиночек с детьми, еще более усугубляя их нищету, поскольку они зачастую живут на пособия по социальному обеспечению или на свои низкие доходы. Это влияет также на здоровье, образование и благосостояние их детей⁴³ и тем самым вовлекает их в порочный круг нищеты.

58. Женщины и девочки испытывают на себе долгосрочные негативные последствия тех мер, к которым прибегают домашние хозяйства, стремясь каким-то образом выйти из положения после потери дохода и в отсутствие внешней поддержки. Так, например, беременные женщины, особенно в неблагополучных общинах, обычно не прибегают к медицинским услугам, ставшим им не по карману, и в большей степени рискуют заболеть из-за неадекватного качества своего питания. Показатель материнской смертности также растет, поскольку роды все чаще принимаются вне медицинских учреждений⁴⁴.

59. Становится все более очевидным, что определенные сокращения государственных расходов приводят к сужению круга услуг для женщин, сталкивающихся с насилием внутри семьи⁴⁵. Наличие оплачиваемой работы или пособий по социальной защите обеспечивает женщинам и их семьям средства к существованию и гарантирует им определенную степень независимости, повышая способность женщин избегать нищеты и чреватых злоупотреблениями условий, стесненных условий проживания, ограниченных возможностей для действий и психологический стресс. Доступ к оплачиваемой работе позволяет женщинам

⁴¹ Принятая Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин Общая рекомендация № 27 (2010) о пожилых женщинах и защите их прав человека.

⁴² Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете (A/64/279), пункт 40.

⁴³ <http://www.opendemocracy.net/5050/heather-mcrobie/austerity-and-domestic-violence-mapping-damage>.

⁴⁴ A/64/279 (см. сноску 42 выше), пункт 41.

⁴⁵ Jane Lethbridge, "Impact of the Global Economic Crisis and Austerity Measures on Women", Public Services International, 2012, p. 21.

занимать более прочные позиции в ходе переговоров или прекращать отношения, в рамках которых они подвергаются жестокому обращению⁴⁶.

В. Мигранты

60. Экономический кризис усиливает тенденцию, когда многие страны ограничивают возможности для легальной миграции, включая воссоединение семей, превращая нелегальные каналы в единственную альтернативу миграции⁴⁷.

61. В статье 25 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей говорится о том, что со всеми трудящимися-мигрантами надлежит обращаться на равной основе с гражданами в плане вознаграждения, сверхурочного времени, рабочего времени, еженедельного отдыха, оплачиваемых отпусков, безопасности, охраны здоровья, прекращения трудовых взаимоотношений, "любых других условий труда, на которые в соответствии с национальными законами и практикой распространяется это понятие".

62. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул применимость права на труд в отношении мигрантов, напомнив, что "действие принципа недискриминации, закрепленного в пункте 2 статьи 2 Пакта и статье 7 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, должно охватывать и возможности трудоустройства трудящихся-мигрантов и членов их семей". Комитет особо отметил, что "на государства-участники возложено обязательство уважать право на труд, в частности посредством запрещения принудительного и обязательного труда и отказа от непредоставления или ограничения равного доступа к достойному труду для всех, особенно для лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении, включая заключенных и лиц, содержащихся под стражей, представителей меньшинств и трудящихся-мигрантов" (Замечание общего порядка № 18, пункты 18 и 23).

63. В соответствии с Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статья 27) применительно к социальному обеспечению трудящиеся-мигранты и члены их семей пользуются в государстве работы по найму правами наравне с его гражданами в той степени, в какой они выполняют требования, предусмотренные применимым законодательством этого государства и применимыми двусторонними или многосторонними договорами. Когда применимое законодательство не предусматривает трудящимся-мигрантам права на пособие, соответствующие государства должны рассматривать возможность возмещения заинтересованным лицам суммы взносов, сделанных ими в связи с этим пособием.

⁴⁶ Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях Якина Эртюрка "Политическая экономия прав человека женщин" (A/HRC/11/6), пункт 64.

⁴⁷ B. Ghosh, *The Global Economic Crisis and Migration: "Where Do We Go From Here"* (International Organization for Migration (IOM) and The Hague Process on Refugees and Migration (THP), 2011); см. также Martin Ruhs, and Carlos Vargas-Silva, "The Labour Market Effects of Immigration", (The Migration Observatory, 1 January 2012). По данным Совета экономических консультантов Президента, ежегодный вклад иммигрантов в экономику Соединенных Штатов составляет 37 млрд. долл. США. Согласно исследованию, проведенному недавно в Новой Зеландии, в 2006 году вклад родившихся за границей мигрантов в экономику Новой Зеландии составил 8,1 млрд. долл., а стоимость полученных ими пособий и услуг – 4,81 млрд. долларов. В то же время вклад граждан составил 24,76 млрд. долл., а объем потребления – 21,92 млрд. долларов.

64. В принципе государство не может произвольно исключить трудящихся-мигрантов из планов социального обеспечения и социальной защиты, хотя в некоторых случаях возможно дифференцирование их уровней. Принцип равенства и запрещения дискриминации по признаку гражданства применим также и к праву на социальное обеспечение, включая социальное страхование и социальную защиту. Трудящиеся-мигранты составляют часть рабочей силы и экономики государств работы по найму и тем самым вносят, как правило, свой вклад в планы социального страхования, действуя в интересах целого ряда программ в качестве правообладателей. Даже когда трудящиеся-мигранты не участвуют в планах, предполагающих отчисление взносов, они вносят вклад в планы и программы социальной защиты, по крайней мере посредством уплаты косвенных налогов. Кроме того, миграционный статус, подтвержденный или не подтвержденный документами, не должен иметь значения, когда речь идет о планах социальной защиты, направленных на облегчение крайней нищеты или ослабление уязвимости.

65. Бывший Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов отметил, что во многих случаях "трудящиеся-мигранты, находящиеся как на легальном, так и нелегальном положении... работают в неблагоприятных и дискриминационных условиях по временным контрактам, которые не дают им права на доступ к услугам по социальному обеспечению"⁴⁸. Их положение осложняется тем, что доступ к социальному обеспечению зачастую обуславливает доступ к другим основополагающим правам⁴⁹. Обычно необходимо иметь номер социального обеспечения для зачисления в школу или долгосрочного пребывания в приюте, что ущемляет нелегальных мигрантов, которые не могут войти в эту систему.

С. Пожилые лица

66. Хотя право на труд является необходимой предпосылкой осуществления других прав человека и неотъемлемой частью человеческого достоинства, во многих обществах трудящиеся пожилого возраста подвергаются стигматизации как малопродуктивные, медлительные, более подверженные заболеваниям, неспособные к обучению и являющиеся обузой для рабочей среды. Независимо от их физической формы пожилых трудящихся зачастую вынуждают выходить на пенсию. Им могут отказать в доступе к кредитам, страхованию, земельным ресурсам или аренде под предлогом их возраста или предоставить им этот доступ на неприемлемых или несправедливых условиях, сужая тем самым их возможности заниматься новыми или прежними видами производительной деятельности. Как следствие, пожилые люди сталкиваются с нищетой, в том числе ее крайними формами⁵⁰. Пожилые женщины страдают еще больше.

67. В периоды кризиса и жесткой экономии потеря работы за несколько лет до наступления пенсионного возраста приводит к сужению возможностей, несправедливым условиям труда или контрактам, а также к более низкой заработной плате, что имеет серьезные последствия для пенсии, сбережений и качества жизни в долгосрочной перспективе. В некоторых странах пожилые мужчины не

⁴⁸ Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов Хорхе Бустаманте Совету по правам человека (A/HRC/17/33/Add.3), пункт 70.

⁴⁹ Принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечание общего порядка № 19 (2008) о праве на социальное обеспечение, пункт 28.

⁵⁰ Доклад Верховного комиссара Организации по правам человека о правах пожилых людей для Экономического и Социального Совета, 2012 год, (E/2012/5), пункт 35.

могут получить доступа к пособиям социального обеспечения, поскольку они считаются трудоспособными. В результате многие из них попадают в трудное положение, когда они слишком стары, чтобы найти постоянную работу, но слишком молоды, чтобы получать пенсию⁵¹.

68. В 2010 году Специальный докладчик по вопросу о правах человека и крайней нищете посвятила специальный тематический доклад социальной защите лиц пожилого возраста⁵². Специальный докладчик отметила, что социальная защита включает как социальное страхование, так и социальную помощь с должным учетом реальной стоимости жизни. Она констатировала, что пробел в охвате особенно отрицательно сказывается на тех лицах, которые живут в крайней нищете и несоразмерно большую часть которых составляют пожилые люди. По мнению Специального докладчика, отсутствие надлежащей правовой базы для поддержки систем социального обеспечения, не связанных с выплатой взносов, серьезно угрожает пользованию бенефициарами их правами человека.

V. Выводы

69. На государства возлагается позитивное обязательство обеспечивать надлежащее финансовое регулирование, необходимое для защиты прав человека.

70. Многие государства отреагировали на недавний финансовый кризис посредством принятия мер жесткой экономии, что привело к существенному сокращению расходов на социальные нужды. Это оказало негативное воздействие на уровень жизни. Объем государственных инвестиций в базовые услуги уменьшился. Сокращение числа занятых в государственном секторе и снижение объема финансирования систем социального обеспечения привели к лишению или нарушению экономических, социальных или культурных прав, особенно применительно к тем, кто уже находится в маргинальном положении или рискует в нем оказаться, и в некоторых случаях они идут вразрез с запрещением дискриминации в пользовании правами человека.

71. Для выполнения своих обязательств в области прав человека государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах должны оправдывать принятие мер жесткой экономии посредством представления доказательств того, что такие меры реально защищают права, провозглашенные в Пакте, и особенно права наиболее уязвимых лиц. Для этого государствам следует доказать, что все другие варианты были исчерпаны и что такие меры являются необходимыми, соразмерными, соответствующими базовым обязательствам и недискриминационными⁵³.

⁵¹ Там же, пункт 36.

⁵² Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете Магдалены Сепульведы Кармоны Совету по правам человека (A/HRC/14/31).

⁵³ Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам Ариранги Г. Пиллая от 16 мая 2012 года, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>