



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 February 2022
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок девятая сессия

28 февраля — 1 апреля 2022 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара

Организации Объединенных Наций

по правам человека и доклады Управления

Верховного комиссара и Генерального секретаря

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

Вопрос об осуществлении во всех странах экономических, социальных и культурных прав

Доклад Генерального секретаря*

Резюме

В настоящем докладе, подготовленном во исполнение резолюции 46/10 Совета по правам человека, Генеральный секретарь представляет обзор сохраняющихся последствий пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) для экономических, социальных и культурных прав и излагает ключевые элементы правозащитного подхода к разработке и финансированию инклюзивной государственной политики и услуг с особым акцентом на социальную защиту. В заключение Генеральный секретарь выносит рекомендации по созданию основанных на правах человека систем социальной защиты, направленных на то, чтобы реализовать на практике его призыв к обновленному общественному договору, подкрепленному новым глобальным курсом в контексте восстановления после пандемии COVID-19.

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.



I. Введение

1. В соответствии с резолюцией 46/10 Совета по правам человека настоящий доклад посвящен важности действенной и эффективной государственной политики и адекватно обеспеченных ресурсами и в полной мере функционирующих услуг по защите экономических, социальных и культурных прав для преодоления негативных последствий пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) и для содействия усилиям по восстановлению.

2. На протяжении последних двух лет пандемия COVID-19 оказывала глубокое воздействие на здоровье, жизнь и осуществление прав людей, причем самые неблагоприятные ее последствия ощутили на себе наиболее маргинализированные и уязвимые слои населения. Кризис здравоохранения и вызванные им социально-экономические кризисы обнажили и усугубили существующее неравенство как внутри стран, так и между ними, а также высветили структурные последствия десятилетий недостаточного финансирования или ликвидации государственных услуг и политики, связанных с экономическими и социальными правами.

3. Все страны, независимо от их нынешнего положения, имеют потенциал для увеличения инвестиций в образование, здравоохранение и социальную защиту¹. Подобные инвестиции являются ключом к выполнению обязательств государств по реализации экономических, социальных и культурных прав. Инвестиционные стратегии должны включать в себя мобилизацию внутренних ресурсов, а также международное сотрудничество и помощь. Инвестирование в благосостояние людей и в недорогие, доступные и качественные услуги служит трамплином для долгосрочной устойчивости к потрясениям и создания возможностей для государств осуществлять инклюзивное развитие в соответствии с правами человека и экологическими целями. Факты показывают, что инвестиции в инклюзивную государственную политику, направленную на реализацию экономических, социальных и культурных прав, поддерживают экономический рост, способствуют предотвращению нищеты, снижают неравенство, в том числе гендерное, и повышают политическую стабильность².

4. В докладе содержится обзор сохраняющихся последствий пандемии COVID-19 для экономических, социальных и культурных прав и излагаются ключевые элементы правозащитного подхода к разработке и финансированию всеобъемлющей государственной политики и услуг с особым акцентом на социальную защиту. Доклад завершается рекомендациями по созданию основанной на правах человека системы социальной защиты, с тем чтобы реализовать на практике призыв Генерального секретаря к основанному на правах человека обновленному общественному договору, подкрепленному новым глобальным курсом в контексте восстановления после пандемии COVID-19.

II. Реагирование государств на сохраняющиеся последствия кризиса COVID-19 для экономических, социальных и культурных прав

5. Пандемия COVID-19 продолжает наносить значительный ущерб здоровью, жизни и средствам к существованию людей во всем мире, причем, по данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), по состоянию на 8 декабря 2021 года во всем мире было зарегистрировано более 240 миллионов подтвержденных случаев заболевания и более 5 миллионов смертей³.

¹ См. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_383871.pdf.

² См. https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/investments_in_social_protection_and_their_impacts_on_economic_growth.pdf.

³ См. <https://covid19.who.int/>.

6. Социально-экономические последствия пандемии привели к значительному росту масштабов нищеты, при котором число лиц, живущих в условиях крайней нищеты, увеличилось в 2020 году на 119–124 миллиона человек⁴.

7. Широко распространены потеря работы и прекращение или нарушение оказания государственных услуг, а также ухудшение условий труда для тех, кто занят на неформальном рынке труда. Доступ к стабильному и качественному образованию является нерегулярным⁵, что в ближайшей и, как ожидается, в более долгосрочной перспективе повлияет на успеваемость детей, их когнитивный, социальный и эмоциональный рост и доступ к экономическим возможностям⁶.

8. Пандемия вывела положение 2 миллиардов работников неформального сектора экономики во всем мире, которые составляют 90 процентов от общего числа трудящихся в странах с низким уровнем дохода и которые традиционно исключены из предусматривающих взносы систем социального страхования, защищающих от отсутствия на рабочем месте или перерывов в работе. Женщины, которые часто преобладают в неформальном секторе, несоразмерно сильно пострадали от экономических и социальных последствий кризиса, поскольку им пришлось взвалить на себя дополнительную неоплачиваемую работу по уходу, компенсирующую отсутствие основных услуг и закрытие школ, а также столкнуться с ростом показателей гендерного насилия.

9. В ответ на пандемию государства приняли беспрецедентное количество мер социальной защиты: по состоянию на 14 мая 2021 года в 222 странах и территориях было запланировано или предпринято более 3300 действий⁷. Эти меры помогли людям оплатить медико-санитарное обслуживание, смягчили шок от потери дохода или работы и обеспечили уход за детьми и другими нуждающимися лицами. В число указанных мер входили: условные и безусловные денежные переводы, поддержка в натуральной форме, организация питания школьников, схемы выдачи ваучеров, отмена или отсрочка оплаты коммунальных услуг, обеспечение дохода во время отпуска по болезни, защита от безработицы, пособия по старости, по потере кормильца и по нетрудоспособности, политика в области отпусков по семейным обстоятельствам и ухода за членами семьи, временные изменения в порядке уплаты взносов на социальное обеспечение и налоговых платежей и изменение административных процедур и механизмов оказания услуг⁸.

10. Эти оперативные и масштабные чрезвычайные меры социальной защиты демонстрируют, что расширение социальной защиты возможно и что оно может внести значительный вклад в смягчение или предотвращение многих негативных последствий, связанных с кризисами⁹. В то же время в опыте отдельных лиц, сообществ и государств наблюдались явные различия, поскольку меры социальной защиты были наиболее масштабными в странах с самым большим бюджетным пространством¹⁰.

11. Несмотря на признание несоразмерно значительного воздействия пандемии и социально-экономического кризиса на женщин, менее 20 процентов принятых государствами мер социальной защиты и мер на рынке труда учитывают гендерную

⁴ См. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 4.

⁵ См. <https://data.unicef.org/resources/education-disrupted/>.

⁶ См., например, <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>.

⁷ См. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/281531621024684216/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021.pdf>.

⁸ См. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_742337.pdf, pp. 3–5.

⁹ См. <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/what-has-the-covid-19-crisis-taught-us-about-social-protection/> и <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/covid-19-the-social-contract-and-the-need-for-a-new-normal-for-social-protection/>.

¹⁰ См. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 6 и https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf.

специфику, т. е. конкретно ориентированы на обеспечение экономической безопасности женщин или на решение проблемы неоплачиваемого труда по уходу¹¹. Кроме того, многие меры носят краткосрочный или временный характер, постепенно сворачиваются или предусматривают сложные и неопределенные процессы возобновления¹². В то же время некоторые группы вообще остались за рамками реагирования государств. Например, во многих странах программами социальной защиты еще не охвачены работники неформального сектора.

12. Способность государств мобилизовать финансовые и другие ресурсы для принятия мер социальной защиты зависит от ряда ключевых факторов. Во-первых, страны, в которых еще до кризиса имелись комплексные системы социальной защиты (что характерно для меньшинства государств), смогли быстро организовать необходимую поддержку, расширив или адаптировав уже существующие операции. Во-вторых, доступ государств к необходимому финансированию существенно различался¹³. В тех случаях, когда государства обращались за финансовой поддержкой, большинство из них запрашивали льготное финансирование, однако большую часть полученной таким образом помощи придется возвращать¹⁴. Кроме того, любые приостановки выплат в счет погашения задолженности или введенные моратории лишь отсрочат выплаты, поставив страны перед сложным выбором: обслуживать кредиторов или защищать права человека, в частности права на жизнь, здоровье, питание, образование и социальное обеспечение¹⁵. Ограниченность сферы охвата приостановки выплат в счет погашения задолженности или мораториев в плане стран и кредиторов также лимитировала возможности этих мер достичь намеченной цели¹⁶.

13. Усилия по восстановлению в странах с низким уровнем дохода еще более затруднены недостаточным доступом к вакцинам, растущим цифровым разрывом, а также последствиями усложняющихся конфликтов и перемещений. Если такое разнонаправленное восстановление не скорректировать, то оно будет подрывать доверие к многосторонности и правительствам, тем самым увеличивая вероятность конфликтов и вынужденной миграции, и сделает мир более уязвимым для будущих кризисов¹⁷.

14. Несмотря на продемонстрированную ценность инвестиций в социальную защиту, в начале пандемии только 30 процентов населения в трудоспособном возрасте во всем мире было охвачено всеобъемлющими системами социального обеспечения, которые предоставляли полный спектр пособий, соответствующих рискам на протяжении всей жизни, тогда как более половины мирового населения оставались полностью социально незащищенными какими-либо пособиями¹⁸. В рамках среднемировых показателей также сохраняются как неравномерные уровни защиты

¹¹ См. <https://www.undp.org/publications/covid-19-global-gender-response-tracker-fact-sheets#modal-publication-download> (COVID-19 Global Response Measures), fifth page.

¹² См. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx>.

¹³ A/76/167, п. 2.

¹⁴ См. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf, p. 39.

¹⁵ A/76/167, п. 1.

¹⁶ См. https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report и <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/debt-service-suspension-initiative-qas>.

¹⁷ См. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 3.

¹⁸ См. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, p. 68.

внутри регионов и между ними¹⁹, а также между полами, так и значительные пробелы в поддержке уязвимых групп, в частности детей и инвалидов²⁰.

15. Социальная защита играет важную роль в сокращении масштабов и ликвидации нищеты, способствует социальной сплоченности, формированию более равных и устойчивых обществ и экономическому процветанию, а также устраняет важнейшие факторы, способствующие возникновению конфликтов и перемещению населения. Исследования показывают, что чрезвычайные меры социальной защиты, принятые во время пандемии, способствовали уменьшению неравенства и сокращению масштабов нищеты²¹.

III. Ключевые элементы правозащитного подхода к социальной защите

16. Система прав человека предполагает значительный объем руководящих указаний для поддержки перехода от временных и специальных чрезвычайных мер социальной защиты к комплексным и инклюзивным системам социальной защиты, в том числе посредством определения основных компонентов права на социальное обеспечение, стратегий ликвидации структурного неравенства, а также процессов и вариантов, связанных с финансированием социальной защиты²².

17. Право на социальное обеспечение признается во многих договорах по правам человека, в том числе в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам представил подробное руководство по предоставлению социального обеспечения, подчеркнув его центральное место в гарантировании достойной жизни для всех²³. Государства обязаны обеспечивать гарантированный доход и поддержку всем людям на протяжении всей жизни без дискриминации и с уделением особого внимания наиболее маргинализированным слоям населения. Социальное обеспечение должно быть направлено на защиту от: а) отсутствия трудового дохода из-за болезни, инвалидности, беременности и родов, производственной травмы, безработицы, наступления старости или смерти какого-либо члена семьи; б) недоступности медицинских услуг из-за их высокой стоимости; и с) недостаточного размера семейных пособий, в частности на детей и взрослых иждивенцев²⁴. Для обеспечения всеобщего охвата необходимы программы, не требующие предварительных взносов²⁵.

18. Обязательства государств в области прав человека находят свое отражение в соответствующих политических обязательствах, в частности в Цели 1 в области устойчивого развития (повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах) и ее задаче 1.3 (внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, и к 2030 году достичь существенного охвата бедных и уязвимых слоев населения)²⁶.

¹⁹ Показатели охвата в Европе и Центральной Азии (83,9 процента) и Северной и Южной Америке (64,3 процента) выше среднемировых по сравнению с Азиатско-Тихоокеанским регионом (44,1 процента), арабскими государствами (40,0 процента) и Африкой (17,4 процента). См.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, p. 19.

²⁰ См.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, pp. 19 and 21.

²¹ См. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/inequality-and-covid-19-ferreira.htm>.

²² См. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2020/04/Pathways-Perspectives-Human-Rights-WEBSITE-2.pdf>.

²³ Замечание общего порядка № 19 (2007), п. 1.

²⁴ Там же, п. 2.

²⁵ Там же, п. 23.

²⁶ См.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, p. 32.

Ключевое значение имеет также Рекомендация Международной организации труда (МОТ) о минимальных уровнях социальной защиты 2012 года (№ 202), в которой изложена нормативная политическая концепция достижения всеобщей социальной защиты, включающая в себя как установление национальных минимальных уровней социальной защиты, так и реализацию мер по обеспечению более высоких уровней защиты для как можно большего числа людей в кратчайшие сроки.

A. Обеспечение наличия социальной защиты

19. Меры социальной защиты должны иметься в наличии, быть достаточными и доступными. Это означает, что системы социальной защиты учреждаются и определяются законодательством, подкрепляются долгосрочной стратегией и усиливаются соответствующей и адекватно финансируемой долгосрочной институциональной основой²⁷. Кроме того, необходимо обеспечивать согласованность политики в отношении деятельности по социальной защите между правительственными ведомствами²⁸. Всеобщая социальная защита подразумевает всеобщий охват, обеспечивающий защиту каждого человека, независимо от его социально-экономического положения или правового статуса, от всеобъемлющего спектра непредвиденных обстоятельств на протяжении всей его жизни и гарантирующий уровень пособий, достаточный для поддержания достойной жизни. Механизмы, необходимые для достижения всеобщей социальной защиты, различны, но в целом соответствуют подходу, основанному на концепции жизненного цикла, и включают в себя универсальные детские пособия, охрану здоровья, пособия по беременности и родам и родительский отпуск, страхование на случай безработицы, социальные пенсии и варианты универсального базового дохода, дополненные эффективным доступом к медико-санитарному обслуживанию, услугам по трудоустройству, развитию навыков и услугам по уходу, включая уход за детьми и услуги по долгосрочному уходу²⁹.

20. В контексте пандемии многие страны приняли меры по расширению охвата своих систем социального обеспечения, с тем чтобы включить в них лиц, принадлежащих к наиболее обездоленным и маргинализированным группам. Например, в частности, Аргентина, Бразилия, Буркина-Фасо, Кения, Колумбия, Таиланд и Того внедрили программы денежных переводов, ориентированные на работников неформального сектора, а другие государства, такие как Малайзия, сделали вакцины доступными даже для незарегистрированных мигрантов³⁰.

B. Обеспечение доступности программ социальной защиты

21. Социальная защита должна быть доступной с точки зрения: а) охвата, особенно лиц, принадлежащих к наиболее обездоленным и маргинализированным группам населения; б) права на получение, т. е. иметь разумные, соразмерные и прозрачные квалификационные критерии; в) экономической приемлемости; г) участия населения и информации; и е) физического доступа³¹. При разработке мер социальной защиты

²⁷ См. <https://www.ohchr.org/documents/issues/epoverty/humanrightsapproachtosocialprotection.pdf>, p. 13.

²⁸ См. https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/PIF48_What_s_next_for_social_protection_in_light_of_COVID_19_challenges_ahead.pdf, p. 36.

²⁹ См. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 11.

³⁰ См. <https://www.undp.org/publications/covid-19-global-gender-response-tracker-fact-sheets#modal-publication-download> (Global Response Measures), tenth page, https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/GESI_What%20have%20we%20learned.pdf и <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf>, p. 31.

³¹ Замечание общего порядка № 19 (2007), пп. 23–27.

необходимо с особой тщательностью подходить к определению круга их бенефициаров. С точки зрения прав человека ошибки, совершенные в случае включения, т. е. выплата пособий кому-либо, не входящему в адресную группу, являются не столь проблематичными, как ошибки, совершаемые в случае исключения, т. е. нехватка тех, кто считается находящимся в адресной группе³². Государства должны решать проблемы, с которыми сталкиваются члены определенных групп, например работники неформального сектора, трудящиеся-мигранты и работники без документов, которые часто не могут получить доступ к социальной защите из-за отсутствия у них права на участие в соответствующих программах³³.

22. Пандемия показала, каким образом цифровая инфраструктура может способствовать расширению социальной защиты, например в области постановки на учет и доступа к пособиям. Тем не менее государства, тщательно рассмотрев этот вопрос, должны обеспечить полную защиту и безопасность персональных данных и частной жизни, предусмотреть адекватные механизмы подотчетности и работать над устранением цифрового разрыва, с тем чтобы никто не остался без внимания³⁴. Особое внимание следует уделить вопросам подключения к Интернету и использования надлежащих технологий и альтернативных нецифровых вариантов для учета местных условий и обеспечения соответствующего доступа, в том числе на местных языках и в простом для чтения и понимания формате или на шрифте Брайля, для жителей сельских районов, пожилых людей, инвалидов, представителей коренных народов или этнических групп и в целом людей, живущих в условиях нищеты³⁵.

23. Поскольку женщины и девочки часто имеют более ограниченный, чем мужчины и мальчики, доступ к таким ресурсам, как мобильные телефоны и банковские счета, то они могут сталкиваться с более значительными препятствиями при получении доступа к услугам и инфраструктуре социальной защиты. Некоторые страны активно содействуют доступности процессов регистрации и постановки на учет для женщин и девочек. В Непале в рамках проекта Всемирного банка «Укрепление систем социальной защиты и гражданской регистрации» проводились информационные кампании для повышения осведомленности и регистрации потенциальных бенефициаров, имеющих право на детские пособия, но не охваченных социальной защитой, особенно исключенных женщин. В Многонациональном Государстве Боливия в рамках программы субсидий «Хуана Асурдуй» облегчаются процессы регистрации для бенефициаров, проживающих в сельской местности, проводятся информационно-просветительские кампании по регистрации, ориентированные на матерей, имеющих право на эти пособия, и гарантируются бесплатные свидетельства о рождении для соответствующих домохозяйств.

С. Обеспечение адекватности пособий по социальной защите

24. Пособия, будь то в денежном или натуральном выражении, должны быть адекватными по размерам и продолжительности, с тем чтобы каждый мог осуществить свое право на защиту и поддержку семьи, на достаточный жизненный уровень и на доступ к медицинским услугам³⁶. Государства должны регулярно контролировать критерии адекватности, с тем чтобы обеспечивать возможность приобретения бенефициарами товаров и услуг, необходимых им для осуществления своих экономических, социальных и культурных прав³⁷. Например, в условиях пандемии Украина повысила минимальный размер пособий по безработице, поскольку их предыдущий уровень был сочтен недостаточным для обеспечения своего рода буфера,

³² A/HRC/11/9, п. 36.

³³ См. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, para. 34.

³⁴ См. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 12. См. также A/74/493.

³⁵ См. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, paras. 42–44.

³⁶ Замечание общего порядка № 19 (2007), п. 22. См. также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статьи 10–12.

³⁷ Замечание общего порядка № 19 (2007), п. 22.

позволяющего пережить кризис³⁸. Кроме того, в соответствии с Рекомендацией МОТ № 202 государства должны разработать всеобщую социальную защиту для обеспечения предсказуемого и устойчивого охвата пособиями и поддержкой, выходящими за рамки краткосрочных чрезвычайных мер³⁹.

25. Чтобы увеличить бюджетное пространство в целях инвестирования в социальное обеспечение, ряд государств пересмотрели структуру и финансирование социальной защиты для обеспечения более высокого уровня финансовой поддержки существующих бенефициаров, расширения программ для охвата дополнительных нуждающихся или создания новых временных или более долгосрочных программ. Аргентина ввела единовременный налог для самых богатых 0,02 процента населения страны, с тем чтобы помочь покрыть расходы на ответные меры в связи с COVID-19⁴⁰. Другие страны предприняли действия по полному реформированию своих систем социальной защиты. Например, Ботсвана объединила многочисленные разрозненные программы в целостную, более эффективную систему, структурированную вокруг жизненного цикла⁴¹. В Эсватини создан первый национальный фонд страхования на случай безработицы⁴². Сомали запустила первую в своей истории программу переводов наличных средств для того, чтобы оказать поддержку бедным и уязвимым домохозяйствам и заложить основы для создания в масштабах страны системы социальной защиты, способной противостоять потрясениям⁴³.

D. Содействие конструктивному участию населения и подотчетности

26. Социальная защита должна осуществляться в рамках системы, обеспечивающей прозрачность, участие населения и подотчетность⁴⁴ при разработке, реализации и мониторинге программ, направленных на охват тех, кто больше всего нуждается в поддержке. В прозрачных системах социальной защиты правообладатели в целом могут идентифицировать роль и ответственность всех партнеров в системе как на национальном, так и на местном уровне, а также критерии правомочности, пособия, механизмы подачи жалоб и средства возмещения ущерба⁴⁵. Механизмы подачи жалоб должны обеспечиваться достаточными ресурсами и учитывать особенности культуры в стране, а судебные и квазисудебные средства защиты должны быть доступны для бенефициаров⁴⁶. Для обеспечения конструктивного и эффективного участия государства должны устранить препятствия, ограничивающие участие уязвимых групп⁴⁷.

27. Во многих случаях укреплению социальной защиты способствовали мобилизация гражданского общества и участие затронутых общин. Например, в Бразилии общественные движения и профсоюзы выступали за осуществление значительного экстренного денежного перевода, более чем в четыре раза превышающего национальную черту бедности, для работников неформального сектора и добились его, причем женщины — главы домохозяйств получили двойные пособия. Кроме того, программа помогла возобновить общественные дебаты о

³⁸ См. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/minimalnu-dopomogu-po-bezrobittyu-pidvishcheno-z-650-grn-do-1000-grn-minekonomiki>.

³⁹ См. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, para. 26.

⁴⁰ См. <https://batimes.com.ar/news/argentina/us3-billion-wealth-tax-bill-clears-lower-house-heads-to-senate.phtml>.

⁴¹ См. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/14680181211021260>, p. 436.

⁴² Ibid., p. 6.

⁴³ См. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/17/somalia-s-most-vulnerable-households-and-locust-response-efforts-to-receive-185-million-boost>.

⁴⁴ Замечание общего порядка № 19 (2007), п. 26.

⁴⁵ A/HRC/11/9, п. 45.

⁴⁶ Там же, пп. 48–49.

⁴⁷ Там же, п. 54.

постоянном универсальном доходе гражданина⁴⁸. В Чили по итогам многолетней мобилизации организаций трудящихся домашние работники были включены в систему страхования на случай безработицы⁴⁹. В Южной Африке кризис высветил существующие пробелы в системе социальной защиты страны и стал катализатором для мобилизации гражданского общества, дебатов и конкретных шагов в направлении правительственных консультаций по введению пособия в размере базового дохода⁵⁰.

Е. Поощрение равенства и недискриминации

28. Государства должны обеспечивать осуществление всех прав без дискриминации как в законодательстве, так и на практике. Принципы равенства и недискриминации закреплены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и получили дальнейшее развитие в последующих международных договорах, касающихся конкретного положения отдельных групп. Государствам следует утвердить всеобъемлющее законодательство, запрещающее дискриминацию, и принять меры, направленные на устранение практических препятствий и проблем, с которыми сталкиваются некоторые люди при осуществлении своих прав, включая меры по предотвращению прямой и косвенной дискриминации, а также реализовать многоаспектный подход к обеспечению равенства по существу путем пересмотра текущей и исторической дискриминации, решения проблем практики насилия, стереотипов и стигматизации, обеспечения защиты от институциональной предвзятости и содействия участию в политической жизни⁵¹.

29. Кроме того, государства должны обеспечивать эффективный сбор точных и дезагрегированных данных, в том числе получаемых в результате мониторинга, проводимого под руководством общин, и принимать эффективные меры для охвата людей, живущих в условиях нищеты⁵². Например, в Национальном плане развития Сальвадора от 2014 года изложен правозащитный подход к социальной защите, закрепленный в национальной правовой базе и включающий в себя четыре ключевых компонента: социальную помощь, социальное страхование, государственные услуги и инфраструктуру. В стратегии используются данные в разбивке по полу и основанные на принципе участия методы выявления гендерных рисков и уязвимостей.

Е. Обеспечение учета гендерных факторов системами социальной защиты

30. Политика социальной защиты может эффективно содействовать достижению гендерного равенства. Средства социальной защиты могут включать в себя инструменты, которые направлены на учет различных потребностей женщин, их частой дискриминации, исключения из рынка труда и распределяемых экономических ресурсов, их непропорционально большой ответственности за неоплачиваемое обеспечение ухода, а также гендерных рисков и уязвимости на протяжении всей жизни, включая ограниченный доступ к информации и административным структурам и традиционные гендерные нормы, ограничивающие их мобильность⁵³. В число ключевых шагов по обеспечению современного учета гендерных факторов в сфере социальной защиты входят расширение охвата женщин системой социальной защиты, не предусматривающей взносов, усовершенствование сбора данных о бенефициарах

⁴⁸ См.

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf>, p. 28.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ См. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/14680181211021260>.

⁵¹ См., например,

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/Goldblatt-Fin.pdf>.

⁵² См. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, paras. 20–25.

⁵³ См., например, <https://interactive.unwomen.org/multimedia/explainer/covid19/en/index.html>.

программ в разбивке по полу, тщательные и систематические контроль и оценка преимуществ, обеспеченных женщинам и девочкам мерами социальной защиты, связанными с пандемией, определение согласованного набора показателей для отслеживания воздействия социальной защиты по гендерному признаку и уделение особого внимания наиболее уязвимым женщинам и девочкам⁵⁴.

31. В рамках этого перехода к учитывающей гендерные аспекты системе социальной защиты неоплачиваемый труд по уходу будет приниматься во внимание в схемах социальной защиты, как предусматривающих, так и не предусматривающих предварительные взносы⁵⁵, ввиду общепризнанного разрыва в размерах доходов и пенсий, с которым сталкиваются женщины во всем мире из-за несоразмерно большого количества обязанностей по уходу. Система прав человека включает в себя положения, требующие от государств принятия всех соответствующих мер для искоренения стереотипности роли мужчин и женщин и обеспечения признания общей ответственности мужчин и женщин за воспитание детей⁵⁶. Для искоренения гендерных стереотипов необходимо, чтобы государства уделяли особое внимание качеству образования с целью содействия достижению гендерного равенства. Государства также должны запретить корпоративную практику трудоустройства, которая несправедливо наказывает женщин, содействовать созданию условий труда, способствующих гендерному равенству, таких как родительский отпуск, и обеспечить предоставление доступного и качественного ухода за детьми и образования⁵⁷.

32. В условиях пандемии COVID-19 некоторые страны более полно включили услуги по уходу в стратегии социальной защиты. Канада объявила о значительных финансовых инвестициях в экономику ухода за детьми, включая создание общенациональной экономически доступной системы ухода за детьми, в качестве одного из ключевых элементов своей стратегии экономического восстановления⁵⁸. Более 40 стран ввели новые или расширили существующие положения об отпуске по семейным обстоятельствам — хотя зачастую они носят временный характер и не охватывают работников неформального сектора, — с тем чтобы дать возможность работающим родителям взять отпуск для ухода за детьми или больными членами семьи. В число государств, принявших эти меры, входят Чили, где родителям продлевают отпуск по уходу за ребенком до 90 дней, и Норвегия, где ежегодный отпуск по уходу за ребенком увеличен с 10 до 20 дней для каждого родителя, причем родителям-одиночкам и родителям детей с хроническими заболеваниями предоставляются дополнительные дни⁵⁹. Гайана начала реализацию специальной программы по предоставлению бесплатного ухода за детьми для сотрудников служб жизнеобеспечения, а Словения предоставила возможность замены дохода для самозанятых работников, на которых лежат обязанности по уходу за детьми⁶⁰.

⁵⁴ См. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/gender-social-protection-during-covid.pdf>, pp. 18–21.

⁵⁵ В соответствии с замечанием общего порядка № 19 (2007), п. 32.

⁵⁶ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 5.

⁵⁷ См., например, <https://www.right-to-education.org/issue-page/early-childhood-care-and-education>.

⁵⁸ См.

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf>, p. 40.

⁵⁹ См. <https://data.unwomen.org/resources/women-have-been-hit-hard-pandemic-how-government-response-measuring>.

⁶⁰ См. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-11/undp-unwomen-covid19-global-regional-factsheet-2020-en-v4.pdf>.

IV. Гарантирование адекватно обеспеченной ресурсами государственной политики и полноценно функционирующих государственных услуг для защиты и реализации экономических, социальных и культурных прав

33. Более долгосрочное и комплексное финансирование государственной политики и услуг, необходимых для реализации экономических, социальных и культурных прав, требует от государств принятия мер по расширению необходимого бюджетного пространства, расставлению приоритетов социальных расходов, регулированию ответственности частного сектора и совместному участию в плане международной помощи и сотрудничества. Финансирование государственной политики и услуг, связанных с правами, со временем становится более доступным, поскольку страны начинают самоподдерживающийся процесс инвестирования в качественные услуги⁶¹, что приводит к росту государственных доходов, в том числе за счет налогообложения, так как в результате оказания этих услуг и поддержки люди получают более широкие экономические возможности в долгосрочной перспективе⁶².

A. Пропаганда ценности инвестиций в социальную защиту и устранение пробелов в финансировании

34. Понимание всех среднесрочных и долгосрочных выгод от инвестиций в социальную защиту, здравоохранение и образование требует выхода за рамки использования валового внутреннего продукта (ВВП) в качестве мерила успеха государства или экономики. Правительства по всему миру решают проблему создания экономик, в которых экономический успех лучше сочетается с правами человека. Например, в Бутане благополучие измеряется не через ВВП, а через уровень счастья граждан⁶³, а правительство Новой Зеландии ввело в 2019 году «бюджет благосостояния», т. е. казначейство стало распределять свои ресурсы на основе соображений благосостояния⁶⁴. Генеральный секретарь настоятельно призвал государства и других субъектов рассмотреть возможность дополнения измерения ВВП, например индексом развития человеческого потенциала, показателями подлинного прогресса, индексом многомерной нищеты и индексом развития человеческого потенциала, скорректированным с учетом неравенства, а также прогрессивными альтернативными системами учета, такими как Система эколого-экономического учета.

35. Излагая свое видение нового общественного договора в докладе «Наша общая повестка дня»⁶⁵, Генеральный секретарь призвал к новому глобальному курсу, в рамках которого власть, ресурсы и возможности будут эффективнее распределены, а механизмы управления будут лучше отражать современные реалии. Новый глобальный курс будет предполагать интеграцию принципов устойчивого развития и обещаний о том, что никто не останется без внимания, во все соответствующие процессы принятия решений.

36. В июне 2021 года Международная конференция труда просила МОТ начать работу над новым международным механизмом финансирования, таким как глобальный фонд социальной защиты, который мог бы дополнить и поддержать

⁶¹ См. https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/files/26746800/Oratie_Gassmann.pdf.

⁶² См. <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/the-social-contract-and-the-role-of-universal-social-security-in-building-trust-in-government/> и <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621132/bp-social-protection-covid-19-151220-summ-en.pdf>.

⁶³ См. <https://ophi.org.uk/policy/gross-national-happiness-index/>.

⁶⁴ См. <https://wellbeingeconomy.org/wp-content/uploads/WeAll-BRIEFINGS-Measuring-the-Wellbeing-economy-v6.pdf>, p. 12.

⁶⁵ A/75/982.

мобилизацию усилий на уровне стран с целью достижения всеобщей социальной защиты⁶⁶. Как отметил Генеральный секретарь, создание глобального фонда социальной защиты, изучением которого занимается МОТ, могло бы помочь странам со временем увеличить объемы финансирования, выделяемого на социальную защиту⁶⁷. Кроме того, Генеральный секретарь подчеркнул необходимость наращивания масштабов Глобального партнерства в интересах всеобщей социальной защиты для достижения Целей в области устойчивого развития⁶⁸.

37. На мероприятии высокого уровня по вопросам занятости и социальной защиты в целях ликвидации нищеты, состоявшемся в сентябре 2021 года, Генеральный секретарь изложил ряд рекомендаций, сформулированных в его аналитической записке по инвестированию в рабочие места и социальную защиту⁶⁹, и запустил глобальный катализатор занятости и социальной защиты в интересах справедливого перехода⁷⁰ с целью расширения многостороннего сотрудничества и инвестиций в социальную защиту и рабочие места в соответствии с докладом «Наша общая повестка дня». Предполагается, что глобальный катализатор будет опираться на уже существующие инициативы и стимулировать международное сотрудничество в целях расширения к 2025 году социальной защиты 4 миллиардов человек, которые в настоящее время остаются незащищенными, и создания к 2030 году 400 миллионов новых достойных рабочих мест в сфере ухода, а также в зеленой и цифровой экономике.

38. Глобальный катализатор мог бы способствовать восполнению дефицита финансирования социальной защиты, который с начала пандемии COVID-19 увеличился на 30 процентов. Он также мог бы помочь избежать фрагментации усилий в области развития, направляя международное сотрудничество и помощь и дополняя национальные ресурсы, предназначенные для социальной защиты, с целью подкрепления усилий по мобилизации внутренних ресурсов, которые со временем могут стать самоподдерживающимися. Кроме того, Генеральный секретарь призвал правительства в своих национальных бюджетах и стратегиях отдавать приоритет социально инклюзивному и экологичному восстановлению экономики, сопровождающемуся созданием большого числа рабочих мест, в том числе путем приведения таких бюджетов и стратегий в соответствие с международными нормами в области прав человека и Целями в области устойчивого развития, расширения защиты труда, достижения гендерного равенства, защиты детей и инклюзии инвалидов, а также обеспечения включения вопросов социальной защиты, достойных рабочих мест и гендерного анализа в комплексные национальные механизмы финансирования⁷¹. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека вместе с ключевыми партнерами, включая МОТ и Всемирный банк, может сыграть важную роль в практической реализации права на социальное обеспечение в рамках технического органа глобального катализатора, а также в гарантировании того, чтобы реализация политики социальной защиты и занятости была основана на правах человека и служила цели не оставить никого без внимания.

⁶⁶ ILC.109/Резолюция III, п. 21 с).

⁶⁷ A/75/982, п. 28.

⁶⁸ См. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 20.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ См. <https://media.un.org/en/asset/k1q/k1qwtx7yl9>.

⁷¹ См.

https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_jobs_and_social_protection_sept_2021.pdf, p. 21.

В. Уроки прошлых экономических кризисов, бремя задолженности и жесткая экономия

39. До начала пандемии многие страны уже испытывали тяжелое бремя задолженности⁷². С начала 2020 года резко сократившиеся доходы в сочетании с высоким уровнем расходов, необходимых для финансирования чрезвычайных мер реагирования на кризис COVID-19, привели к увеличению уровня задолженности, а пересмотр кредитных соглашений с международными финансовыми учреждениями показал, что в дальнейшем необходимо будет принимать меры жесткой экономии⁷³. В одном из последних анализов исследователи предположили, что в 2022 году сокращение бюджетных ассигнований произойдет в более чем 150 странах⁷⁴.

40. Меры жесткой экономии, такие как уменьшение социальных расходов, сокращение должностей в государственном секторе, ограничение или снижение заработной платы, сокращение или сужение направленности мер социальной защиты, а также уменьшение энергетических, продовольственных или жилищных субсидий⁷⁵, обычно приводят к регрессу в области реализации экономических и социальных прав и оказывают несоразмерно сильное воздействие на женщин и наиболее маргинализированные слои населения⁷⁶. Кроме того, они способствуют формированию наследия в виде крайне недостаточно финансируемых систем общественного здравоохранения и недооценки труда по уходу в сочетании с устойчивым снижением глобальной доли доходов от трудовой деятельности, высокими показателями неравенства и снижением действующих ставок корпоративного налога⁷⁷.

41. Для восстановления после пандемии COVID-19 необходимо, чтобы государства приняли антициклические меры, которые ассоциируются с более справедливым и устойчивым экономическим ростом⁷⁸. В этой связи в своем последнем всемирном докладе о социальной защите МОТ отметила, что страны находятся на перепутье в плане определения траектории развития своих систем социальной защиты, и призвала к реализации стратегии «магистрального пути», предусматривающей инвестирование в укрепление систем социальной защиты, вместо стратегии «кривой дорожки», предусматривающей минимальное обеспечение и поддающейся налоговому или политическому давлению⁷⁹. Кроме того, МОТ подчеркнула, что варианты расширения бюджетного пространства в целях обеспечения социальной защиты существуют даже в странах с низким уровнем дохода⁸⁰, что соответствует рекомендациям международных правозащитных механизмов и других органов системы Организации Объединенных Наций.

42. Кредиторы должны знать, что права человека, в частности экономические, социальные и культурные права, являются частью принципа верховенства права, который должен соблюдаться странами-должниками. Например, правительствам, предоставляющим денежные займы на двусторонней основе или через международные финансовые учреждения, следует избегать обременительных требований по погашению задолженности или условий предоставления займов,

⁷² См. <https://blogs.imf.org/2021/02/01/the-pre-pandemic-debt-landscape-and-why-it-matters/>.

⁷³ См. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621210/bp-covid-loans-imf-austerity-110821-en.pdf?sequence=1>.

⁷⁴ См. <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>, п. 3.

⁷⁵ A/HRC/37/54, п. 20.

⁷⁶ См., например, A/HRC/37/54, п. 4, E/2013/82, <https://www.unicef-irc.org/publications/1095-rapid-review-economic-policy-social-protection-responses-to-health-and-economic-crises.html>, A/73/179 и https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf.

⁷⁷ См. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>, п. 1.

⁷⁸ A/HRC/37/54, п. 5.

⁷⁹ См. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_817572.pdf, п. 18.

⁸⁰ См. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf.

которые могут поставить под угрозу способность правительства выполнять свои обязательства в области прав человека, в том числе обязательства, касающиеся экономических, социальных и культурных прав.

43. Кредитные рейтинговые агентства также несут определенную ответственность. Независимый эксперт по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, отметил в феврале 2021 года, что страх перед возможным снижением кредитного рейтинга сдерживает реализацию Инициативы Группы двадцати по приостановлению обслуживания долга⁸¹. В результате снижение кредитного рейтинга может повлиять на способность и возможности государств уважать, отстаивать и выполнять свои обязательства в области прав человека.

44. Многие страны с низким и средним уровнем дохода⁸² сильно ограничены в принятии финансовых решений из-за существующей задолженности. Немедленные и краткосрочные варианты обеспечения того, чтобы обслуживание долга не ставило под угрозу социальные расходы, должны включать в себя списание, облегчение или реструктуризацию задолженности для стран, особенно сильно пострадавших от пандемии⁸³.

45. Руководящие принципы по внешней задолженности и правам человека содержат полезные рекомендации относительно приоритета прав человека над обслуживанием долга, основанные на положениях существующих договоров по правам человека. Необходима долгосрочная реформа международной долговой архитектуры. Подобная реформа может опираться на недавно принятую Инициативу по финансированию развития во время пандемии COVID-19 и в последующий период⁸⁴, с тем чтобы устранить системное неравенство и предотвратить будущие долговые кризисы.

С. Экономика, способствующая соблюдению прав человека

46. Экономика и экономическая политика являются социальными концепциями. Слишком часто в экономической сфере право прав человека остается без внимания несмотря на то, что права человека дают политикам наилучшее руководство для формирования более инклюзивных и основанных на правах обществ.

47. В пункте 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от государств требуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление экономических, социальных и культурных прав. Понимание термина «ресурсы» должно быть широким и охватывать финансовые, кадровые, организационные и научные ресурсы, имеющиеся в стране, а также, выходя за рамки ресурсов, над которыми государство имеет прямой контроль, включать в себя такие источники, как помощь в целях развития.

48. Государства обязаны гарантировать «минимальные необходимые уровни»⁸⁵ здравоохранения, социального обеспечения и других экономических, социальных и культурных прав для всех людей, даже когда ресурсы ограничены, и особенно в периоды кризисов. Кроме того, они должны прилагать все усилия для максимального

⁸¹ A/HRC/46/29, п. 2

⁸² Там же, п. 16.

⁸³ См. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/NotePMOnDebtCovid-19.pdf> и <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-03/sg-policy-brief-on-liquidity-and-debt-solutions.pdf>.

⁸⁴ Более подробную информацию см. по адресу <https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development>.

⁸⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990), п. 10.

увеличения ресурсов, необходимых для финансирования государственной политики и услуг, наиболее справедливым образом.

49. В соответствии со своим обязательством постепенно осуществлять экономические, социальные и культурные права всеми надлежащими средствами государства имеют юридическую обязанность разрабатывать и осуществлять бюджетную, налоговую, долговую, торговую, денежно-кредитную и экологическую политику, целенаправленно ориентируя ее на осуществление прав человека⁸⁶. Помимо этой юридической обязанности многие инвестиции, связанные с правами человека, например инвестиции в социальную защиту, здравоохранение и образование, несут в себе финансовый и общественный смысл.

50. Эффективное участие и подотчетность являются ключевыми элементами экономики, способствующей соблюдению прав человека. Они требуют тщательного изучения прозрачности правил (кто устанавливает правила и каковы их цели), возможностей участия (кто участвует в разработке концепции и мониторинге правил) и механизмов подотчетности, с тем чтобы привлекать правительства к ответственности за нарушение собственных правил или за ограничение правил узкой краткосрочной перспективой и сосредоточенностью, например, на сбалансированности бюджета без более широких соображений прав человека и экологии.

1. Бюджетное пространство и получение прибыли

51. Расширение бюджетного пространства является ключом к гарантированию адекватно обеспеченных ресурсами и в полной мере функционирующих услуг по защите экономических, социальных и культурных прав. Бюджетное пространство можно понимать в широком смысле как ресурсы, имеющиеся в распоряжении правительств за счет внутренних поступлений, безусловных/льготных займов и помощи в целях развития, для содействия соблюдению, защите и реализации прав человека и для устранения нарушений прав человека.

52. Производство ресурсов означает способы мобилизации поступлений правительствами посредством взимания налогов, сборов и штрафов, получения прибыли от государственных предприятий и торговли, иностранной помощи и займов у государственных и частных кредиторов, как внутренних, так и иностранных.

53. Объем бюджетного пространства страны зависит от множества факторов, включая ее производственный потенциал, международное сотрудничество или его отсутствие, обслуживание долга, законодательство и выбор политики. С помощью макроэкономических рамок, в том числе налоговой политики, государства определяют свое бюджетное пространство; с помощью бюджетов они распределяют и осваивают ресурсы. Реформирование налоговых мер в соответствии с обязательствами в области прав человека необходимо и полезно каждой стране. Страны с крупным неформальным сектором часто производят значительную часть своих ресурсов за счет косвенных налогов, от которых несоразмерно сильно страдают люди с низким уровнем дохода. Необходимо изучить альтернативные варианты и реализовать те из них, которые являются осуществимыми.

54. Справедливое финансирование требует, чтобы налогообложение — один из самых мощных инструментов определения государствами своего бюджетного пространства — было справедливым, устойчивым, перераспределительным и прогрессивным. При рассмотрении возможных мер правительствам следует обращать внимание на следующие взаимосвязанные цели:

а) прогрессивное налогообложение в целях снижения налоговой ставки для людей с более низкой платежеспособностью и перераспределение налогового бремени на людей с более высокой платежеспособностью. В число соответствующих вариантов

⁸⁶ Руководящие принципы относительно оценок воздействия экономических реформ на права человека, принцип 9. См. также https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf.

входят повышение налоговой ставки пропорционально доходу, снижение налога на добавленную стоимость на товары первой необходимости, такие как продукты питания и средства гигиены, повышение налога на потребление предметов роскоши и введение дополнительного налога на доходы самых богатых людей, особенно в обществах со значительным неравенством в уровне благосостояния;

b) справедливость налогообложения, с тем чтобы налоговая система не ставила элиту в привилегированное положение. В число соответствующих вариантов входят повышение низких ставок корпоративного налога, сокращение льгот по корпоративному налогу, введение налоговых льгот для лиц с низким уровнем дохода и исключение лиц, уклоняющихся от уплаты налогов, из числа бенефициаров государственной помощи во время пандемии;

c) приведение налоговых целей в соответствие с финансированием и поддержкой соблюдения прав человека и охраны окружающей среды. В число соответствующих вариантов входят введение временных налогов, например налогообложение корпораций, сообщающих о получении сверхприбыли, которая является несоразмерной выгодой пандемии COVID-19, и введение целевых налогов, например на углеродоемкие отрасли, финансовые операции или цифровую экономику.

55. Параллельно с этим государствам следует принимать инновационные и действенные меры для противодействия уходу от уплаты налогов, предотвращения уклонения от уплаты налогов и возврата государственных средств, которые в противном случае были бы потеряны. В число важных государственных мер по решению этих проблем входят усовершенствование или укрепление систем налогового администрирования, ликвидация коррупции, введение реестров доходных владений для облегчения государственного учета всех прямых и косвенных владельцев компаний, трастов и фондов и наложение на транснациональные компании обязательства предоставлять общедоступную отчетность по каждой стране, где они работают⁸⁷.

56. Торговые и инвестиционные соглашения могут препятствовать усилиям по принятию подобных мер, поскольку в них содержатся требования об ослаблении внутреннего регулирования, направленного на поощрение и защиту прав человека, или они делают возможной подачу иска против стран за принятие мер по защите основных услуг. Положения, которые подрывают способность государства поощрять и защищать права человека, не следует включать в соглашения, а положения, которые уже существуют, в частности стабилизационные оговорки, должны быть отменены, поскольку нарушают принцип верховенства права.

57. Кроме того, необходимы дополнительные усилия по увеличению финансирования официальной помощи в целях развития, предназначенной для разработки и укрепления государственной политики и услуг, которые жизненно важны для реализации экономических, социальных и культурных прав. Официальная помощь в целях развития может способствовать привлечению частных финансов и задействованию внутренних ресурсов, сыграть важную каталитическую роль, а также создать благоприятные условия для экономического роста, сопровождающегося созданием большого числа достойных рабочих мест, формирования устойчивых предприятий и «зеленого» перехода⁸⁸.

2. Бюджетные ассигнования

58. Производимые правительствами ресурсы должны справедливо распределяться и расходоваться в соответствии с принципами и нормами в области прав человека, при этом приоритет следует отдавать наиболее маргинализированным слоям населения. Должны быть также созданы адекватные механизмы контроля и проверки для обеспечения подотчетности. Кроме того, правительства должны обеспечивать

⁸⁷ См. https://www.cesr.org/sites/default/files/Brief%203%20Progressive%20Tax_.pdf.

⁸⁸ См. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/SG-Policy-Brief-on-Jobs-and-Social-Protection-Sept%202021.pdf>, p. 20.

прозрачность бюджета, участие населения и эффективное использование ресурсов, предотвращать расточительство и защищать от коррупции.

59. Государства должны принимать во внимание процессы разработки политики, в рамках которых принимаются решения о выделении ресурсов. При рассмотрении возможности проведения экономических реформ, включая финансирование государственных услуг, государства должны проводить оценки воздействия на права человека, чтобы оценить и устранить любые прогнозируемые последствия своей политики для прав человека⁸⁹. Подобные оценки должны разрабатываться с учетом индивидуальных и коллективных мер, принимаемых государством для содействия охране окружающей среды на национальном и глобальном уровнях, и согласовываться с ними исходя из признания взаимозависимости прав человека и здоровой окружающей среды⁹⁰. Эти оценки должны быть прозрачными, чтобы соответствующая дезагрегированная информация собиралась, хранилась и распространялась в доступных формах, основываться на широком участии, способствовать тому, чтобы различные сообщества могли играть значимую роль в формировании политики, а также должны быть подотчетными.

60. Государственные бюджеты являются одним из ключевых политических инструментов для определения распределения ресурсов. Они иллюстрируют предпочтения и компромиссы каждого государства в расходах с течением времени. Таким образом, при наличии бюджетной информации можно выявить и оценить обязательства в области прав человека, которым государства отдают приоритет.

61. При принятии решений о бюджетных ассигнованиях, осуществлении запланированных расходов и оценке влияния бюджета на права человека государства должны стремиться к полной реализации прав человека. Кроме того, бюджеты должны быть прозрачными и доступными, с тем чтобы облегчить участие правообладателей в обсуждении и мониторинге распределения бюджета, а также в привлечении правительств к ответственности за реализацию их прав. Эти требования особенно актуальны во время чрезвычайных ситуаций, таких как пандемии, при которых быстро выделяются большие объемы денежных средств. Система прав человека предоставляет инструменты для направления и поддержки эффективного, действенного, справедливого, прозрачного и устойчивого процесса принятия решений в отношении государственных бюджетов⁹¹.

62. Для того чтобы гарантировать минимальные необходимые уровни соблюдения экономических, социальных и культурных прав и идти по пути их постепенной реализации, государства должны рассмотреть ряд вариантов обеспечения и расширения бюджетного пространства для государственной политики и услуг. К ним относятся увеличение бюджетных ассигнований или система налоговых и финансовых барьеров для адекватного финансирования услуг по реализации экономических, социальных и культурных прав и сокращения экономического и социального неравенства⁹², перераспределение государственных расходов от высокозатратных секторов, таких как военный и оборонный, в пользу расходов, связанных с высоким общественным воздействием, например, на здравоохранение и социальную защиту, и усилия по обеспечению того, чтобы бюджеты отражали разнообразные реалии правообладателей, в том числе учитывали гендерные аспекты⁹³, принимали во

⁸⁹ Руководящие принципы относительно оценок воздействия экономических реформ на права человека, принцип 3.

⁹⁰ Там же, принцип 11.

⁹¹ См. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRTthroughGovernmentBudgets.pdf>. См. также <https://www.scottishhumanrights.com/projects-and-programmes/human-rights-budget-work/>.

⁹² См.

https://derechosypolitica.fiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf, p. 29.

⁹³ См.

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Policy-brief-COVID-19-and-fiscal-policy-en.pdf> и

внимание права ребенка⁹⁴ и предусматривали участие населения на всех этапах бюджетного цикла⁹⁵.

3. Роль и обязанности бизнеса

63. Экономические субъекты, в частности национальные и многонациональные предприятия, могут играть важную роль в содействии созданию экономики, способствующей соблюдению прав человека. Во-первых, предприятия могут способствовать реализации прав на труд и социальную защиту, если они действуют согласно соответствующим стандартам в области прав человека и трудовым нормам, а также могут дополнять оказание государствами услуг, которые влияют на осуществление прав человека. Бизнес-модели могут повышать или, наоборот, подрывать уровень соблюдения всех прав человека.

64. Во-вторых, предприятия могут способствовать расширению бюджетного пространства государств, в первую очередь за счет налогообложения их деятельности. Они также могут усугублять сужение бюджетного пространства, используя такие методы, как уклонение от уплаты налогов, уход от уплаты корпоративных налогов и корпоративный контроль процесса принятия государственных решений, посредством которого компании оказывают чрезмерное влияние на директивные органы⁹⁶.

65. В качестве отправной точки предприятия должны руководствоваться одобренными Советом по правам человека в 2011 году Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, которые обеспечивают всеобъемлющую основу для выявления, предотвращения, смягчения и устранения ущерба правам человека, связанного с деятельностью компаний. Руководящие принципы предусматривают, что компании должны исполнять все действующие законы и соблюдать признанные на международном уровне права человека независимо от места их деятельности⁹⁷.

66. Пандемия и нынешние глобальные проблемы, связанные с климатом, экологией и изменением характера труда, открывают перед государствами и предприятиями преобразующую возможность для разработки инновационных и эволюционных бизнес-моделей и методов работы, предполагающих активное участие в справедливом переходе. В число соответствующих вариантов входят введение обязательных стандартов проявления должной заботы о правах человека и окружающей среде, принятие эффективных мер для обеспечения таких уровней корпоративного налогообложения, которые предоставляют государствам достаточное бюджетное пространство для выполнения своих обязательств в области прав человека, борьба с уклонением от уплаты корпоративных налогов или незаконными финансовыми потоками и постоянное укрепление и обеспечение соблюдения глобальных соглашений о минимальных ставках корпоративного налога⁹⁸.

67. Принцип, согласно которому государства должны инвестировать в соблюдение экономических, социальных и культурных прав в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов, в некоторых случаях может потребовать также пересмотра приватизации государственных услуг, которая часто представляется как средство повышения качества и снижения затрат. Однако в реальности такой подход часто снижает качество и увеличивает затраты⁹⁹.

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/BudgetingForWomensRightsSummaryGuideen.pdf>.

⁹⁴ См. Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 19 (2016).

⁹⁵ См., например,

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/BudgetingForWomensRightsSummaryGuideen.pdf>, p. 14.

⁹⁶ См. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WG/Call/call_for_Inputs_responsible_corporate_political_engagement.pdf.

⁹⁷ Руководящий принцип 23.

⁹⁸ См. <https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm>.

⁹⁹ См., например, A/HRC/41/37 (о праве на образование) и A/75/208 (о праве на воду).

V. Выводы и рекомендации

68. Инвестирование в соблюдение экономических, социальных и культурных прав — это не только правильное, но и разумное решение, поскольку оно является залогом экономического процветания и политической стабильности. В условиях восстановления после пандемии COVID-19 разработка или укрепление государственной политики и услуг в интересах инклюзивных и хорошо финансируемых здравоохранения, социальной защиты, образования, питания, водоснабжения и санитарных услуг и жилья заслуживает приоритетного внимания всех государств.

69. Нормы и принципы в области прав человека служат для государств, в том числе сотрудничающих друг с другом, руководством при разработке инклюзивной государственной политики и услуг и при переходе от специальных, временных и чрезвычайных мер в контексте пандемии к более долгосрочному укреплению систем, повышающих устойчивость к потрясениям и способствующих реализации экономических, социальных и культурных прав.

70. В частности, для обеспечения системы социальной защиты, основанной на правах человека:

a) государствам следует создать прочную правовую и институциональную основу, с тем чтобы гарантировать легитимность, эффективность и устойчивость социальной защиты. Правовые и институциональные рамки являются защитой от политической и экономической нестабильности и важнейшими элементами для обеспечения четкого определения институциональных обязанностей;

b) государствам следует отдавать приоритет обездоленным и маргинализированным лицам и группам, обеспечивая справедливость, эффективность и прозрачность квалификационных критериев и защиту от дискриминации;

c) государствам следует перейти от адресных методов сокращения масштабов нищеты к созданию универсальных и инклюзивных систем социальной защиты;

d) в процессе разработки политики социальной защиты следует учитывать различные формы дискриминации, включая дискриминацию по признаку пола, сексуальной ориентации и гендерной идентичности, расовой принадлежности, инвалидности и возраста, которые наблюдаются при доступе к возможностям достойной работы и реализации права на достаточный жизненный уровень, и способствовать их ликвидации;

e) государствам следует разработать системы социальной защиты, учитывающие лежащее на женщин неравное бремя неоплачиваемого труда по уходу и направленные на исправление этого дисбаланса;

f) дети должны находиться в центре системы социальной защиты, поскольку они особенно уязвимы в плане физического, интеллектуального и эмоционального развития. Системы социальной защиты должны отдавать приоритет комплексному подходу к раскрытию их потенциала, который включает в себя пособия по уходу за детьми, услуги по уходу за детьми, отпуск по беременности и родам и отпуск по уходу за ребенком, предоставляемый отцу, а также доступ к здравоохранению и образованию;

g) информация о социальной защите должна быть доступной, соответствовать особенностям культуры в стране и предоставляться в доступной форме для всех, в частности для потенциальных бенефициаров. Государства должны создать легкодоступные, обеспеченные достаточными ресурсами и соответствующие особенностям культуры в стране механизмы рассмотрения жалоб. В случае невыполнения обязательств или злоупотреблений бенефициары должны иметь доступ к эффективным средствам правовой защиты;

h) государства должны обеспечить наличие механизмов, стимулирующих конструктивное участие бенефициаров, особенно наиболее маргинализированных, в разработке и реализации программ социальной защиты;

i) пособия, будь то в денежном или натуральном выражении, должны быть адекватными по размерам и продолжительности, чтобы содействовать осуществлению прав каждого на социальное обеспечение, на достаточный жизненный уровень и на надлежащий доступ к медицинским услугам. Государствам следует регулярно контролировать адекватность пособий, чтобы гарантировать, что бенефициары могут позволить себе основные товары и услуги;

j) государства должны предпринимать конкретные действия, используя максимум имеющихся у них ресурсов, в том числе посредством международной помощи и сотрудничества, для постепенного достижения права на социальное обеспечение, которое включает в себя универсальную и всеобъемлющую систему социальной защиты, не оставляющую никого без внимания.

71. Государствам следует, используя все имеющиеся в их распоряжении макроэкономические инструменты, мобилизовывать как внутри страны, так и в рамках международного сотрудничества ресурсы для адекватного финансирования здравоохранения, социальной защиты, образования, питания, водоснабжения и санитарных услуг и жилья. Для этого необходимо, в частности, внедрить меры прогрессивного налогообложения, укрепить потенциал в области сбора налогов, бороться с уклонением от уплаты налогов и другими формами злоупотреблений, ликвидировать коррупцию, а также укрепить международное сотрудничество и увеличить размер официальной помощи в целях развития.

72. Государствам следует использовать все имеющиеся в их распоряжении макроэкономические инструменты для финансирования доступных, инклюзивных и качественных услуг, способствующих ликвидации неравенства и дискриминации в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

73. Международным финансовым учреждениям следует поддерживать усилия государств по восстановлению после пандемии COVID-19, обеспечивая, чтобы их программы и займы расширяли бюджетное пространство и возможности государств для осуществления деятельности в области здравоохранения, социальной защиты, образования, продовольствия, водоснабжения и санитарных услуг и жилья. Международные финансовые учреждения должны избегать таких условий, как структурные модификации и меры жесткой экономии, которые ограничивают способность государств финансировать и осуществлять государственную политику и услуги, необходимые для реализации экономических, социальных и культурных прав. Необходимо оценивать предлагаемые мероприятия на предмет того, будут ли они способствовать укреплению прав человека.

74. Национальным правозащитным учреждениям следует осуществлять мониторинг наличия, доступности, адаптационного потенциала и качества услуг по реализации экономических, социальных и культурных прав, в том числе путем проведения оценки воздействия политики государств на права человека и правозащитного бюджетного анализа ассигнований и расходов государств.

75. Компаниям следует уважать и соблюдать права человека, воздерживаясь от уклонения и ухода от уплаты налогов, а также проводя оценку воздействия своей деятельности на права человека и окружающую среду и обеспечивая доступ к средствам правовой защиты.

76. Система Организации Объединенных Наций под руководством Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека должна обеспечить включение прав человека в процесс создания инклюзивных систем социальной защиты, в том числе в рамках

глобального катализатора занятости и социальной защиты для справедливого перехода под руководством МОТ и реализации рекомендаций, сформулированных в аналитической записке Генерального секретаря об инвестировании в рабочие места и социальную защиту для искоренения нищеты и достижения устойчивого восстановления.

77. Совет по правам человека мог бы и далее содействовать обмену информацией о проблемах и передовым опытом в области разработки, финансирования и реализации государственной политики и качественных государственных услуг как ключевых инструментов реализации экономических, социальных и культурных прав.

78. Совет по правам человека мог бы углубить эту область работы, поручив Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека подготовить руководящие указания и содействовать практическому применению правозащитного подхода к разработке, финансированию и реализации инклюзивной государственной политики и услуг в области здравоохранения и социальной защиты в консультации с государствами и соответствующими заинтересованными субъектами.
