



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
11 August 2014  
Russian  
Original: English

---

### Шестьдесят девятая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод**

### **Крайняя нищета и права человека**

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека Филипом Олстоном в соответствии с резолюцией 26/3 Совета по правам человека.

---

\* A/69/150.



## Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека

### *Резюме*

В настоящем докладе основное внимание уделяется реализации права на социальную защиту посредством установления всеми государствами минимального уровня социальной защиты. Получившая весьма широкую поддержку Инициатива по обеспечению минимального уровня социальной защиты призвана гарантировать базовый уровень доходов и доступ к основным социальным услугам для всех. В докладе рассматриваются причины, в силу которых на протяжении большей части XX века вопросам социальной защиты не уделялось серьезного внимания, а также прослеживается эволюция концепции минимального уровня социальной защиты и изложены ее определяющие характеристики. Хотя важная роль в развитии этой концепции принадлежит международным организациям, неотъемлемым стимулирующим фактором в этом контексте стали и инициативы в области социальной защиты, с которыми выступили страны Юга.

В докладе Специальный докладчик анализирует основные задачи, без решения которых невозможно обеспечить успешное осуществление этой инициативы. Речь идет, в частности, о том, чтобы преодолеть неоднозначное отношение к этой концепции международных субъектов, в том числе в первую очередь Всемирного Банка; обеспечить надлежащее юридическое признание социальной защиты в качестве одного из прав человека; а также развеять сомнения в отношении возможности обеспечить финансирование минимального уровня социальной защиты. Он утверждает, что проект, подготовленный Рабочей группой открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития 19 июля 2014 года, вызывает глубокое разочарование в связи с тем, как его авторы подходят к вопросам прав человека и социальной защиты.

В докладе Специальный докладчик призывает группы гражданского общества, работающие в сфере прав человека, в ином, чем прежде, формате взаимодействовать с Инициативой, а Всемирный банк — начать применять новый подход, действительно способствующий ее реализации. Он также предлагает, чтобы с Инициативой более тесно взаимодействовали Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и мандатарии специальных процедур. В заключение он заявляет, что всеобщее поощрение права на социальную защиту посредством установления минимального уровня социальной защиты и осуществления тесно взаимосвязанных инициатив в рамках общей системы защиты прав человека, должно стать одной из главных целей для всех субъектов, действующих в сферах прав человека и развития. Его следует воспринимать как инициативу, не только призванную содействовать реализации экономических, социальных и культурных прав, но и обладающую огромным потенциалом для более эффективного осуществления гражданских и политических прав сотен миллионов людей во всем мире.

## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 26/3 Совета по правам человека и является первым докладом, который представляет новый держатель мандата Специального докладчика Филип Олстон, 2 июня 2014 года сменивший на этом посту Магдалену Сепульведу Кармону. В докладе Специальный докладчик анализирует вопрос о минимальном уровне социальной защиты, уделяя особое внимание актуальности Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года.

2. Осуществление права на социальную защиту посредством установления всеми государствами минимального уровня социальной защиты — это существенно более перспективный подход к решению проблемы ликвидации крайней нищеты во всем мире на основе учета прав человека. По сути, минимальный уровень социальной защиты гарантирует всему населению базовый уровень доходов и доступ к основным социальным услугам. Ни в одной другой оперативной концепции не заложен подобный потенциал, позволяющий обеспечить беднейшим 15–20 процентам мирового населения возможность хотя бы в минимальной степени реализовать свои экономические, социальные и культурные права.

3. У наблюдателей, не знакомых с историей создания Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты, и не осведомленных о том, как эта концепция эволюционировала, легко может сложиться впечатление, что это лишь еще один пример того, как «старое вино разливают в новые бутылки», стараясь представить право на социальное обеспечение в более выгодном свете. Однако концепция установления минимального уровня социальной защиты нова и важна по ряду причин. Во-первых, в ней органично сочетаются и приобретают практическую значимость право на социальное обеспечение и право на достаточный жизненный уровень, чему ранее в системе прав человека не уделялось должного внимания. Во-вторых, ее не навязывают государствам, которые либо не готовы принять, либо упорно не желают воспринимать ее, но в ней нашел свое отражение процесс обмена опытом между сообществом специалистов по вопросам стратегии на международном уровне и специалистами-практиками как самих стран Юга, так и теми, кто перенимает их практический опыт. В-третьих, концепция социальной защиты построена не на аксиоме существования разрыва или даже несовместимости между нормами в области прав человека и экономическими реалиями, а тщательно проработана как с точки зрения приемлемости расходов на ее обеспечение, так и в плане признания важности обеспечения экономического роста. В-четвертых, по сравнению с остальными социальными правами эта инициатива в большей степени исходила как раз от субъектов, не задействованных в сфере прав человека, благодаря чему появилась возможность мобилизовать на цели ее осуществления гораздо более широкую коалицию организаций.

## **А. Неопределенные перспективы с области обеспечения социальной защиты**

4. В резолюции 25/11 Совет по правам человека признал важность совместной инициативы Организации Объединенных Наций по обеспечению минимального уровня социальной защиты для осуществления экономических, социальных и культурных прав и непосредственно сослался на Рекомендацию 202 (2012) Международной организации труда (МОТ) о национальных минимальных уровнях социальной защиты — документ, в котором эта концепция проработана наиболее подробно и тщательно. Особенно активно, наряду с широким кругом других международных учреждений, эту инициативу пропагандируют МОТ и Организация Объединенных Наций при поддержке со стороны самых разных международных форумов и активной заинтересованности мощной коалиции групп гражданского общества, в первую очередь действующих в сферах развития и социальных услуг. В своем заявлении от 21 мая 2013 года группа в составе 17 мандатариев специальных процедур рекомендовала включить в программу развития на период после 2015 года, которая разрабатывается под эгидой Генеральной Ассамблеи, цель обеспечения минимального уровня социальной защиты с прямыми ссылками на право на социальное обеспечение и основанный на учете прав человека подход к вопросам социальной защиты.

5. Несмотря на внушительную поддержку со стороны самых разных субъектов, перспективы реализации этой инициативы на сегодняшний день остаются неопределенными. В связи с концепцией существует множество определений, существенно отличающихся друг от друга, статус гарантий во внутреннем праве остается неясным, относительно ее места в правозащитной системе существуют разногласия, а у основных международных субъектов по-прежнему наблюдается — если не в теории, то на практике — двойственное отношение к ней. Это отражено в нынешнем проекте доклада Рабочей группы открытого состава по целям в области устойчивого развития от 19 июля 2014 года, в котором Группа одобряет вариант этой концепции, в значительной степени «размытый» по сравнению тем, который отстаивают поборники прав человека.

6. Главная мысль настоящего доклада заключается в том, что всеобщее поощрение права на социальную защиту посредством установления минимального уровня социальной защиты и осуществления тесно взаимосвязанных инициатив в рамках общей системы защиты прав человека, должно стать одной из главных целей для всех субъектов, действующих в сферах прав человека и развития. Его следует воспринимать как инициативу, не только призванную содействовать реализации экономических, социальных и культурных прав, но и обладающую огромным потенциалом для более эффективного осуществления гражданских и политических прав сотен миллионов людей во всем мире.

## **В. Масштабность стоящих на сегодняшний день задач**

7. Несмотря на получившие широкое освещение в прессе достижения в деле сокращения масштабов крайней нищеты за последнее время, особенно в отдельных частях земного шара, масштабность стоящих на повестке дня задач в этой области ошеломляет. Согласно данным опубликованного Программой развития Организации Объединенных Наций Доклада о человеческом развитии 2014 года, свыше 2,2 млрд. человек, т.е. более 15 процентов населения земного

шара, «либо живут в условиях многоаспектной нищеты, либо приближаются к этому уровню». В то же время в Докладе о целях развития тысячелетия за 2014 год приветствовался «заметный прогресс», о котором свидетельствует тот факт, что в период с 1990 по 2010 год абсолютное число людей, живущих в условиях крайней нищеты, сократилось с 1,9 млрд. до 1,2 млрд. человек. Разумеется, статистика представляет собой то, что мы хотим в ней увидеть. Много написано о том, что применяемый Всемирным банком стандартный показатель крайней нищеты, который в настоящее время определяется как доля людей, живущих на 1,25 долл. США в день или менее, и который предпочитают те, кто стремится продемонстрировать прогресс в деле достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, является неадекватным с точки зрения отражения реалий нищеты на местах. Начнем с того, что выбор показателя 1990 года в качестве исходного ориентира для цели, поставленной в 2000 году, сродни тому как если бы, беря обязательство положить конец пыткам, в качестве главного показателя успеха определили бы число случаев применения дыбы<sup>1</sup>. Разъясняя, почему на основе этого контрольного показателя невозможно адекватно оценить фактическое положение дел, Международное движение за оказание помощи бедствующим группам населения «Четвертый мир» отмечает, что в этом случае оценка слишком занижена, поскольку она по определению полностью исключает показатели нищеты в развитых странах; при проведении обследований доходов за основу берутся зачастую неадекватные и ошибочные данные, а в рамках обследований домашних хозяйств и иных обследований такого рода не находят отражения положение многих беднейших групп населения<sup>2</sup>.

8. Во избежание такого рода проблем при составлении Доклада о человеческом развитии ПРООН использует индекс многоаспектной нищеты, который выходит за рамки лишь показателя дохода и отражает многочисленные факторы, обуславливающие тяжелое положение домашних хозяйств, в том, что касается, в частности, охраны здоровья, обучения и условий жизни<sup>3</sup>. За применение комплексного подхода выступают и другие учреждения Организации Объединенных Наций, многие ученые и ведущие неправительственные группы, он предусмотрен Руководящими принципами по проблеме крайней нищеты и прав человека, и именно такого подхода придерживается Специальный докладчик.

9. Однако для целей настоящего доклада достаточно сосредоточить внимание на вопросе том, насколько население мира в настоящее время социально защищено. Самые последние данные по результатам соответствующего анализа содержатся в одной из публикаций МОТ, в которой сделан вывод о том, что 73 процента мирового населения либо вовсе не охвачены, либо лишь частично охвачены услугами всеобъемлющей системы социального обеспечения. Руководствуясь подходом, основанным на концепции всего жизненного цикла, ав-

<sup>1</sup> Информацию о том, каким образом в качестве исходного ориентира был выбран показатель 1990 года, см. в публикации Mac Darrow, "The Millennium Development Goals: milestones or millstones? Human rights priorities for the post-2015 development agenda", *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 15, No. 1 (2012).

<sup>2</sup> ATD/Fourth World, *Challenge 2015: Towards Sustainable Development that Leaves No One Behind* (Paris, Éditions Quart Monde, 2014).

<sup>3</sup> В Докладе о человеческом развитии 2014 года утверждается, что «в рамках наиболее успешных на сегодняшний день инициатив по борьбе с нищетой и в целях развития человеческого потенциала применяется комплексный подход».

торы доклада отмечают, что 75 стран не имеют предусмотренных законодательством программ, которые бы защищали интересы детей и семей, и что во всем мире расходы на осуществление таких программ составляют в среднем лишь 0,4 процента ВВП. Для взрослого населения трудоспособного возраста сопоставимый показатель составляет 2,3 процента. Хотя во всем мире 28 процентов трудящихся имеют право на пособие по безработице, предусмотренное действующим законодательством, такие пособия действительно получали лишь 12 процентов безработных (соответствующие показатели варьируются в пределах от 64 процентов в Западной Европе до 3 процентов на Ближнем Востоке и в Африке). В глобальном масштабе возможности получения пособий по инвалидности, беременности и родам и в случаях производственного травматизма также весьма ограничены. Сорок восемь процентов людей старше пенсионного возраста не получают пенсии по старости, а там, где пенсионное обеспечение все же существует в том или ином виде, размеры пенсионных выплат часто являются неадекватными. Наконец, 39 процентов мирового населения не охвачены системой медицинского страхования, причем в странах с низким уровнем дохода этот показатель возрастает до 90 процентов<sup>4</sup>.

10. Если рассматривать эти разные составляющие права на социальную защиту по отдельности, то становится очевидно, насколько неадекватны существующие механизмы и насколько значительна доля мирового населения, экономические и социальные права которого не обеспечены защитой хотя бы на минимальном уровне.

## **II. Из забвения — на авансцену**

11. Невозможно в полной мере оценить значение для системы защиты прав человека появления концепции минимального уровня социальной защиты, а также ее перспективы, не ознакомившись с историей соответствующих усилий, предпринимавшихся во второй половине двадцатого столетия. Общепризнано, что концепция «с космической скоростью» заняла важное место в международной повестке дня в области развития<sup>5</sup>.

### **A. Недостаточный учет вопросов социальной защиты в XX веке**

12. Хотя в столь кратком докладе можно лишь коснуться общей исторической канвы, следует отметить, что по крайней мере пять факторов послужили причиной того, что вопросам социальной защиты в целом и праву на социальное обеспечение в частности не уделялось серьезного внимания на протяжении большей части XX века. Во-первых, в силу искусственного, а в некоторых отношениях и произвольного деления концепции прав человека — на основе весьма различных допущений — на две различные категории прав экономические и социальные права на протяжении большей части этого периода были обречены считаться правами «второго сорта». Во-вторых, хотя взаимозависимость и неделимость двух сводов прав часто декларируются, тот факт, что лю-

<sup>4</sup> Доклад о социальной защите в мире 2014/15 года: обеспечить экономическое восстановление, инклюзивное развитие и социальную справедливость (Женева, 2014 год).

<sup>5</sup> Arjan de Naan, “The rise of social protection in development: progress, pitfalls and politics”, *European Journal of Development Research*, vol. 26, No. 3 (2014).

ди, живущие в условиях крайней нищеты, не в состоянии эффективно реализовать многие из своих гражданских и политических прав, на практике упорно не игнорировался. В-третьих, ошибочное представление о том, что гражданские и политические права по большей части не связаны с затратами, в то время как экономические и социальные права неизбежно сопряжены с огромными издержками, было использовано для того, чтобы узаконить допущение о том, что социальное обеспечение по сути своей является дорогостоящим правом, а следовательно, по-настоящему актуально лишь для богатых стран. В-четвертых, там, где система социального обеспечения официально действовала, она в основном была задумана как инструмент защиты работников в государственном секторе и в формальном секторе в целом. Таким образом, предпринимались лишь минимальные усилия для разработки более всесторонней концепции на основе как формальных, так и неформальных структур и процессов, с тем чтобы все лица были охвачены той или иной формой социального страхования. В-пятых, многие эти проблемы усугубились в результате негативного воздействия на сферу прав человека «холодной войны». Шестым фактором стало то, что отдельные учреждения системы Организации Объединенных Наций настолько вошли в роль кураторов по тем или иным вопросам, что стремились разработать формы исключительной компетенции. В соответствии с такой схемой сфера социального обеспечения была «пархией» МОТ. Остальные подразделения системы Организации Объединенных Наций в большей или меньшей степени держались в стороне от этого вопроса, касаясь его разве что в самых общих чертах. Это также означало, что, несмотря на некоторые официальные заявления, система защиты прав человека Организации Объединенных Наций сформировалась в относительной изоляции, тогда как должна была бы стать результатом тесно взаимосвязанной работы ряда специализированных учреждений.

## **В. Появление концепции минимального уровня социальной защиты**

13. Появление инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты на международном уровне хорошо отражено документально<sup>6</sup>. Говоря коротко, в большинстве случаев анализ начинают с рассмотрения провозглашенных в 1980-х годах жестких мер структурной перестройки по типу предусмотренных Вашингтонским консенсусом, реакции на эти меры Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и других субъектов, решений состоявшейся в 1995 году Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, стратегий сокращения масштабов нищеты, которые начиная с конца 1990-х годов отстаивали Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ), уделяя при этом повышенное внимание проблеме нищеты в сформулированных в Декларации тысячелетия целях в области развития. На этом этапе вопросы социального обеспечения вновь стали обсуждаться в качестве одной из приоритетных задач — в значительной степени благодаря деятельности МОТ. В 2003 году она приступила к проведению глобальной кампании по вопросам социального обеспечения, затем в 2004 году

<sup>6</sup> См., например, Bob Deacon, *Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor* (Bristol, United Kingdom, Policy Press, 2013) and Julie L. Drolet, *Social Protection and Social Development: International Initiatives* (Springer, 2014).

был опубликован доклад Всемирной комиссии по социальному измерению глобализации и был принят ряд других мер, одобренных Международной конференцией труда.

14. Число сторонников концепции впоследствии расширилось, когда Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций одобрил ее в качестве одной из мер реагирования в связи с финансовым кризисом в 2008 году, а в 2010 году Консультативная группа по вопросу о минимальном уровне социальной защиты объединила усилия МОТ и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) под председательством Мишель Бачелет, занимавшей на тот момент пост Директора-исполнителя Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Доклад, подготовленный на основе этого сотрудничества в 2011 году (известный как «Доклад Бачелет»)<sup>7</sup>, не стал новым словом по сравнению с более ранними толкованиями МОТ содержания концепции, но сыграл весьма важную роль как в увеличении числа сторонников, так и в расширении политической поддержки концепции, и тем самым способствовал ее официальному одобрению на саммите Группы 20, состоявшемся в том же году в Каннах, Франция. В то же время вокруг концепции сплотили свои ряды и различные региональные группы, о чем свидетельствуют ее одобрение Африканским союзом в Хартумской декларации о принимаемых в рамках социальной политики мерах по обеспечению социальной интеграции (2010 год), а также целый ряд заявлений более специального характера, в частности рекомендации консультации экспертов Африканского союза по вопросу о детях и системах социальной защиты, подготовленные к четвертой сессии конференции министров по вопросам социального развития в мае 2014 года<sup>8</sup>. Следует отметить, что, несмотря на то, что мандатарии различных специальных процедур готовили доклады по вопросу о минимальном уровне социальной защиты, Советом по правам человека эта концепция официально не рассматривалась и не была одобрена до 2014 года.

15. Хотя в литературе принято отслеживать историю эволюции концепции минимального уровня социальной защиты сквозь призму международных организаций, необходимо отметить, что эта концепция одновременно является на удивление «неисторической» и в ней не уделяется достаточно внимания политической экономии, способствовавшей расширению ее поддержки<sup>9</sup>. Она является настолько «неисторической», что в ее рамках недооценивается то, как постепенно и последовательно благодаря осуществлению национальных инициатив, особенно в развивающихся странах, были созданы условия, в которых стало возможным формирование первых национальных программ. Эти программы часто уходили далеко в сторону от тех стратегических направлений деятельности, которые пропагандирует международное сообщество. С конца 1990-х годов самыми разными странами Юга были разработаны новаторские программы социальной защиты, которые весьма отличаются от программ, разработанных в странах Севера на основе более традиционных подходов.

<sup>7</sup> ILO, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group* (Geneva, 2011).

<sup>8</sup> См. документ Африканского союза CAMSD/EXP/3(IV) (2014).

<sup>9</sup> Прекрасно изложенные резюме и общую обзорную информацию см. в Francois-Xavier Merrien, "Social protection as development policy: a new international agenda for action", *International Development Policy*, vol. 5, No. 1 (2013).



16. В числе важных инициатив заслуживают упоминания программы “Bolsa Familia” («Семейные пособия») и “Brasil Sem Miséria” («Бразилия без нищеты») в Бразилии, “Oportunidades” («Возможности») в Мексике, “Asignación Universal por Hijo para protección social” (Программа глобальных отчислений на одного ребенка в рамках системы социальной защиты) в Аргентине, система социальных выплат в Замбии, Национальная программа гарантированной занятости в сельских районах в Индии, Программа социальной защиты посредством развития производства в Эфиопии, система всеобщего пенсионного обеспечения в Намибии и обеспечение всеобщего доступа к базовому медицинскому обслуживанию в Таиланде. Число участников программы в Бразилии увеличилось с 3,6 миллиона семей в 2003 году до 13,8 миллионов семей в 2012 году, а число бенефициаров действующей на основе солидарной ответственности системы пенсионного обеспечения в Чили увеличилось с 560 000 человек в 2008 году до 1,1 миллиона человек в 2012 году. В Китае реформы “Di bao” были направлены на создание системы социального страхования и программ помощи для защиты всего населения от экономической незащищенности и в случае физической нетрудоспособности<sup>10</sup>. В целом, как отмечает Всемирный банк, наблюдается «экспоненциальный рост сетей социальной защиты, особенно на базе программ выплаты наличных средств»<sup>11</sup>.

17. Хотя в Латинской Америке политика в области социальной защиты по-прежнему существенно варьируется от страны к стране, в ходе недавнего проведенного исследования был выявлен ряд общих черт, в целом характеризующих политику в регионе в этой сфере. К ним относятся: признание важности уменьшения неравенства и реализации социальных, экономических и культурных прав; признание роли государства в устранении рыночных диспропорций; необходимость увеличения социальных инвестиций и сохранения их объема на соответствующем уровне в условиях экономического кризиса; принятие всеобъемлющих стратегий сокращения масштабов нищеты; а также учет различий, обусловленных полом, возрастом и этнической принадлежностью<sup>12</sup>.

18. Помимо Латинской Америки, где увидели свет наиболее новаторские и, возможно, наиболее значимые программы, серьезного прогресса добились также государства Африки и Азии. Как сообщается, в Африке вопросам социальной защиты «стали уделять беспрецедентное внимание»<sup>13</sup>: число стран Африки к югу от Сахары, в которых в той или иной форме действуют системы не связанных условиями выплат наличными, увеличилось с 21 в 2010 году до 37 в 2013 году<sup>11</sup>. Одна из проблем состоит в том, что некоторые из этих систем весьма существенно зависят от внешнего финансирования со стороны доноров, в силу чего они менее надежны.

<sup>10</sup> См. Liu Hong and Kristian Kongshøj, “China’s welfare reform: an ambiguous road towards a social protection floor”, *Global Social Policy*, published online 12 December 2013.

<sup>11</sup> World Bank, *The State of Social Safety Nets 2014* (Washington, D.C., 2014).

<sup>12</sup> См. Simone Cecchini, “Social protection, poverty and inequality: a comparative perspective”, *Journal of Southeast Asian Economies*, vol. 31, No. 1 (April 2014).

<sup>13</sup> Stephen Devereux and Melese Getu, eds., *Informal and Formal Social Protection Systems in Sub-Saharan Africa* (Addis Ababa, Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa and Fountain Publishers, 2013).

19. Много инициатив такого рода было выдвинуто в Азиатско-Тихоокеанском регионе<sup>14</sup>, что наглядно демонстрирует сделанное в октябре 2013 года Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии заявление по вопросу об укреплении системы социальной защиты, в котором говорится, что «каждый человек имеет право на равный доступ к системе социальной защиты, которая основана на учете прав человека, потребностях людей, применении подхода, базирующегося на концепции всего жизненного цикла, и обеспечивает предоставление самых необходимых основных услуг». В заявлении государства-члены также обязались добиваться более широкого охвата населения в рамках системы социальной защиты, расширения ассортимента соответствующих видов услуг, повышать их качество и обеспечивать их оказание на равноправной и стабильной основе, а также последовательно развивать систему в целях обеспечения оптимальных выгод.

20. Значимость того факта, что так много инициатив в области социальной защиты были выдвинуты странами Юга и что концепция установления минимального уровня социальной защиты получила столь внушительную поддержку в развивающихся странах, существенно возрастает, если принять во внимание, что ранее многие из этих стран сопротивлялись усилиям, которые, как они считали, предполагали недифференцированное и ненадлежащее применение к ним принятых на Западе подходов к вопросам социального обеспечения<sup>15</sup>. Таким образом, сотрудничество по линии Юг-Юг в этой области является залогом успешной реализации в будущем инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты.

### **С. Определение социальной защиты**

21. Для описания самых разнообразных стратегических подходов, прежних и нынешних, используется общий термин «социальная защита». Однако в последние годы основные дискуссии развернулись между сторонниками того, что называют подходами в рамках «системы социальной защиты», и теми, кто добивается «социальной интеграции» и признает важность «социального участия граждан». Принципиальным ответом Всемирного банка в связи с резким неприятием предусмотренных Вашингтонским консенсусом мер жесткой экономики и корректировки политики стала пропаганда системы социальной защиты населения. Концепция регулирования социальных рисков приобрела особое значение и как способ защиты основных средств к существованию наиболее уязвимых групп населения, или тех, кто живет в хронической нищете, и как способ содействия повышению эффективности управления рисками в случаях экономических и иных потрясений. При этом подход, предусматривающий создание системы социальной защиты, также стал предметом активной критики в силу того, что в его рамках не уделяется достаточного внимания проблемам структурной нищеты и неравенства, а в контексте оказания помощи акцент делается на узких целевых группах населения. В ответ основанные на учете прав

<sup>14</sup> См., например, United Nations Development Group, *Asia-Pacific social protection issues brief* (2014) and Asian Development Bank, *The Social Protection Index: Assessing Results for Asia and the Pacific* (Manila, 2013).

<sup>15</sup> Robert Cox, "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method", *Millennium — Journal of International Studies*, vol. 12, No. 2 (1983) and Bob Deacon, *Global Social Policy and Governance* (2007).

человека подходы стали пропагандировать не только сообщество правозащитных организаций, но и более широкий круг ученых и структур, занимающихся вопросами развития<sup>9</sup>. Но, в целом, дискуссии на эту тему отнюдь не завершены, и критики утверждают, что для многих из современных подходов к вопросам социальной защиты по-прежнему характерна «тенденция скорее усовершенствовать, нежели трансформировать подходы к вопросам социальной защиты, в силу чего основные причины существующей несправедливости, по всей вероятности, устранены не будут»<sup>16</sup>.

22. Даже в пределах одной и той же страны противоборствующие концепции социальной защиты могут сосуществовать бок о бок. В Мексике, например, ученые высказали мнение о том, что если в рамках подхода, которого придерживается федеральное правительство, акцент делается на целенаправленный охват и хорошее поведение бенефициаров, с тем чтобы они могли получать выплаты наличными без каких-либо условий, то в стратегии федерального округа Мехико уделяется больше внимания обеспечению всеохватности, демократичности и социальному участию граждан<sup>17</sup>.

23. На международном уровне споры, связанные с формулировками определений, продолжают, особенно в отношении того, следует ли рассматривать минимальный уровень социальной защиты как вопрос прав человека или же он должен быть универсальным и не оговариваться какими бы то ни было условиями. Прежде чем приступать к рассмотрению этих аспектов, целесообразно принять к сведению подход, нашедший свое отражение в Рекомендации МОТ № 202. Эта рекомендация, ставшая кульминационным итогом осуществления многих инициатив как в контексте деятельности МОТ, так и отнюдь с ней не связанных, служит главным ориентиром при разработке, внедрении и оценке минимальных уровней социальной защиты. Основными элементами рекомендации являются следующие:

а) рекомендация опирается на прочный фундамент международного права прав человека, что достаточно необычно для документов МОТ. Помимо непосредственных ссылок на различные положения Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в ней содержится призыв к государствам уважать «права и достоинство лиц, на которых распространяются гарантии в сфере социального обеспечения»;

б) минимальные уровни социальной защиты устанавливаются самими странами на основе широкого участия населения и отражают национальные приоритеты при одновременном соблюдении таких принципов, как недискриминация, равенство между мужчинами и женщинами и социальная интеграция;

в) защита должна быть универсальной, а не избирательной по своему характеру и должна быть направлена на «предупреждение или уменьшение остроты проблемы нищеты, степени уязвимости и социальной изоляции»;

<sup>16</sup> Sam Hickey, “Relocating social protection within a radical project of social justice”, *European Journal of Development Research*, vol. 26, No. 3 (2014).

<sup>17</sup> Lucy Luccisano and Laura Macdonald, “Mexico and social provision by the Federal Government and the Federal District: obstacles and openings to a social protection floor”, *Global Social Policy*, — размещено в Интернете 4 июля 2014 года.

d) минимальные уровни социальной защиты должны включать по крайней мере основные социальные гарантии в области охраны здоровья, а также гарантированный источник средств к существованию для детей, пожилых людей и тех, кто не может работать, в частности по причине болезни, потери работы или трудоспособности, а также в связи с материнством;

e) основные гарантии должны устанавливаться законом;

f) их практическое осуществление подлежит регулярному контролю и периодической оценке;

g) хотя минимальные уровни социальной защиты должны финансироваться за счет национальных ресурсов, в случае необходимости должна предоставляться международная поддержка.

#### **D. Аспект всеобщего медицинского обслуживания**

24. Гарантии медицинского обслуживания в рамках минимального уровня социальной защиты существенно упрочились благодаря осуществлению самостоятельной, но тесно связанной с этими вопросами инициативы, выдвинутой ВОЗ в интересах содействия всеобщему охвату населения медико-санитарными услугами<sup>18</sup>. Эта концепция, которая была сформулирована таким образом, что она непосредственно соответствует положениям Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты и дополняет ее<sup>19</sup>, была одобрена Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 67/81. В процессе разработки этой концепции Всемирная ассамблея здравоохранения постоянно ссылалась на право на здоровье, подчеркивала огромное значение всеобщего медицинского обслуживания в рамках повестки дня на период после 2015 года и особо отметила «важность обеспечения подотчетности путем проведения регулярной оценки прогресса»<sup>20</sup>.

### **III. Основные задачи**

#### **A. Преодоление двойственного отношения со стороны ключевых международных субъектов**

25. Ученые утверждают, что и МОТ, и Всемирный банк тесно увязывают минимальный уровень социальной защиты с целями, вдохновлявшими разработчиков проектов соответствующих мандатов, которые были предоставлены им в конце Второй мировой войны. Что касается Банка, то, считается, что мотивацией на проходивших в 1944 году бреттон-вудских переговорах отчасти служи-

<sup>18</sup> См. Xenia Scheil-Adlung, “Revisiting policies to achieve progress towards universal health coverage in low-income countries: realizing the pay-offs of national social protection floors”, *International Social Security Review*, vol. 66, No. 3-4 (July-December 2013).

<sup>19</sup> См. девятый пункт преамбулы резолюции WHA67.14 Всемирной ассамблеи здравоохранения.

<sup>20</sup> См. пункты 8 и 9 резолюции WHA67.14. См. также Ресифийскую политическую декларацию по трудовым ресурсам здравоохранения: возобновленные обязательства по обеспечению всеобщего охвата медико-санитарной помощью. Документ ВОЗ EB134/55, приложение.

ли обязательства обеспечить свободу от нужды и содействовать осуществлению мер социальной защиты<sup>21</sup>, а в соответствии с Филадельфийской декларацией 1944 года МОТ взяла на себя обязательство содействовать осуществлению расширенных «мер социальной защиты для обеспечения основного дохода всем нуждающимся в такой защите и комплексном медицинском обслуживании». Однако от гармонии, вывод о которой напрашивается на основании этого исторического экскурса, не остается и следа, если подробно изучить историю конкуренции между этими двумя учреждениями и их нежелания сотрудничать друг с другом. Самые разные авторы на протяжении последних двух десятилетий рассказывают о «принципиальном столкновении подходов, идеологий и политики» Департамента социального обеспечения МОТ (в настоящее время Департамент социальной защиты) и Отдела социальной защиты и труда Всемирного банка. Конфликты с особой силой разыгрались «по вопросам, касающимся пенсионной политики, создания систем социальной защиты в противовес проведению политики выплат всем наличных средств, [и] даже касающимся определения и целей социальной защиты»<sup>22</sup>.

26. В докладе Консультативной группы по вопросу о минимальном уровне социальной защиты применяемый Банком подход стал предметом особой критики, и высказанные в его адрес критические замечания в значительной мере актуальны и сегодня. В докладе Консультативная группа отметила, что:

В рамках подхода, предусматривающего создание систем социальной защиты, социальная политика по сравнению с экономическим развитием занимает второстепенное место. Осуществление таких мер было обусловлено необходимостью оказывать помощь малоимущим и уязвимым группам населения в ходе структурных реформ, смягчая при этом последствия структурной перестройки и содействуя мобилизации их поддержки на политическом уровне. Эти меры, как правило, носили временный, фрагментарный характер и были ориентированы на бедные и уязвимые слои населения в рамках системы, построенной на учете существующих потребностей.

27. В стремлении восполнить этот пробел Консультативная группа настоятельно призвала Банк сотрудничать с МОТ и Организацией Объединенных Наций в осуществлении Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты. На начальном этапе Банк отреагировал на этот призыв и в своем основном стратегическом документе 2012 года объявил о «формировании глобального консенсуса» в этой области, отметив, что его «стратегия и практическая деятельность» согласуются с основными принципами, провозглашенными в рамках Инициативы<sup>23</sup>. Это можно считать важным событием, однако в процессе реализации самой стратегии не предусматривалось сколь-либо существенных мер по осуществлению Инициативы. В 2014 году Банк

<sup>21</sup> Eric Helleiner, “Back to the future? The social protection floor of Bretton Woods”, *Global Social Policy*, размещен в Интернете 12 декабря 2014 года.

<sup>22</sup> Bob Deacon, “The social protection floor and global social governance: towards policy synergy and cooperation between international organizations”, *International Social Security Review*, vol. 66, No. 3-4 (July-December 2013). См. также Timo Voipio, *From Poverty Economics to Global Social Policy: A Sociology of Aid for Poverty Reduction* (Tampere, University of Eastern Finland, 2011).

<sup>23</sup> *The World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy: Resilience, Equity and Opportunity* (Washington, D.C., 2012).

опубликовал первый доклад в будущей серии основных докладов по системам социальной поддержки, продемонстрировав таким образом, в чем будут заключаться дальнейшие направления его деятельности<sup>11</sup>. Этот доклад вышел одновременно с новым основным докладом МОТ по вопросам обеспечения минимального уровня социальной защиты, и хотя вопросы, касающиеся систем поддержки, рассматривались в этом докладе в более широком контексте социальной защиты, в нем ни разу не употребляется термин «минимальный уровень» или же выражение «минимальный уровень социальной защиты».

28. Хотя Банк принял участие в обсуждениях, состоявшихся в Межучрежденческом совете по сотрудничеству в вопросах социальной защиты, как представляется, события последнего времени показывают, что по сути он предполагает заниматься этими вопросами, руководствуясь собственным подходом к управлению рисками и системам поддержки, и по-прежнему не желает принимать сколь-либо значимое участие в осуществлении Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты. В ответ на такое замечание Банк, без сомнения, указал бы на то, что 870 миллионов человек из 1,2 миллиарда людей, проживающих в условиях крайней нищеты, как ее определяет Банк, не охвачены даже системами поддержки<sup>11</sup>. В таких условиях было бы целесообразно начать принимать хоть какие-то меры. Вместе с тем Инициативой предусматривается постепенное расширение деятельности, а не безотлагательное обеспечение минимального уровня социальной защиты в полном объеме в странах с низким или средним уровнем дохода.

29. Как представляется, в основе такой позиции Банка лежит его давнишнее представление о том, что он может выступать за уважение прав человека, не становясь при этом «политической структурой»; предпочтение в пользу деятельности, которую могли бы контролировать экономисты и администраторы, а не само население; глубоко укоренившееся нежелание обеспечивать глобальный охват в отсутствие огромного количества систем или гарантий, позволяющих не допускать злоупотреблений, а также нежелание заниматься такой правовой деятельностью по обеспечению соблюдения права на социальную защиту, которая могла бы ограничить свободу выбора структур, ответственных за принятие экономических решений.

30. Такой подход к осуществлению Инициативы имеет огромные последствия. Во-первых, это означает, что создание сложных систем отбора нанесет ущерб деятельности по обеспечению глобального охвата. Во-вторых, предполагаемая защита будет находиться на крайне низком уровне. Собственные данные Банка показывают, что, хотя на долю 20 процентов наиболее обездоленных домохозяйств приходится 25 процентов всех расходов на системы поддержки, фактически отчисляемые средства составляют лишь 23 процента дохода или потребления неимущего домохозяйства. В-третьих, системы социальной поддержки, как правило, не пользуются защитой со стороны закона, в связи с чем представители наименее имущих слоев населения оказываются весьма уязвимыми по отношению к политическим переменам. В-четвертых, это, безусловно, предполагает полный отказ от правозащитного подхода. Обеспечение социальной защиты по-прежнему относится к категории благотворительной деятельности, в основе которой лежат соображения эффективности и продуктивности, а не вопросы прав. Это влечет за собой полный отказ от деятельности по расширению прав и возможностей целевых групп населения, а также от учета всех остальных правозащитных аспектов. И наконец, со временем дея-

тельности в рамках Инициативы будет уделяться все меньшее внимание и темпы осуществления соответствующих мероприятий сойдут на нет. Как указывается ниже, особенно применительно к странам с низким уровнем дохода, важнейшим вопросом является финансовая доступность, в связи с чем Организация Объединенных Наций, а также такие учреждения, как МОТ, ВОЗ и ЮНИСЕФ, невзирая на всю их готовность оказывать поддержку и консультативную помощь, обладают в этой сфере весьма ограниченными возможностями. В конечном итоге Всемирному банку и МВФ следует поддержать предложения о создании механизмов финансирования, необходимых для обеспечения минимальных уровней социальной защиты во многих странах, при том понимании, что отсутствие соответствующей поддержки нанесет ущерб осуществлению всей инициативы.

31. Следует также признать, что соответствующие подходы существенно различаются и в самой системе Организации Объединенных Наций. В недавно опубликованном Группой развития Организации Объединенных Наций докладе о минимальных уровнях социальной защиты прямо признается наличие таких расхождений и предпринимается попытка принизить значение последствий такой ситуации. Прежде всего в нем признается, что в мандатах и программах Организации Объединенных Наций существуют различные подходы к вопросам социальной защиты, что влечет за собой появление «различных рабочих определений и компонентов». Однако далее на весьма оптимистичной ноте и в духе позиции Всемирного банка в нем отмечается, что организации системы Организации Объединенных Наций тем не менее «имеют много общего с точкой зрения поставленных целей, сформулированных принципов и подходов к решению вопросов социальной защиты»<sup>24</sup>.

32. Прекрасным примером в этой связи является подход, принятый в Докладе о человеческом развитии 2014 год. Хотя основное внимание в этом докладе уделяется необходимости снижения уровня уязвимости и повышения приспособляемости, в нем много говорится о необходимости поддержки социальной защиты на глобальном уровне. Например, в нем содержится прямой «призыв к обеспечению глобального доступа к базовым социальным услугам..., укреплению социальной поддержки... и принятию обязательств по обеспечению полной занятости...». В этом докладе содержится несколько упоминаний об Инициативе по обеспечению минимального уровня социальной защиты, однако ей, конечно же, не уделяется основное внимание. Еще более важным представляется тот факт, что авторы доклада стремились, насколько это возможно, избежать употребления термина «права человека». Первый раз этот термин употребляется в цитате из заявления Папы Римского Франциска, приведенной на странице 14 текста доклада на английском языке, а второй раз — на странице 74 в контексте «прав человека женщин». Стремясь избежать любых формулировок, имеющих хоть какое-то отношение к конкретным правам человека или обязательствам государств, авторы доклада широко используют общие выражения, которые позволили им создать впечатление о том, что они ссылаются на права человека, однако лишив эти указания любого конкретного содержания. Так, в докладе содержатся указания на «потребности и права», «права и услуги», «интересы и права», «права и возможности выбора», «основополагающие права» и «неотъемлемые права». Лишь в заключительных положениях

<sup>24</sup> United Nations Development Group Asia-Pacific, social protection issues brief.

доклада, в которых обсуждаются элементы «глобального социального контракта», содержится указание на различные договоры по правам человека.

## **В. Увязка социальной защиты с правами человека**

33. Инициатива по обеспечению минимального уровня социальной защиты не просто имеет отношение к правам человека; она опирается на правозащитную систему. В своем докладе Консультативная группа по вопросу о минимальном уровне социальной защиты отметила, что эта концепция сформирована на основе общих принципов социальной справедливости и прав человека на социальное обеспечение и достаточный жизненный уровень<sup>7</sup>. Что касается правовых оснований, то она отметила также следующее: «Право индивидов на социальную защиту конкретно сформулировано в ряде международных документов, прежде всего Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах»<sup>7</sup>. В Рекомендации МОТ № 202 конкретно подтверждается, что «право на социальное обеспечение является правом человека» и подчеркивается значение статей 22 и 25 Декларации и статей 9, 11 и 12 Пакта.

### **Новое право человека?**

34. Поскольку ни в одном из этих документов не упоминается как таковое «право на социальную защиту», возникает вопрос о том, следует ли считать его уже существовавшим или новым правом человека. В прошлом государства по вполне понятным причинам очень щепетильно относились к заявлениям о новых правах, не требующих подтверждения со стороны международного сообщества. В этом случае стандартный подход наблюдателей лучше всего сформулирован в следующем утверждении: «Социальная защита является правом человека, закрепленным в различных источниках международного права»<sup>25</sup>. Иными словами, не требуется доказывать его новизну или что целое больше совокупности частей. Таким образом, право на социальную защиту является не более чем сочетанием права на социальное обеспечение и права на достаточный жизненный уровень. Тем не менее оформление этих двух прав в единую концепцию важно, поскольку это подчеркивает синергизм между ними и облегчает задачу разработки пакета мер для достижения соответствующих общих целей.

### **Неделимость**

35. Вторым важным аспектом увязки является то, что социальная защита, будучи правом человека, является неотъемлемой частью общего комплекса прав человека, в который входят гражданские и политические права, эффективное осуществление которых также необходимо для реализации права на социальную защиту.

---

<sup>25</sup> Olivier de Schutter and Magdalena Sepúlveda, “Underwriting the poor: a global fund for social protection”, briefing note (October 2012).



### Соответствие Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах

36. Еще одним важным аспектом, особенно для обоснования необходимости Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты тем, кто занимается осуществлением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и наблюдением за его осуществлением, является то, в какой мере подход, применяемый в рамках Инициативы, соответствует подходу, применяемому в отношении Пакта. Здесь будет достаточно привести четыре примера: во-первых прогрессивная реализация является стандартом, установленным в Пакте, и подходом, принятым авторами Инициативы. Как отметил один из последних, «доводы в пользу универсальности необходимо изложить так, чтобы не создавать ложных дихотомий или нереалистичных ожиданий»<sup>26</sup>.

37. Во-вторых, методы реализации экономических и социальных прав должны соответствовать национальной специфике: это признали авторы Пакта, а Инициатива основана на принципе национальной ответственности. Кроме того, были высказаны убедительные доводы за то, чтобы в будущем уделять гораздо больше внимания местным или автохтонным системам взаимной поддержки и институтам социальной защиты<sup>13</sup>.

38. В-третьих, Инициатива в соответствии с Рекомендацией МОТ № 202 отражает мнение, высказанное Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его замечании общего порядка № 3 (1990) о характере обязательств государств-участников: «на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне». Хотя концепция минимального основного обязательства была выработана главным образом на национальном уровне в контексте судебных подходов, первоначальный замысел Комитета заключался в том, чтобы минимальные основные обязательства были установлены политическими органами на национальном уровне, а их достаточность определялась в ходе политических дебатов, проводимых в порядке осуществления гражданских и политических прав затрагиваемых граждан.

39. Наконец, в контексте Пакта большое значение придается определению критериев для оценки результатов работы правительств. Как отмечала Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития, немедленное обеспечение минимального уровня социальной защиты для большинства развивающихся стран является нереалистичной целью, однако в этом деле можно добиться прогресса путем определения ориентировочного уровня пособий. Этим ориентировочным уровнем в финансируемых за счет налогов универсальных программах может быть национальная черта бедности, а относительные контрольные показатели можно взять из конвенций МОТ о социальном обеспечении<sup>24</sup>.

---

<sup>26</sup> Naila Kabeer, "The politics and practicalities of universalism: towards a citizen-centred perspective on social protection", *European Journal of Development Research*, vol. 26 (July 2014).

### Правое признание

40. Так как права человека требуют правового признания, авторы Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты подчеркивают важность закрепления права на социальную защиту в национальной нормативно-правовой базе<sup>27</sup>. Этот момент был хорошо подмечен Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития:

Обязательства и права, связанные с пособиями по линии социальной защиты, должны быть точно определены, чтобы четко разграничить права и обязанности резидентов и участников. Чтобы обеспечить предсказуемость и устойчивость мер социальной защиты, следует разработать законы и правила для всех программ и услуг социальной защиты и обеспечивать их выполнение<sup>24</sup>.

41. В том же разделе доклада Группа выражает сожаление по поводу того, что «во многих странах ... социальные пособия на протяжении нескольких лет предоставляются без правового основания»<sup>24</sup>.

### С. Доступность

42. Идеи социального обеспечения и социальной защиты давно критикуются за нереалистичность, особенно в странах с низким уровнем дохода. Одним из основных достижений Инициативы стал подробный анализ способов, которыми страны могут воспользоваться, чтобы позволить себе такую программу. В последний раз этот вопрос наиболее подробно анализировался в Докладе о социальной защите в мире за 2014/15 год МОТ, и мы не будем повторять или критиковать результаты этого анализа в настоящем докладе<sup>28</sup>. Достаточно сказать, что решение проблемы доступности имеет решающее значение для успеха Инициативы, а ее авторы приложили огромные усилия, чтобы это доказать.

43. Авторы Инициативы также придают большое значение доводам приверженцев инструментализма, которые говорят о большой экономической выгодности социальной защиты. Например, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития утверждает, что социальная защита «по сути является инвестициями в человеческий капитал, которые в долгосрочной перспективе будут способствовать повышению производительности труда и росту экономики в интересах малоимущих»<sup>24</sup>, а авторы Доклада о человеческом развитии 2014 года отмечают, что «обеспечивая дополнительный и предсказуемый уровень поддержки, программы социальной защиты помогают домохозяйствам избежать таких вредных для их благополучия в долгосрочной перспективе ша-

<sup>27</sup> См. Gerard W. Boychuk, “Social protection guarantees as legal rights? The International Labour Organization, the United States and the American ‘national context’”, *Global Social Policy*, опубликовано в Интернете 6 июня 2014 года.

<sup>28</sup> Научный анализ этого вопроса содержится также в следующих работах: Jessica Hagen-Zanker and Anna McCord, “The affordability of social protection in the light of international spending commitments”, *Development Policy Review*, vol. 31, No. 4 (July 2013); Mukul G. Asher and Azad S. Bali, “Financing social protection in developing Asia: issues and options”, *Journal of Southeast Asian Economies*, vol. 31, No. 1 (April 2014); Elliott Harris, “Financing social protection floors: considerations of fiscal space”, *International Social Security Review*, vol. 66, No. 3-4 (July–December 2013).

гов, как распродажа имущества, изъятие детей из школы или откладывание необходимых медицинских расходов».

44. Вместе с тем в работах по правам человека ведется полемика между приверженцами подобных инструменталистских доводов и теми, кто придерживается нормативных доводов, основанных на договорных обязательствах<sup>29</sup>. Пуристы в вопросах прав человека отказываются принимать доводы приверженцев инструментализма, которые пытаются доказать, что правозащитная политика может дать выгоду в плане производительности, эффективности или даже социальной сплоченности. Существует понятное опасение того, что в отсутствие доказательств выгоды отказ от правозащитного подхода может показаться вполне оправданным и правомерным. Если подобные расчеты неприемлемы в отношении пыток, то почему допускать их в отношении права на социальную защиту? Вместе с тем важно признать, что инструменталистские доводы звучат в дискуссиях на любые темы, будь то пытки, частная жизнь, свобода собраний или право на питание. Независимо от предполагаемых затрат и выгод нельзя надеяться, что политики и общество в целом примут правильное решение, поэтому совершенно уместно подкреплять моральные или нормативные позиции доводами о различных выгодах. Также стоит напомнить, что классические доводы в пользу социального обеспечения приводились в совершенно различных контекстах Бисмарком, Фраклином Рузвельтом и Бевериджем, которые имели те или иные скрытые мотивы<sup>26</sup>.

#### **D. Повестка дня в области развития на период после 2015 года**

45. В последние несколько лет международное сообщество уделяет большое внимание процессу выработки целей в области развития на период после 2015 года. 19 июля 2014 года Рабочая группа открытого состава по целям в области устойчивого развития опубликовала свои предложения. Хотя правозащитники и авторы Инициативы потратили огромное количество времени и сил, результаты на сегодня совсем неутешительны. Права человека по сути были совершенно проигнорированы. В пункте 7 проекта итогового документа Рабочей группы открытого состава содержится символическое упоминание прав человека, но там не подчеркивается их значение для развития, а лишь отмечается тот факт, что в итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, озаглавленном «Будущее, которого мы хотим», который был принят Генеральной Ассамблеей в резолюции 66/288, было подтверждено «то большое значение для развития, которое имеют свобода, мир и безопасность, уважение всех прав человека, включая право на развитие и право на достаточный жизненный уровень, включая право на питание и воду, верховенство права, благое управление, гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин и общую приверженность справедливым и демократическим обществам», а также большое значение Всеобщей декларации прав человека. На 21 странице проекта права человека упоминаются лишь единожды, причем в контексте списка вопросов, которым должно быть посвящено «качественное образование».

<sup>29</sup> См. например, Malcolm Langford, “Social security and children: testing the boundaries of human rights and economics”, in *Freedom from Poverty as a Human Right: Economic Perspectives*, Stephen Marks, Bård Anders Andrassen and Arjun Sengupta, eds. (Paris, UNESCO Publishing, 2009).

46. В защиту этого проекта правозащитники могут заявить, что в нем отражены такие вопросы, как недискриминация и равенство, и что такие конкретные цели, как «обеспечение бесплатного, справедливого и качественного» образования, доступного для всех, и достижение «всеобщего и справедливого доступа к безопасной и недорогой питьевой воде для всех» могут заменить признание соответствующих прав. Однако, как утверждалось выше, признание прав наделяет этими правами всех лиц, налагает реальные обязательства на правительство и ведет к определению согласованных рамок для осуществления.

47. Зато искоренению нищеты в проекте уделяется особое внимание. Искоренение нищеты провозглашается «величайшей глобальной задачей, стоящей перед миром сегодня», а целью 1 является «повсеместное искоренение нищеты во всех ее проявлениях». Однако изложенные далее конкретные меры оставляют желать лучшего. Авторы Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты могут найти утешение в том, что социальная защита упоминается там трижды. Она определяется как способ признания и вознаграждения неоплачиваемой работы по уходу и домашней работы (цель 5.4) и предлагается как средство содействия обеспечению равенства наравне с налоговой политикой и политикой в области оплаты труда (цель 10.4). Основное значимое положение является призывом к государствам «внедрять соответствующие национальным условиям системы и меры социальной защиты для всех, включая минимальный уровень, и к 2030 году обеспечить значительный охват малоимущих и уязвимых групп» (цель 1.3). Это производит смешанное впечатление. Призыв обеспечить меры социальной защиты «для всех» подразумевает универсальность, а упоминание минимального уровня как одного из способов достижения этого является кивком в сторону Инициативы. Вместе с тем авторы проекта явно избегают выступать с конкретной поддержкой Инициативы и ничего не говорят о минимальных гарантиях и юридическом закреплении прав, а цель, которая должна быть достигнута через 15 лет, сформулирована нечетко. Короче говоря, этот документ в гораздо большей степени соответствует концепции системы социального страхования, чем предусмотренному Инициативой подходу, который предполагает социальную интеграцию и правозащитный подход.

48. В пользу такого толкования говорит и то, что в предыдущих версиях в положениях, относящихся к цели 1, были заметны попытки снять противоречия между двумя способами оценки бедности путем поддержки обоих, но в различных формулировках. Цель 1.1 основана на стандарте Всемирного банка и содержит призыв повсеместно искоренить к 2030 году «крайнюю нищету, которая сегодня определяется как жизнь на менее чем на 1,25 долл. США в день». Это очень низкий стандарт, и цель является заниженной. Но когда речь заходит о «мужчинах, женщинах и детях всех возрастов, живущих в условиях нищеты во всех ее проявлениях согласно национальным определениям», цель 1.2 состоит только в том, чтобы к 2030 году «сократить их долю по меньшей мере вдвое». Иными словами, такая цель подразумевает признание того, что половина людей, живущих сегодня в условиях крайней нищеты, которая определяется в соответствии с вышеописанным комплексным подходом, будет жить в этих условиях и после 2030 года. Для планеты, обладающей несметными богатствами и способной стремительно мобилизовать огромные ресурсы для проектов в интересах элит, такая цель является постыдной и явно несовме-

стимой с признанием того, что все люди должны иметь хотя бы минимальные экономические и социальные права.

49. Наконец, в проекте отсутствуют содержащиеся в предыдущих версиях предложения о создании механизмов регулярного наблюдения и отчетности для оценки прогресса в достижении целей устойчивого развития. Цель 16.6, предусматривающая создание «эффективных, подотчетных и транспарентных институтов на всех уровнях» едва ли заменит конкретные обязательства в области подотчетности.

#### **IV. Выводы**

50. В дальнейшей информационно-пропагандистской работе в поддержку минимального уровня социальной защиты следует учесть уроки, извлеченные из прошлого опыта. Во-первых, реальность такова, что во многих государствах отсутствует политическая воля к искоренению нищеты, а в отсутствие значительных изменений в приоритетах ситуация в лучшем случае будет улучшаться лишь постепенно. То, что крайняя нищета до сих пор сохраняется, — это вовсе не непоправимая беда, с которой ничего нельзя сделать из-за финансовых трудностей, а результат ряда обдуманных и сознательных решений ключевых субъектов, которые отдали приоритет другим целям. Те, кто живут в нищете, в основном лишены всякой власти, а их экономическое положение отражает их политическую маргинализированность. Международное сообщество много говорит о том, каким злом является крайняя нищета, но слишком часто отказывается принимать меры, необходимые для ее искоренения. Поддержка им Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты ознаменует кардинальную смену курса и станет поистине новым начинанием в борьбе с крайней нищетой.

51. Во-вторых, необходимо настаивать на том, чтобы ключевые субъекты прямо признали наличие права человека на социальную защиту. В настоящее время право на социальное обеспечение и право на достаточный жизненный уровень, которые так с такою гордостью были провозглашены во Всеобщей декларации прав человека, а впоследствии подтверждены в договорах, имеющих обязательную юридическую силу, игнорируются или даже оспариваются в рамках политики, в поддержку которой выступают многие ключевые субъекты, занимающиеся улучшением бедственного положения миллионов людей, живущих в условиях крайней нищеты. Многие ведущие международные организации и финансовые учреждения по-прежнему избегают признания этих прав в своих стратегиях и программах.

52. В-третьих, технократические методы, какими бы инновационными и фактологическими они ни были, не будут работать, если они не будут предусматривать истинного расширения прав и возможностей тех, кому

они должны помочь<sup>30</sup>. В этом отношении крайняя нищета является хрестоматийным примером, подтверждающим, что одним из главных руководящих принципов работы в области прав человека должно быть уважение человеческого достоинства. Мы слишком часто слышим от наших политических и других деятелей, что бедные обычно сами виноваты, потому что ленивы, некомпетентны, лживы и так далее. Эти необоснованные стереотипы служат очередным оправданием предпочитаемых технократических подходов к анализу бедности и принятию решений о том, как обеспечить для них минимальный уровень социальной защиты, по крайней мере, в долгосрочной перспективе. Но, как напомнил нам Кейнс, в долгосрочной перспективе мы все умрем. Те, кто живут в нищете, умрут еще быстрее, так что долгосрочные решения могут быть не более чем иллюзией. Необходимо обеспечить расширение прав и возможностей и уважение в краткосрочной перспективе. Мы должны подтвердить общечеловеческие ценности, общую ответственность и основополагающее значение человеческого достоинства.

## V. Рекомендации

### A. Мобилизация усилий для продвижения Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты

53. Международным организациям гражданского общества следует эффективно мобилизовать свои силы в коалиции с организациями из других секторов для пропаганды Инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты и содействия в ее осуществлении. Хотя Центр по экономическим и социальным правам вместе с рядом других организаций, включая «Международную амнистию», призвал включить в цели в области устойчивого развития обязательство по обеспечению минимального уровня социальной защиты<sup>31</sup>, большинство международных правозащитных организаций почти не высказались и еще меньше сделали по этому вопросу. Необходимо признать, что крайняя нищета, от которой продолжают страдать миллионы людей, является отрицанием всех прав человека. Международные организации гражданского общества, занимающиеся вопросами прав человека, отважно боролись с пытками, внесудебными казнями, насилием против женщин, дискриминацией и угнетением меньшинств и так далее, но если искоренение крайней нищеты не

<sup>30</sup> «Значительная часть имеющихся работ по минимальному уровню социальной защиты, в основном опубликованных международными организациями, отличается аполитичностью и технократическим подходом, и в них игнорируется жизненно важная роль партийной политики и идеологии, а также политических условий и покровительства в осуществлении социальных программ». Lucy Luccisano and Laura Macdonald, “Mexico and social provision by the Federal Government and the Federal District: obstacles and openings to a social protection floor”, *Global Social Policy*, опубликовано в Интернете 4 июля 2014 года.

<sup>31</sup> Совместное заявление Центра по экономическим и социальным правам и других организаций, “OWG inches closer to human rights for all post-2015, but still a long road ahead” («Рабочая группа открытого состава на шаг приблизилась к обеспечению учета прав человека во всей повестке дня на период после 2015 года, но еще предстоит долгий путь»), 30 апреля 2014 года (<http://cesr.org/article.php?id=1582>).

входит в главные задачи коллективной повестки дня в области прав человека, то эта борьба выглядит очень избирательной.

54. Ситуация осложняется тем, что некоторые ведущие международные правозащитные неправительственные организации настаивают на том, что они не могут влиять на распределение ресурсов. Такая позиция делает почти невозможными целенаправленные меры по искоренению крайней нищеты и тем самым закрепляет существующее положение. Политика, основанная на предположении о том, что эффективные стратегии искоренения нищеты не должны предусматривать перераспределения ресурсов, не соответствует реальности.

55. Поэтому ведущим правозащитным организациям следует активно взаимодействовать с Коалицией за обеспечение минимального уровня социальной защиты<sup>32</sup>, а также осуществлять свои собственные целенаправленные инициативы.

56. Также необходимо вести информационно-пропагандистскую работу на национальном уровне. Если на международном уровне и дальше будет преобладать принцип наименьшего общего знаменателя, то организациям гражданского общества и другим заинтересованным сторонам будет необходимо сосредоточить свои усилия на национальном уровне. Это означает ведение информационно-пропагандистской работы для изменения как национальной политики в области социальной защиты, так и национальной политики в отношении международной повестки дня в этой области.

57. В частности, гражданскому обществу следует активно участвовать в проводимых на национальном уровне дебатах по вопросу о доступности. В этом контексте уместно будет напомнить о представленном предыдущим Специальным докладчиком очень важном докладе, который был посвящен ключевой роли национальной фискальной политики и политики в смежных областях в деле мобилизации ресурсов, необходимых для искоренения нищеты и реализации прав человека (A/HRC/26/28)<sup>33</sup>.

## **В. Всемирный банк**

58. Решающую роль в Инициативе по обеспечению минимального уровня социальной защиты сыграет Всемирный банк. С учетом его нынешней политики это единственный участник, который может сорвать всю Инициативу. Если он не изменит свою позицию, то сообщество по вопросам развития будет вынуждено и далее уделять основное внимание нечетко определенным системам социального страхования, предназначенным для ограниченного числа людей, проживающих в условиях крайней нищеты, причем в рамках определяемой и разрабатываемой бюрократией политики в области благосостояния, а не в рамках политики в области прав человека. Поэтому необходимо, чтобы сообщество по вопросам прав человека акцентировало внимание на политике и практике Банка в этой области

<sup>32</sup> См. на эту тему в целом Wouter van Ginneken, "Civil society and the social protection floor", *International Social Security Review*, vol. 66, No. 3-4 (July-December 2013).

<sup>33</sup> См. также Center for Economic and Social Rights and Christian Aid, "A post-2015 fiscal revolution: human rights policy brief" (2014).

и чтобы Совет по правам человека призвал его поддерживать Инициативу во всех ее аспектах.

### **С. Цели в области устойчивого развития**

59. В том, что касается прав человека и Инициативы, текущий проект повестки дня на период после 2015 года вызывает большое разочарование. Почти полное отсутствие в этом проекте упоминаний прав человека по существу подразумевает возврат к десятилетним стратегиям Организации Объединенных Наций в области развития 1960-х и 1970-х годов. Однако в то время, когда готовились эти стратегии, правозащитная система находилась на начальных этапах формирования, а развитие считалось преимущественно технократическим процессом<sup>34</sup>. Кроме того, очень низкие стандарты, установленные в области социальной защиты, несовместимы с высокопарными речами о повсеместном искоренении нищеты во всех ее формах. Первую цель в том виде, в котором она была предложена Рабочей группой открытого состава по целям в области устойчивого развития, можно расценить как нарушение законов о защите потребителей от недобросовестной рекламы.

60. Понятно, почему некоторые из тех, кто потратил много сил в процессе выработки повестки дня на период после 2015 года, считают, что даже символическое упоминание прав человека и слабая поддержка социальной защиты — это лучше, чем ничего, и что они со временем как-нибудь смогут представить эти определенно невпечатляющие цели в более приглядном виде. Разумеется, этого недостаточно. Организации гражданского общества должны дать понять, что подход, применявшийся в 1960-х годах XX века, в XXI веке уже неприемлем. Защита прав человека в целом должна быть признана в качестве одной из главных целей в области устойчивого развития и одной из основных частей соответствующего процесса, а кроме того, должно быть признано конкретное право на социальную защиту в соответствии с определением, данным в Рекомендации МОТ № 202 по обеспечению минимального уровня социальной защиты.

### **Д. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и мандатарии специальных процедур**

61. Один из самых видных сторонников минимального уровня социальной защиты и один из главных авторов Рекомендации МОТ № 202 призвал к созданию конвенции Организации Объединенных Наций по национальным минимальным уровням социальной защиты, поскольку это будет «гораздо более долговечным инструментом, чем цели развития, которые приходится пересматривать каждые несколько десятилетий»<sup>35</sup>. Это интересное предложение, но оно вступает в противоречие с явно продемон-

<sup>34</sup> См. William Easterly, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor* (New York, Basic Books, 2014).

<sup>35</sup> Michael Cichon, “The social protection floors recommendation, 2012 (No. 202): can a six-page document change the course of social history?” *International Social Security Review*, vol. 66, No. 3-4, (July-December 2013), pp. 21–43.



стрированным государствами нежеланием создавать новые договоры по правам человека. Еще важнее то, что в нем недостаточно учтена роль, которую играют сейчас и которую могут играть Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и договорный орган, следящий за его осуществлением<sup>36</sup>. Соответственно, в качестве альтернативы можно предложить составить факультативный протокол к Пакту. Вместе с тем, даже если пренебречь финансовыми и временными затратами на такую инициативу, против этого имеется еще один убедительный довод общего характера: новые документы не должны делать факультативным то, что является обязательным, т.е. право на социальную защиту в соответствии с Пактом.

62. Многих целей предлагаемой конвенции или протокола можно достичь, если Комитет по экономическим, социальным и культурным правам примет соответствующие меры. Он уже сделал важный шаг, приняв замечание общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение. Это общее замечание по содержанию и предпосылкам полностью согласуется с Инициативой по обеспечению минимального уровня социальной защиты, но оно было принято задолго до того, как на международном уровне началось рассмотрение понятия минимального уровня социальной защиты. Поэтому оно не основывается на концепции социальной защиты как таковой, в нем не используется понятие минимального уровня и, разумеется, не упоминается Рекомендация МОТ № 202 или другие важные последние события. Комитету следует с особой тщательностью отнестись к выбору подхода, который позволит существенно повысить значение его работы в области права на социальную защиту. Это не должно быть формальным заявлением и должно включать адаптацию его методов работы, с тем чтобы одним из ее основных направлений стало отслеживание мер по созданию минимального уровня социальной защиты, принимаемых на национальном уровне каждым государством — участником Пакта. Чтобы внести существенный вклад в международную кампанию по созданию универсальной системы социальной защиты, Комитет мог бы также создать рабочую группу для отслеживания прогресса в обеспечении минимального уровня социальной защиты и содействия более тесному взаимодействию на основе более широкого участия.

63. Инициативе по обеспечению минимального уровня социальной защиты также должны уделять внимание многие мандатарии специальных процедур, занимающиеся смежными вопросами. Инициатива имеет особое значение для тех, кто занимается правами детей, женщин, инвалидов, пожилых людей и т.д.

---

<sup>36</sup> То, что Сихон умаляет потенциал Пакта, предположительно объясняется его мнением, согласно которому «стандарты МОТ в области социального обеспечения являются единственными, хотя и не строгими инструментами глобального социального управления»; там же.

## **Е. Международные инициативы по финансированию**

64. В обеспечении минимального уровня социальной защиты, особенно в странах с низким уровнем дохода, необходима международная поддержка. В 2012 году два специальных докладчика выдвинули важное предложение о создании глобального фонда социальной защиты<sup>25</sup>. Это тщательно продуманное предложение привлекло значительное внимание на международном уровне. Однако ясно, что необходим дополнительный анализ, чтобы обеспечить оптимальность основных направлений и предлагаемых механизмов работы фонда, а также их приемлемость для ключевых участников. Совету по межучрежденческому сотрудничеству в области социальной защиты следует рассмотреть возможность создания группы экспертов для изучения этого предложения и вынесения рекомендаций по достижению поставленных целей.

---