

**Совет по правам человека****Пятидесятая сессия**

13 июня — 8 июля 2022 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Невостребованность прав на социальную защиту****Доклад Оливье де Шуттера, Специального докладчика по вопросу
о крайней нищете и правах человека***Резюме*

Социальная защита — это одна из форм вклада стран в повышение устойчивости перед лицом потрясений, создание инклюзивной экономики и достижение эффекта мультипликатора применительно к реализации прав человека. Однако, несмотря на свой потенциал, льготы по линии социальной защиты часто остаются невостребованными, хотя и призваны защищать людей на протяжении всей их жизни, — это явление известно как «невостребованность льгот». Невостребованность льгот как явление касается миллионов людей во всем мире. Это приводит к напрасной трате государственных средств и существенно снижает эффективность социальной защиты, призванной вести к сокращению масштабов нищеты и неравенства. Вопрос о невостребованности льгот и ее недопустимых последствиях можно и нужно поднимать.

Специальный докладчик настоятельно призывает все государства рассмотреть вопрос о невостребованности льгот, поскольку он имеет первостепенное политическое значение. Сокращения невостребованности льгот вполне можно добиться: для этого потребуется начать воспринимать социальную защиту как право человека, а не как благотворительность, координируя шаги по предоставлению адресной информации о мерах социальной защиты, упрощая порядок обращения за ее получением и привлекая тех, кто живет в нищете, к разработке, мониторингу и оценке программ социальной защиты.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Невостребованность льгот: широко распространенное, коварное явление	4
III. Чудовищные издержки, сопряженные с невостребованностью льгот	7
A. Падение доходов и углубление нищеты и неравенства	7
B. Психологическое воздействие	7
C. Подрыв доверия к государству	8
IV. Что мешает воспользоваться социальной защитой на основе прав человека	8
A. Отчуждение от системы социальной защиты	9
B. Работники, занятые в неофициальном секторе экономики: усугубление правового отчуждения невостребованностью льгот	11
C. Изначальные препятствия, обуславливающие невостребованность льгот	12
D. Препятствия, возникающие после обращения и обуславливающие невостребованность льгот	17
V. Сокращение числа случаев невостребованности льгот: многообещающие виды практики и возможные трудности	20
A. Информационно-пропагандистские стратегии	20
B. Автоматическое предоставление льгот	21
C. Отслеживание случаев невостребованности льгот	22
VI. Выводы и рекомендации	23

I. Введение¹

1. Программы социальной защиты, которыми не удастся эффективно охватить нуждающихся, это колоссальное распыление ресурсов, равноценное поливу растений из протекающей лейки. Когда люди не претендуют на те блага, на которые имеют право, из-за того, что не знают об этом, из-за бюрократических препон или не желая унижаться, общество не экономит на расходах, а упускает возможность сократить масштабы нищеты и неравенства и тем самым укрепить социальную сплоченность и улучшить долгосрочные перспективы развития. В настоящем докладе рассматриваются эти потери и издержки.

2. Правительства всех стран мира стали уделять повышенное внимание социальной защите, чтобы смягчить социальные и экономические последствия пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). Высоко оценив их усилия по смягчению разрушительных последствий кризиса, Специальный докладчик отметил, что многие группы населения по-прежнему не охвачены системами социальной защиты². Социальная защита — право человека, закрепленное Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах и другими международными договорами по правам человека, — в настоящее время находится на перепутье, и миллионы людей не могут быть охвачены существующими программами³. Какая польза от социальной защиты, когда именно те, кого она призвана поддерживать, лишены возможности ею пользоваться?

3. Даже в случаях, когда принимаются меры социальной защиты, целые группы населения по-прежнему не охвачены ими, например из-за невозможности соответствовать условиям, позволяющим пользоваться ими, из-за коррупции, дискриминации или нежелательной принадлежности к неофициальному сектору экономики, из-за недоверия льготников к тем, кто занимается предоставлением социальных услуг, или из-за нехватки средств. Это явление, известное как «невостребованность льгот», столь же распространено, сколь и коварно, поскольку затрагивает миллионы людей во всем мире и фактически лишает их возможности пользоваться своим правом на социальное обеспечение, закрепленным международным правом прав человека.

4. В настоящем докладе Специальный докладчик настоятельно призывает правительства уделить первоочередное внимание решению проблемы невостребованности льгот, чтобы не допустить превращения разговоров о социальной защите в пустой звук. Правительства обязаны эффективно охватывать свое население программами социальной защиты, которые поддерживают его на протяжении всей жизни. Недостаточно установить минимальные уровни социальной защиты, если они остаются недоступны тем самым лицам и группам населения, которые они призваны защищать.

5. Право на социальное обеспечение, разработанное Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам⁴, обретает вполне конкретные формы на практике: оно предусматривает обязанность активно предоставлять тем, на кого они распространяются, информацию о льготах, на которые те могут претендовать, упрощать процедуры обращения за получением льгот, выделять достаточные средства на программы, с тем чтобы все имеющие на то право лица могли пользоваться ими, бороться с коррупцией при оказании услуг, воздерживаться от навязывания стигматизирующих и унижительных условий и предусматривать четкие и доступные процедуры обжалования для исправления ошибок, допускаемых

¹ Специальный докладчик выражает признательность за прекрасные исследование и анализ, подготовленные Паулой Фернандес-Вульф и Агатой Осински.

² Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека, “Looking back to look ahead: a rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery” (September 2020).

³ Международная организация труда (МОТ), *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads* (2021), p. 19.

⁴ См. замечание общего порядка Комитета № 19 (2007).

государственными органами. Право на социальное обеспечение не ограничивается предоставлением социальной защиты на бумаге — оно должно сопровождаться эффективным охватом и востребованностью прав на практике.

6. В настоящем докладе Специальный докладчик обращает внимание на правовые и практические барьеры, которые должны преодолевать отдельные лица для осуществления своего права на социальное обеспечение. Хотя некоторым группам населения, таким как работники неофициального сектора экономики, социальная защита не предоставляется по умолчанию, иные препятствия не позволяют даже имеющим на это право лицам претендовать на льготы (это называется «первичной невостребованностью») или, в случае обращения за ними, получить их («вторичная невостребованность»).

7. Доклад основан на изучении как первичной, так и вторичной невостребованности, а также на всемирном обследовании по вопросу о невостребованности льгот, которое Специальному докладчику было поручено провести в 2021 году. Один вопросник был направлен в организации гражданского общества, министерства и органы, отвечающие за социальную защиту, учреждения Организации Объединенных Наций и научным экспертам. Специальный докладчик получил 421 ответ из 36 стран мира⁵. Второй вопросник позволил собрать информацию об опыте и восприятии отдельных лиц, при этом из 7 стран было получено 258 ответов⁶. Результаты обследования представлены ниже.

8. В доклад включена также информация о беседах со специалистами, занимающимися вопросам невостребованности льгот, и организациями, работающими с людьми, страдающими от нищеты, бездомности, недоступности официального трудоустройства, и другими группами населения, которым обычно не предоставляется социальная защита. Специальный докладчик получил также 25 ответов на просьбу представить материалы, обращенную к правительствам, представителям гражданского общества и экспертам⁷. Он выражает признательность всем лицам и организациям, которые направили информацию, требовавшуюся для подготовки его доклада.

9. В разделе II представлены имеющиеся оценки невостребованности льгот, которые свидетельствуют, что это явление распространено довольно широко. Хотя невостребованность льгот в ряде ситуаций и систем является серьезной проблемой, многим странам еще предстоит признать, что ее решение является первоочередной политической задачей. В разделе III Специальный докладчик рассматривает издержки и последствия невостребованности льгот как для отдельных лиц, так и для общества. В разделе IV он описывает препятствия на пути к получению социальной защиты, в том числе ситуации, когда на отдельных лиц не распространяется действие систем социальной защиты, а также явление невостребованности льгот как таковое. В разделе V он рассматривает методы, которые позволили бы сократить число случаев невостребованности льгот. В разделе VI Специальный докладчик излагает выводы и дает рекомендации правительствам, готовым к принятию действенных мер.

II. Невостребованность льгот: широко распространенное, коварное явление

10. Невостребованность льгот связана с ситуацией, когда лица, в ином случае имеющие право на социальную защиту, в конечном итоге по какой бы то ни было причине оказываются лишены ее — из-за отсутствия информации, дорогостоящих или

⁵ Им охвачены Австралия, Аргентина, Бангладеш, Бельгия, Бразилия, Боливарианская Республика Венесуэла, Гаити, Гватемала, Греция, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Индия, Индонезия, Иордания, Испания, Камерун, Канада, Кения, Колумбия, Кыргызстан, Мексика, Нигерия, Пакистан, Перу, Сенегал, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Таиланд, Того, Тунис, Финляндия, Франция, Чили, Эфиопия и Южная Африка.

⁶ Бразилия, Гана, Гватемала, Индия, Испания, Куба и Таиланд.

⁷ URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SocialProtection-RealityCheck.aspx>.

сложных процедур ее получения, низкой цифровой грамотности, стыда или страха вступления в контакт с социальными службами и административных барьеров или ошибок. Короче говоря, не востребованность льгот не позволяет имеющим на это право лицам эффективно пользоваться своим правом на социальное обеспечение. Хотя причины и масштабы не востребованности весьма различаются в зависимости от льгот и складывающихся обстоятельств, она широко распространена в большинстве стран и серьезнейшим образом ставит под вопрос саму эффективность и соответствие государственных служб предъявляемым к ним требованиям.

11. Не востребованность льгот касается всех групп населения, но, как это ни парадоксально, чаще всего она затрагивает наиболее маргинализированных и, следовательно, наиболее нуждающихся в социальной защите лиц — людей, которые оказываются в социальной изоляции или не имеют банковского счета, тех, кто не обладает цифровой грамотностью или стигматизирован из-за своего происхождения, либо лиц, с которыми плохо обращались в учреждениях, где те содержались, — все они с высокой вероятностью сталкиваются с трудностями в получении тех самых льгот по линии социальной защиты, которые предположительно призваны улучшить их жизнь.

12. Оценки того, насколько часто встречается не востребованность льгот, производятся по-прежнему редко и в основном касаются развитых стран. Точные масштабы не востребованности трудно установить, поскольку правительства не регистрируют на регулярной основе данные о числе льготников, имеющих право на участие в конкретных программах социальной защиты или охваченных ими. Такие данные бывает трудно получить, поскольку критериев для предоставления права на льготы много, они сложны и со временем меняются⁸, однако оценки уровня не востребованности имеют важнейшее значение для отслеживания и отчетности об эффективности социальной защиты.

13. В государствах — членах Европейского союза оценки уровня не востребованности льгот колеблются от очень низких (3–4 процента применительно к детским пособиям в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в 2012–2013 годах) до чрезвычайно высоких (79 процентов применительно к системе поддержки нуждающихся граждан в Словакии в 2009 году)⁹. В этом регионе уровни не востребованности превышают 40 процентов по большинству упомянутых льгот, а это значит, что в исследуемых странах это явление никак нельзя игнорировать¹⁰. Например, в Чехии в 2017 году не востребованность детских пособий оценивалась в 40,3 процента, а вместе с жилищным пособием, которое, предположительно, могут получать 24,5 процента населения, не востребованность льгот увеличивалась вдвое и составляла 83,4 процента¹¹. В Финляндии в 2016–2017 годах базовую социальную помощь не получало около трети населения, имевшего на это право¹². В Германии в 2005–2014 годах не востребованность пособий, выплачиваемых в зависимости от уровня достатка, оценивалась в 54–57,7 процентов¹³. В Словении, несмотря на то, что в 2019 году уровень жизни 90 000 пенсионеров был ниже порога бедности, только 18 400 из них получали выплаты по программе поддержки доходов, а это свидетельствует о высоком уровне не востребованности

⁸ Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale, *Aperçu du Non-recours aux Droits Sociaux et de la Sous-protection Sociale en Région Bruxelloise* (2017), p. 12.

⁹ Eurofound, *Access to Social Benefits: Reducing Non-Take-Up* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015), p. 13.

¹⁰ Ibid., p. 15.

¹¹ См. Jana Godarová and Iveta Štarhová, “Is the non-take-up problem present in the Czech Republic?” (2019).

¹² См. Olivier Bargain, Herwig Immervoll and Heikki Viitamäki, “No claim, no pain: measuring the non-take-up of social assistance using register data”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 10, No. 3 (September 2012), and Jussi Tervola, Merita Jokela and Joonas Ollonqvist, “Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes” (April 2021).

¹³ См. Michelle Harnisch, “Non-take-up of means-tested social benefits in Germany”, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung discussion paper (2019).

льгот¹⁴. Во Франции 29–39 процентов потенциальных льготников не получают пособий в рамках программы активной солидарности¹⁵; в результате этого каждый квартал 750 млн. евро остаются неизрасходованными¹⁶. В 2022 году при изучении ситуации в четырех государствах — членах Европейского союза и Соединенном Королевстве было обнаружено, что уровень невостребованности программы гарантированного минимального дохода нередко превышал 30 процентов¹⁷.

14. Другие исследования подтверждают эту тенденцию, сопряженную с проблемой слабого охвата населения социальной защитой. В Соединенных Штатах Америки доля семей, имеющих право на получение временной помощи нуждающимся семьям и не востребовавших ее, по оценкам, составляет 72 процента, что больше по сравнению с 31 процентом, зарегистрированным в 1997 году¹⁸. В Канаде, по оценкам, ежегодно остается неизрасходованным 1 млрд. канадских долларов, выделяемых федеральным центром, главным образом из-за невостребованности льгот со стороны их потенциальных получателей, которые могут больше всего страдать от нищеты, в том числе со стороны коренного населения¹⁹.

15. Несмотря на широкую распространенность невостребованности льгот, этот термин остается относительно непривычным для лиц, принимающих решения, и членов гражданского общества. В ходе глобального обследования, проведенного при подготовке настоящего доклада, лишь 48,9 процента респондентов, представлявших различные учреждения, были знакомы с этим термином. Очевидно, что, хотя невостребованность льгот серьезно осложняет положение в ряде ситуаций и систем социальной защиты, еще только предстоит признать, что решение этой проблемы является серьезным политическим приоритетом.

16. На индивидуальном уровне невостребованность льгот может быть объясняться плохой осведомленностью о самих льготах, непониманием критериев отбора для их получения, трудностями на начальном этапе обращения за их получением или, реже, их восприятием в качестве средства, неспособного улучшить положение конкретного лица²⁰, сознательным решением не обращаться за их получением²¹. Это может также случиться, когда лицо, имеющее право на льготы, обращается за ними, но тем не менее фактически не может их получить, например потому, что оно не завершает процедуру обращения или допускает ошибки в процессе оформления, или потому, что административный орган допускает ошибки или неправильно распределяет льготы²².

17. Факторы, сопряженные с социальными службами или государственными органами управления, включают в себя недоведение до льготников информации об их правах, создание препятствий с целью недопущения возможности мошеннических действий или стигматизации заявителей. И наконец, невостребованность льгот может объясняться построением самой системы социальной защиты, например с тем, предоставление какой документации или удовлетворение каким условиям она предусматривает.

¹⁴ European Anti-Poverty Network, “Poverty watch report - Slovenia” (September 2020), p. 14.

¹⁵ См. Observatoire des non-recours aux droits et service и Secours Catholique-Caritas France, “Non-recours: une dette sociale qui nous oblige. Combien n'ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi” (2021).

¹⁶ Cyrine Hannafi and others, *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats*, (February 2022).

¹⁷ Céline Marc and others, *Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe* (March 2022).

¹⁸ Материал, представленный Центром по бюджетным и политическим приоритетам.

¹⁹ Prosper Canada “Increasing indigenous benefit take-up in Canada, 2018 federal budget submission” (February 2018), p. 2.

²⁰ См. Jean-Pierre Tabin and Frédérique Leresche, “Une critique furtive de l'Etat social. Une perspective théorique pour comprendre le non-recours raisonné aux prestations sociales”, *Émulations – Revue de Sciences Sociales* (2019).

²¹ Tim Goedemé and Julie Janssens, “The concept and measurement of non-take-up: an overview, with a focus on the non-take-up of social benefits” (May 2020), p. 11.

²² Ibid.

18. Независимо от причин не востребованность льгот это провал системы социальной защиты, а не отдельного человека. Решение этой проблемы должно стать приоритетной задачей для всех органов социального обеспечения.

III. Чудовищные издержки, сопряженные с не востребованностью льгот

19. В предыдущих докладах Специальный докладчик показывал, что социальную защиту следует рассматривать не как издержки, а как инвестиции: она повышает устойчивость к потрясениям; она обеспечивает создание инклюзивной экономики и ее мультипликативный эффект приносит пользу всем группам общества²³. Однако в тех случаях, когда льготы не предоставляются тем, кому они предназначены, социальная защита теряет способность менять положение к лучшему, утрачивая такие качества как эффективность, действенность и справедливость. Не востребованность льгот сопряжена с краткосрочными и долгосрочными издержками, ложащимися тяжелым бременем на отдельных людей, домашние хозяйства и общество в целом. Последствия выражаются в падении доходов и углублении нищеты и неравенства, психологических издержках и подрыве доверия к государству.

A. Падение доходов и углубление нищеты и неравенства

20. На индивидуальном уровне и на уровне домашних хозяйств не востребованность льгот еще больше усугубляет ситуацию тех, кто уже испытывает финансовые трудности. Например, в Соединенном Королевстве у 51,7 процента лиц, которые не пытались обращаться за получением универсального кредита, и 54,1 процента тех, кто ошибочно считал, что они не имеют на него права во время пандемии COVID-19, доходы упали по меньшей мере на 10 процентов, притом что с падением своих доходов столкнулись лишь 32,9 процента населения (не считая лиц, претендовавших на получение льгот)²⁴.

21. Не востребованность льгот наносит ущерб и обществу в целом²⁵. В долгосрочной перспективе правительствам и руководимым ими странам придется расплачиваться за то, что они оставляют уязвимые группы населения позади, увеличением расходов на программы здравоохранения и борьбы с нищетой. Долгосрочные издержки общества, связанные с не востребованностью льгот, сопряжены с расходами на медицинское обслуживание в случаях, когда люди не могут получить медицинскую помощь и вынуждены впоследствии обращаться за неотложной медицинской помощью, а также с растущими масштабами детской нищеты, которая может иметь отсроченное воздействие на здоровье детей и, таким образом, увеличивать бюджетные расходы в долгосрочной перспективе²⁶. Так, в ходе одного из исследований, проведенных в Соединенном Королевстве, было установлено, что можно было бы сэкономить 4 млрд. фунтов стерлингов государственных расходов, если бы объем пенсионного кредита страны был увеличен до 100 процентов²⁷. Урок очевиден: не востребованность льгот дорого обходится отдельным людям, правительствам и обществу в целом, и решить эту проблему вполне возможно.

B. Психологическое воздействие

22. Респонденты, участвовавшие во всемирном обследовании, отметили психологическое воздействие, которое оказывает не востребованность льгот, в том

²³ A/HRC/47/36, пп. 22–32

²⁴ Ben Baumberg and others, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic” (2021), p. 19.

²⁵ См. Manos Matsaganis, Alari Paulus, and Holly Sutherland, “The take up of social benefits” (2008).

²⁶ A/76/177, пп. 7–12

²⁷ Donald Hirsch and Juliet Stone, “The cost of pensioner poverty and non-claiming of pension credit” (September 2020), p. 23.

числе обострение чувства незащищенности, а также чувства беспомощности, изоляции, депрессии и даже приход мыслей о самоубийстве. Все эти последствия в свою очередь повышают риск невостребованности льгот²⁸. В Соединенном Королевстве уровень встревоженности в период с июля по август 2020 года оказался значительно выше среди тех, кто не пытался получить льготы, и тех, кто считал, что не имеет права на универсальный кредит, по сравнению с уровнем встревоженности среди широких слоев населения²⁹.

С. Подрыв доверия к государству

23. Реальным является риск подрыва доверия к государству, поскольку невостребованность льгот как такова, приобретает столь широкие масштабы³⁰. Будучи связующим звеном между государством и обществом, механизмы социальной защиты представляют собой наиболее заметную сторону деятельности правительств. В тех случаях, когда причины невостребованности льгот кроются в отношении социальных служб или административной халатности, это может привести к разочарованию, взаимной утрате доверия правообладателей и государственных органов друг к другу и нарушению общественного договора между правообладателями и их правительствами³¹. Поддержка населением надежных систем социальной защиты, финансируемых за счет общих налогов, может ослабнуть. Поэтому решение проблемы невостребованности льгот может восстановить утраченную уверенность в способности государств улучшать жизнь населения.

IV. Что мешает воспользоваться социальной защитой на основе прав человека

24. Хотя за последние десятилетия в расширении социальной защиты и закреплении ее в национальном законодательстве³² удалось многого достичь, по-прежнему сохраняются значительные прорехи в охвате населения ею, при этом люди выпадают сквозь «дыры» систем социальной защиты из-за правовой изоляции и чрезмерной адресности принимаемых мер³³.

25. Хотя правовая изоляция традиционно рассматривается отдельно без увязки с невостребованностью льгот, оба эти явления препятствуют осуществлению права на социальное обеспечение. Их негативные проявления могут также накладываться друг на друга, например в случаях, когда работники неофициального сектора экономики или нелегальные мигранты, не осмеливаются заявлять о своих правах на социальную защиту, опасаясь санкций или депортации, поскольку работа социальных служб или трудовых инспекций курируется правоохранительными органами³⁴. Нельзя считать, что система социальной защиты, ориентированная на отчуждение, соответствует статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В частности, чрезмерная адресность усложняет процедуры и превращает социальных работников и управленцев в цепных псов системы, задачей которых становится борьба с мошенничеством путем отсеивания «не заслуживающих доверия» кандидатов. Усложнение процедур сопряжено со значительными административными расходами и приводит к сокращению востребованности льгот со стороны имеющих на них право

²⁸ См. Barbara Lucas and Catherine Ludwig, “Non-recours aux aides sociales et santé perçue”, *REISO. Revue d'information sociale*, 11 ноября 2019 года.

²⁹ Ben Baumberg and others, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic”, p. 25.

³⁰ См. Héléna Revil, “Quand les implications multiples du non-recours aux soins catalysent une critique du système sanitaire et social”, *Swiss Journal of Sociology*, vol. 47, No. 2 (2021).

³¹ См. Stephen Kidd and others, “The social contract and the role of universal social security in building trust in government” (November 2020).

³² ILO, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 43.

³³ Christina Behrendt, *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom* (London, Routledge, 2018), ch. 7.

³⁴ A/HRC/26/35, п. 101, и E/C.12/2017/1, пп. 12–13.

лиц³⁵. Такие нацеленные на отсеивание кандидатов препоны идут вразрез со статьей 9 в том виде, как ее истолковывает Комитет по экономическим, социальным и культурным правам³⁶.

A. Отчуждение от системы социальной защиты

26. Разные лица могут быть лишены доступа к системе социальной защиты по целому ряду причин, но остановимся здесь на двух наиболее распространенных случаях: во-первых, с адресностью и ошибками, приводящими к отсеиванию кандидатов, при социальной регистрации приходится сталкиваться по-прежнему часто; во-вторых, отсутствие гражданства и проблемы со свидетельствами о рождении лишают многие группы населения возможности пользоваться социальной защитой.

Исключение из социальных реестров

27. Составление социальных реестров — это распространенный метод выявления и регистрации домашних хозяйств, имеющих право на социальную защиту в странах с низким и средним уровнем дохода, особенно в странах глобального Юга. При подготовке этих реестров счетчики обходят домашние хозяйства, собирают данные и, исходя из конкретных показателей, решают, имеют ли те право на занесение в реестр. По большей части социальные реестры составляются путем опосредованной проверки материального положения, при которой данные о домашних хозяйствах собираются опосредованно, исходя из размера их доходов. Обращение за получением социальных льгот часто зависит от внесения в такие реестры. Например, в Гватемале внесение в национальный социальный реестр является одним из условий получения доступа к 108 программам социальной защиты; в Чили социальный реестр используется для предоставления права на участие в 80 программах социальной защиты³⁷.

28. Ряд серьезных проблем сопряжен с пригодностью социальных реестров для выявления беднейших домохозяйств и, следовательно, для предоставления им права на социальное обеспечение.

29. Во-первых, когда счетчики собирают данные для заполнения социального реестра, им никогда не удастся охватить все домохозяйства. Например, домохозяйства и отдельные лица, доступ к которым затруднен из-за того, что те проживают в отдаленных районах или в ветхом или временном жилье, могут быть пропущены. В половине из 52 стран, где есть социальные реестры, по которым имеются данные, ими охвачено менее 20 процентов домашних хозяйств³⁸. Таков парадокс социальных реестров: хотя они призваны упростить доступ к программам социальной защиты, они отсеивают тех, кто, может быть, больше всего нуждается в льготах.

30. Во-вторых, при опосредованной проверке материального положения очень часто допускаются ошибки, сопряженные со включением и исключением информации. В Индонезии программой «Келуарга Харапан», по оценкам, не охвачено 85 процентов из 20 процентов самого бедного населения; в Пакистане программой поддержки доходов «Беназир» не охвачено 79 процентов из 20 процентов самого бедного населения; индийской Национальной системой пенсий по старости Индиры Ганди не охвачено 68 процентов из 20 процентов самого бедного населения³⁹. Такой высокий уровень отсева является результатом непродуманных попыток сузить

³⁵ Henrik Jacobsen Kleven and Wojciech Kopczuk, «Transfer program complexity and the take up of social benefits», *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3, No. 1 (February 2011).

³⁶ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), в частности пп. 4, 16, 30, 34, 36–39, 44 и 51.

³⁷ Stephen Kidd, Diloá Athias and Idil Mohamud, “Social registries: a short history of abreme failure” (June 2021), p. 5.

³⁸ Ibid., p. 13.

³⁹ Stephen Kidd and Diloá Athias, *Hit and Miss: an Assessment of Targeting Efficiency in Social Protection with Additional Analysis*, (June 2020), p. 38.

адресный охват льготников. На самом деле, для программ с более широким охватом характерен куда более низкий уровень ошибок при адресном подходе⁴⁰.

31. В-третьих, социальные реестры дают статическое представление о потенциальных льготниках и редко обновляются из-за высоких затрат, сопряженных с такими обновлениями. Концептуально социальные реестры не отражают никаких колебаний, способных произойти в положении и доходах домохозяйств, при этом бедные домохозяйства, положение которых улучшается, будут по-прежнему иметь право на льготы по линии социальной защиты, в которых они могут больше не нуждаться, а домохозяйства, ранее находившиеся выше черты бедности, у которых доходы упали, останутся неохваченными. Учитывая постоянно меняющуюся природу нищеты, социальные реестры в их нынешнем виде остаются инструментом, малопригодным для ее искоренения.

Отсутствие официального удостоверения личности, свидетельства о рождении и/или гражданства

32. Задача 16.9 Целей в области устойчивого развития прямо обязывает государства обеспечить к 2030 году всех людей законными удостоверениями личности, в том числе свидетельствами о рождении. Чтобы пользоваться социальной защитой, обычно требуется официально подтвердить личность тех, кто потенциально имеет право на льготы, однако, по оценкам, 1,1 млрд человек во всем мире не имеют законного удостоверения личности⁴¹, что фактически лишает из возможности пользоваться программами социальной защиты⁴².

33. В некоторых странах основным препятствием является отсутствие свидетельства о рождении. Лишь 45 процентов детей получают свидетельства о рождении в странах Африки к югу от Сахары⁴³, но то же самое происходит и в других регионах. Например, в 2012–2013 годах в 30 процентах беднейших домашних хозяйств Индонезии 71 процент детей в возрасте до 1 года не имели свидетельства о рождении, а 88 процентов взрослых в возрасте старше 18 лет оставались незарегистрированными⁴⁴. Данные Всемирного банка свидетельствуют, что в Бангладеш зарегистрировано лишь 56 процентов населения⁴⁵, и данный вопрос был поднят Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, поскольку это ограничивает доступ к получению пособий по социальному обеспечению, здравоохранению и образованию⁴⁶.

34. Хотя выдвигаемые донорами инициативы по разработке цифровых систем идентификации могут упростить регистрацию, некоторые из них по-прежнему носят весьма изолированный характер. Например, в Уганде от 23–33 процента взрослого населения страны не получили национального удостоверения личности⁴⁷. До тех пор пока такие ситуации сохраняются, цифровые системы идентификации не должны рассматриваться как необходимое предварительное условие для охвата программами социальной защиты, а при создании их они следует разрабатывать на основе инклюзивного подхода. Альтернативные формы удостоверений личности, включая паспорта, водительские права, удостоверения личности избирателей или свидетельства о рождении, должны сохранять силу до тех пор, пока все люди не получат цифровые удостоверения личности⁴⁸.

⁴⁰ Ibid., p. 27.

⁴¹ Privacy International, “Exclusion by design: how national ID systems make social protection inaccessible to vulnerable populations” (March 2021).

⁴² A/74/493, п. 11.

⁴³ См. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.REG.BRTH.ZS?locations=ZG>.

⁴⁴ Cate Sumner and Santi Kusumaningrum, *AIPJ Baseline Study on Legal Identity. Indonesia’s Missing Millions* (2015), p. 2.

⁴⁵ См. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.REG.BRTH.ZS?locations=BD>.

⁴⁶ E/C.12/BGD/CO/1, пп. 47–48.

⁴⁷ Center for Human Rights and Global Justice, Initiative for Social and Economic Rights and Unwanted Witness, *Chased Away and Left to Die: How a National Security Approach to Uganda’s National Digital ID has Led to Wholesale Exclusion of Women and Older Persons* (June 2021).

⁴⁸ Ibid., p. 75.

35. Административные ошибки в документации также могут привести к лишению лиц, имеющих на то право, определенных льгот по линии социальной защиты⁴⁹. Для многих людей и домашних хозяйств, живущих в нищете, исправление ошибок в официальной документации может быть сопряжено с непосильно высокими административными расходами и тратами на передвижение.

36. Лица без гражданства, беженцы и мигранты являются другими группами потенциальных льготников, у которых может не быть необходимых удостоверений личности. В Иордании лица, не являющиеся иорданцами, имеют право на получение поддержки по линии программы социальной помощи «Закят», предоставляемой с учетом и в зависимости от уровня достатка, однако требования, предъявляемые к кандидатам, предусматривают наличие паспорта или семейной книги и не позволяют многим наиболее уязвимым семьям, не имеющим гражданства Иордании, получить такую помощь, если они покинули страну своего происхождения без документов⁵⁰.

В. Работники, занятые в неофициальном секторе экономики: усугубление правового отчуждения невостребованностью льгот

37. Во всем мире более 60 процентов трудящихся, т. е. около 2 млрд человек, зарабатывают на жизнь в неофициальном секторе экономики⁵¹, где выше вероятность оказаться в нищете из-за более низких, более нестабильных доходов и отсутствия социальной защиты. На работников неофициального сектора экономики часто не распространяются программы социального страхования, построенные по традиционным моделям с ориентацией на работника, находящегося в стабильных трудовых отношениях, регулярно получающего заработную плату и имеющего долгосрочный трудовой договор⁵². К тому же, как правило, у них меньше возможностей выплачивать взносы, и зачастую они не в состоянии регулярно вносить одинаковые суммы, поскольку их доходы с течением времени могут меняться. Что касается самозанятых (индивидуальных предпринимателей) работников неофициального сектора экономики, то им это бремя нести еще труднее, поскольку на них налагается также выплата взносов работодателей. На работников неофициального сектора экономики, как правило, не распространяются также программы социальной помощи и социальной защиты, направленные на борьбу с нищетой, поскольку те не считаются достаточно уязвимыми и воспринимаются как «отсутствующее среднее звено».

38. Чтобы охватить работников неофициального сектора экономики программами социальной защиты потребуются преодолеть ряд препятствий⁵³. Некоторые из них вполне объяснимы. Удаленность учреждений социального обеспечения, добраться до которых может быть дорого, долго и сопряжено с косвенными издержками, такими как упущенные доходы. Для сельскохозяйственных рабочих эти проблемы, как правило, еще больше усугубляются, поскольку такие факторы, как удаленность или неграмотность, затрудняют регистрацию и уплату взносов, и им это обходится еще дороже. Со сменой сезона сельскохозяйственные рабочие также часто меняют место работы, работодателя и оплачиваемую работу на индивидуальную трудовую деятельность (и наоборот). Такая мобильность вынуждает соответствующие учреждения внимательнее следить за своевременным внесением изменений в отчетность во избежание нарушений или сбоя в уплате взносов.

⁴⁹ См. Extreme Poverty Research Group, “Extreme poor Adivasis and the problem of accessing social safety nets” (October 2011), p. 15.

⁵⁰ Anna Carolina Machado, Charlotte Bilo and Imane Helmy, “The role of *zakat* in the provision of social protection: a comparison between Jordan, Palestine and Sudan” (2018), p. 14.

⁵¹ ILO, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 49.

⁵² ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience* (2019), p. 127.

⁵³ За основу пп. 38–39 взят документ MOT “Extending social security to workers in the informal economy”, pp. 14–15, 19, 92 and 98–99.

39. Чрезмерно жесткие административные процедуры и порой их крайне высокая стоимость также мешают успешно наладить социальное обеспечение в неофициальном секторе экономики, лишая трудящихся и работодателей желания регистрироваться. Использование особого порядка регистрации для программ социального обеспечения и сложность заполнения анкет усложняют задачу работникам неофициального сектора экономики, особенно тем из них, чей уровень образования низок. При этом самозанятые работники и предприятия, относящиеся к неофициальному сектору экономики, особенно если речь идет о микро- или малых предприятиях, не располагающих персоналом, специально занимающимся вопросами социального обеспечения, ограничены в возможностях решения сложных и трудоемких административных задач. Из-за этих препон работники неофициального сектора экономики лишены социальной защиты юридически и практически.

40. Чтобы устранить эти проблемы, государствам следует попытаться слить системы накопительных и ненакопительных взносов в комплексные «двуединые» стратегии социальной защиты, позволяющие добиться всеобщего охвата. Как рекомендовано Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, соответствующие возможности по уплате взносов различным группам населения следует предоставить в форме доли налогов, которую работникам не удастся покрывать социальными взносами⁵⁴.

41. Поскольку поощряется переход от неофициальной к официальной экономике, программы социального страхования следует постепенно распространять и на работников неофициального сектора экономики, как это рекомендуют делать правозащитные органы⁵⁵ и МОТ в ее Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204)⁵⁶. Чтобы упростить этот переход, возможно, потребуется адаптировать административные процедуры, пособия и взносы. Применение эффективных наказаний за уклонение от налогов и от уплаты социальных взносов, а также ужесточение действий трудовых инспекций, защищающих права трудящихся в неофициальном секторе экономики, можно было осуществлять одновременно со стимулированием «формализации». Например, расходы на соблюдение требований могут быть сокращены за счет упрощения порядка начисления взносов и налоговых платежей. Предприятиям, которые переходят в официальный сектор экономики, можно упростить доступ к государственным закупкам и финансовым услугам. Напротив, любую попытку ослабить защиту труда работников, занятых в официальном секторе экономики, с тем чтобы сделать «формализацию» более привлекательной для работодателей, следует рассматривать как регрессивную меру, которая может быть оправдана только при соблюдении ряда жестких условий⁵⁷.

С. Изначальные препятствия, обуславливающие невостребованность льгот

42. Слабая защита со стороны программ или непредсказуемое распределение средств по ним могут привести к тому, что люди будут считать, что получение пособия по линии социальной защиты бесполезно и, следовательно, не стоит тратить усилий на это даже в случае, если им известно, что и как надо делать. Например, в Германии прогнозируемое увеличение ожидаемых выплат на 20 процентов приведет к увеличению востребованности льгот примерно на 6 процентов⁵⁸.

⁵⁴ Замечания общего порядка № 19 (2007), п. 51, и № 23, п. 64. См. также МОТ “*Extending social security to workers in the informal economy I*”, p. 19.

⁵⁵ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечания общего порядка № 19 (2007), п. 34, и № 23 (2016), пп. 47 d), 54 и 60.

⁵⁶ Пп. 22–27.

⁵⁷ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990), п. 9.

⁵⁸ Regina T. Riphahn, “Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits” (March 2000), p. 23.

43. Даже в случаях, когда они теоретически имеют право на получение льгот по линии социальной защиты и даже когда выгоды от обращения за их предоставлением перевешивают затраты, люди изначально сталкиваются с серьезными препонами при попытке приобщиться к программам социальной защиты. Эти препятствия включают в себя недостаточную осведомленность о самих льготах (особенно из-за языковых и образовательных барьеров), отсутствие информации о критериях отбора для их получения, трудности заполнения анкет, незначительность выплат или непредсказуемость распределения средств и стигматизацию при обращении в государственные органы.

Незнание о наличии льгот

44. Согласно результатам всемирного обследования, незнание о существовании программ социальной защиты является единственной наиболее частой причиной их не востребуемости. Наиболее уязвимые, маргинализованные группы чаще всего не знают о льготах, на которые имеют право, из-за слабого охвата правительствами и отсутствия информации, адаптированной к фактическому уровню их образования и грамотности. Уровень грамотности, как правило, ниже среди бедного, пожилого или сельского населения, а также среди женщин. Например, в Гаити около 90 процентов женщин в возрасте старше 65 лет неграмотны⁵⁹. В соседней Доминиканской Республике уровень неграмотности в сельских районах (12,8 процента) более чем в два раза превышает тот же показатель в городских районах (6 процентов)⁶⁰.

45. Барьером может быть и незнание языка. В Колумбии, например, информация о национальной системе регистрации, необходимой для получения социальных пособий, доступна только на испанском языке. Отсутствие информации на других языках — это препятствие для коренных народов, основным языком общения которых испанский не является.

46. Помимо попыток повысить уровень грамотности уязвимых групп населения и увеличить число языков, на которых предоставляется информация, правительства должны делать гораздо больше для активного информирования о предоставляемых ими льготах по линии социальной защиты. Во Франции 55 процентов респондентов, которые участвовали в опросе, проведенном в 2011 году, сообщили, что они почерпнули информацию о пособиях в рамках программы активной солидарности большей частью из теле- и радиопередач, и только 13 процентов заявили, что основным источником информации для них являются администрация или гражданское общество⁶¹. В Иордании 67 процентов людей услышали о программе «Такафул» от знакомых, и только 21 процент узнал о ней из телепередач и 18 процентов — из социальных сетей.⁶²

Информация о порядке обращения за получением льгот

47. Даже если имеющим на это право лицам известно о существовании программ социальной защиты, они могут не знать ни о том, как обратиться за получением льгот, ни о том, как стать их участниками, ни о том, соответствуют ли они критериям для получения такого права. Судя по всему, это также является одной из основных причин не востребуемости льгот в обследованных странах. В Гане, например, только 45,4 процента респондентов, охваченных обследованием, проведенным Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), знали, как стать участником ведущей программы социальной защиты страны⁶³, что было подтверждено

⁵⁹ См. URL: <https://haiti-literacy.org/literacy-in-haiti/>.

⁶⁰ Oficina Nacional de Estadística, “El analfabetismo en República Dominicana: a través de la Encuesta nacional de Hogares de Propósitos Múltiple (ENHOGAR-2016)” (2018).

⁶¹ Pauline Domingo and Muriel Pucci, “Les vecteurs du non-recours au revenu de solidarité active du point de vue de l’usager”, *Informations sociales* vol. 178, No. 4 (2013).

⁶² UNICEF and National Aid Fund, *National Aid Fund Takaful Programme - Baseline Report* (July 2020), p. 23.

⁶³ Abdul-Gafaru Abdulai and others, *Citizens’ Knowledge and Perceptions about Poverty, Vulnerability Rights and Social Protection in Ghana: a Baseline Study* (May 2021), p. 25.

респондентами при проведении всемирного обследования в Гане. В Пакистане низкий уровень грамотности среди женщин обуславливает, что лишь 30,5 процента женщин конкретного округа считают эту информацию доступной для понимания, притом что того же мнения придерживаются 80,2 процента мужчин⁶⁴. Точно так же большинство населения знает по крайней мере об одной программе социальной защиты, но лишь 49 процентов знают, как стать ее участниками⁶⁵. По оценкам, в Соединенном Королевстве в период с июня по август 2020 года 280 000–390 000 человек ошибочно считали, что не имели права на получение универсального кредита, что в значительной мере обусловило его невостребованность⁶⁶.

48. Некоторые обнадеживающие шаги направлены на практическое решение этой проблемы. В Финляндии правительство при первом введении пенсионных гарантий распространило среди части пожилого населения информацию и бланк заявления, что произвело большое впечатление на пожилых людей и тех, кто был не уверен в своем праве на получение пенсии⁶⁷. В таких странах, как Бельгия, предоставление адресной информации потенциально имеющим на это право домашним хозяйствам позволило эффективно расширить востребованность льгот, при этом с течением времени серьезность последствий не снижается⁶⁸. В Соединенном Королевстве службы консультирования граждан занимаются информированием потенциальных льготников. Согласно результатам всемирного обследования, в таких странах, как Канада и Кения, были проведены крупномасштабные информационные кампании, предусматривавшие адресную информационно-пропагандистскую работу с уязвимыми группами населения (коренными народами и вдовами соответственно) или, как в Таиланде, предусматривавшие использование разных языков.

Сложные процедуры обращения за получением льгот

49. Даже в тех случаях, когда понятны порядок обращения за получением льгот и критерии отбора, трудности с заполнением бланка заявления могут отбить у людей желание обращаться за получением льгот по линии социальной защиты. В частности, сбор надлежащей документации для подачи заявления на получение пособия может потребовать от тех, кто имеет на это право, затрат и много времени. Например, в Кыргызстане для получения пособия кандидаты должны побывать в Департаменте социальной защиты как минимум трижды⁶⁹. В сельских районах затраты на сбор документов составляют около 15 процентов от среднемесячного пособия, а в городских районах они возрастают до 80 процентов⁷⁰.

50. В Испании недавно созданной национальной программой обеспечения минимального дохода (*ingreso mínimo vital*) было охвачено лишь 23 процента претендентов⁷¹. Почти 20 процентов отказов было обусловлено представлением неполной или продублированной документации⁷², что свидетельствует о том, что чрезмерно сложные процедуры могут стать причиной вторичной невостребованности льгот.

⁶⁴ Rabia Tabassum, Shehryar Khan Toru and Mohsin Ali Kazmi, *Knowledge Attitude and Practice Survey on Social Protection Schemes in Selective Districts* (2017), p. 19.

⁶⁵ Ibid., p. 18.

⁶⁶ См. Ben Baumberg and others, «Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic».

⁶⁷ Tuomas Matikka, and Tuuli Paukkeri, “Does information increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program” (2016), p. 2.

⁶⁸ См. Raf Van Gestel and others, “A reminder to pay less for healthcare: take-up of increased reimbursement in a large-scale randomized field experiment” (2017).

⁶⁹ Emil Tesliuc and others, *Income Support for the Poorest: a Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia* (Washington, D.C., World Bank, 2015), p. 109.

⁷⁰ Ibid., p. 110.

⁷¹ См. URL: <https://revista.seg-social.es/-/el-ingreso-m%C3%A9nimo-vital-llega-en-septiembre-a-800.000-personas/en/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20la,con%20pr%C3%A1cticamente%20800.000%20personas%20beneficiarias> (только на испанском языке).

⁷² Miguel Ángel Gavilanes, “Documentación errónea o incompleta y niveles de renta, los principales motivos de denegación del Ingreso Mínimo Vital”, 7 February 2022.

51. Подача заявления на получение льгот по Интернету может оказаться для широких слоев населения чрезвычайно сложной задачей. Хотя перевод системы социальной защиты в цифровую форму может способствовать сокращению не востребуемости льгот, это означает также, что цифровая грамотность приобретает все большее значение, создавая трудности для определенных групп населения⁷³. В Греции 46,9 процента пожилых людей не имеют опыта пользования компьютером⁷⁴. В Индонезии у взрослых, относящихся к верхнему децилю, более чем в пять раз больше шансов получить доступ к Интернету, чем у взрослых, относящихся к самому нижнему децилю⁷⁵. Во Франции 53,8 процента респондентов, ответивших на вопросник, сообщили о том, что им трудно пройти административные процедуры по Интернету⁷⁶. В ходе всемирного обследования выяснилось, что отсутствие навыков свободного владения цифровыми технологиями (трудности, связанные с использованием компьютеров, телефонов и Интернета) явно мешает пользоваться мерами социальной защиты.

52. Создание «центров единого окна» и упрощение порядка обращения с заявлениями путем сокращения количества документов и «скрытых условий», необходимых для подачи заявлений, могут расширить доступность льгот по линии социальной защиты для лиц, живущих в нищете. В ходе всемирного обследования граждане Ганы, Испании и Таиланда высказали мнение о том, что упрощенные бланки заявлений будут наиболее важной мерой, направленной на сокращение случаев не востребуемости льгот.

53. Бездомность создает особые проблемы. В Бельгии была создана система, позволяющая лицам, не имеющим постоянного адреса, сохранять право на получение пособий по линии социальной защиты. Вместо указания домашнего адреса они могут дать справочный адрес в местном органе социального обеспечения (*Centre public d'action sociale*). Хотя в 2006–2016 годах число людей с такими справочными адресами возросло вчетверо, обнаружилось также и трудности, связанные с получением справочного адреса⁷⁷.

Стигматизация

54. Лица, обращающиеся в государственные органы социальной защиты, обычно подвергаются стигматизации, что может отбивать у них желание подавать заявления⁷⁸. Стигматизация может объясняться сочетанием факторов, в том числе отсутствием конфиденциальности и унижительным длительным стоянием в очередях, а также общением с подозрительно настроенным персоналом⁷⁹. Данные, собранные по нескольким странам, свидетельствуют о том, что значительная часть респондентов подтверждает, что им неловко или хлопотно обращаться за получением льгот. Например, в Соединенных Штатах почти половина семей с низкими доходами считают процесс подачи заявлений унижительным⁸⁰. В Соединенном Королевстве не востребуемость Универсального кредита во время пандемии COVID-19 могла объясняться стигматизацией, при этом 41,6 процентов людей, считавших, что имели право на его получение, не стали обращаться за ним, опасаясь стигматизации или

⁷³ A/74/493, пп. 29–31.

⁷⁴ См. URL: <https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills-Matter-Greece.pdf>, p. 3.

⁷⁵ Всемирный банк, *Beyond Unicorns: Harnessing Digital Technologies for Inclusion in Indonesia* (2021), p. 18.

⁷⁶ Observatoire des non-recours aux droits et services y Secours Catholique-Caritas France, “Non-recours: une dette sociale qui nous oblige. Combien n’ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi” (2021).

⁷⁷ См. Observatoire de la santé et du social Bruxelles-Capitale, *Aperçu du Non-recours aux Droits Sociaux et de la Sous-protection Social en Région Bruxelloise*.

⁷⁸ Robert Moffitt, «An economic model of welfare stigma», *American Economic Review*, vol. 73, No. 5 (December 1983).

⁷⁹ Ben Baumberg, «The stigma of claiming benefits: a quantitative study», *Journal of Social Policy*, vol. 45, No. 2 (April 2016).

⁸⁰ Ibid.

незаслуженного отказа в его предоставлении⁸¹. Точно так же 27 процентов респондентов в Соединенном Королевстве сообщили, что из-за чувства стыда вряд ли обратились бы за получением пособия, оказавшись в нужде и имея на него право⁸².

55. Стыд и стигматизация особенно важны в тех случаях, когда предоставление социальной защиты сопровождается определенными условиями, поскольку подразумевается (а иногда и весьма явно дается понять), что взамен от тех, кто получает помощь, следует строго требовать исправления поведения⁸³. Программы социального обеспечения, требующие соблюдения определенных условий, концептуально и на практике рассматривают тех, кто прибегает к их использованию, как «низший класс», неспособный к соблюдению трудовой дисциплины, склонный к нарушению закона и ведущий безответственный образ жизни, о чем свидетельствует, например, высокая доля матерей-одиночек среди его представителей⁸⁴. Объясняя положение лиц, обращающихся за социальной поддержкой, их личными качествами, а не более широкими структурными экономическими проблемами общества, такие программы перенаправляют порицание на личность, а не на окружающие ее экономические и социальные обстоятельства⁸⁵.

56. О чувстве стыда и стигматизации зачастую говорится недостаточно: в ходе национального репрезентативного обследования, проведенного в Соединенном Королевстве в 2012 году, лишь 5–25 процентов имевших право на получение льгот лиц, которые не востребовали их, указали на эти факторы как на причину, по которой они не пользуются возможностями социальной защиты⁸⁶. При проведении всемирного обследования личное чувство стыда и социальная стигматизация редко упоминались в числе причин, по которым имеющие на это право лица не обращаются за льготами, которые должны быть им предоставлены. Вполне возможно, что готовность подвергаться осуждению сама по себе является стигматизацией, что указывает на неполноценность использования обследований и интервью в качестве методологических инструментов для изучения проблемы стыда и стигматизации.

57. Государства могут и должны делать больше для уменьшения стигматизации и чувства стыда, с которыми сталкиваются потенциальные кандидаты на получение льгот по линии социальной защиты. Во-первых, переход от получения строго адресных, предоставляемых с учетом и в зависимости от уровня достатка льгот к получению всеобщих льгот смягчает чувство стыда, возникающего при необходимости доказывать, что человек является достаточно бедным. Всеобщие льготы к тому же, как правило, укрепляют доверие и считаются более справедливыми, чем селективные программы, основанные на учете потребностей, поскольку они построены по более простым и четким правилам⁸⁷. Напротив, как метод проверки уровня благосостояния могла бы прийти на смену проверке уровня доходов, позволяя отсеивать отдельных лиц или домашние хозяйства, которые декларируют свои доходы выше установленного порога, как это происходит при предоставлении ряда пособий в Южной Африке.

58. Во-вторых, и это, возможно, самое важное, право на социальную защиту должно быть закреплено как право человека, право на получение пособия, а не как услуга или благотворительность. Учитывая, что стигматизация будет ниже в тех случаях, когда будет считаться, что кандидаты на получение льгот имеют на них право⁸⁸, государствам следует добиваться, чтобы органы управления и другие государственные учреждения рассматривали социальную защиту как право, которое должно предоставляться каждому человеку. Это признание должно выражаться в том,

⁸¹ Ben Baumberg and others, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic”, p. 11.

⁸² См. Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”.

⁸³ См. Ruth W. Grant, *Strings Attached. Untangling the Ethics of Incentives* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2012).

⁸⁴ Beth Watts and Suzanne Fitzpatrick, *Welfare Conditionality* (London, Routledge, 2018), p. 52.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ См. See Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”.

⁸⁷ См. Stephen Kidd and others, “The social contract and the role of universal social security in building trust in government (November 2020).

⁸⁸ См. Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”.

что государственные служащие обязаны относиться к тем, кто получает социальную помощь, не ущемляя их достоинства и с уважением и что государственные органы социального обеспечения должны быть укомплектованы доброжелательными работниками и должны быть доступны для всех.

D. Препятствия, возникающие после обращения и обуславливающие не востребованность льгот

59. Даже в тех случаях, когда люди успешно преодолевают вышеуказанные препятствия, включая отсутствие информации о льготах и порядке их получения, другие проблемы, такие как отсутствие средств, физические, технологические и административные барьеры, взяточничество и отсутствие или запутанность процедуры обжалования, могут привести к тому, что имеющим на них право лицам не будет предоставлено право на их получение.

Нехватка средств

60. Результаты всемирного обследования показывают, что во всех регионах, за исключением Европы, нехватка государственных средств для предоставления пособий по линии социальной защиты всем имеющим на это право кандидатам рассматривается представителями соответствующих органов как серьезная причина не востребованности льгот. Нехватка государственных средств может привести к возникновению ситуации, когда лицо, имеющее право на получение пособия по линии социальной защиты, подает заявку, однако орган, отвечающий за выплату пособия, из-за нехватки средств этому лицу его не выплачивает. Например, в Бразилии программа «Болса Фамилия» ограничивает объем выделяемых государством средств таким образом, что каждый муниципалитет получает фиксированную квоту, а после того, как она исчерпана, семьи могут быть лишены доступа к этой программе⁸⁹. В Греции недостаточная осведомленность о пособии по социальному обеспечению может отчасти объясняться именно этим: в одном из документов высказывается мысль о том, что осторожный подход правительства к информированию об этом пособии по социальному обеспечению вызван опасениями перерасхода выделенных бюджетных средств в случае обращения слишком большого числа людей⁹⁰. При нехватке средств возрастает опасность, что меры социальной защиты будут предоставляться людям и домашним хозяйствам в порядке живой очереди или что предпочтение будет отдаваться родственникам либо друзьям, повышая риск коррупции.

61. Во многих странах доля валового внутреннего продукта (ВВП), направляемая на цели социальной защиты, по-прежнему недостаточна. МОТ отмечает, что страны с высоким уровнем дохода расходуют в среднем 16,4 процента своего ВВП на социальную защиту, что вдвое больше, чем в странах с уровнем дохода выше среднего, шестеро больше, чем в странах с уровнем дохода ниже среднего, и в 15 раз больше, чем в странах с низким уровнем дохода, которые расходуют лишь 1,1 процента своего ВВП на социальную защиту⁹¹. Расширение финансирования программ социальной защиты, особенно в тех случаях, когда финансирование непосредственно связано с выплатой пособий, является одним из ключевых способов сокращения числа случаев не востребованности льгот.

Что мешает получению льгот

62. При проведении всемирного обследования было также признано, что важную роль в получении льгот имеющими на них право лицами играют физические и/или технические барьеры, а также отсутствие банковских счетов или неспособность предоставить все действительные документы или информацию, необходимую для эффективного получения льгот. К числу физических и технических барьеров,

⁸⁹ Lorraine Wapling, Rasmus Schjoedt and Sarina D. Kidd, *Social Protection and Disability in Brazil* (February 2020), p. 34.

⁹⁰ World Bank, "A quantitative evaluation of the Greek social solidarity income" (2019), p. 11.

⁹¹ ILO, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 58.

обнаруженных в ходе обследования, относятся низкая цифровая грамотность, невозможность подключения к Интернету и недоступность органов социального обеспечения или интернет-услуг, адаптированных для инвалидов.

63. Что касается проблем, связанных с неспособностью предоставить все действительные документы или информацию, необходимую для получения пособия, то респонденты, участвовавшие в обследовании, указали, что трудно представить информацию о доходах или активах, а также справку из полиции.

64. Такие барьеры можно было бы частично устранить, улучшив оборудование органов социального обеспечения, укомплектовав их квалифицированными и компетентными работниками, которые могут помогать потенциальным кандидатам на получение льгот проходить процедуры, предоставлять им необходимую информацию и направлять их на протяжении всего процесса. Притом что оцифровка процедур может устранить барьеры на пути доступа к социальной защите для определенных групп, она также может привести к усилению изоляции других групп. Стратегии дематериализации льгот по линии социальной защиты не должны осуществляться в ущерб отделениям, куда можно явиться лично, своими ногами. Вместо этого для расширения доступа следует обеспечить, чтобы был открыт ряд возможностей, в том числе для пользователей с низкой цифровой грамотностью или тех, у кого может не быть доступа к цифровым инструментам. Если государственные органы, куда можно явиться лично, своими ногами, не будут сохранены и не будут укреплены, это лишь углубит цифровое неравенство, что впоследствии приведет к плачевным последствиям, сопряженным с невостребованностью льгот по линии социальной защиты.

Взятничество

65. Взятничество при предоставлении льгот по линии социальной защиты распространено повсеместно, однако оно особенно пагубно отражается на оказании медицинских услуг из-за асимметрии информации и властных отношений между поставщиками медицинских услуг и пациентами. По оценкам, из-за коррупции в сфере здравоохранения ежегодно умирают 140 000 детей⁹². Бывший перуанский министр здравоохранения назвал это явление «открытым секретом», поскольку, по его оценкам, от 10 до 25 процентов из 7 трлн. долл., расходуемых в мире на оплату медицинских услуг, уходят в карманы коррупционеров — потери, которые превосходят суммы, необходимые для того, чтобы к 2030 году охватить медицинским обслуживанием все население мира⁹³.

66. Из-за взяточничества получить доступ к столь необходимым программам становится дороже, оно производит тяжелое отталкивающее впечатление на людей, живущих в нищете, поскольку на дачу взяток у них уходит более значительная часть доходов, чем у более богатых людей. Более того, у бедных гораздо чаще вымогают взятки, чем у богатых⁹⁴. Было установлено, что в Южной Африке человек, живущий в хороших материальных условиях, может столкнуться с вымогательством взятки за предоставление государственных услуг в 15 процентах случаев, а бедняк — в 32 процентах случаев⁹⁵. В Кении вероятность того, что у человека, живущего в хороших материальных условиях, будут вымогать взятку, составляет 40 процентов, а вероятность того, что такое произойдет с бедняком, составляет 63 процента⁹⁶. Это же исследование показало, что во всех охваченных им африканских странах, бедняки в три раза чаще платят взятки, чем более богатые люди⁹⁷. Точно так же исследование,

⁹² См. Matthieu Hanf and others, “Corruption kills: estimating the global impact of corruption on children deaths”, *PLoS One*, vol. 6, No. 11 (November 2011).

⁹³ См. Patricia J. García, “Corruption in global health: the open secret” *The Lancet*, vol. 394 (December 2019).

⁹⁴ Transparency International, “People and corruption: Asia Pacific global corruption barometer” (2017), p. 21.

⁹⁵ Mogens K. Justesen and Christian Bjørnskov, “Exploiting the poor: bureaucratic corruption and poverty in Africa” (August 2012), p. 19.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 18.

проведенное в Эквадоре, показало, что у домашних хозяйств с низким уровнем дохода доля дохода, уходящего на взятки за предоставление доступа к государственным услугам, выше, чем у домашних хозяйств с более высоким уровнем дохода, составляя в среднем 5 процентов от их общего дохода⁹⁸. Согласно данным обследования, проведенного в Перу, у перуанцев с низкими доходами на взятки за предоставление основных услуг также уходит более существенная доля их доходов, чем у более богатых людей⁹⁹. Обследование подтвердило наличие связи между взяточничеством и не востребуемостью льгот: домашние хозяйства с низким уровнем дохода из-за коррупции, скорее всего, не захотят добиваться доступа к основным услугам, предпочтя в таком случае, когда им понадобится, не обращаться за государственной услугой.

67. Помимо прямого взяточничества, коррупция и мошенничество проявляются в нескольких формах. Кумовство или покровительство означают, что государственные служащие будут отдавать предпочтение своим родственникам, друзьям или личным знакомым, предоставляя им социальную защиту быстрее или эффективнее. Например, в Финляндии, где лишь 1 процент лиц, охваченных обследованием, сообщили о даче взятки за доступ к государственным услугам в истекшие 12 месяцев, 17 процентов заявили, что они использовали личные связи для получения льгот по линии социального обеспечения¹⁰⁰. Правительства должны признавать существование коррупции и бороться с ней, уделяя особое внимание роли взяточничества и кумовства при предоставлении государственных услуг.

Отсутствие или запутанность процедур обжалования

68. Отсутствие или запутанность процедуры обжалования не позволяют имеющим на это право кандидатам предпринимать последующие шаги при отклонении обращений, что может иметь катастрофические последствия, особенно в тех случаях, когда отказ в предоставлении льгот необоснован. Четкие и доступные процедуры обжалования имеют решающее значение, для того чтобы те, кто имеет на это право, могли добиваться возмещения в случае необоснованного отказа в предоставлении льгот по линии социальной защиты. Во многих странах, где такие процедуры существуют, они непрозрачны: заявители часто не знают, как и где добиваться возмещения ущерба. Например, в Иордании лишь четверть респондентов, участвовавших в обследовании, знали о существовании процедуры обжалования в рамках программы «Такафул»¹⁰¹.

69. «Эффективность и доступность процедур подачи жалоб и апелляций» — это один из принципов, который государствам следует соблюдать при установлении минимальных уровней социальной защиты в соответствии с Рекомендацией МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202). В тех случаях, когда вторичная не востребуемость льгот возникает из-за ошибок, допущенных администрацией, люди должны иметь возможность эффективно требовать повторного рассмотрения их заявления и оперативного исправления любых ошибок. Такие процедуры должны учитывать, что время поджимает многих заявителей, которые не могут позволить себе ждать недели или месяцы, до того как будет принято окончательное решение по их заявлению. Анализ механизмов рассмотрения жалоб в разных странах показывает, что процедуры обжалования должны: а) быть доступны по ряду каналов (по телефону, через Интернет, в письменном виде или лично);

⁹⁸ См. Our World in Data, «Corruption» (last updated May 10, 2019), URL: <https://ourworldindata.org/corruption>.

⁹⁹ См. Daniel Kaufmann, Judit Montoriol-Garriga, Francesca Recanatini, “How does bribery affect public service delivery? Micro-evidence from service users and public officials in Peru”, World Bank policy research working paper No. 4492 (January 2008).

¹⁰⁰ Transparency International, *Citizens' Views and Experience of Corruption. Global Corruption Barometer European Union 2021*, p. 48.

¹⁰¹ UNICEF and National Aid Fund, *National Aid Fund Takaful Programme - Baseline Report* (July 2020), p. 27.

б) гарантировать анонимность и конфиденциальность заявителя и с) быть доступными для заявителей, говорящих на языках меньшинств или малограмотных лиц¹⁰².

V. Сокращение числа случаев невостробованности льгот: многообещающие виды практики и возможные трудности

70. Все шире приходит понимание, что представляет из себя невостробованность льгот: это недостаток системы социальной защиты, который существенно ослабляет ее воздействие на сокращение масштабов нищеты и неравенства и который приводит к нецелевому расходованию государственных средств. Уровень реагирования по-прежнему везде разный и, учитывая масштаб проблемы, крайне недостаточный.

A. Информационно-пропагандистские стратегии

71. Первоочередное внимание должно уделяться группам населения, среди которых доля невостробованности может быть наиболее высока. Бразилия, например, создала децентрализованные отделения и информационно-пропагандистские системы для трудящихся, проживающих в удаленных сельских или лесных районах; автобусы и суда были стали передвижными пунктами, предназначенными для охвата потенциальных льготников программой пенсионного обеспечения в сельских районах и взаимодействия с ними, предоставления им информации и их регистрации, а в ряде случаев для сбора взносов и предоставления льгот и услуг. В рамках аналогичной инициативы пропагандисты участвуют в «поисковых кампаниях» (*campanhas de busca*), направленных на охват живущих в крайней нищете семей, которые не зарегистрированы по линии основной программы денежных переводов «Bolsa Família»¹⁰³. Сосредоточив внимание на препятствиях, возникающих из-за отсутствия информации о льготах по линии социальной защиты, Уругвай приступил к проведению сложной учебной программы по вопросам социального обеспечения для государственных школ, университетов и профессионально-технических училищ¹⁰⁴.

72. В других странах были приняты скоординированные меры по борьбе с невостробованностью льгот. В Нидерландах, собирая данные, потенциальных льготников удалось найти и информировать об их праве на обращение за получением льгот¹⁰⁵. Во Франции в рамках национальной стратегии 2018 года по предупреждению нищеты и борьбе с ней на вооружение взята концепция «территорий нулевой невостробованности льгот», которая призвана сократить масштабы невостробованности льгот в конкретных регионах. В Париже кассы по выплате семейных пособий и национальные органы образования обнаружили, что в одном из районов города имеются домашние хозяйства с детьми, направив им текстовые сообщения и письма, где поставили тех в известность о том, что они вправе участвовать в стипендиальных программах. В Лионе, Франция, назначаются «послы по защите прав», которые направляются в общины, чтобы разъяснять членам домохозяйств их права, а «координатор ресурсов» стремится централизованным образом доводить информацию до специалистов и облегчать обмен ее между разными заинтересованными сторонами.

73. Комплекс проведенных в 2010–2011 годах в Австрии реформ в области социальной помощи свидетельствует о важности принятия комплекса мер по решению проблемы невостробованности льгот, причем разные меры ориентированы на

¹⁰² Magdalena Sepúlveda Carmona, “Ensuring inclusion and combatting discrimination in social protection programmes: the role of human rights standards”, *International Social Security Review*, vol. 70, No. 4 (October/December 2017), p. 26.

¹⁰³ ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*, p. 106.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 62.

¹⁰⁵ См. Marie-Pierre Hamel, “Les transformations de l'État-providence néerlandais et l'accès aux droits sociaux. L'exemple de la municipalité d' Amsterdam”, *Revue des politiques sociales et familiales*, No. 86 (December 2006).

устранение разных препятствий¹⁰⁶. Изменения в политике предусматривали изменение названия льготы, повышение базовой ставки выплат, введение новых правил, связанных с требованием использовать материальные возможности кандидата перед тем, как тому будет разрешено претендовать на получение минимального дохода, и охват льготников системой государственного медицинского страхования. Изменения в порядке обращения за получением льгот включали ускорение процесса подачи заявлений и более строгое сохранение анонимности заявителей, позволяющее им обращаться с заявлениями в районные и муниципальные органы социального обеспечения. Сокращение случаев невостребованности льгот было впечатляющим, особенно среди низкооплачиваемых работников и лиц, проживающих в небольших населенных пунктах: по оценкам, в 2009 году доля случаев невостребованности льгот составляла 51 процент, а шесть лет спустя в 2015 году она составила 30 процентов.

В. Автоматическое предоставление льгот

74. Значительная часть респондентов, участвовавших во всемирном обследовании, указала, что автоматическое предоставление льгот является важнейшим способом решения проблемы невостребованности льгот. Автоматическое предоставление льгот может осуществляться в разных формах, начиная с самых передовых, следуя которым государственные органы управления определяют, кто имеет право на конкретное пособие, и предоставляют такое пособие автоматически, при этом человеку не нужно подавать заявление, и кончая менее привлекательными вариантами, согласно которым право на участие в одной программе автоматически позволяет получить другую, связанную с ней льготу, или документация, представленная по одной программе, используется в обоснование заявления по другой программе¹⁰⁷.

75. Автоматическое предоставление льгот может упростить потенциальным льготникам прохождение административных процедур и повысить востребованность льгот¹⁰⁸. Однако автоматическое предоставление льгот сопряжено для наиболее изолированных и уязвимых групп населения также с рядом рисков. В частности, механизмы, призванные обеспечить автоматическое предоставление льгот по линии социальной защиты, как правило, опираются на имеющиеся административные данные, предусматривают автоматическое выделение пособия или автоматическое определение лиц, имеющих право на получение пособия, исходя из того, что льготник включен в определенный реестр. Эти цели заслуживают высокой оценки: они призваны упростить обращение с заявлениями и предоставление выплат, а также добиться, чтобы органы управления не требовали от потенциальных льготников документов, которые уже имеются в распоряжении другой части органов управления. Однако те, кто не имеет официальной регистрации из-за своего административного положения, не может воспользоваться преимуществами автоматического предоставления льгот, что создает парадоксальную ситуацию, когда наиболее уязвимые группы населения — не имеющие свидетельства о рождении лица, не имеющие документов мигранты, не имеющие постоянного адреса лица или работники неофициального сектора экономики и т. д. — чаще всего рискуют оказаться неучтенными¹⁰⁹. Кроме того, как указывалось выше, нищета это постоянно меняющееся состояние, и административные реестры не всегда могут содержать абсолютно свежую информацию, отражающую те или иные события жизни, ставшие

¹⁰⁶ Michael Fuchs and others, “Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria”, *Social Policy and Administration*, vol. 54, No. 5 (September 2020), p. 2.

¹⁰⁷ См. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (Belgium), “Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l’État fédéral” (March 2013).

¹⁰⁸ В Финляндии востребованность пособия по уходу за ребенком на дому увеличилась на 35 %, после того как была введена процедура подачи единого обращения с просьбой о выплате пособий по линии социальной помощи. Tomer Blumkin, Tuomas Kosonen and Kaisa Kotokorpi, “Complexity and benefit take-up: empirical evidence from the Finnish homecare allowance”, (2018), p. 10.

¹⁰⁹ См. Valérie Eloy, “L’automatisation des droits sociaux: une solution périlleuse pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux,” *Revue Droits Fondamentaux et Pauvreté* No. 3 (July 2021).

причиной обнищания. Поэтому автоматическое предоставление льгот желательно при условии, если предпринимаются конкретные шаги, не допускающие, чтобы оно сопровождалось таким исключением, и позволяющие кандидатам показать, что они имеют право на льготы, иными средствами, помимо их занесения в некие банки данных.

76. Несмотря на то, что перевод системы социального обеспечения в цифровую форму часто представляется как необходимый шаг для упрощения административных процедур, что, повторюсь, несомненно является желательным в принципе, это чревато собственными проблемами. В 2010 году Соединенное Королевство заменило шесть разных программ единой программой — универсальным кредитом, изначально упорядочив порядок подачи заявлений как для кандидатов на получение льгот, так и для администрации. Вместе с тем функционирование системы «в цифровой форме по умолчанию», которая предполагает, что кандидаты на получение льгот будут обращаться за пособиями через Интернет, оказалось серьезным препятствием для их получения¹¹⁰, поскольку около 25 процентов людей вообще не в состоянии разместить обращение через Интернет, главным образом потому, что им трудно пользоваться компьютером или получить доступ к нему¹¹¹. Наименее обеспеченные слои населения также чаще всего не имеют надежного подключения к Интернету на дому, не могут позволить себе такое подключение, у них нет навыков обращения с цифровой средой или уверенности в себе и им трудно общаться с органами власти через Интернет. Кроме того, опора системы на развитую инфраструктуру данных и доступ к данным о доходах в режиме реального времени приводят к тому, что людям трудно оценить уровень пособий, на получение которых они могут рассчитывать, или понять, имеют ли они, вообще, на них право¹¹².

77. Таким образом, перевод процедуры получения льгот по линии социальной защиты в цифровую форму углубляет цифровую пропасть и может поставить уязвимые группы населения в более, а не менее неопределенное положение¹¹³. Это также может отбивать у людей желание подавать заявления из-за того, что в основу онлайн-процедур заложены алгоритмы, нацеленные на выявление мошенничества и даже не связанные с обращением за получением самой льготы¹¹⁴. Например, в Иордании в рамках проекта Всемирного банка «срочные денежные переводы» было внедрено программное обеспечение, позволяющее многочисленным государственным органам обмениваться данными о бенефициарах, что ставит под удар работников неофициального сектора экономики, не имеющих постоянного статуса, или просителей убежища, согласно закону не имеющих права заниматься определенными видами труда¹¹⁵. Таким образом, «контроль за уровнем благосостояния», как известно, может удерживать людей от обращения за пособиями, на получение которых они в ином случае имели бы право.

С. Отслеживание случаев не востребоваемости льгот

78. Отслеживание случаев не востребоваемости в разбивке по видам льгот и выяснение причин, по которым те остаются не использованными, имеет решающее значение. Необходимо провести углубленные исследования на национальном уровне, с тем чтобы понять, что мешает потенциальным льготникам, в частности наиболее уязвимым и маргинализированным из них, получить доступ к социальной защите. Уровень не востребоваемости льгот должен стать ключевым показателем при оценке эффективности мер социальной защиты. В определенной мере в Соединенном Королевстве это уже делается: Министерство труда и пенсий ежегодно готовит оценки не востребоваемости некоторых привязанных к размеру дохода пособий, хотя на

¹¹⁰ A/HRC/41/39/Add.1, пп. 59–66.

¹¹¹ См. Department of Work and Pensions, *Universal Credit Full Service Survey* (June 2018).

¹¹² Ben Baumberg and others, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic”, p. 11.

¹¹³ См. материалы, представленные организацией «АксессНау».

¹¹⁴ См. материалы, представленные организацией «Прайвеси Интернешнл».

¹¹⁵ Там же.

универсальный кредит это пока не распространяется¹¹⁶. В Лионе в январе 2022 года муниципалитет в сотрудничестве с Обсерваторией по вопросам не востребованности прав и услуг ввел в оборот показатель, дающий представление о масштабах не востребованности льгот и позволяющий государственным органам понять, что делать дальше¹¹⁷. Первым шагом к решению этой проблемы является сбор данных о масштабах не востребованности льгот.

VI. Выводы и рекомендации

79. Не востребованность льгот и правовое отчуждение от социальной защиты должны быть признаны международным сообществом как проблемы, нуждающиеся в немедленном решении. Нет никаких оправданий для лишения лиц, не имеющих официального удостоверения личности или гражданства, домохозяйств, информация о которых по ошибке не попала в социальные реестры, или работников неофициального сектора экономики возможности участвовать в программах социальной защиты, призванных улучшить их жизнь. Забвение этих групп является результатом серьезнейших концептуальных ошибок, допущенных при разработке систем социальной защиты, т. е. необдуманного применения права на социальное обеспечение, закрепленного международно-правовыми нормами.

80. В целях экономии средств системы социальной защиты все чаще ориентируются на предотвращение мошенничества, что приводит к возникновению сложных препятствий и формированию менталитета, позволяющего социальным работникам считать себя хранителями, а не помощниками, что усложняет ситуацию и углубляет недоверие к получателям льгот. В результате этого те, кто больше всего нуждается в поддержке, могут в конечном счете впасть в уныние или оказаться несправедливо забытыми. Таким образом, не востребованность льгот — это не просто административный или технический вопрос, это политический вопрос, для решения которого требуется проявить политическую волю.

81. Одним из приоритетов в борьбе с нищетой и социальной изоляцией должно стать решение проблемы не востребованности льгот. Правительствам следует стремиться к сокращению не востребованности льгот с той же решимостью, с какой они призывали людей к вакцинации от COVID-19. На первый план выходят четыре приоритета:

a) отправной точкой должно стать придание социальной защите характера права человека, а не услуги, оказываемой милосердными правительствами. Это новое определение могло бы помочь пересмотреть взаимоотношения между теми, кто предоставляет услуги, и теми, для кого они предназначены; сделать более строгой подотчетность первых и расширить права и возможности последних, тем самым сокращая риск коррупции и дискриминации, сводя к минимуму элемент стыда или стигматизации заявителей и обеспечивая незатратный доступ к эффективным и независимым механизмам обжалования решений в случае отказа в предоставлении льгот;

b) предоставление целевой информации о льготах по линии социальной защиты и критериях их получения имеет ключевое значение для их востребованности на практике. Развертывание эффективных информационно-пропагандистских кампаний, активный контакт с потенциальными льготниками и уделение внимания наиболее уязвимым группам населения в четкой и всеобъемлющей форме — это первый шаг на пути к сокращению масштабов не востребованности льгот со стороны бедных домашних хозяйств. Информацию следует предоставлять, используя широкий диапазон средств

¹¹⁶ См. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/income-related-benefits-estimates-of-take-up--2>.

¹¹⁷ City of Lyon, “Lancement du baromètre de non-recours aux droits”, 26, November 2021.

(включая телевидение, радио, мегафоны, брошюры и текстовые сообщения) и большее число языков. Работники социальных служб должны пройти надлежащую подготовку по информированию потенциальных льготников об их правах;

c) автоматическое предоставление льгот является перспективным методом сокращения их не востребованности при условии, что органам управления известно о рисках и они обеспечат, чтобы более традиционные и доступные каналы обращения за получением пособий и льгот были открыты для групп населения, которые в противном случае могут столкнуться с социальной изоляцией. Такая стратегия также требует расширения возможностей органов управления, в частности применительно к созданию и обновлению социальных реестров;

d) участие живущих в нищете людей в разработке, осуществлении и мониторинге программ социальной защиты обеспечит надлежащее выявление и устранение препятствий, с которыми они сталкиваются при обращении за социальной защитой. Респонденты, участвовавшие во всемирном обследовании, настаивали на том, что взаимодействие с живущими в нищете людьми является одним из наиболее многообещающих способов сокращения масштабов не востребованности льгот. При переходе от обеспечения прав на бумаге к обеспечению прав на практике мир не может позволить себе роскошь игнорировать жизненный опыт людей, живущих в нищете.
