



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
31 March 2010
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Четырнадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете Магдалены Сепульведы Кармоны*

* Представлен с опозданием.

Резюме

В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 8/11, независимый эксперт уделяет основное внимание ненакопительным или так называемым социальным пенсиям. Социальные пенсии представляют собой денежные пособия, получаемые лицами по достижении определенного возраста, в случае которых предварительные обязательные взносы со стороны получателей, работодателей и государства не требуются. Социальные пенсии являются важным аспектом системы социального обеспечения. Государства обязаны постепенно обеспечивать всем жителям страны право на социальное обеспечение и право на соответствующий уровень жизни. Эти права закреплены во Всеобщей декларации прав человека и некоторых международных договорах по правам человека и конвенциях Международной организации труда. Учитывая уязвимость лиц пожилого возраста, государства должны принимать соответствующие меры в целях создания механизмов социального обеспечения, которые предусматривали бы выплату пособий всем лицам пожилого возраста без какой бы то ни было дискриминации и обеспечивали равные права для мужчин и женщин. Сегодня большая часть населения работает вне формального сектора занятости. К тому же, традиционные неформальные системы поддержки пожилых людей изменяются под давлением таких факторов, как увеличение продолжительности жизни, широкое распространение нищеты, воздействие ВИЧ/СПИДа и миграция. Накопительные схемы пенсий, (например, формируемых за счет взносов работника и предпринимателя) охватывают не всех лиц пожилого возраста. По этой причине государства должны признать, что социальные пенсии являются исключительно важным элементом постепенной реализации права на социальное обеспечение для лиц пожилого возраста. Ненакопительные пенсии могут позволить значительно снизить масштабы нищеты среди лиц преклонного возраста, в особенности среди женщин, продолжительность жизни которых больше и которые с меньшей долей вероятности могут пользоваться различными накопительными системами. В настоящем докладе содержатся рекомендации по вопросу о том, как сделать так, чтобы ненакопительные пенсии соответствовали основным нормам прав человека. В нем также рассматривается роль международной помощи и сотрудничества в области социального обеспечения.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–7	4
II. Нищета и преклонный возраст	8–25	5
A. Старение и его влияние на социальную политику	8–12	5
B. Факторы, определяющие нищету среди пожилых людей	13–18	6
C. Нищета среди пожилых женщин	19–21	8
D. Нищета среди людей преклонного возраста и миграция	22–23	8
E. Нищета среди людей преклонного возраста и ВИЧ/СПИД	24–25	9
III. Социальная защита и старость	26–36	9
IV. Система прав человека	37–50	12
A. Право на социальное обеспечение в правах человека и трудовых нормах	41–46	13
B. Обязательства в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах	47–50	14
V. Расширение социального обеспечения в преклонном возрасте в контексте системы прав человека	51–97	15
A. Признание права на социальное обеспечение, в том числе права на накопительные пенсии	53–57	15
B. Обеспечение справедливого доступа к системе социального обеспечения и уделение особого внимания уязвимым и находящимся в неблагоприятном положении группам населения ...	58–71	16
C. Обеспечение доступности	72–75	19
D. Обеспечение прозрачности и доступа к информации	76–78	20
E. Обеспечение подотчетности	79–82	20
F. Соблюдение принципа участия	83–86	21
G. Обеспечение соответствия пособий	87–89	22
H. Обеспечение доступа к медицинским услугам	90–94	23
I. Обеспечение гендерного равенства	95–97	24
VI. Роль международной помощи и сотрудничества	98–103	24
VII. Выводы и рекомендации	104–116	26

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен независимым экспертом по вопросу о правах человека и крайней нищете Магдаленой Сепульведой Кармоной в соответствии с резолюцией 8/11 Совета по правам человека. Доклад отражает работу эксперта по анализу соответствия отдельных стратегий сокращения масштабов нищеты – в особенности тех, которые связаны с вопросами социальной защиты, – нормам в области прав человека.

2. После представления Совету по правам человека своего предыдущего ежегодного доклада (A/HRC/11/9), в котором особый акцент был сделан на правозащитный подход к программам денежных трансфертов, независимый эксперт представила Генеральной Ассамблее очередной доклад (A/64/279), в котором она проанализировала воздействие глобального финансового кризиса на ситуацию в области прав человека людей, проживающих в крайней нищете. В докладе подчеркивалась неотложная необходимость учреждения и укрепления надежных систем социальной защиты с целью ослабить воздействие кризиса.

3. Независимый эксперт посетила Замбию (август 2009 года) и Бангладеш (декабрь 2009 года). В обеих странах она всесторонне оценила существующие программы социальной защиты, в том числе программы денежных трансфертов. В сентябре 2009 года она приняла участие в социальном форуме Совета по правам человека, где она обсудила роль систем социальной защиты. Во время отчетного периода эксперт также приняла участие в целом ряде мероприятий и провела рабочие встречи с представителями правительств, учреждений Организации Объединенных Наций, донорских организаций, академических учреждений, НПО, а также с представителями групп населения, проживающих в нищете. В соответствии с резолюцией 12/19 (октябрь 2009 года) Совета по правам человека, она также готовит доклад о ходе работы, в котором рассматриваются способы улучшения проекта руководящих принципов в области крайней нищеты и прав человека, который должен быть представлен на пятнадцатой сессии Совета по правам человека.

4. Настоящий доклад посвящен роли ненакопительных или социальных пенсий¹, которую они играют в сокращении масштабов крайней нищеты и содействии реализации прав человека пожилых людей. В нем также анализируется возможность включения компонента прав человека в разработку, осуществление и мониторинг этих инициатив. Социальные пенсии состоят из денежных пособий, получаемых лицами по достижении определенного возраста, в случае которых предварительные обязательные взносы со стороны получателей, работодателей и государства не требуются.

5. Для того чтобы собрать информацию для подготовки настоящего доклада независимый эксперт разослала правительствам вопросники с просьбой внести в них информацию о социальных пенсиях для пожилых людей. Вопросник включал следующие вопросы: (i) правовые и институциональные системы, (ii) схемы затрат и их покрытие, (iii) методы осуществления, (iv) механизмы мониторинга и процедуры рассмотрения жалоб, (v) исследования и оценки. По со-

¹ В докладе используются два взаимозаменяемых выражения.

стоянию на 10 марта 2010 года на вопросник ответили 45 стран²; все представленные ответы можно найти на вебстранице данного мандата³.

6. В докладе также используются данные обзора существующей литературы на тему нищеты среди пожилых людей и результаты совещания экспертов, проведенного 8-9 февраля 2010 года независимым экспертом и организованного Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека при поддержке организаций "ХелпЭйдж Интернэшнл" и "Фридрих Эберт Штифунг". На этом совещании присутствовали 25 экспертов, представлявших правительства, НПО, учреждения ООН и академические учреждения, которые содействовали проведению независимой экспертной оценки системы социальных пенсий.

7. Независимый эксперт хотела бы выразить признательность всем государствам, которые предоставили информацию, а также экспертам и НПО, которые поддержали этот процесс и оказали помощь в подготовке настоящего доклада. В своих будущих докладах по итогам посещения стран она продолжит рассматривать тему старости и нищеты.

II. Нищета и преклонный возраст

A. Старение и его влияние на социальную политику

8. В настоящее время существует неотложная необходимость понять последствия увеличения продолжительности жизни во всем мире. Согласно прогнозам, в период с 2009 по 2050 год численность населения старше 60 лет возрастет с 737 миллионов до 2 миллиардов человек⁴. Самым быстро растущим среди всех групп населения является группа населения старше 80 лет. Кроме того, с возрастом численность пожилых женщин все больше и больше превосходит численность пожилых мужчин.

9. В развивающихся странах доля пожилых людей растет быстрее. К 2025 году в Юго-Восточной Азии доля пожилых людей возрастет на 10%, а к 2050 году - на 19%. Согласно прогнозам, в Южной Азии численность пожилого населения в период 2000-2050 годов возрастет на 350 млн. человек. Этот прирост пожилого населения в пять раз больше прироста в 66 миллионов человек, наблюдавшегося в период 1950-2000 годов. Если в период 1950-2000 годов прирост пожилых людей составил менее 7% от общего прироста населения, то в период 2000-2025 годов и 2025-2050 годов он составит соответственно 20% и 62%⁵. В Африке темпы роста численности пожилого населения несколько ни-

² Австралия, Албания, Алжир, Аргентина, Армения, Беларусь, Бразилия, бывшая югославская Республика Македония, Венесуэла (Боливарианская Республика), Восточный Тимор, Германия, Греция, Грузия, Доминиканская Республика, Замбия, Ирак, Испания, Казахстан, Канада, Катар, Кипр, Коста-Рика, Люксембург, Мали, Мексика, Молдова, Монако, Непал, Оман, Республика Корея, Румыния, Сербия, Сингапур, Сирия, Словацкая Республика, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Черногория, Швейцария, Эстония, Южная Африка, Япония.

³ <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/index.htm>.

⁴ См. A/64/127, пункт 3.

⁵ Ghazy Mujahid and K.A.P. Siddhisena, "Demographic Prognosis for South East Asia – A future of rapid ageing", Papers in Population Ageing, No. 6 (Bangkok, United Nations Populations Fund (UNFPA), 2009), p. 9.

же, тем не менее, согласно прогнозам, численность населения старше 60 лет в этом регионе должна увеличиться в четыре раза: с 47,9 миллиона в 2005 году до 206,8 миллиона в 2050 году⁶. К 2050 году в Латинской Америке и Карибском бассейне около 24% населения будет старше 60 лет, причем самый быстрый рост будет наблюдаться среди «самых старших из пожилых» – тех, кому 80 лет или за 80. К 2050 году людей старше 60 лет будет больше, чем людей, не достигших 15-летнего возраста⁷.

10. Включение проблематики старения населения в процесс принятия политических решений – это не просто вопрос финансирования политики социального обеспечения. Это вопрос изменения подхода к отношениям между поколениями и ролями различных возрастных групп. Государствам не следует уповать на традиционный подход, в соответствии с которым семьи будут заботиться о пожилых людях, ставших зависимыми, особенно в связи с тем, что традиционные системы ухода на базе семьи подвергаются все более сильному давлению, обусловленному, среди прочего, миграцией и урбанизацией. Государства находятся в долгу перед пожилыми людьми, который не должен сводиться лишь к вопросу доступности.

11. Международное сообщество взяло на себя обязательства решить проблемы, связанные со старением, в трех документах: Венский международный план действий по проблемам старения (1982 год), Принципы Организации Объединенных Наций в отношении пожилых лиц (1991 год) и Мадридский международный план действий по проблемам старения (2002 год). Эти документы дополняют существующие права человека и нормы в области труда, которые устанавливают имеющие юридическую силу обязательства, налагаемые на государства.

12. Основные цели Мадридского международного плана действий по проблемам старения включают полное осуществление экономических, социальных и культурных прав, а также гражданских и политических прав пожилых людей и искоренение всех форм насилия и дискриминации в отношении пожилых людей, достижение гендерного равенства для пожилых людей, в том числе путем искоренения гендерной дискриминации, а также обеспечение качественной медицинской помощи, поддержки и социальной защиты пожилых людей. Этот План действий сочетает в себе декларацию политической воли и практические действия, рекомендованные государствам. С учетом их специфики и уровня проработки они представляют собой жизненно важные инструменты, ориентирующие государства в вопросах соблюдения взятых ими на себя политических и правовых обязательств.

В. Факторы, определяющие нищету среди пожилых людей

13. Оценка уровня нищеты среди пожилых людей – мероприятие сложное в связи с наличием ряда факторов, которые являются причиной недооценки уровня нищеты среди пожилых людей в ходе обследования домашних хозяйств⁸. Например, до сих пор непонятна динамика зависимости от разных членов семьи. Дезагрегированных данных по этому вопросу недостаточно, что не дает

⁶ *Regional Dimensions of the Ageing Situation* (United Nations publication, Sales No. 08.IV.1), p. 25.

⁷ Ibid., p. 27.

⁸ Robert Holzmann, David A. Robalino and Noriyuki Takayama (Eds.), *Closing the Coverage Gap* (Washington, D.C., World Bank, 2009), p. 41

возможности выяснить, как распределяется доход в рамках домашнего хозяйства и каково конкретное положение пожилых людей в семье. Система мер по сокращению масштабов нищеты среди пожилых людей, которая строится на семейных доходах, не учитывает тот факт, что во многих семьях, члены которых принадлежат к нескольким поколениям, распределение ресурсов в пользу детей и членов семьи трудоспособного возраста производится непропорционально.

14. Трудности в оценке масштабов нищеты среди пожилых людей особенно проблематичны с точки зрения прав человека. Они не позволяют точно определить характерные особенности нищеты среди пожилых людей, что с большей долей вероятности приводит к принятию политических решений, не учитывающих и, возможно, исключаящих факт проживания пожилых людей в условиях крайней нищеты.

15. Хотя увеличение продолжительности жизни – это явление мирового масштаба, все же пожилое население ни в коем случае нельзя охарактеризовать как однородное, поскольку факторы риска нищеты разнообразны и варьируются в зависимости от страны и личной ситуации. Основные факторы включают: отсутствие доступа к стабильному доходу, работе и медицинской помощи, снижение физических и умственных способностей и зависимость от семьи.

16. По мере старения людей работодатели, как правило, постепенно вытесняют их из формального и неформального рынка труда, на котором приоритет отдается более молодым рабочим кадрам. В то же время, они зачастую не охватываются системами социального обеспечения (этот вопрос рассматривается ниже). Не имея доступа к рабочим местам или источникам дохода, самые немощные слои населения, для того чтобы выжить, попадают, как правило, в зависимость от других групп населения или вынуждены искать менее надежные источники дохода (зачастую занимаясь попрошайничеством или устраиваясь на неквалифицированную работу). Исследования показывают, что пожилые люди, которые сумели попасть и закрепиться на рынке труда, занимают менее привлекательные рабочие места и получают меньшую зарплату, нежели их коллеги молодого и среднего возраста⁹.

17. По мере старения люди становятся более болезненными, а их потребности в медицинской помощи возрастают. Эти потребности связаны с расходами, которые пожилые люди зачастую не могут полностью покрыть. Например, когда медицинские услуги являются платными для их пользователей, пожилые люди, у которых нет надежного дохода, могут лишиться доступа к подобным услугам. В таком контексте многие пожилые люди могут попасть в порочный круг, когда плохое здоровье приводит к нищете, а нищета приводит к ухудшению здоровья.

18. Семьи с детьми, во главе которых стоят пожилые люди, и семьи, состоящие только из пожилых людей, в особенности одинокие женщины, как правило, более подвержены нищете. Распространенность нищеты особенно высока в странах, в которых прослеживаются тенденции к масштабной миграции, и в странах, подверженных пандемии ВИЧ/СПИДа. Одинокие пожилые люди, как правило, беднее всех остальных как в развитых, так и в развивающихся странах¹⁰.

⁹ Leonardo Gasparini, Javier Alejo et al., “Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean”, Background paper for the World Economic and Social Survey, 2007: The World Ageing Situation.

¹⁰ *Closing the Coverage Gap*, p. 45–46.

С. Нищета среди пожилых женщин

19. Пожилые женщины находятся в несоразмерно менее выгодном положении: они изолированы в силу их возраста и, как правило, беднее мужчин. По причине гендерной дискриминации, которой они подвергаются на протяжении всей своей жизни, женщины зачастую попадают в такое положение, когда у них оказывается меньше накопленных материальных благ по сравнению с мужчинами. Культурная практика раннего брака и большая ожидаемая продолжительность жизни на мировом уровне, чем у мужчин¹¹, приводит к ситуации, в которой женщины с большей вероятностью станут вдовами, нежели мужчины – вдовцами, а став вдовами, пожилые женщины подвергаются еще большему риску обнищания. Во многих странах женщины имеют ограниченный доступ к земле и другим средствам. Например, в Индии 60% пожилых женщин (по сравнению с 30% пожилых мужчин) не имеют никаких материальных ценностей, зарегистрированных на их имя, при этом исследования показывают, что немногие вдовы могут рассчитывать на поддержку семьи или общины¹². В городских районах Китая масштабы нищеты в три-четыре раза выше среди пожилых женщин, нежели среди пожилых мужчин¹³.

20. Большинство пожилых женщин не охвачены формальными системами социального обеспечения и медицинского страхования, так как они связаны с оплачиваемой занятостью в формальном секторе. В развивающихся странах подавляющее большинство женщин на протяжении всей своей жизни работают в неформальном секторе или выполняют неоплачиваемую работу. В развитых странах женщины также с большей вероятностью, нежели мужчины, могут обнищать в пожилом возрасте. В среднем в странах Европейского союза риск обнищания пожилых женщин составляет 22% против 16% в случае пожилых мужчин¹⁴. Они с меньшей долей вероятности получают большие накопительные пенсии, поскольку они с большей долей вероятности прекратят работать в какой-то момент своей жизни, чтобы взять на себя заботы по воспитанию детей, и скорее всего будут получать меньшую зарплату за свою работу по сравнению с мужчинами.

21. Пожилые женщины не только с большей долей вероятности будут беднее мужчин – на них скорее всего также ляжет ответственность по уходу за другими членами семьи, в особенности за внуками. В некоторых странах распространена практика обвинения пожилых женщин в колдовстве, что свидетельствует о таком характере дискриминации, который не может не тревожить.

Д. Нищета среди людей преклонного возраста и миграция

22. Во многих странах мира широко распространенная миграция в города представителей более молодых поколений опровергает идею о том, что экономически активное поколение будут поддерживать своих престарелых родителей.

¹¹ Women Ageing and Health: A Framework for Action, Focus on Gender (Geneva, WHO, 2007), p. 3.

¹² *Closing the Coverage Gap*, p. 51; see also United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Report of the Public Conference on Ageing Development and Social Protection, 2002, pp. 13–14.

¹³ UNFPA, *Demographic Change in China: Ageing of the World's Largest Population*, Papers in Population Ageing, No. 4 (UNFPA, 2007), p. 20.

¹⁴ Ashgar Zaidi, "Poverty Risks for Older People in EU Countries – An Update" (European Centre for Social Welfare Policy and Research Policy Brief, Vienna, 2010), p. 8.

лей. В сельских районах многих азиатских стран миграция в города приводит к значительному снижению показателя совместного проживания пожилых людей вместе со своими более молодыми членами семьи. Аналогичное явление документально зафиксировано в африканских странах¹⁵. Ситуация, когда пожилым людям приходится полагаться на поддержку своих детей, уехавших из своего дома в пределах страны или за ее пределы, зачастую сопряжена для них с определенным риском. Финансовая поддержка, обеспечиваемая детьми, во многих случаях нерегулярная и ненадежная, даже в том случае, когда пожилых людей просят взять на себя заботу за внуками.

23. Мигранты также могут подвергаться риску потери своих доходов в преклонном возрасте. Хотя люди, уехавшие в зрелом возрасте в поисках работы, в период своей занятости могли производить отчисления в пенсионные системы, все же после выхода на пенсию и возвращения в свои родные страны они уже вряд ли смогут воспользоваться преимуществами своих прежних отчислений.

Е. Нищета среди людей преклонного возраста и ВИЧ/СПИД

24. Эпидемия ВИЧ/СПИДа воздействует на пожилых людей двумя способами. Во-первых, обычно от этого заболевания умирают люди среднего возраста, поэтому вероятность того, что пожилые люди останутся без ухода и поддержки своих детей, более высокая. Во-вторых, они также могут стать теми самыми людьми, которые будут осуществлять основной уход за осиротевшими внуками.

25. В странах, расположенных к югу от Сахары, проживает 26 из 40 миллионов всех людей в мире, инфицированных ВИЧ/СПИДом, поэтому в данном регионе и наибольшее число семей с разрывом в целое поколение. В Намибии, Южной Африке и Зимбабве 60% сирот, родители которых умерли от СПИДа, живут со своими бабушками и дедушками¹⁶.

III. Социальная защита и старость

26. Как это было подробно изложено в прошлом докладе эксперта¹⁷, социальная защита определяется как система, охватывающая широкий ряд стратегий, направленных на устранение рисков и уязвимости отдельных лиц и групп населения, независимо от того, способны они работать или нет. Она имеет целью помочь им справиться с нищетой и преодолеть ее, особенно в тех случаях, когда она обусловлена обстоятельствами, которые они не могут контролировать. Системы социальной защиты, как правило, строятся вокруг трех важных задач по искоренению нищеты: (i) содействие восстановлению после кризисных ситуаций, которые привели людей к нищете, (ii) расширение возможностей хронически малоимущих лиц вырваться из нищеты и (iii) поддержка наименее активных малоимущих лиц (например, пожилых, нетрудоспособных лиц и детей) с целью предотвратить «унаследование» нищеты следующим поколением. Основными учреждениями, обеспечивающими социальную защиту, являются государственные организации, однако свой вклад в решение этой задачи зачастую вносят также организации гражданского общества и частный сектор.

¹⁵ *Regional Dimensions of the Ageing Situation*, p. 22.

¹⁶ *Ibid.*, p. 24.

¹⁷ См. A/HRC/11/9 и A/64/279.

27. Системы социальной защиты могут содействовать осуществлению всего комплекса прав. В международных инструментах в области прав человека термин «социальная защита» обычно не используется¹⁸. Вместо этого они устанавливают право каждого на «социальное обеспечение, включая социальное страхование». Помимо реализации права на социальное обеспечение, обязанность государства создавать системы социальной защиты вытекает из права на достаточный жизненный уровень и целого ряда связанных с ним экономических и социальных прав, закрепленных в нескольких юридически обязательных договорах по правам человека.

28. Социальную защиту можно разделить на два сегмента: социальное страхование и социальную помощь. Социальное страхование означает системы накопительного страхования, обеспечивающие предварительно определенную поддержку своих членов в непредвиденных ситуациях, например, в случае получения увечий, болезни, нетрудоспособности и по возрасту. Социальная помощь охватывает все инициативы, предусматривающие предоставление людям, проживающим в нищете, помощи в денежной и натуральной форме. Они зачастую финансируются за счет общих налоговых поступлений или за счет внешней помощи. Социальные пенсии состоят из денежных пособий, получаемых упомянутыми лицами определенного возраста, в случае которых обязательные взносы не требуются; они как раз и являются основными составляющими социального обеспечения. Накопительные и ненакопительные схемы следует рассматривать в качестве дополнительных и взаимодополняющих аспектов социальной защиты.

29. Обычно государства пользуются системами накопительных пенсий в целях обеспечения всеобщего охвата после надлежащего расширения формального сектора. Сегодня, когда в неформальном секторе занято огромное число работников, этот подход следует пересмотреть. Накопительные системы привели к тому, что на момент достижения преклонного возраста большая часть населения осталась незащищенной. Проведенные оценки показывают, что на сегодняшний день пенсиями охвачено менее 20% пожилых людей и что в настоящее время вносят взносы или приобретают права на пенсию только 25% трудовых ресурсов¹⁹.

30. Этот пробел в охвате особенно отрицательно сказывается на населении, проживающем в крайней нищете. В странах с более низким ВВП на душу населения и среди тех стран, где уровень грамотности наиболее низкий, уровень охвата населения существующими накопительными системами социального обеспечения также самый низкий. Накопительные системы охватывают 85% трудовых ресурсов почти во всех государствах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)²⁰, однако в некоторых африканских странах, расположенных к югу от Сахары, охват трудовых ресурсов может составлять всего лишь 5%²¹. Даже в странах Латинской Америки со средним уровнем дохода, где были учреждены системы социального обеспечения, охватывающие зна-

¹⁸ Исключением является Конвенция о правах инвалидов, которая определяет право на социальную защиту (статья 28).

¹⁹ *Closing the Coverage Gap*, p. 23.

²⁰ Armando Barrientos, "New strategies for old-age income security in low income countries" (International Social Security Association, 2008), p. 4.

²¹ *Closing the Coverage Gap*, p. 31.

чительную часть населения, в последние десятилетия уровень охвата после либерализации рынка труда снизился²².

31. Даже в развитых странах накопительные системы зачастую не способны защитить пожилых людей: в частых случаях денежные пособия слишком малы, чтобы покрыть расходы на жизнь. Кроме того, законодательство, устанавливающее возраст обязательного выхода на пенсию, может исключить возможность дополнительного источника дохода для пожилых людей.

32. При отсутствии накопительной системы социального обеспечения главную роль в устранении существующего пробела в области социальной защиты играет социальная помощь и, в особенности, обеспечение социальных пенсий для пожилых людей. Исследования, проведенные в странах, учредивших ненакопительные схемы, показывают их позитивное влияние на показатели нищеты. В государствах-членах ОЭСР страны с нормальным охватом населения системами формального страхования и самым большим опытом работы в области инвестирования средств в этот тип пенсий, масштабы нищеты – в случае отсутствия ненакопительных систем – были бы значительно больше. Это также справедливо для стран со средним уровнем доходов, которые вкладывали средства в систему социальных пенсий в течение последних десятилетий²³.

33. Социальные пенсии также важны для устранения конкретных факторов уязвимости женщин. Накопительные системы, как правило, усиливают гендерное неравенство: во многих странах охват этими пенсиями пожилых мужчин вдвое больше охвата пожилых женщин²⁴. Даже в странах, обеспечивающих более полную защиту за счет накопительных систем, пожилые женщины с большей долей вероятности получают меньшую пенсию в результате меньшего размера взносов (см. раздел II С).

34. Выгоды, обусловленные социальными пенсиями, могут выходить за рамки помощи, оказываемой их непосредственным получателям, – они могут также содействовать улучшению жизни членов семьи пожилых людей, а также детей, которых они воспитывают. Например, в странах, затронутых СПИДом, где пожилые люди являются основными опекунами детей, осиротевших в результате смерти их родителей от СПИДа, социальные пенсии могут позитивно влиять на благополучие ребенка. Исследование, проведенное в Южной Африке, показало, что дети, живущие под опекой пенсионеров, в среднем на пять сантиметров выше своих сверстников, и что выплата таких пенсий позволила увеличить показатель посещаемости школы среди группы населения, составляющей самый "бедный" процентиль, на 8%²⁵.

35. Правительства должны развеивать миф о том, что социальные пенсии являются бременем для экономики, а пожилые люди, как сложившийся стереотип, – бременем для развития. На самом деле, системы социальной защиты в критические периоды могут действовать как экономические стабилизаторы и положительно отражаться на местной экономике. Например, исследования показывают, что в сельских районах система пенсионного обеспечения пожилых людей оказывает общее позитивное влияние на защиту бедных сельских общин,

²² См. "New strategies for old-age income security in low income countries", p. 2.

²³ *Closing the Coverage Gap*, pp. 46–47.

²⁴ Ibid., p. 36.

²⁵ См. Michael Samson et. al., "The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System", commissioned by the Economics and Finance Directorate, Ministry of Social Development of South Africa, 2004.

которые подвергается неблагоприятному воздействию земельной реформы, а также стимулирует местную экономическую деятельность²⁶.

36. Вместе с тем социальные пенсии следует рассматривать лишь как одну из составляющих более широкой системы социальной защиты, ориентированной на борьбу с многогранными аспектами нищеты. Акцент в работе на пожилых людей должен включать создание базовой ненакопительной системы пенсий в качестве одного из основных элементов всестороннего подхода, который включает меры по обеспечению доступа к основным услугам (в особенности к медицинским) и устранению дискриминации по признаку пола.

IV. Система прав человека

37. Договоры в области прав человека применяются ко всем членам общества, и в силу этого факта, совершенно очевидно, что пожилые люди могут в полной мере пользоваться всем комплексом закрепленных в них прав²⁷. В статье 25 Всемирной декларации прав человека говорится об особой уязвимости пожилых людей. Она гласит следующее: «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая ... медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам».

38. Некоторые договоры содержат конкретные ссылки на людей пожилого возраста. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин закрепляет «право на социальное обеспечение, в частности в случае ухода на пенсию, безработицы, болезни, инвалидности, по старости и в других случаях потери трудоспособности» (статья 11). При этом следует отдавать себе отчет в том, что запрет дискриминации, включенный в основные договоры по правам человека, не следует понимать как полностью исчерпывающий; поэтому даже если возраст в них не указывается конкретно в качестве фактора, запрещающего дискриминацию, его следует признавать по «другому статусу». Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и их семей особым образом определяет возраст как запрещенное основание для дискриминации.

39. В 1995 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял замечание общего порядка по правам пожилых лиц, в котором он подчеркнул, что государствам следует адаптировать свою социальную и экономическую политику в целях удовлетворения нужд пожилых групп населения и уделять пожилым людям больше внимания в рамках мониторинга соблюдения их прав человека и представления докладов. Это замечание общего порядка также пролило свет на взаимосвязь между Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Венским международным планом действий и Принципами Организации Объединенных Наций в отношении пожилых лиц, однозначно указывая, что имеющие и не имеющие юридическую силу обязательства связаны между собой.

²⁶ Armando Barrientos, "What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa", Chronic Poverty Research Centre Working Paper, No. 33 (2003), p. 3.

²⁷ Замечание общего порядка № 6, пункт 10.

40. В 2009 году Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин учредил рабочую группу с целью разработать общие рекомендации по правам пожилых женщин. В своих предварительных набросках рабочая группа объясняет, что воздействие гендерного неравенства, которому подвергается женщина на протяжении всей своей жизни, усиливается в пожилом возрасте и зачастую приводит к несправедливому распределению ресурсов, грубому обращению, злоупотреблениям, насилию по гендерному признаку и лишению доступа к основным услугам. Эта общая рекомендация явится важным инструментом в деле осуществления прав человека пожилых женщин и ликвидации дискриминации, с которой они сталкиваются на протяжении всей своей жизни²⁸.

А. Право на социальное обеспечение в правах человека и трудовых нормах

41. Право на социальное обеспечение прочно закреплено в международном праве прав человека и целом ряде договоров, содержащих конкретные указания на необходимость защиты лиц пожилого возраста посредством создания соответствующих систем социального обеспечения. В дополнение к статье 22 и 25 Всемирной декларации прав человека, оно предусмотрено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, статье 5 (е) (iv) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статье 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статье 26 Конвенции о правах ребенка и статье 27 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и их семей. В Конвенции о правах инвалидов упоминается право на социальную защиту (статья 28).

42. На региональном уровне существует целый ряд положений, признающих уязвимость пожилых людей и призывающих государства осуществлять конкретные меры, направленные на защиту пожилых людей. Они также подчеркивают право на социальное обеспечение.

43. Африканская хартия прав человека и народов гласит «Пожилые и нетрудоспособные лица имеют право на особые меры защиты в соответствии с их физическими или моральными нуждами» (статья 18). Протокол Африканской хартии прав человека и народов, касающийся права женщин в Африке (Мапутский протокол) признает особую уязвимость пожилых женщин и обязывает государства принимать ряд мер, «соизмеримых с их физическими, экономическими и социальными нуждами, а также с их доступом к рабочим местам и профессиональной подготовке», и «обеспечить право пожилых женщин на свободу от насилия, в том числе сексуального надругательства» (статья 22).

44. Пересмотренная Европейская социальная хартия признает «право пожилых людей на социальную защиту» (статья 23). В этой связи она призывает государства принимать и поощрять надлежащие меры, направленные на то, чтобы: (1) дать возможность пожилым лицам оставаться, насколько это возможно, полноценными членами общества, (2) дать возможность пожилым лицам свободно избирать стиль жизни и вести независимое существование в привычной для них обстановке, пока они желают и могут делать это, и (3) гарантировать пожилым лицам, живущим в домах для престарелых, соответствующую поддержку в условиях уважения неприкосновенности их личности и участия в решениях, касающихся условий жизни в домах для престарелых».

²⁸ См. CEDAW/C/2009/II/WP.1/R.

45. Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав признает что «каждый человек имеет право на особую защиту в пожилом возрасте» (статья 17). Он также призывает государства принимать необходимые меры с целью «воплотить это право в жизнь» прежде всего путем обеспечения пищевых продуктов и соответствующих медицинских услуг, осуществления рабочих программ, конкретно предназначенных для пожилых лиц, и учреждения социальных организаций, имеющих целью повышать качество жизни пожилых людей.

46. Некоторые конвенции и декларации Международной организации труда также признают право на социальное обеспечение, в том числе Декларация о целях и задачах Международной организации труда, требующая «расширения социального обеспечения с тем, чтобы обеспечить основной доход для всех нуждающихся в такой защите и полное медицинское обслуживание». Основные критерии установлены Конвенцией № 102 о минимальных нормах социального обеспечения и Конвенцией № 128 о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца. Конвенция № 102 устанавливает общепризнанные мировые стандарты для всех девяти направлений социального обеспечения: медицинское обслуживание, выплаты по болезни, пособие по безработице, пособие по старости, пособие в случае производственного травматизма, семейное пособие, пособие по беременности, пособие по инвалидности и пособие по случаю утери кормильца.

В. Обязательства в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах

47. В своем замечании общего порядка № 19 о праве на социальное обеспечение Комитет по экономическим, социальным и культурным правам разъясняет основные особенности этого права, а также содержание соответствующих обязательств государств. Он отмечает, что государства-участники обязаны постепенно обеспечивать право на социальное обеспечение для всех лиц на их территории, гарантируя конкретную защиту находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных лиц и групп²⁹.

48. Учитывая уязвимость пожилых людей, Комитет подчеркивает тот факт, что государства обязаны постепенно обеспечивать охват всего населения накопительными и не накопительными системами. С этой целью государства-участники должны разработать соответствующую национальную стратегию в целях полной реализации права на социальное обеспечение в пожилом возрасте и выделять соответствующие финансовые и другие ресурсы на национальном уровне.

49. В соответствии с Пактом государствам запрещено преднамеренно принимать ретроактивные меры, в том числе в отношении права на социальное обеспечение, если только не будет доказано, что они были приняты после самого тщательного изучения всех альтернатив и что они являются полностью оправданными применительно ко всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте³⁰. В случае необходимости, развивающимся странам следует налаживать ме-

²⁹ Замечание общего порядка № 19, пункт 31.

³⁰ Там же, пункт 42.

ждународное сотрудничество и изыскивать техническую поддержку в целях постепенной реализации права на социальное обеспечение³¹.

50. Комитет однозначно подчеркивает, что для обеспечения пенсий по старости государства не могут полагаться исключительно на накопительные системы, так как не все лица способны во всех случаях отложить достаточно средств для поддержания надлежащего уровня жизни. В этих целях государства должны создавать ненакопительные пенсионные системы³². По этой причине государства должны гарантировать в пределах имеющихся ресурсов ненакопительные пособия по старости, как минимум, для тех пожилых лиц, которые по достижении пенсионного возраста не обеспечены пенсией, выдаваемой по старости за счет страховых взносов.

V. Расширение социального обеспечения в преклонном возрасте в контексте системы прав человека

51. Создание или расширение систем социального обеспечения является не просто одним из политических вариантов или одним из средств сокращения масштабов нищеты. Во-первых и прежде всего, это обязанность государства, проистекающая непосредственно из норм и стандартов в области прав человека, в особенности права на социальное обеспечение и права на достаточный жизненный уровень.

52. Для того чтобы в полной мере содействовать реализации прав человека, система социальных пенсий и любая другая политика в этой области должна разрабатываться и осуществляться таким образом, чтобы это обеспечивало их соответствие другим принципам и обязательствам в области прав человека. В следующем разделе рассматриваются ключевые компоненты прав человека для схем социального обеспечения, которые соответствуют правозащитным нормам.

A. Признание права на социальное обеспечение, в том числе права на ненакопительные пенсии

53. В качестве обязательного компонента правозащитного подхода к социальным пенсиям право на социальное обеспечение должно быть включено в национальные правовые системы. Самый надежный опыт использования ненакопительной системы пенсий – это опыт, приобретенный в результате реализации инициатив на основе применения правовых инструментов, которые обеспечивают эффективность этих инициатив и предоставляют правообладателям возможность выступать в защиту своих прав. Испания, например, сообщила, что ее накопительные и ненакопительные системы регламентируются одними и теми же правовыми инструментами³³. Бразилия закрепила право на социальные пенсии в своей конституции; кроме того, один из ее законов предусматривает, что размер пенсий должен определяться в соответствии с национальной системой индексации³⁴.

³¹ Там же, пункт 52.

³² Там же, пункт 12 (с).

³³ Общий закон о социальном обеспечении № 1/1994.

³⁴ Конституция Бразилии, статья 203, пункт v.

54. За некоторым исключением, чрезмерное использование государствами накопительных систем зачастую приводит к тому, что ненакопительные системы строятся на недостаточной законодательной базе. В некоторых странах они реализуются на практике с помощью слабых институциональных и правовых механизмов, таких как президентские указы или простые руководства.

55. Отсутствие надежной законодательной и институциональной базы и долгосрочной стратегии может поставить под серьезную угрозу права человека пользователей этой программы. Хорошо сложившаяся законодательная база является важнейшим элементом защиты программы от политических манипуляций и гарантии долгосрочного участия государственных органов на всех этапах программы. Это также позволяет правообладателям знать, на какую сумму выплат они имеют право и каковы условия включения в программу и исключения из нее.

56. Для того, чтобы законодательные и институциональные системы соответствовали основным принципам прав человека, они должны уточнять критерии приемлемости, предусматривать механизмы обеспечения прозрачности и доступа к информации о программах, определять различные функции и обязательства всех участников осуществления программы (например, органов управления на национальном и местном уровне, международных организаций и организаций гражданского общества), а также вводить в действие доступные механизмы подачи и рассмотрения жалоб. И наконец, они должны закладывать основу, на которой можно было бы разработать соответствующие варианты участия получателей помощи.

57. Законодательная система особенно важна в том случае, когда государства принимают решение осуществить мелкомасштабные инициативы и экспериментальные проекты. В случае прекращения экспериментальных проектов государства обязаны обеспечить защиту получателей пособий от негативных изменений, которые могут привести к нарушению системы поступления выплат.

В. Обеспечение справедливого доступа к системе социального обеспечения и уделение особого внимания уязвимым и находящимся в неблагоприятном положении группам населения.

58. Как только решение об учреждении системы социальных пенсий принято, государства обязаны обеспечить к ней равный доступ. Принципы равенства и недискриминации обязывают государства постепенно обеспечивать всеобщую защиту. Эти принципы также обязывают принимать в приоритетном порядке специальные меры для защиты самых уязвимых сегментов общества.

59. По сути, существует два вида ненакопительных схем пенсий: (а) всеобщие схемы, обеспечивающие каждому лицу определенного возраста право на получение пенсии, и (б) целевые схемы, в соответствии с которыми получатели пособий определяются на основе их доходов или степени нищеты и возраста. В этих целях можно использовать несколько методов, например, процедуру проверки материального положения, процедуру косвенной проверки материального положения, отбор целевых общин и/или отбор целевых географических районов. В мире существует множество примеров применения обоих видов пенсионных систем, однако если говорить о сокращении масштабов нищеты, то всеобщие схемы имеют значительные преимущества, что подтверждается приведенными ниже фактами.

60. Для создания всеобщей системы пенсий необходима простейшая структура с минимальными административными расходами, что с большей долей вероятности обеспечит ее успех в достижении поставленных целей. Всеобщую систему пенсий используют многие развивающиеся страны, например Боливия (Многонациональное Государство), Ботсвана, Бруней-Даруссалам, Намибия, Непал и Самоа. Всеобщая система пенсий позволяет избежать ситуации, в которой работники с низкими доходами не заинтересованы в том, чтобы экономить деньги в целях обеспечения накоплений к старости, а лица преклонного возраста не заинтересованы в том, чтобы продолжать работу после выхода на пенсию. Они также позволяют ограничить возможность коррупции, поскольку они доступны для всех тех, кто отвечает возрастным требованиям, и поэтому никто не будет чувствовать себя отверженным.

61. Всеобщая система пенсий также обладает большей гибкостью в гендерном плане. В целевых программах, существующий дисбаланс сил в обществе приводит к перекосам в том, что касается возможностей доступа людей к пособиям. Структурная дискриминация женщин, основанная на гендерных стереотипах, которые преобладают в большинстве сообществ, означает, что им труднее влиять на процессы принятия решений, в результате чего они могут быть исключены из системы выдачи целевых пенсий. Во всеобщих схемах доступом невозможно манипулировать в целях ущемления интересов женщин.

62. Кроме того, в рамках всеобщей системы пенсий мужчины и женщины получают одинаковые пособия независимо от их статуса на рынке труда, что, по сути, предполагает признание вклада женщин в области неоплачиваемого труда, например в качестве сиделок. В развивающихся странах всеобщие системы пенсий могут быть единственным средством, которое может гарантировать большинству женщин пособие в преклонном возрасте. Такие пенсии также очень важны для пожилых людей в странах с высоким уровнем распространенности ВИЧ и миграции, так как в данной ситуации многие семьи обращаются к дедушкам и бабушкам (преимущественно к бабушкам) за помощью в уходе за детьми.

63. Хотя при наличии скудных ресурсов включение более состоятельных пожилых людей во всеобщую схему в условиях, когда уровень нищеты высокий, а охват населения накопительной системой низкий, может представлять для государства вполне обоснованную проблему, все же доля таких пожилых людей, которые не относятся к категории малоимущих, но которые охвачены всеобщей системой пенсий, скорее всего будет небольшой. Кроме того, факты указывают на то, что попытка исключить из системы социальной пенсии самых состоятельных может в итоге привести к ослаблению политической поддержки, потере заинтересованности в участии в других пенсионных системах и даже повышению общих расходов³⁵.

64. Если есть серьезные возражения по поводу включения состоятельных пожилых лиц в систему социальных пенсий, то в этом случае существуют разные методы снижения суммы выплачиваемых пособий состоятельным пенсионерам. Первый метод – проверка на предмет пенсионных выплат, который позволяет исключить тех, кто получает другие пенсии, и, если этот метод разработан грамотно, он должен позволить соответствующим образом сократить сумму социальных пенсий в зависимости от размера пособий, выплачиваемых по ли-

³⁵ См. Larry Willmore, “Universal Pensions for Developing Countries”, *World Development*, vol. 35, No. 1 (January 2007), pp. 24–51.

нии накопительной системы пенсий³⁶. Это позволяет в какой-то мере сохранить заинтересованность в этой системе тех людей, которые откладывают деньги на пенсию. В развивающихся странах, в которых системы прогрессивного взимания подоходного налога неэффективны, пожилые лица с более высокими доходами могут зачастую отказываться от накопления пенсии в рамках всеобщей системы, которая предусматривает сравнительно небольшие суммы пособий. Однако какой бы метод не использовался для определения контингента лиц, имеющих право на эту пенсию, исключительно важно установить соответствующий возрастной критерий приемлемости, который должен быть адаптирован к специфике каждой страны.

65. Хотя с точки зрения прав человека целевые механизмы могут рассматриваться в качестве одного из средств охвата наиболее уязвимых групп населения, все же здесь следует соблюдать осторожность. В принципе, нормы в области прав человека не ущемляются в результате использования целевых схем в качестве одной из форм уделения приоритетного внимания наиболее уязвимым и обездоленным группам в рамках долгосрочной стратегии, нацеленной на постепенный охват населения системой всеобщей социальной защиты. Вместе с тем целевые схемы необходимо осуществлять с намерением обеспечить именно повсеместный охват.

66. Реализация целевой системы, разработанной на основе дохода или уровня нищеты, таит в себе ошибки, которые могут привести к исключению потенциальных пользователей, по той причине, что отбор пользователей – процесс сложный и зачастую противоречивый. Хотя у государств есть некоторые механизмы по сведению этих ошибок к минимуму (например, посредством перекрестной проверки и изменения целевого контингента показателей), что может привести к существенному увеличению административных расходов, все же исключение некоторых законных пользователей представляет собой нарушение их прав на социальное обеспечение. Кроме того, исключенными зачастую оказываются именно те, кто обездолен больше всего, поскольку им труднее всего настаивать на их включении в эту систему.

67. Применение целевого принципа предполагает необходимость административных систем, которых во многих развивающихся странах может и не быть. Кроме того, чем сложнее методы расчета, например, такие как косвенный способ проверки нуждаемости, тем непонятнее критерии приемлемости и тем труднее потенциальным пользователям проконтролировать весь процесс. По мере снижения степени прозрачности процесса, соответствующим лицам становится все труднее и труднее претендовать на защиту.

68. Условия приемлемости для получения доступа к пособиям, выплачиваемым по линии целевых схем, должны учитывать гендерный фактор и быть разумными, объективными и прозрачными. Особое внимание следует обращать на оценку материального благополучия именно пожилого человека, а не материального благополучия домашнего хозяйства в целом. Использование целевых методов определения индивидуального пособия на уровне домашнего хозяйства может поставить пожилых людей в неблагоприятное положение в силу отсутствия исследований, касающихся распределения материальных благ в рамках домашних хозяйств. Хотя целевой метод, ориентированный на общину, можно применить во многих странах, не тратя на это больших средств, тем не менее

³⁶ Это означает, что за каждую единицу дохода, полученную по линии дополнительной системы пенсий, находящейся в ведении государства (или под его контролем), размер социальной пенсии сокращается на определенную величину.

его нужно тщательно изучить. Фактически, если оставить решение по поводу того, кто должен получать пособие, на усмотрение руководителей общины, то этот метод может привести к усилению властных структур и отношений «покровитель-клиент». Это в свою очередь может привести к созданию отношений напряженности между получателями пособий и другими лицами, что обусловит еще большую стигматизацию некоторых групп.

69. Основное преимущество целевых пенсий состоит в том, что связанные с ними совокупные расходы для государства, по сравнению с всеобщей системой пенсий, низки. На практике, однако, доступность всеобщей системы пенсий — это вопрос политический. Факты свидетельствуют о том, что там, где есть политическая воля, эти программы могут позволить себе даже развивающиеся страны с низким уровнем доходов.

70. По всем вышеуказанным причинам можно сделать вывод о том, что всеобщая система пенсий в максимальной степени позволяет соблюсти обязательства в области прав человека, поскольку: а) она соответствует утверждению относительно универсальности правозащитных норм; (b) она соответствует принципу равенства и недискриминации; (с) она ограничивает возможности коррупции и манипуляции в процессе отбора получателей, который, как правило, исключает самых бедных; (d) она снижает степень стигматизации, поскольку она доступна для всех, кто удовлетворяет возрастному критерию.

71. Требования, касающиеся права на социальную пенсию, должны быть предусмотрены национальным законодательством; кроме того, должны быть предусмотрены механизмы обеспечения своевременного включения в эти программы надлежащих лиц. Принимая всеобщую схему, государства должны создать скользящую систему регистрации с целью дать возможность соответствующим лицам возможность зарегистрироваться сразу же по достижении требуемого возраста. Если эта схема ориентирована на неимущих, то условия приемлемости для получения доступа к пособиям должны учитывать гендерный фактор и быть разумными, объективными и прозрачными.

С. Обеспечение доступности

72. Принцип равенства и недискриминации также обязывает государства следить за тем, чтобы социальные пенсии были доступны для всех пожилых людей независимо от физических и культурных критериев.

73. Государства должны устранять административные барьеры, которые препятствуют пожилым людям получать доступ к социальным пенсиям, например такие, как требование предъявить, в целях регистрации, документы, удостоверяющие личность, когда оформление таких документов обходится дорого или когда их может просто не быть в тех странах, в которых многие люди при рождении не регистрируются. Административные требования зачастую несоразмерно сказываются на женщинах, поскольку вероятность наличия у них удостоверений личности и их регистрации при рождении меньше. В настоящее время есть альтернативные способы определять и регистрировать возраст на основе местных знаний и свидетельств знакомых, знающих таких людей лично. Кроме того, процесс учреждения системы социальных пенсий можно с успехом использовать в целях улучшения системы сбора данных и регистрации.

74. Одним из компонентов обеспечения доступности является принятие мер к тому, чтобы пособия выдавались в пределах безопасной физической досягаемости и в подходящих географических местах. Поскольку ограниченные физи-

ческие возможности и ограниченная мобильность могут явиться в этом плане одним из серьезных препятствий для пожилых людей, особое внимание необходимо обращать на возможности этих людей нести транспортные расходы и на потерю рабочего времени или времени по уходу за другими лицами. Хотя электронные методы платежей (например, дебетовые карточки, карточки с микропроцессором и мобильные телефоны) могут позволить снизить расходы и обеспечить гибкость доступа, все же в этом случае необходимо принимать во внимание тот факт, что пожилым людям эти средства малознакомы.

75. Доступность в культурном плане означает, что система массово-разъяснительной работы и информации в отношении социальных пенсий должна быть разработана с конкретным акцентом на охват изолированных групп общества (например, объявления по радио, беседы с известными людьми, местные представления и т.п.). Массово-разъяснительная работа должна также строиться с учетом неграмотности и языковых барьеров, которые могут препятствовать доступу пожилых людей, относящихся к меньшинствам, коренным общинам или мигрантам (например, посредством распространения информации на языках меньшинств или коренных народов).

D. Обеспечение прозрачности и доступа к информации

76. Правозащитный подход предполагает, что прозрачность и доступ к информации являются важными гарантиями, предохраняющими от коррупции, и важным средством повышения доступности и участия. Ограниченный доступ получателей пенсий к информации ограничивает и их доступ к соответствующим программам и их способность требовать соблюдения своих прав. Отсутствие прозрачности в деле реализации на практике пенсионных схем может закреплять практику неравноправных властных отношений и повышать вероятность сбоев в управлении.

77. Обеспечение прозрачности и доступа к информации предполагает необходимость тщательного учета ключевых компонентов ненакопительной системы пенсий, таких как: а) целевые механизмы; б) критерии приемлемости; в) размеры пособий; г) наличие механизмов рассмотрения жалоб и выплаты компенсации. Физические лица и организации должны иметь право искать, получать и распространять информацию ясным и прозрачным способом.

78. Повышение прозрачности во всех аспектах функционирования системы социальных пенсий приведет также к укреплению поддержки инвестиций в эти программы со стороны общественности. Любое ощущение того, что пенсии не попадают в руки тех, кому они положены, или неверие в надежность пенсионных систем может быть использовано для того, чтобы обосновать призывы к ограничению инвестиций в ненакопительную систему пенсий.

E. Обеспечение подотчетности

79. Правозащитные нормы придают особое значение тому, что каждый человек имеет право на эффективные средства защиты в случае нарушения его прав. Специалисты по разработке политики и другие лица, решения которых могут оказать то или иное воздействие на системы социальных пенсий, должны также нести ответственность за свои решения и действия, которые оказывают негативное воздействие на право пожилых лиц на социальное обеспечение. Кроме того, эффективные механизмы подотчетности повышают не только уровень за-

щиты получателей пенсий, но и уровень эффективности социальной политики в целом.

80. Та или иная схема социальных пенсий, которой не предусмотрены механизмы подотчетности и восстановления нарушенных прав, будет с большей вероятностью рассматриваться в качестве своего рода средства благотворительности, которое может подвергаться манипуляциям со стороны политических субъектов, а не в качестве части выплаты, причитающейся кому-то другому.

81. Обеспечение такого положения, при котором каждый человек может воспользоваться соответствующим механизмом подачи жалобы, может явиться чрезвычайно важным элементом, позволяющим исключить возможность закрепления практики перекосов во властных отношениях, которые зачастую распространены на местном уровне. Для того чтобы механизмы подачи жалоб играли значимую роль, они должны удовлетворять некоторым техническим стандартам, таким как: гарантия анонимности, возможность подачи индивидуальных и коллективных жалоб, а также обеспеченность достаточными ресурсами и соответствие культурной специфике. Кроме того, должны быть предусмотрены независимые судебные или квазисудебные механизмы (например, омбудсмен) в целях контроля за разработкой и осуществлением социальной политики в целом.

82. Для того чтобы программы социальных пенсий были эффективными, необходимо периодически анализировать решения, принимаемые, как минимум, в отношении следующих трех ключевых элементов: а) процедуры, используемые для регистрации получателей пенсий (прежде всего в целях выявления случаев возможного неправомерного исключения получателей пенсий); b) осуществление программы (в целях выявления всевозможных видов злоупотреблений в деле оказания помощи на местном уровне, например, случаи сексуального домогательства); и c) общие процедуры выплат (в целях выявления неправильного ассигнования финансовых ресурсов на различных этапах осуществления).

Г. Соблюдение принципа участия

83. Важнейшим элементом социальной политики, которая строится на правозащитных нормах, является широкое и подкрепленное надежной информацией участие общественности в разработке и осуществлении такой политики. Участие предполагаемых пользователей соответствующей программы желательно не просто с точки зрения их причастности и устойчивости ее работы – оно является одним из составляющих их права участвовать в жизни общества, которое является основным компонентом договоров по правам человека. В силу асимметрии власти между пользователями той или иной программы и компетентными органами, в ведении которых находится данная программа, пользователи зачастую не в состоянии реализовать свои права. Таким образом, одним из необходимых элементов разработки, осуществления и оценки социальных пенсий должно быть значимое участие в них общественности. При этом особое внимание следует обращать на эффективное участие пожилых женщин и других групп, которые могут остаться в стороне от этого процесса.

84. Факты свидетельствуют о том, что стратегии участия зачастую носят малозначимый характер, поскольку они во многих случаях ограничиваются простыми консультациями, которые не позволяют участникам внести реальный вклад в процесс принятия решений. Нередки случаи, когда процессы участия включаются в социальные программы без серьезного осмысливания факторов, которые ограничивают возможности пожилых людей принимать участие в жиз-

ни общества и влиять на касающиеся их решения, такие как физические недостатки или ослабление чувствительности, структура местной власти и семейные отношения. Акцент в работе только на членов семьи и общинных лидеров в качестве единственного канала связи с пожилыми людьми ограничивает их возможности высказать свою личную точку зрения и может усилить их зависимость от других.

85. Во многих обществах приоритет отдается более молодым поколениям, поэтому в системах социальной защиты можно было бы отразить этот момент, если только проблемам пожилых людей не уделяется конкретное внимание уже в процессе разработки коллективных приоритетов.

86. Участие следует понимать в широком смысле. Оно должно включать не только получателей пенсий, но и организации гражданского общества, которые могут играть определенную роль в отстаивании прав пожилых людей. Фактически, процессы участия имеют важное значение в деле мобилизации общественного мнения и общественной поддержки процесса создания схем социальных пенсий, построенных на принципах признания универсального права на социальное обеспечение. В частности, участие общественности в формировании и исполнении бюджета может обеспечить выделение государственных ресурсов на расширение системы социального обеспечения, прежде всего, для наиболее обездоленных.

Г. Обеспечение соответствия пособий

87. Финансовая доступность и устойчивость расширения программ социальных пенсий оказывает непосредственное воздействие на определение размера пособий. Хотя государства должны иметь в виду необходимость расширения охвата существующих систем, все же они не должны забывать и одну из основных проблем – поддержание достаточного уровня пенсий, выплачиваемых пенсионерам. В этом контексте размер пособий должен быть достаточно высоким, с тем чтобы обеспечить пожилым людям адекватный уровень жизни и дать им возможность приобрести товары и услуги, которые им нужны для того, чтобы реализовать, по крайней мере, минимальное содержание их экономических, социальных и культурных прав. Хотя стоимость пенсионных схем можно сократить за счет повышения пенсионного возраста или снижения размера пособия, все же для того чтобы охватить всех нуждающихся и обеспечить пособие, которое позволяло бы пожилым людям поддерживать минимальный уровень существования, необходимо соблюдать соответствующий баланс.

88. С учетом ограниченных финансовых ресурсов в некоторых странах можно было бы начать с создания всеобщей системы пенсий для лиц преклонного возраста (с обеспечением адекватного уровня пособий) и медленно распространять эту программу на лиц менее преклонного возраста. Однако этот момент следует тщательно изучить. Хотя повышенные требования к возрасту могут позволить снизить расходы и помочь ввести в действие программу без промедления и затем постепенно расширять ее, все же, если установленный возраст будет слишком большим, это может дать обратный результат в том плане, что это поставит в более выгодные условия преимущественно более обеспеченных людей в обществе.

89. Программы социальной защиты не должны ограничиваться только денежной поддержкой. Как указывалось выше, система социальных пенсий не может работать в отрыве от других программ – она должна дополняться различными услугами. Пожилые лица – это правообладатели, которые нуждаются

не только в поддержке в виде социального обеспечения, но и в целом ряде социальных услуг, которые обеспечивали бы достаточный уровень жизни, включая конкретный доступ к медицинской помощи.

Н. Обеспечение доступа к медицинским услугам

90. В случае лиц пожилого возраста финансовая безопасность и здоровье тесно связаны между собой: расходы на медицинскую помощь и лекарственные средства составляют порядка трех четвертей от уровня дохода наиведнейших групп³⁷. В этих обстоятельствах позитивное воздействие инициатив в области социальной защиты на уровень жизни пожилых людей может быть сведено на нет бременем расходов, связанных с медицинской помощью.

91. Систему социальных пенсий следует планировать и внедрять в тесной координации с другими инициативами, направленными на обеспечение права пожилых людей на наивысший достижимый уровень здоровья. Фактически, обеспечение пенсий может явиться благоприятной возможностью для более полной интеграции компонента медицинских услуг в систему социальной помощи. Например, в Мексике получателям денежных переводов была предоставлена возможность участвовать в рабочих совещаниях по оздоровительной профилактике и диетологии, а также в других социальных мероприятиях.

92. В соответствии с интерпретацией Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, право на здоровье понимается как право на использование целого ряда учреждений, товаров, услуг и условий, необходимых для достижения наивысшего достижимого уровня здоровья³⁸. Это включает обязательство государства гарантировать своевременный и надлежащий доступ к медицинской помощи и решать проблемы, связанные с факторами, определяющими здоровье, такими как безопасная питьевая вода или достаточное наличие безопасных пищевых продуктов.

93. Условия жизни людей, прозябающих в крайней нищете, однозначно воздействуют на их состояние здоровья на протяжении всех их жизни. Более высокая распространенность плохого состояния здоровья и преждевременная смертность связаны с социально-экономическими факторами во всех регионах мира. В результате старения повышается подверженность людей болезням и инвалидности. Это явление еще больше усугубляется нищетой, поскольку эти люди с меньшей степенью вероятности могут позволить себе медицинскую помощь и с большей степенью вероятности будут плохо питаться. Они также с большей степенью вероятности могут быть вынуждены заниматься тяжелым физическим трудом, для того чтобы прожить. Поэтому соответствующая политика должна разрабатываться с учетом того факта, что лица, проживающие в нищете, могут в большей степени нуждаться в медицинской помощи.

94. В таких обстоятельствах получение социальной пенсии может привести к облегчению доступа к медицинской помощи, особенно в долгосрочной перспективе, поскольку она представляет собой стабильный и предсказуемый источник поступлений. Однако социальные пенсии могут оказать позитивное воздействие на реализацию пожилыми людьми своего права на здоровье только в том случае, если создана надлежащая система медицинских услуг. Вместе с тем

³⁷ J. Randel et al. (eds.), "The Ageing and Development Report: Poverty, Independence and the world's older people" (HelpAge International, 1999).

³⁸ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14.

исследования показывают, что государственная политика здравоохранения зачастую отдает приоритет более молодым женщинам и детям и недостаточно учитывает специфические потребности людей пожилого возраста³⁹. Таким образом, система медицинского обслуживания не ориентирована на удовлетворение этих нужд, в результате чего в системе предоставления услуг могут быть существенные пробелы. Это особенно верно в случае длительной медицинской помощи, для которой характерна повсеместная нехватка ресурсов и потенциала.

I. Обеспечение гендерного равенства

95. Ненакопительная система пенсий представляет собой самое эффективное средство обеспечения права женщин пожилого возраста на социальное обеспечение и выплаты им компенсации за многие годы неоплачиваемого или недостаточно оплачиваемого труда. Однако для того чтобы обеспечить доступ женщин к системе социальных пенсий, необходимо принять специальные меры с целью преодолеть возможные барьеры на пути пожилых женщин, обусловленные структурной дискриминацией, такой как отсутствие доступа к системе надлежащей документации и идентификации, трудности с доступом к административным органам или отсутствие социальных служб, учитывающих должным образом гендерный фактор.

96. В некоторых странах структурная дискриминация в отношении женщин и более настойчивая претензия на семейные ресурсы со стороны более молодых членов семьи зачастую означает, что женщины пожилого возраста теряют контроль над материальными ценностями, находящимися в собственности их мужей, и остаются без какого бы ни было источника дохода. В крайних случаях их еще обвиняют и в колдовстве. Контекст, в котором женщин обвиняют в колдовстве, сложен в силу глубоко укоренившихся верований и необходимости свалить вину и сгладить последствия негативного события, такого как смерть члена семьи, неурожай или нищета. Тем не менее в силу низкого статуса женщин и их неспособности защитить себя они первые становятся объектами такого насилия.

97. В таких обстоятельствах исключительно важное значение приобретает надежность дохода и расширение прав и возможностей, что как раз и дает социальная пенсия. Однако важность социальной пенсии не должна освобождать государства от обязательства принимать другие меры в целях обеспечения гендерного равенства и защиты женщин от насилия по признаку пола. В большинстве стран социальная пенсия сама по себе не изменит степень подверженности женщин нищете. Для повышения качества жизни женщинам нужны такие меры, как доступ к земле и экономическим ресурсам, справедливые права наследования и полная правоспособность.

VI. Роль международной помощи и сотрудничества

98. Там где есть политическая воля, страны с низким и средним уровнем доходов могут реализовать программы социальных пенсий. Международная помощь должна также играть свою роль в оказании развивающимся странам помощи в постепенной реализации права на социальное обеспечение, не умаляя при этом их собственные обязательства. В тех странах, где разрыв в системе

³⁹ Di McIntyre, "Health Police and Older People in Africa" in Peter Lloyd-Sherlock (ed.), *Living Longer* (UNRISD, 2004).

защиты наибольший, создание или укрепление ненакопительной системы пенсий предполагает необходимость преодоления существенных финансовых, институциональных и технических трудностей. В этой связи международная помощь может играть решающую роль.

99. Государства взяли на себя целый ряд публичных политических обязательств, подчеркивающих совместную международную ответственность за ликвидацию нищеты и необходимость партнерства между развитыми и развивающимися странами в целях борьбы с крайней нищетой⁴⁰. Обязательство оказывать поддержку по линии международного сотрудничества находит также отражение в таких договорах по правам человека, как Пакт об экономических, социальных и культурных правах (статьи 2.1 и 11) и Конвенция о правах ребенка (статья 4). Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает далее, «что на государствах-участниках и других сторонах, имеющих возможность оказывать помощь, лежит особая ответственность по оказанию «международной помощи и осуществлению сотрудничества, в особенности экономического и технического», позволяющих развивающимся странам осуществлять свои основные обязательства»⁴¹. В основе этого утверждения лежит базовая предпосылка, что некоторые страны будут не способны обеспечить полную реализацию экономических, социальных и культурных прав, если те страны, которые имеют возможность оказывать помощь, фактически не окажут им такую помощь.

100. Несмотря на эти обязательства большинство правительств систематически не выполняют взятое ими на себя долговременное обязательство по достижению целевого показателя, касающегося выделения 0,7 процента валового национального продукта на официальную помощь в целях развития. Кроме того, государства только недавно стали рассматривать международную помощь в связи с социальным обеспечением. Странам-донорам нужно изменить этот подход. Их ответственность, обусловленная нормами международного права прав человека, также обязывает их поддерживать и укреплять системы социального страхования, включая социальные пенсии во всем мире. Это будет существенным образом содействовать сокращению масштабов нищеты и обеспечивать соблюдение правозащитных норм в течение длительного времени.

101. Международное сообщество может играть ключевую роль в оказании поддержки на начальном этапе создания систем социальных пенсий, в частности в странах с низким уровнем доходов, например, посредством оказания технической и/или материальной помощи в разработке программ и в выявлении и регистрации потенциальных пользователей этих программ. Помощь донорам мог бы оказать ряд основополагающих общих принципов, подсказывающих, как лучше всего поддержать и обеспечить долговременную устойчивость систем социальных пенсий, включая социальные пенсии в государствах-получателях помощи.

102. Эффективное управление системой социальных пенсий предполагает необходимость долгосрочной концепции устойчивости этих инициатив. Государства-доноры должны обеспечить долговременное видение и предсказуемость

⁴⁰ Эти обязательства включают, в частности, Декларацию тысячелетия и задачу 8 Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; Дохинская декларация и Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития.

⁴¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14, пункт 45.

оказания помощи. Исключительно важное значение приобретает и координация работы с международными донорами. Оказывая помощь различным системам социального обеспечения, доноры должны принимать меры по надлежащей координации своих инициатив. Близорукий и разобщенный подход с низким уровнем координации может привести к количественному росту проектов, что со временем может затормозить процесс создания устойчивой в долгосрочном плане системы социального обеспечения с широким охватом.

103. Обеспечение устойчивости также предполагает необходимость укрепления потенциала государств в деле реализации программ социальных пенсий без внешней помощи. Сюда входит целый комплекс мер, которые могут получать поддержку со стороны государств-доноров, таких как оказание технической поддержки местным и национальным органам власти, создание потенциала гражданского общества в области мониторинга системы социальных пенсий и подотчетности правительства и оказание помощи в осуществлении эффективных систем налогообложения.

VII. Выводы и рекомендации

104. Быстрое старение населения в мире, особенно в развивающихся странах, предполагает необходимость неотложной оценки существующей политики, направленной на защиту лиц пожилого возраста. Крайняя нищета среди лиц пожилого возраста – сегодня реальный факт в каждом регионе мира: отсутствие работы и дохода, увеличение потребностей в медицинской помощи и усиление зависимости в рамках домашнего хозяйства – это лишь несколько факторов обнищания пожилых людей. Если не принять срочных действий, то эта ситуация ухудшится еще больше.

105. Традиционный акцент во многих государствах на накопительные системы пенсий в качестве основного источника социального обеспечения в старости привел к тому, что значительная доля лиц пожилого возраста оказалась лишена социальной защиты. Эта проблема особенно остро стоит применительно к женщинам, поскольку в большинстве случаев они не охвачены никакими накопительными схемами пенсий, хотя продолжительность жизни у них дольше. Инвестирование средств в накопительные системы пенсий может сыграть важную роль в расширении прав и возможностей пожилых людей и содействовать реализации прав человека, в частности их экономических, социальных и культурных прав.

106. Ненакопительные системы пенсий являются единственным средством, с помощью которого можно обеспечить пенсионное покрытие и устранить гендерные перекося. Однако социальные пенсии нельзя рассматривать в качестве единственной меры в ответ на нищету в пожилом возрасте. Для того чтобы социальные пенсии играли эффективную роль в деле продвижения надлежащего уровня жизни, они должны быть лишь одним из компонентов всесторонней стратегии социальной защиты, которая бы позволяла ослабить воздействие крайней нищеты в течение всей жизни человека и включала меры по обеспечению доступа пожилых лиц к надлежащим социальным услугам, в частности к медицинской помощи.

107. С учетом важных уроков, извлеченных в развитых и развивающихся странах, которые вкладывают средства в ненакопительные системы социального обеспечения, в приведенных ниже рекомендациях делается попытка кратко изложить основные проблемы в области прав человека, ко-

торые государства должны решать в процессе создания или расширения системы социальных пенсий.

- (a) Признать социальное обеспечение в качестве одного из прав человека и создать соответствующую законодательную базу

108. Государства должны признать право на социальное обеспечение во внутреннем праве. Схемы ненакопительных и накопительных пенсий должны строиться, применительно к праву на социальное обеспечение, на международных стандартах в области прав человека.

- (b) Обеспечить всеобщий доступ к социальному обеспечению

109. Государства должны разрабатывать схемы социальных пенсий постепенно с целью предоставить доступ к социальному обеспечению для всех. Как минимум, они должны обеспечивать защиту всех пожилых лиц, у которых при достижении пенсионного возраста, установленного национальным законодательством, предусмотренный период внесения взносов, дающий право на получение пенсии, неполный или которые по другим причинам не имеют права на страховую пенсию по старости и не располагают иным источником дохода.

- (c) Включать принципы и нормы в области прав человека в весь процесс разработки, осуществления и оценки социальных пенсий

- (i) *Равенство и недискриминация*

110. В рамках систем социального обеспечения государства должны отдавать приоритет защите лиц и групп, которые находятся в неблагоприятном или маргинализованном положении. Всеобщие социальные пенсии соответствуют нормам в области прав человека, поскольку они ограничивают возможности несправедливого исключения потенциальных пользователей. В процессе принятия пенсионных схем, ориентированных на неимущих, государства должны обеспечивать, чтобы они были справедливыми, эффективными и прозрачными, включали меры защиты от дискриминации и представляли собой четкий шаг вперед на пути к всеобщему охвату населению.

111. Государства должны принимать конкретные меры в целях обеспечения доступа к социальным пенсиям тем, кто находится в наиболее уязвимом положении, например, путем устранения административных барьеров, которые перекрывают им доступ к социальным пенсиям, таких как отсутствие документации. Кроме того, нужны конкретные меры в целях обеспечения раздачи пенсий в безопасных пределах досягаемости и в подходящем географическом месте, обращая особое внимание на физические и умственные недостатки, которыми могут страдать пожилые люди.

- (ii) *Прозрачность, доступ к информации и подотчетность*

112. Государства должны обеспечивать повсеместное наличие и доступность информации о социальных пенсиях, особенно для самых бедных групп общества. В частности, информация о критериях приемлемости, размерах пособий и механизмах подачи и рассмотрения жалоб должна быть доступна для всех потенциальных пользователей. Правовые и институциональные принципы регулирования пенсионных схем должны гарантировать наличие доступных механизмов подотчетности.

(iii) *Значимое и эффективное участие*

113. Государства должны обеспечивать значимое и эффективное участие лиц пожилого возраста в процессе разработки, осуществления и мониторинга социальных пенсий. Принимая во внимание особые нужды лиц пожилого возраста, механизмы участия должны строиться с учетом существующих властных структур в рамках общин и предусматривать устранение конкретных препятствий на пути участия в коллективных процессах принятия решений.

(iv) *Обеспечение тщательного согласования политики в области социального обеспечения и политики в области медицинской помощи*

114. Государства должны обеспечивать, чтобы схемы социальных пенсий дополнялись другими социальными программами, в частности, системой оказания медицинской помощи. Государства должны обеспечивать доступ к надлежащим медико-санитарным услугам и решать проблемы, связанные с факторами, определяющими здоровье, такими как безопасная питьевая вода и продовольствие.

(v) *Уделение особого внимания женщинам пожилого возраста*

115. Ненакопительная система пенсий представляет собой самое эффективное средство обеспечения социальной защиты женщин пожилого возраста и выплаты им компенсации за многие годы неоплачиваемого или недостаточно оплачиваемого труда. Государства должны решать конкретные проблемы, отрицательно сказывающиеся на женщинах пожилого возраста, которые пытаются воспользоваться пособиями со стороны существующих социальных служб. Государства должны также принимать другие меры в порядке дополнения мер в области социального обеспечения посредством предоставления им доступа к земле и ресурсам.

(d) *Укреплять международное сотрудничество*

116. Государства должны активизировать работу по налаживанию международного сотрудничества в области социального обеспечения. Они должны уделять особое внимание обеспечению устойчивости и координации различных инициатив, пользующихся поддержкой по линии международного сотрудничества, и их включению в национальную систему социального обеспечения.