



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/C.12/GC/19
4 February 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Тридцать девятая сессия
5-23 ноября 2007 года

ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА № 19¹

Право на социальное обеспечение (статья 9)

¹ Принято 23 ноября 2007 года.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Статья 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (Пакта) гласит, что "участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование". Право на социальное обеспечение имеет ключевое значение для гарантирования человеческого достоинства всех людей, когда они сталкиваются с обстоятельствами, лишаящими их возможности в полной мере реализовать свои права, содержащиеся в Пакте.
2. Право на социальное обеспечение охватывает право на доступ к благам, будь то в денежном или натуральном виде, и владение ими без дискриминации в целях обеспечения защиты, в частности, в случае: 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; в) недостаточного размера семейных пособий, в частности на детей и взрослых иждивенцев.
3. В силу своего перераспределительного характера социальное обеспечение играет важную роль в сокращении масштабов и ликвидации нищеты, предотвращении социального отчуждения и содействии интеграции в общество.
4. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 государства - участники Пакта должны принимать в максимальных пределах имеющихся ресурсов эффективные меры и периодически, если это необходимо, пересматривать их, с тем чтобы обеспечить полное осуществление права всех граждан без какой-либо дискриминации на социальное обеспечение, включая социальное страхование. Формулировка статьи 9 Пакта указывает на то, что меры, которые должны приниматься для предоставления благ социального обеспечения, не могут трактоваться узко и в любом случае должны гарантировать всем людям хотя бы минимальное осуществление данного права человека. Эти меры могут включать:
 - а) программы, основанные на долевом участии или страховании, такие, как социальное страхование, о котором конкретно говорится в статье 9. Такие программы, как правило, предполагают обязательные взносы бенефициаров, работодателей, а иногда и государства в сочетании с выплатой пособий и покрытием административных расходов из средств общего фонда;
 - б) программы, не предполагающие предварительных взносов, как, например, универсальные программы (которые предоставляют соответствующие льготы в принципе

всем, кто сталкивается с особым риском или чрезвычайными обстоятельствами) или целевые программы социальной помощи (когда пособия получают малоимущие лица). Почти во всех государствах-участниках непременно следует использовать программы без предварительного долевого участия, поскольку маловероятно, что система обязательного страхования может должным образом охватить всех.

5. Являются приемлемыми и другие формы социального обеспечения, включая а) программы, осуществляемые под управлением частных компаний, и б) самопомощь и другие меры, такие, как коммунальные программы и программы взаимопомощи. Однако какая бы система ни была выбрана, она должна соответствовать основным элементам права на социальное обеспечение и с учетом этого рассматриваться как способствующая осуществлению права на социальное обеспечение и браться под защиту государством-участником согласно положениям настоящего замечания общего порядка.

6. Право на социальное обеспечение прочно закреплено в международном праве. Правозащитные параметры социального обеспечения четко просматривались уже в Филадельфийской декларации 1944 года, призвавшей к "расширению мер социальной защиты, с тем чтобы обеспечить основной доход всем, кто нуждается в такой защите, а также полное медицинское обслуживание"². Во Всеобщей декларации 1948 года было признано, что социальное обеспечение является правом человека; ее статья 22 гласит, что "каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение", а пункт 1 статьи 25 - что "каждый человек имеет право на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам". Впоследствии это право было инкорпорировано в целый ряд международных³ и региональных⁴ договоров по правам человека. В 2001 году на Международной конференции труда, в работе которой участвовали представители государств, работодателей и трудящихся, было заявлено, что

² Декларация о целях и задачах Международной организации труда (МОТ), приложение к Уставу МОТ, раздел III f).

³ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), статья 5 e) iv); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 11, пункт 1 e) и статья 14, пункт 2 c); и Конвенция о правах ребенка, статья 26.

⁴ Конкретно право на социальное обеспечение упоминается в Американской декларации прав и обязанностей человека, статья XVI; Дополнительном протоколе к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол), статья 9; Европейской социальной хартии (и ее тексте, пересмотренном в 1996 году), статьи 12, 13 и 14.

социальное обеспечение "является одним из основных прав человека и одним из важнейших средств укрепления социальной сплоченности"⁵.

7. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (Комитет) обеспокоен весьма низкими уровнями доступа к социальному обеспечению подавляющего большинства (около 80%) населения планеты, которое в настоящее время лишено доступа к официальным системам социального обеспечения. 20% людей из этих 80% живут в условиях крайней нищеты⁶.

8. В процессе наблюдения за осуществлением Пакта Комитет постоянно выражал свою озабоченность по поводу отказа в надлежащем социальном обеспечении или отсутствия доступа к нему, что препятствует осуществлению многих прав, закрепленных в Пакте. Комитет также регулярно рассматривал вопрос о праве на социальное обеспечение не только при рассмотрении докладов государств-участников, но и в своих замечаниях общего порядка и различных заявлениях⁷. С целью содействия осуществлению Пакта государствами-участниками и выполнению ими своих обязательств по представлению докладов в настоящем замечании общего порядка уделяется особое внимание нормативному содержанию права на социальное обеспечение (глава II), обязательствам государств-участников (глава III), нарушениям (глава IV) и осуществлению на национальном уровне (глава V), тогда как обязательства других субъектов, помимо государств-участников, рассматриваются в главе VI.

⁵ Международная конференция труда, восемьдесят девятая сессия, доклад Комитета по социальному обеспечению, резолюции и выводы по вопросам, касающимся социального обеспечения.

⁶ Michael Cichon and Krzysztof Hagemeyer, *Social Security for All: Investing in Global and Economic Development. A Consultation, Issues in Social Protection Series, Discussion Paper 16*, ILO Social Security Department, Geneva, 2006.

⁷ См. Замечания общего порядка № 5 (1994 год) о лицах с какой-либо формой инвалидности; № 6 (1995 год) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей; № 12 (1999 год) о праве на достаточное питание (статья 11); № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12); № 15 (2002 год) о праве на воду (статьи 11 и 12); № 16 (2005 год) о равном для мужчин и женщин праве пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3); и № 18 (2005 год) о праве на труд (статья 6). См. также заявление Комитета по вопросу об оценке обязательства по принятию мер "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", предусмотренного Факультативным протоколом к Пакту (E/C.12/2007/1).

II. НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

9. Право на социальное обеспечение включает право не быть объектом произвольных и необоснованных ограничений на пользование существующей системой социального обеспечения, будь она государственной или частной, а также право на равное пользование адекватной защитой в случае социальных рисков и чрезвычайных ситуаций.

A. Элементы права на социальное обеспечение

10. Хотя элементы права на социальное обеспечение могут варьироваться в зависимости от различных условий, ряд ключевых факторов действуют при всех обстоятельствах, как это показано ниже. При толковании этих аспектов следует помнить о том, что социальное обеспечение должно рассматриваться как общественное благо, а не просто как, главным образом, инструмент экономической и финансовой политики.

1. Наличие - система социального обеспечения

11. Для осуществления права на социальное обеспечение требуется, чтобы имелась в наличии доступная система, включающая одну или несколько программ, направленных на предоставление пособий в случае соответствующих социальных рисков и непредвиденных обстоятельств. Эта система должна быть создана в соответствии с внутренним правом, а публичные власти должны нести ответственность за эффективное управление и руководство ею. Программы, включая пенсионное обеспечение, также должны быть устойчивыми, с тем чтобы гарантировать реализацию этого права нынешним и будущим поколениям.

2. Социальные риски и чрезвычайные обстоятельства

12. Система социального обеспечения должна охватывать нижеследующие девять основных аспектов социального обеспечения⁸.

а) Охрана здоровья

13. Государства-участники обязаны гарантировать создание систем здравоохранения для обеспечения для всех надлежащего доступа к медицинскому обслуживанию⁹. В тех случаях, когда система здравоохранения предусматривает частные или смешанные программы, такие программы должны быть в финансовом отношении доступными с учетом основных элементов, перечисленных в настоящем замечании общего порядка¹⁰. Комитет отмечает особую важность права на социальное обеспечение в контексте таких эндемических заболеваний, как ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия, а также необходимость обеспечивать доступ к профилактическим и лечебным мероприятиям.

б) Болезнь

14. Лица, чья нетрудоспособность вызвана болезнью, должны получать денежные пособия за периоды потери заработка. Лица, страдающие от какого-либо заболевания в течение длительных периодов, должны иметь право на получение пособий по инвалидности.

⁸ См., в частности, Конвенцию МОТ № 102 (1952 год) о минимальных нормах социального обеспечения, которую руководящий орган МОТ в 2002 году подтвердил в качестве инструмента, соответствующего современным потребностям и обстоятельствам. Эти категории были также подтверждены представителями государств, профсоюзов и работодателей в стандарте А4.5 правила 4.5 Конвенции МОТ 2006 года о труде в морском судоходстве. Этот же подход используется в пересмотренных общих руководящих принципах Комитета для государств, представляющих доклады (1991 год). См. также Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), статьи 11, 12 и 13.

⁹ Замечания общего порядка №14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12). Покрытие соответствующими услугами должно охватывать любое болезненное состояние, каковы бы ни были его причины, беременность, роды и их последствия, общую и практическую медицинскую помощь, а также госпитализацию.

¹⁰ См. пункт 4 выше и пункты 23-27 ниже.

с) Старость

15. Государства-участники должны принимать надлежащие меры для осуществления программ социального обеспечения, предоставляющих пособия пожилым людям, начиная с определенного возраста, установленного национальным законом¹¹. Комитет подчеркивает, что государствам-участникам следует установить возраст выхода на пенсию, соответствующий национальным условиям, с учетом, в частности, характера работы, особенно работы на опасных производствах, и трудоспособности пожилых людей. Государства-участники должны в пределах имеющихся ресурсов предоставлять не требующие предварительных взносов пособия, социальные услуги и другую помощь всем пожилым лицам, которые по достижении пенсионного возраста, установленного национальными законами, не успели внести все полагающиеся взносы в пенсионный фонд или по каким-либо иным причинам не пользуются правом на получение пенсии по линии социального страхования или другими льготами социального обеспечения или социальной помощи и не имеют других источников дохода.

d) Безработица

16. Помимо содействия полной, продуктивной и свободно выбираемой занятости, государства-участники должны стремиться предусмотреть выплату пособий в случае потери или отсутствия заработка, связанного с неспособностью получить или сохранить соответствующую работу. В случае потери работы должны выплачиваться пособия за соответствующий период времени и по истечении этого периода, а система социального обеспечения должна обеспечивать адекватную защиту безработных трудящихся, например по линии программ социальной помощи. Система социального обеспечения должна также охватывать других трудящихся, включая лиц, работающих неполный день, поденщиков, сезонных рабочих, а также самозанятых трудящихся и тех, кто занимается нестандартной трудовой деятельностью в секторе неформальной экономики¹². Пособия на периоды потери заработка должны выплачиваться лицам, которых просят воздерживаться от работы на период чрезвычайных обстоятельств, вызванных медицинскими или иными причинами.

¹¹ См. Замечание общего порядка № 6 (1995 год) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей.

¹² См. подробнее в пунктах 29-39 ниже.

е) Производственная травма

17. Государства-участники должны также обеспечивать защиту трудящихся, получивших травму в процессе выполнения рабочего задания или другой формы производительного труда. Система социального обеспечения должна покрывать расходы и потерю заработка в результате травмы или болезни, а также утрату помощи, предназначавшейся для жен или иждивенцев, лишившихся помощи в результате смерти кормильца¹³. Должны предоставляться соответствующие льготы в форме доступа к медицинским услугам наряду с денежными пособиями, обеспечивающими надежность дохода. Право на получение льгот не должно зависеть от стажа работы, продолжительности страхования или уплаты страховых взносов.

ф) Помощь семье и детям

18. Пособия, выплачиваемые в порядке помощи семьям, имеют существенное значение для реализации права детей и взрослых иждивенцев на защиту в соответствии со статьями 9 и 10 Пакта. Государство-участник должно предоставлять эти пособия с учетом ресурсов и условий жизни детей и лиц, отвечающих за содержание детей или взрослых иждивенцев, а также любых других соображений, связанных с подачей заявления на получение пособия детьми и совершеннолетними иждивенцами или от их имени¹⁴. Льготы семье и детям, включая денежные пособия и социальные услуги, должны предоставляться без какой бы то ни было дискриминации по запрещенным признакам и, как правило, должны покрывать расходы на питание, одежду, жилье, воду и средства санитарии или, при необходимости, другие потребности.

г) Материнство

19. Статья 10 Пакта специально предусматривает, что "работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению¹⁵". Оплачиваемый отпуск по беременности и родам должен

¹³ См. Конвенцию МОТ № 121 (1964 год) о пособиях в случаях производственного травматизма.

¹⁴ См. Конвенцию о правах ребенка, статья 26.

¹⁵ Комитет отмечает, что Конвенция МОТ № 183 (2000 год) об охране материнства предусматривает, что отпуск по беременности и родам должен предоставляться на период не менее 14 недель, включая 6-недельный обязательный отпуск после рождения ребенка.

предоставляться всем женщинам, включая тех из них, кто занят в нестандартных формах труда, а за соответствующий период должны выплачиваться пособия¹⁶. Женщинам и детям должны предоставляться соответствующие медицинские льготы, в том числе в дородовой период, в связи с родами и после рождения ребенка, а, в случае необходимости, уход во время госпитализации.

h) Инвалидность

20. В Замечании общего порядка № 5 (1994 год) о лицах с какой-либо формой инвалидности Комитет подчеркнул важность обеспечения адекватной поддержки уровня доходов лиц, имеющих инвалидность, доходы которых, в силу инвалидности или факторов, связанных с инвалидностью, временно были утрачены или сократились, или которые не нашли работу, или окончательно утратили трудоспособность. Такая поддержка должна предоставляться в форме, уважающей достоинство инвалидов¹⁷, и с учетом их особых потребностей в помощи, а также других расходов, зачастую связанных с инвалидностью. Оказываемая помощь, по мере возможности, должна также охватывать членов семьи или других неофициальных лиц, участвующих в уходе за инвалидом.

i) Лица, пережившие кормильца, и сироты

21. Государства-участники должны также обеспечивать лицам, потерявшим кормильца, и сиротам выплату пособий в связи со смертью кормильца, который был охвачен системой социального обеспечения или имел право на получение пенсии¹⁸. Эти пособия должны покрывать расходы на похороны, особенно в тех государствах-участниках, где стоимость похорон слишком высока. Лица, пережившие кормильца, или сироты не должны исключаться из программ социального обеспечения на основании запрещенных признаков дискриминации, и им должно оказываться содействие в доступе к программам социального обеспечения, в частности, когда такие эндемические заболевания, как

¹⁶ См. КЛДЖ, статья 11, пункт 2 b).

¹⁷ Помещение инвалидов в специальные учреждения, если только это не продиктовано другими причинами, не может рассматриваться как адекватная замена социального обеспечения или права на поддержание уровня доходов этих лиц, а также помощи в реабилитации и трудоустройстве с целью содействия обеспечению инвалидов работой, как того требуют статьи 6 и 7 Пакта.

¹⁸ Комитет также отмечает, что дети имеют право на социальное обеспечение. См. статью 26 Конвенции о правах ребенка.

ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия, оставляют значительное число детей или пожилых людей без помощи со стороны семьи или общины.

3. Адекватность

22. 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 доступ к медицинским услугам, как это закреплено в статьях 10, 11 и 12 Пакта. Кроме того, государства-участники должны полностью соблюдать содержащийся в преамбуле Пакта принцип недискриминации во избежание любого негативного воздействия на размеры пособий и форму, в которой они предоставляются. Применяемые методы должны обеспечивать адекватность пособий. Критерии адекватности должны регулярно контролироваться, с тем чтобы обеспечить возможность приобретения бенефициарами товаров и услуг, необходимых им для осуществления их прав, предусмотренных Пактом. Когда какое-либо лицо делает взносы в программу социального обеспечения, предусматривающую выплату пособий в случае отсутствия дохода, должна существовать разумная взаимосвязь между заработком, уплаченными взносами и суммой соответствующего пособия.

4. Доступность

а) Сфера охвата

23. Все лица должны быть охвачены системой социального обеспечения, особенно обездоленные и маргинализированные лица и группы, без какой-либо дискриминации по запрещенным признакам в соответствии с пунктом 2 статьи 2 Пакта, для того чтобы обеспечить всеобщий охват, зачастую необходимы страховые программы, не требующие предварительных взносов.

б) Право на получение льгот

24. Условия, дающие право на получение льгот, должны быть разумными, соразмерными и транспарентными. Отмена, сокращение размера или приостановление выплаты пособий должны носить ограниченный характер, осуществляться на разумных

основаниях и с использованием надлежащей правовой процедуры, а также предусматриваться национальным законодательством¹⁹.

c) Стоимостная доступность

25. Если какая-либо программа социального обеспечения предполагает уплату взносов, то размер этих взносов должен быть определен заранее. Прямые и косвенные издержки и затраты, связанные с уплатой взносов, должны быть *доступными по стоимости*, и не должны затруднять или ставить под угрозу осуществление других прав, предусмотренных Пактом.

d) Участие населения и информация

26. Бенефициары программ социального обеспечения должны иметь возможность *участвовать* в управлении этой программой²⁰. Такая система должна создаваться в соответствии с национальным законодательством и обеспечивать право отдельных лиц и организаций искать, получать и передавать ясным и транспарентным образом *информацию*, касающуюся всех имеющихся в наличии возможностей социального обеспечения.

¹⁹ Комитет отмечает, что в соответствии с Конвенцией МОТ № 168 (1988 год) о содействии занятости и защите от безработицы такие действия могут предприниматься только при определенных обстоятельствах, а именно: отсутствие бенефициара на территории страны; компетентным органом установлено, что данное лицо сознательно способствовало своему собственному увольнению или добровольно бросило работу без достаточных оснований; в течение определенного времени данное лицо не работало из-за трудового конфликта, при этом оно попыталось получить или получило пособие незаконным образом; данное лицо без достаточных оснований не воспользовалось возможностями для устройства на работу, прохождения профориентации, профессиональной подготовки, переквалификации или нахождения другой подходящей работы или когда данное лицо получает пособие на поддержание уровня доходов из других источников, предусмотренных законодательством соответствующего государства, за исключением пособия на семью, при условии, что та часть пособия, выплата которой приостанавливается, не превышает это другое пособие.

²⁰ Статьи 71 и 72 Конвенции МОТ № 102 (1952 год) о минимальных нормах социального обеспечения содержат аналогичные требования.

е) **Физический доступ**

27. Пособия должны выплачиваться своевременно, а бенефициары должны иметь физический доступ к службам социального обеспечения в целях получения льгот и информации, а при необходимости - и уплаты взносов. Особое внимание должно уделяться лицам, имеющим инвалидность, мигрантам и лицам, проживающим в отдаленных или подверженных стихийным бедствиям районах, а также в зонах, затронутых вооруженным конфликтом, с тем чтобы такие лица также имели доступ к этим службам.

5. Взаимосвязь с другими правами

28. Право на социальное обеспечение играет важную роль в поддержке осуществления многих прав, закрепленных в Пакте, однако для дополнения права на социальное обеспечение необходимо принимать и другие меры. Например, в соответствии со статьей 6 Пакта государства-участники должны предоставлять социальные услуги для реабилитации лиц, получивших травму, и инвалидов, создавать условия для ухода за детьми и обеспечения их благополучия, предоставлять консультативные услуги и оказывать содействие в вопросах планирования размеров семьи, а также создавать специальные учреждения для ухода за лицами с физическими недостатками и пожилыми людьми (статья 10); принимать меры по борьбе с нищетой и социальным отчуждением и предоставлять социальные услуги по оказанию социальной помощи (статья 11); и принимать меры по профилактике заболеваний и улучшению медицинских учреждений, товаров и услуг (статья 12)²¹. Государства-участники должны также рассматривать вопрос о принятии программ социальной защиты лиц, относящихся к обездоленным или маргинализированным группам, например программ страхования малых фермерских хозяйств на случай неурожая или стихийных бедствий²² или обеспечения средствами к существованию самозанятых лиц в неофициальном секторе экономики. Вместе с тем принятие мер для осуществления других прав, закрепленных в Пакте, само по себе не заменяет реализацию программ социального обеспечения.

²¹ См. принципы социального обеспечения *Social Security Series No. 1*, ILO (1998), p. 14 и Замечания общего порядка № 5 (1994 год) о лицах с какой-либо формой инвалидности, № 6 (1995 год) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей; № 12 (1999 год) о праве на достаточное питание (статья 11); № 13 (1999 год) о праве на образование (статья 13); № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12); № 15 (2002 год) о праве на воду (статьи 11 и 12); и № 18 (2005 год) о праве на труд (статья 6).

²² Принципы социального обеспечения *Social Security Series No. 1*, ILO, p. 29.

В. Специальные темы с широкой сферой применения

1. Недискриминация и равенство

29. Обязательство государств-участников гарантировать осуществление права на социальное обеспечение на недискриминационной основе (пункт 2 статьи 2 Пакта) и на условиях равноправия мужчин и женщин (статья 3) охватывает все обязательства, закрепленные в части III Пакта. Таким образом, Пакт запрещает любую дискриминацию, будь то на уровне закона или де-факто, и дискриминацию, прямую или косвенную, по признаку расы, цвета кожи, пола²³, возраста²⁴, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного статуса, рождения, физических или умственных недостатков²⁵, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальной ориентации и гражданского, политического, социального или иного статуса, целью или следствием которой является уничтожение или подрыв равенства в пользовании правом на социальное обеспечение или осуществление этого права.

30. Государства-участники должны также устранять дискриминацию де-факто по запрещенным признакам в тех случаях, когда лица лишены доступа к надлежащему социальному обеспечению. Государства-участники должны обеспечить, чтобы законодательство, политика, программы и выделяемые ресурсы способствовали доступу к социальному обеспечению всех членов общества в соответствии с положениями части III. Должен также проводиться обзор ограничений в плане доступа к программам социального обеспечения с целью гарантировать, что такие ограничения не ведут к дискриминации ни на уровне закона, ни де-факто.

²³ См. Замечание общего порядка № 16 (2005 год) о равном для мужчин и женщин праве пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3).

²⁴ См. Замечание общего порядка № 6. Комитет отмечает, что могут проводиться некоторые различия с учетом возраста, например в случае права на пенсионное обеспечение. основополагающий принцип в данном случае заключается в том, что проведение любых различий по запрещенным признакам должно являться разумным и обоснованным с учетом фактических обстоятельств.

²⁵ См. Замечание общего порядка № 5.

31. Поскольку каждый человек имеет право на социальное обеспечение, государствам-участникам следует уделять особое внимание тем лицам и группам, которые традиционно сталкиваются с трудностями в осуществлении этого права, в том числе женщинам, безработным, трудящимся, которым не обеспечена надлежащая защита по линии социального обеспечения, лицам, работающим в неформальном секторе экономики, больным или получившим травму работникам, инвалидам, пожилым людям, детям и совершеннолетним иждивенцам, домашним работникам, трудящимся-надомникам²⁶, группам меньшинств, беженцам, просителям убежища, внутриперемещенным лицам, репатриантам, негражданам, заключенным и лицам, содержащимся под стражей.

2. Гендерное равенство

32. В Замечании общего порядка № 16 (2005 год) о равном для мужчин и женщин праве пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3) Комитет отметил, что для осуществления статьи 3 в увязке со статьей 9 требуется, в частности, уравнивать обязательный возраст выхода на пенсию мужчин и женщин; обеспечить, чтобы женщины получали равные пособия по линии как государственных, так и частных программ пенсионного обеспечения; и гарантировать надлежащий отпуск по беременности женщинам, отпуск по уходу за ребенком для мужчин и отпуск по уходу за ребенком как для мужчин, так и для женщин²⁷. В связи с программами социального обеспечения, в которых пособия увязываются со взносами, государствам-участникам следует принять меры для устранения факторов, мешающих женщинам вносить равные взносы в такие программы (например, учитывать перерывы в работе, связанные с выполнением семейных обязанностей, или неравенство в уровне зарплаты), или обеспечить учет в программах таких факторов при установлении размеров пособий (например, учитывать при начислении пенсии периоды вскармливания ребенка или периоды ухода за взрослыми-иждивенцами). Различия в средней ожидаемой продолжительности жизни мужчин и женщин также могут прямо или косвенно вести к дискриминации при предоставлении льгот (особенно в случае пенсии) и, следовательно, должны приниматься в расчет при разработке соответствующих программ. В случае программ, не требующих предварительной уплаты взносов, должен также приниматься во

²⁶ Надомники - это те, кто работают на дому за вознаграждение по заданию работодателя или предприятия, занимающегося коммерческой или иной деятельностью. См. Конвенцию МОТ № 177 (1996 год) о надомном труде.

²⁷ Статья 10 Пакта конкретно предусматривает, что "работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению".

внимание тот факт, что женщины с большей долей вероятности оказываются в состоянии нищеты, чем мужчины и зачастую вынуждены в одиночку ухаживать за ребенком.

3. Трудящиеся, которым не обеспечена надлежащая защита по линии социального обеспечения (трудящиеся, работающие неполный день, поденщики, самозанятые и надомники)

33. Государства-участники должны в максимальных пределах имеющихся средств предпринимать шаги, с тем чтобы системы социального обеспечения охватывали трудящихся, не пользующихся надлежащей защитой по линии социального обеспечения, в том числе трудящихся, работающих неполный день, поденщиков, самозанятых и надомников. В тех случаях, когда программы социального обеспечения основаны на профессиональной деятельности, они должны адаптироваться таким образом, чтобы упомянутые трудящиеся пользовались условиями, эквивалентными условиям тех, кто работает полный день. За исключением случаев производственной травмы, эти условия могут определяться с учетом рабочих дней, размера взноса или заработка или другими соответствующими методами. В тех случаях, когда такие программы, основанные на профессиональной деятельности, не обеспечивают адекватного покрытия упомянутых трудящихся, государству-участнику необходимо принять дополнительные меры.

4. Неформальная экономика

34. Государства-участники должны в максимальных пределах имеющихся ресурсов принимать меры, для того чтобы системы социального обеспечения охватывали лиц, работающих в секторе неформальной экономики. Неформальная экономика была определена Международной конференцией труда как "вся экономическая деятельность работников и хозяйственных субъектов, которые ни на уровне закона, ни на практике не охватываются или в недостаточной мере охватываются официальными механизмами"²⁸. Выполнение этой обязанности имеет особо важное значение, когда системы социального обеспечения основаны на формальных трудовых отношениях, деятельности конкретного предприятия или привязаны к зарегистрированному месту жительства. В число принимаемых мер может входить: а) устранение препятствий на пути доступа этих лиц к неформальным программам социального обеспечения, например страхованию на уровне общин; б) обеспечение минимального уровня покрытия рисков и чрезвычайных обстоятельств и его постепенное повышение с течением времени; в) уважение и поддержка программ социального обеспечения, разрабатываемых в рамках

²⁸ Выводы, касающиеся достойного труда и неофициальной экономики, Генеральная конференция Международной организации труда, девяностая сессия, пункт 3.

неформального сектора, как, например, микрострахование и другие программы, связанные с микрокредитованием. Комитет отмечает, что в ряде государств-участников с крупными неформальными секторами были разработаны программы для этих секторов, в частности, предусматривающие использование универсальных программ пенсионного и медицинского страхования, охватывающих всех лиц.

5. Коренные народы и группы меньшинств

35. Государства-участники должны особенно заботиться о том, чтобы коренные народы, а также этнические и языковые меньшинства не были исключены из программ социального обеспечения путем прямой или косвенной дискриминации, в частности, в результате установления необоснованных критериев приема или из-за отсутствия соответствующей информации.

6. Неграждане (в том числе трудящиеся-мигранты, беженцы, просители убежища и лица без гражданства)

36. Пункт 2 статьи 2 запрещает дискриминацию по признаку гражданства, и Комитет отмечает, что в Пакте не содержится никаких специальных юрисдикционных запретов на этот счет. Если неграждане, в том числе трудящиеся-мигранты, вносили взносы в программы социального обеспечения, то они должны иметь возможность воспользоваться преимуществами этих взносов или получить их обратно при выезде из страны²⁹. Право трудящегося-мигранта на получение пособия по социальному обеспечению не должно затрагиваться при смене места работы.

37. Неграждане должны иметь возможность доступа к не требующим предварительных взносов программам по поддержанию уровня доходов, а также соответствующий их средствам доступ к медицинским услугам и программам помощи семье. Любые ограничения, в том числе установление какого-либо квалификационного периода, должны быть соразмерными и разумными. Все люди имеют право на первичную и экстренную медицинскую помощь независимо от их гражданства, места жительства или иммиграционного статуса.

38. Беженцы, лица без гражданства и просители убежища, а также другие обездоленные и маргинализованные лица и группы должны иметь равный доступ к программам социального обеспечения, не требующим предварительной уплаты взносов, включая

²⁹ См. Доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о международной миграции и развитии (A/60/871), пункт 98.

разумный доступ к медицинским услугам и программам помощи семье, соответствующим международным стандартам³⁰.

7. Внутренне перемещенные лица и внутренние мигранты

39. Внутренне перемещенные лица не должны страдать от какой бы то ни было дискриминации при осуществлении своего права на социальное обеспечение, и государствам-участникам следует в упреждающем порядке принимать меры по обеспечению равного доступа к программам, например, путем отмены, когда это целесообразно, требования относительно местожительства и путем субсидирования выплаты пособий или предоставления других соответствующих услуг в местах размещения. Внутренние мигранты должны иметь возможность доступа к социальному обеспечению в месте их проживания, а системы регистрации местожительства не должны ограничивать доступ к социальному обеспечению лиц, которые переезжают в другой район, где они не зарегистрированы.

III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

A. Общие правовые обязательства

40. Хотя Пакт предусматривает постепенную реализацию прав и признает трудности, связанные с ограниченным объемом имеющихся ресурсов, он также возлагает на государства-участники различные обязательства, которые незамедлительно вступают в силу. К числу таких обязательств государств-участников в связи с правом на социальное обеспечение относятся следующие: гарантирование того, что это право будет осуществляться без какой бы то ни было дискриминации (пункт 2 статьи 2), обеспечение равных прав мужчин и женщин (статья 3) и обязательство принимать меры (пункт 1 статьи 2), направленные на полное осуществление положений пункта 1 статьи 11 и статьи 12. Такие меры должны быть преднамеренными, конкретными и нацеленными на полное осуществление права на социальное обеспечение.

41. Комитет признает, что осуществление права на социальное обеспечение имеет значительные финансовые последствия для государств-участников, но отмечает, что важнейшее значение социального обеспечения для сохранения человеческого достоинства и признание законодательным путем этого права государствами-участниками означают, что этому праву должно уделяться соответствующее приоритетное внимание в законах и

³⁰ См. Конвенцию о статусе беженцев, статьи 23 и 24, и Конвенцию о статусе апатридов, статьи 23 и 24.

политике. Государства-участники должны разработать национальную стратегию всестороннего осуществления права на социальное обеспечение и выделять достаточные финансовые и другие ресурсы на национальном уровне. По мере необходимости они должны использовать преимущества международного сотрудничества и технической помощи в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Пакта.

42. Существуют веские основания полагать, что ретроактивные меры, принимаемые в связи с правом на социальное обеспечение, запрещены Пактом. В случае преднамеренного принятия любых ретроактивных мер государство-участник обязано доказать, что они были приняты после самого тщательного изучения всех альтернатив и что они являются полностью оправданными применительно ко всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, в контексте полного использования государством-участником максимальных имеющихся ресурсов. Комитет будет внимательно следить за тем:

- a) имеется ли разумное обоснование для предпринятых действий;
- b) всесторонне ли изучены альтернативы;
- c) обеспечено ли подлинное участие заинтересованных групп в рассмотрении предлагаемых мер и альтернатив;
- d) являются ли эти меры прямо или косвенно дискриминационными;
- e) окажут ли эти меры устойчивое стабилизирующее воздействие на осуществление права на социальное обеспечение и неоправданное воздействие на уже достигнутые права в области социального обеспечения и не были ли отдельные лица или группы лишены при этом доступа к минимальному основному уровню социального обеспечения;
- f) был ли проведен независимый обзор этих мер на национальном уровне.

В. Конкретные правовые обязательства

43. Право на социальное обеспечение, как и любое другое право человека, налагает на государства-участники три вида обязательств: обязательство уважать, обязательство защищать и обязательство осуществлять.

1. Обязательство уважать

44. Обязательство уважать требует от государств-участников воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на осуществление права на социальное обеспечение. Это обязательство включает, среди прочего, отказ от любой практики или деятельности, которая, например, пресекает или ограничивает равный доступ к адекватному социальному обеспечению; от произвольного или необоснованного вмешательства в самостоятельные, устоявшиеся или традиционные программы социального обеспечения, от произвольного или необоснованного вмешательства в

деятельность учреждений, которые были созданы отдельными лицами или кооперативными органами в целях социального обеспечения.

2. Обязательство защищать

45. Обязательство защищать требует от государств-участников принятия мер по недопущению каких-либо действий третьих сторон, посягающих на осуществление права на социальное обеспечение. К третьим сторонам относятся отдельные лица, группы, корпорации и другие субъекты, а также представители, действующие от их имени. Это обязательство включает, среди прочего, принятие необходимых и эффективных законодательных и иных мер, с тем чтобы, например, не позволить третьим лицам отказать кому-либо в равном доступе к программам социального обеспечения, находящихся под их управлением или под управлением других субъектов, и установить необоснованные условия доступа; произвольно или необоснованно вмешиваться в самостоятельные, устоявшиеся или традиционные программы социального обеспечения, которые согласуются с правом на социальное обеспечение; не выплачивать законно востребованные взносы наемным работникам или другим бенефициарам системы социального обеспечения.

46. Когда программа социального обеспечения, предполагающая или не предполагающая уплату взносов, управляется или контролируется третьими сторонами, государства-участники несут ответственность за управление национальной системой социального обеспечения и обеспечение того, чтобы частные субъекты не наносили ущерба равноправной, адекватной, экономически и физически доступной системе социального обеспечения. Для предотвращения таких злоупотреблений должна быть создана эффективная система регулирования, включающая законодательную основу, независимый контроль, подлинное участие общественности и наложение санкций в случае несоблюдения норм.

3. Обязательство осуществлять

47. Обязательство осуществлять требует от государств-участников принятия необходимых мер, включая осуществление программы социального обеспечения, направленной на полную реализацию права на социальное обеспечение. Обязательство осуществлять может быть подразделено на обязательства содействовать, поощрять и предоставлять.

48. Обязательство содействовать требует от государств-участников принятия позитивных мер для оказания содействия отдельным лицам и общинам помощи с целью

осуществления этого права. Это обязательство предполагает, среди прочего, необходимость уделять достаточное внимание этому праву в рамках национальной политической и правовой систем предпочтительно в виде закрепления в законодательном порядке; разработать национальную стратегию по вопросам социального обеспечения и план действий по осуществлению этого права³¹; обеспечить, чтобы система социального обеспечения была адекватной, доступной для всех и покрывала социальные риски и непредвиденные обстоятельства³².

49. Обязательство поощрять обязывает государства-участники принимать меры для обеспечения надлежащего просвещения населения по вопросам доступа к программам социального обеспечения, в частности в сельских и бедных городских районах, а также среди языковых и других меньшинств.

50. Государства-участники обязаны также *предоставлять* это право в случаях, когда отдельные лица или группа лиц не в состоянии по причинам, обоснованно признанным независимыми от их воли, осуществить это право самим в рамках действующей системы социального обеспечения с помощью средств, находящихся в их распоряжении. Государствам-участникам необходимо разрабатывать программы социального обеспечения, не требующие предварительных взносов, или принимать другие меры социальной помощи с целью оказания поддержки этим отдельным лицам и группам, не способным платить достаточные взносы для обеспечения своей собственной защиты. Особое внимание должно при этом уделяться тому, чтобы система социального обеспечения могла своевременно реагировать на чрезвычайные обстоятельства, например во время и после стихийных бедствий, вооруженного конфликта или неурожая.

51. Важно, чтобы даже при ограниченных возможностях финансирования социального обеспечения программы социального обеспечения охватывали обездоленные и маргинализованные группы за счет поступлений от налогов и/или взносов самих бенефициаров. Для этого могут разрабатываться низкокзатратные или альтернативные программы в целях немедленного охвата лиц, не имеющих доступа к социальному обеспечению, хотя главная цель должна состоять в том, чтобы включить неохваченных в обычные программы социального обеспечения. Могут также разрабатываться политические меры и законодательные рамки для постепенного охвата работников неформального сектора или тех, кто по каким-либо иным причинам не имеет доступа к системе социального обеспечения.

³¹ См. пункты 59 d) и 68-70 ниже.

³² См. пункты 12-21 выше.

4. Международные обязательства

52. В соответствии с пунктом 1 статьи 2, пунктом 1 статьи 11 и статьей 23 Пакта государства-участники должны признавать жизненно важную роль международного сотрудничества и помощи, а также принимать совместные и индивидуальные меры в целях обеспечения полного осуществления прав, закрепленных в Пакте, включая право на социальное обеспечение.

53. В целях выполнения своих международных обязательств в связи с правом на социальное обеспечение государства-участники должны уважать и соблюдать положения, регулирующие осуществление этого права, воздерживаясь от любых действий, которые равносильны прямому или косвенному вмешательству в осуществление права на социальное обеспечение в других странах.

54. Государства-участники должны обеспечивать экстерриториальную защиту права на социальное обеспечение, не допуская того, чтобы их собственные граждане и национальные организации нарушали это право в других странах. В тех случаях, когда государства-участники могут принять меры для оказания воздействия на третьи стороны (негосударственных субъектов) в пределах своей юрисдикции с целью обеспечения соблюдения этого права за счет использования правовых или политических средств, такие меры должны приниматься в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимыми нормами международного права.

55. При наличии ресурсов государства-участники должны способствовать реализации права на социальное обеспечение в других странах, например путем предоставления экономической и технической помощи. Международная помощь должна оказываться таким образом, чтобы это было совместимо с положениями Пакта и другими стандартами в области прав человека, причем на стабильной основе и с учетом культурных особенностей. Экономически развитые государства-участники несут особую ответственность за оказание помощи развивающимся странам в этом отношении и особенно заинтересованы в том, чтобы такая помощь оказывалась.

56. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы праву на социальное обеспечение уделялось должное внимание в международных соглашениях, и с этой целью они должны рассмотреть вопрос о разработке дополнительных международно-правовых документов. Комитет отмечает важность заключения взаимных двусторонних и многосторонних международных соглашений и других договоров в целях координации или унификации программ социального обеспечения для трудящихся-мигрантов,

основанных на уплате взносов³³. Лица, временно работающие в другой стране, должны быть охвачены программой социального обеспечения, действующей в их стране.

57. Что касается заключения и осуществления международных и региональных соглашений, то государствам-участникам следует принимать меры для обеспечения того, чтобы такие договоры не оказывали негативного воздействия на право на социальное обеспечение. Соглашения о либерализации условий торговли не должны ограничивать возможностей какого-либо государства-участника в области обеспечения полного осуществления права на социальное обеспечение.

58. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы их действия в качестве членов международных организаций должным образом учитывали право на социальное обеспечение. Соответственно, государства-участники, являющиеся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, должны принимать меры по обеспечению того, чтобы право на социальное обеспечение учитывалось в их политике кредитования, заемных соглашениях и при принятии других международных мер. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы политика и практика международных и региональных финансовых учреждений, в частности касающаяся их роли в структурной перестройке и разработке и внедрении систем социального обеспечения, способствовали, а не препятствовали осуществлению права на социальное обеспечение.

5. Основные обязательства

59. На государствах-участниках лежит основное обязательство обеспечивать по крайней мере минимально необходимый уровень осуществления каждого из прав, закрепленных в Пакте³⁴. Это требует от государств-участников:

а) обеспечивать доступ к программам социального обеспечения, которые гарантируют минимально необходимый уровень всем лицам и семьям, позволяющий им

³³ См. Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 27.

³⁴ См. Замечание общего порядка № 3 (1990 год) о характере обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта).

пользоваться хотя бы основными медицинскими услугами³⁵, иметь элементарный кров и жилье, водоснабжение и санитарные условия, продукты питания и самое элементарное образование. Если государство-участник не может обеспечить этот минимальный уровень защиты от всех рисков и чрезвычайных обстоятельств в максимальных пределах имеющихся ресурсов, то Комитет рекомендует государству-участнику определить после проведения широких консультаций основную группу социальных рисков и чрезвычайных обстоятельств;

b) обеспечить право доступа к системам или программам социального обеспечения на недискриминационной основе, особенно для обездоленных и маргинализированных лиц и групп³⁶;

c) уважать и защищать от необоснованного вмешательства существующие программы социального обеспечения³⁷;

d) принять и осуществлять национальную стратегию и национальный план действий по вопросам социального обеспечения³⁸;

e) принимать целенаправленные меры по осуществлению программ социального обеспечения, в частности тех, которые способствуют защите обездоленных и маргинализированных лиц и групп³⁹;

³⁵ В сочетании с положениями Замечания общего порядка № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12), пункты 43 и 44, настоящее положение охватывает доступ к медицинским учреждениям, товарам и услугам на недискриминационной основе, обеспечение основными лекарствами, доступ к медицинским услугам по охране репродуктивного здоровья и здоровья матери (до и после родов) и ребенка, а также иммунизации против основных инфекционных заболеваний, распространенных в данной местности.

³⁶ См. пункты 29-31 выше.

³⁷ См. пункты 44-46 выше.

³⁸ См. пункты 68-70 ниже.

³⁹ См., например, пункты 31-39 выше.

f) следить за степенью осуществления права на социальное обеспечение⁴⁰.

60. Для того чтобы государство-участник могло обосновать свою неспособность выполнить хотя бы минимальные основные обязательства нехваткой наличных ресурсов, оно должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства⁴¹.

61. Комитет хотел бы также подчеркнуть, что государства-участники и другие субъекты, способные оказывать помощь, несут особую ответственность за оказание международной помощи и развитие сотрудничества, прежде всего экономического и технического, с тем чтобы позволить развивающимся странам выполнить свои основные обязательства.

IV. НАРУШЕНИЯ

62. Для того чтобы продемонстрировать соблюдение своих общих и конкретных обязательств, государства-участники должны показать, что они приняли необходимые меры с целью осуществления права на социальное обеспечение в максимальных пределах имеющихся ресурсов и гарантировали, что этим правом будут без дискриминации и на равных условиях пользоваться мужчины и женщины (статьи 2 и 3 Пакта). В соответствии с нормами международного права непринятие добросовестным образом таких мер приравнивается к нарушению Пакта⁴².

63. При оценке того, выполняют ли государства-участники обязательство по принятию мер, Комитет определяет, является ли имплементация разумной или соразмерной с точки зрения обеспечения соответствующих прав, соответствует ли она правам человека и принципам демократии и является ли она объектом надлежащего контроля и подотчетности.

64. Нарушения права на социальное обеспечение могут происходить в результате совершения действий, т.е. в результате прямых действий государств-участников и других субъектов, которые в недостаточной степени регулируются государствами. Нарушения могут включать, например, принятие несовместимых с основными обязательствами,

⁴⁰ См. пункт 74 ниже.

⁴¹ См. Замечание общего порядка № 3, пункт 10.

⁴² См. Венскую конвенцию о праве международных договоров, статья 26.

указанными в пункте 42 выше, преднамеренных ретроактивных мер; официальную отмену или приостановление действия законодательства, необходимого для непрерывного осуществления права на социальное обеспечение; активную поддержку мер, принимаемых третьими сторонами, которые не согласуются с правом на социальное обеспечение; введение различных критериев предоставления права на получение пособий по линии социального обеспечения обездоленным и маргинализированным лицам в зависимости от их места жительства; явный отказ в правах женщинам или конкретным лицам или группам.

65. Нарушения в результате бездействия могут происходить тогда, когда государство-участник не принимает достаточных и надлежащих мер по реализации права на социальное обеспечение. В контексте социального обеспечения в качестве примеров таких нарушений можно привести непринятие надлежащих мер в целях реализации в полном объеме права каждого человека на социальное обеспечение; необеспечение выполнения соответствующих законов или реализации политики, направленной на осуществление права на социальное обеспечение; необеспечение финансовой устойчивости государственных программ пенсионного обеспечения; непроведение реформы и непринятие мер по отмене законодательства, которое явно не согласуется с правом на социальное обеспечение; непринятие мер по регулированию деятельности отдельных лиц или групп с целью предупреждения нарушения ими права на социальное обеспечение; непринятие мер по скорейшему устранению препятствий, которые государство-участник обязано устранить для того, чтобы создать условия для неотложного осуществления права, гарантированного Пактом; невыполнение основных обязательств (см. пункт 59 выше); непринятие во внимание государством-участником своих обязательств по Пакту при заключении двусторонних и многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями или многосторонними корпорациями.

V. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

66. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта для осуществления своих обязательств по Пакту от государств-участников требуется использовать "все надлежащие способы, включая, в частности, принятие законодательных мер". Каждое государство-участник может осуществлять в определенных пределах дискреционные полномочия при оценке того, какие меры являются наиболее подходящими с учетом конкретных обстоятельств⁴³.

⁴³ См. заявление Комитета об оценке обязательства по принятию мер "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", предусмотренного Факультативным протоколом к Пакту (Е/С.12/2007/1).

Однако Пакт однозначно налагает на каждое государство-участник обязательство принимать такие меры, которые являются необходимыми для обеспечения того, чтобы каждый человек как можно скорее мог пользоваться правом на социальное обеспечение.

А. Законодательство, стратегии и политика

67. Государства-участники обязаны принимать все соответствующие меры, такие как законодательные акты, стратегии, политика и программы для обеспечения того, чтобы их конкретные обязательства в связи с правом на социальное обеспечение были выполнены. Существующие законодательные акты, стратегии и политика должны пересматриваться для обеспечения их совместимости с обязательствами, вытекающими из права на социальное обеспечение, и отменяться, корректироваться или изменяться в том случае, если они несовместимы с требованиями Пакта. Для обеспечения устойчивого функционирования систем социального обеспечения эти системы должны являться объектом регулярного наблюдения.

68. Обязанность принимать меры совершенно определенно возлагает на государства-участники обязанность принять национальную стратегию и план действий по осуществлению права на социальное обеспечение, за исключением случаев, когда государство-участник может четко продемонстрировать, что в нем действует всеобъемлющая система социального обеспечения и что он регулярно пересматривает ее с целью обеспечения соответствия этой системы праву на социальное обеспечение. Стратегия и план действий должны в разумной степени учитывать обстоятельства; учитывать равные права мужчин и женщин и права наиболее обездоленных и маргинализированных групп; основываться на праве и принципах прав человека; охватывать все аспекты права на социальное обеспечение; устанавливать цели или задачи, которые необходимо достигнуть или выполнить, и сроки их реализации наряду с соответствующими ориентирами и показателями, с учетом которых будет непрерывно контролироваться их реализация; и предусматривать механизмы мобилизации финансовых и людских ресурсов. При разработке и осуществлении национальных стратегий в области осуществления права на социальное обеспечение государствам-участникам следует при необходимости опираться на техническую помощь и сотрудничество специализированных учреждений Организации Объединенных Наций (см. часть VI ниже).

69. При разработке и осуществлении национальных стратегий и планов действий по вопросам социального обеспечения следует руководствоваться, в частности, принципами недискриминации, гендерного равенства и участия населения. Право отдельных лиц и групп участвовать в процессах принятия решений, которые могут влиять на

осуществление ими своего права на социальное обеспечение, должно являться неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии по вопросам социального обеспечения.

70. Национальные стратегия и план действий по вопросам социального обеспечения и их осуществление должны основываться также на принципах подотчетности и транспарентности. Чрезвычайно важное значение для эффективного осуществления всех прав человека имеют также независимость судебных органов и эффективное руководство.

71. В целях создания благоприятного климата для осуществления права на социальное обеспечение государствам-участникам следует принять надлежащие меры для обеспечения того, чтобы частный предпринимательский сектор и гражданское общество сознавали и учитывали важное значение этого права в процессе осуществления ими своей деятельности.

72. Государства-участники, возможно, сочтут целесообразным принять рамочное законодательство по осуществлению права на социальное обеспечение. Такое законодательство могло бы содержать положения, касающиеся: а) задач или целей, которые должны быть выполнены или достигнуты, и сроки их реализации; б) средств, необходимых для достижения поставленной цели; в) планируемого сотрудничества с гражданским обществом, частным сектором и международными организациями; г) ответственности организаций за этот процесс; д) национальных механизмов наблюдения за этим процессом; и е) средств правовой защиты и процедур обжалования;

В. Децентрализация и право на социальное обеспечение

73. Если ответственность за осуществление права на социальное обеспечение возлагается на региональные или местные органы или относится к конституционному мандату какого-либо федерального органа, то государство-участник остается связанным обязательством выполнять положения Пакта, и поэтому оно должно обеспечить, чтобы эти региональные или местные органы эффективно контролировали необходимые службы и учреждения социального обеспечения, а также следили за эффективным внедрением и функционированием системы. Кроме того, государства-участники обязаны обеспечить, чтобы такие органы ни прямым, ни косвенным образом не отказывали в доступе к пособиям и услугам на недискриминационной основе.

С. Наблюдение, показатели и ориентиры

74. Государства-участники обязаны осуществлять эффективное наблюдение за реализацией права на социальное обеспечение и создать необходимые механизмы или учреждения с этой целью. Осуществляя наблюдение за ходом реализации права на социальное обеспечение, государства-участники должны выявлять факторы и трудности, мешающие выполнению их обязательств.

75. В целях содействия процессу наблюдения в национальных стратегиях и планах действий должны быть определены показатели осуществления права на социальное обеспечение, с тем чтобы за выполнением обязательств государства-участника в соответствии со статьей 9 можно было следить на национальном и международном уровнях. Показатели должны касаться различных характеристик социального обеспечения (таких, как адекватность, охват социальных рисков и чрезвычайных обстоятельств, финансовая и физическая доступность), быть дезагрегированными по запрещенным признакам дискриминации и охватывать всех лиц, проживающих на территории, находящейся под юрисдикцией или контролем государства-участника. Государства-участники могут черпать руководящие указания относительно надлежащих показателей из материалов о текущей работе Международной организации труда (МОТ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО).

76. После определения надлежащих показателей осуществления права на социальное обеспечение государствам-участникам предлагается установить соответствующие национальные ориентиры. В рамках процедуры периодического представления и рассмотрения докладов Комитет будет взаимодействовать с государствами-участниками в процессе "предварительной проработки". Предварительная проработка будет означать совместное рассмотрение государствами-участниками и Комитетом показателей и национальных ориентиров, которые затем станут целевыми показателями, подлежащими достижению в следующий отчетный период. В течение последующих пяти лет государства-участники будут использовать эти национальные ориентиры для содействия наблюдению за осуществлением права на социальное обеспечение. Затем в ходе последующего периода представления и рассмотрения докладов государства-участники и Комитет рассмотрят вопрос о том, были ли достигнуты эти ориентировочные показатели и каковы причины возникновения трудностей в процессе их достижения⁴⁴. При

⁴⁴ См. Замечание общего порядка № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12), пункт 58.

определении ориентиров и подготовке своих докладов государствам-участникам следует использовать обширную информацию и консультативные услуги специализированных учреждений и программ Организации Объединенных Наций.

D. Средства правовой защиты и подотчетность

77. Любые лица и группы, право на социальное обеспечение которых было нарушено, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным соответствующим средствам правовой защиты как на национальном, так и международном уровне⁴⁵. Все жертвы нарушений прав на социальное обеспечение должны иметь право на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию или гарантии неповторения. Национальным уполномоченным, комиссиям по правам человека и аналогичным национальным правозащитным учреждениям должно быть разрешено заниматься вопросами нарушения этого права. В максимальных пределах имеющихся ресурсов должна предоставляться юридическая помощь по вопросам задействования средств правовой защиты.

78. До осуществления каким-либо государством-участником или какой-либо другой третьей стороной какого-либо действия, препятствующего осуществлению права индивидуума на социальное обеспечение, соответствующие компетентные органы должны обеспечить, чтобы такие действия осуществлялись в соответствии с законом, были совместимыми с Пактом и предусматривали: а) возможность проведения надлежащей консультации с затрагиваемыми субъектами; б) своевременное и полное оглашение информации о предлагаемых мерах; в) заблаговременное уведомление о предлагаемых действиях; г) средства правовой защиты и обжалования, имеющихся в распоряжении затрагиваемых субъектов; и е) юридическую помощь в получении доступа к средствам правовой защиты. В тех случаях, когда в основе таких действий лежит способность лица делать взносы в программу социального обеспечения, во внимание должна приниматься платежеспособность соответствующих лиц. Ни при каких обстоятельствах лицо не может быть лишено права на льготы на дискриминационной основе или права на минимальный допустимый уровень льгот, который был определен в пункте 59 а).

79. Инкорпорирование во внутреннее законодательство международных договоров, признающих право на социальное обеспечение, может существенно расширить сферу охвата и эффективность средств правовой защиты, и это должно поощряться.

⁴⁵ См. Замечание общего порядка № 9 (1998 год) о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 4.

Инкорпорирование позволяет местным судам выносить решения по делам о нарушениях прав на социальное обеспечение со ссылкой непосредственно на положения Пакта.

80. Государства-участники должны призвать судей, арбитров и юристов уделять большее внимание нарушениям прав на социальное обеспечение в ходе выполнения своих функций.

81. Государствам-участникам следует уважать, защищать, облегчать и поощрять деятельность правозащитников и других членов гражданского общества с целью оказания помощи обездоленным и маргинализированным лицам и группам в осуществлении их права на социальное обеспечение.

VI. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ, ПОМИМО ГОСУДАРСТВ

82. Специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций и другим международным организациям, занимающимся вопросами социального обеспечения, например МОТ, ВОЗ, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Детскому фонду Организации Объединенных Наций, Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Программе развития Организации Объединенных Наций и МАСО, а также международным организациям, занимающимся вопросами торговли, например Всемирной торговой организации, следует эффективно сотрудничать с государствами-участниками, используя накопленный ими опыт в области осуществления права на социальное обеспечение.

83. Международным финансовым учреждениям, а именно Международному валютному фонду и Всемирному банку, следует учитывать право на социальное обеспечение в своей политике кредитования, заемных соглашениях, программах структурной перестройки и аналогичных проектах⁴⁶, с тем чтобы осуществление права на социальное обеспечение, особенно обездоленных и маргинализированных лиц и групп, поощрялось, а не подрывалось.

⁴⁶ См. Замечание общего порядка № 2 (1990 год) о международных мерах в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта).

84. При рассмотрении докладов государств-участников и их способности выполнять обязательства относительно осуществления права на социальное обеспечение Комитет будет рассматривать воздействие помощи, оказываемой всеми другими субъектами. Инкорпорирование норм и принципов прав человека в программы и политику международных организаций будет в значительной степени способствовать осуществлению права на социальное обеспечение.
