

Международная конференция труда, 101-я сессия, 2012 г.

Доклад IV (2B)

Минимальные нормы социальной защиты в целях социальной справедливости и справедливой глобализации

Четвертый пункт повестки дня

ISBN 978-92-2-424497-1 (print)
ISBN 978-92-2-424498-8 (web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2012

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в публикациях МБТ не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Упоминание названий фирм и коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания МБТ имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
ВВЕДЕНИЕ	1
ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ТЕКСТ	3
Проект Рекомендации о минимальных нормах социальной защиты.....	3

ВВЕДЕНИЕ

На своей 311-й сессии (2011 г.),¹ Административный совет решил включить вопрос, касающийся нормотворчества и озаглавленный «Разработка самостоятельной Рекомендации о минимальных нормах социальной защиты», в повестку дня 101-й сессии (2012 г.) Международной конференции труда в целях принятия рекомендации. Административный совет постановил, что этот вопрос будет рассматриваться в рамках процедуры однократного обсуждения в соответствии со статьей 38 Регламента Конференции, которая касается подготовительных этапов данной процедуры, и принял программу сокращенных сроков.

Руководствуясь этим, МБТ подготовило краткий доклад о законодательстве и практике государств-членов. Этот доклад включал также вопросник, составленный в целях подготовки рекомендации.² Этот доклад был направлен правительствам государств-членов МОТ.

Правительствам предлагалось направить МБТ свои ответы после консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников к ноябрю 2011 года. Такие консультации носят обязательный характер в случае государств-членов, ратифицировавших Конвенцию 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144).

Доклад IV(2) публикуется в двух томах. Текст предлагаемой Рекомендации на английском и французском языках издан одним томом; на всех других официальных языках МОТ он опубликован отдельными изданиями. Текст предлагаемого акта подготовлен с учетом замечаний, сформулированных правительствами и организациями работодателей и работников. В Докладе IV(2A) излагается основное содержание их замечаний; в него также включены комментарии МБТ по полученным ответам и по предлагаемому тексту Рекомендации.

В том случае если Конференция примет соответствующее решение, этот текст послужит основой для обсуждения на 101-й сессии (2012 г.) четвертого пункта ее повестки дня.

¹ Решение в док.: GB.311/6 и GB.311/6, para. 3.

² МБТ: *Минимальные нормы социальной защиты в целях социальной справедливости и справедливой глобализации*, Доклад IV(1), Международная конференция труда, 101-я сессия, Женева, 2012 г. Доступен по адресу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public@ed_norm@relconf/documents/meetingdocument/wcms_160403.pdf.

ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ТЕКСТ

Проект Рекомендации о минимальных нормах социальной защиты

Генеральная конференция Международной организации труда, созванная в Женеве Административным советом Международного бюро труда и собравшаяся на свою 101-ю сессию 30 мая 2012 года, вновь подтверждает, что право на социальное обеспечение является правом человека, а также экономической и социальной необходимостью для процесса развития и прогресса;

признавая, что социальное обеспечение является важным средством предотвращения и сокращения масштабов бедности, неравенства, социальной изоляции и социальной незащищенности, а также содействия равным возможностям и гендерному равенству;

считая, что социальное обеспечение представляет собой инвестиции в человеческий капитал, которые позволяют людям адаптироваться к изменениям, происходящим в экономике и на рынке труда, и что системы социального обеспечения выступают в роли автоматических стабилизаторов в периоды кризисов и после выхода из них;

напоминая, что в Филадельфийской декларации признается торжественное обязательство Международной организации труда способствовать «расширению системы социального обеспечения, с тем чтобы обеспечить основной доход для всех нуждающихся в такой защите и полное медицинское обслуживание»;

учитывая Всеобщую декларацию прав человека и, в частности, ее статьи 22 и 25, а также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, и, в частности, его статьи 9, 11 и 12;

учитывая также нормы социального обеспечения МОТ, и, в частности, Конвенцию 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), Рекомендацию 1944 года об обеспечении дохода (67) и Рекомендацию 1944 года о медицинском обслуживании (69), и отмечая их непреходящее значение;

напоминая, что в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации признается, что «обязательства и усилия государств-членов и Организации, направленные на исполнение уставного мандата МОТ, в том числе благодаря ее нормам, а также на то, чтобы превратить полную и продуктивную занятость и цели достойного труда в стержень экономической и социальной политики, должны строиться на ... ii) разработке и расширении мер социальной защиты ..., которые бы носили устойчивый характер и отвечали национальным условиям, включая расширение социального обеспечения и распространение его на всех»;

учитывая Резолюцию и Заключения о периодически рассматриваемых проблемах социальной защиты (социальное обеспечение), принятые Международной конференцией труда на ее 100-й сессии (2011 г.), в которых признается необходимость рекомендации, дополняющей существующие нормы МОТ по социальному обеспечению и являющейся руководством для государств-членов в процессе разработки минимальных норм социальной защиты, адаптированных к национальным условиям и уровням развития в качестве части всеобъемлющих систем социального обеспечения;

постановив принять ряд предложений, касающихся минимальных норм социальной защиты, являющихся предметом обсуждения четвертого пункта повестки дня сессии;

решив придать этим предложениям форму рекомендации;

принимает сего ... дня июня месяца две тысячи двенадцатого года следующую рекомендацию, которая может именоваться Рекомендацией 2012 года о минимальных нормах социальной защиты.

I. ЦЕЛИ, СФЕРА ОХВАТА И ПРИНЦИПЫ

1. Настоящая Рекомендация предоставляет государствам-членам основные ориентиры, касающиеся:

- a) внедрения, расширения и поддержания, в зависимости от обстоятельств, минимальных норм социальной защиты в качестве основополагающего элемента своих национальных систем социального обеспечения;
- b) соблюдения минимальных норм социальной защиты в рамках стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения, которые бы последовательно гарантировали более высокие уровни социального обеспечения для максимально широких слоев населения с должным учетом норм МОТ по социальному обеспечению.

2. Во исполнение настоящей Рекомендации минимальные нормы социальной защиты представляют собой установленную в национальных масштабах систему основных социальных гарантий, которые обеспечивают защиту, нацеленную на предотвращение или сокращение масштабов бедности, незащищенности и социальной изоляции. Такие социальные гарантии могут быть обеспечены за счет систем, построенных на взносах, или систем, не предусматривающих выплаты взносов, с проверкой нуждаемости или без таковой.

3. При реализации настоящей Рекомендации государства-члены должны учитывать следующие принципы:

- a) всеобщий характер защиты, основанной на социальной солидарности;
- b) право на получение пособий, предусмотренных законом;
- c) недопущение дискриминации, обеспечение гендерного равенства и реагирование на особые потребности лиц;
- d) достаточные размеры и прогнозируемость пособий;
- e) справедливый и пропорциональный характер учета интересов тех, кто финансирует системы социального обеспечения, и тех, кто пользуется ими;
- f) согласованность с социально-экономической политикой и политикой в сфере занятости;
- g) последовательный характер реализации;

- h) разнообразие методов и принципов, в том числе механизмов финансирования и систем реализации;
- i) прозрачный и рациональный характер ведения финансовых дел;
- j) финансовая, налогово-бюджетная и экономическая устойчивость;
- k) участие представительных организаций работодателей и работников, а также консультации с представителями других заинтересованных организаций и лиц;
- l) общая и основная ответственность государства.

II. НАЦИОНАЛЬНЫЕ МИНИМАЛЬНЫЕ НОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

4. Государства-члены должны внедрять и в максимально сжатые сроки дополнять, а также поддерживать свои минимальные нормы социальной защиты, включающие основные социальные гарантии. Эти гарантии должны, как минимум, обеспечивать, чтобы в течение всего жизненного цикла все нуждающиеся лица имели доступ к основным видам медицинского обслуживания и к базовым гарантиям получения доходов, которые в совокупности обеспечивают оптимальный доступ к товарам и услугам, определяемым как необходимые на национальном уровне.

5. Минимальные нормы социальной защиты, о которых идет речь в пункте 4, должны включать, как минимум, следующие основные социальные гарантии:

- a) доступ к национально установленным видам товаров и услуг, составляющих важнейшие медицинские услуги, в том числе в случае охраны материнства;
- b) основные гарантированные доходы на детей, по крайней мере национально установленного минимального уровня, позволяющие обеспечить доступ к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым товарам и услугам;
- c) основные гарантированные доходы, по крайней мере национально установленного минимального уровня, для лиц экономически активного возраста, не способных получать достаточный доход в случае болезни, безработицы, беременности и родов и утраты трудоспособности;
- d) основные гарантированные доходы, по крайней мере национально установленного минимального уровня, для лиц пожилого возраста.

6. В зависимости от своих существующих международных обязательств государства-члены должны предоставлять основные социальные гарантии, о которых идет речь в настоящей Рекомендации, по крайней мере, всем постоянным жителям страны и детям, как это предусмотрено в национальном законодательстве и нормативных правовых актах.

7. При определении основных социальных гарантий государства-члены должны в должной мере учитывать следующие факторы:

- a) лица, нуждающиеся в медицинском обслуживании, не должны подвергаться лишениям и более высокому риску обнищания по причине финансовых последствий, связанных с получением доступа к основным видам медицинской помощи;
- b) основные гарантированные доходы должны позволять людям жить в достоинстве. Национально установленные минимальные уровни доходов могут соответствовать стоимости в денежном выражении набора необходимых товаров и услуг, национальному прожиточному минимуму, пределам доходов для получения социальной помощи или другим сопоставимым пределам, установленным национальным законодательством или практикой, и могут учитывать региональные различия;

- c) уровни основных социальных гарантий должны регулярно пересматриваться в рамках прозрачности процедур, установленных национальными законодательством и нормативными правовыми актами;
- d) представительные организации работодателей и работников и, по обстоятельствам, представители других заинтересованных организаций и лиц должны привлекаться к процессу установления и пересмотра уровней этих гарантий.

8. Основные социальные гарантии должны устанавливаться в законодательном порядке. Национальное законодательство и нормативные правовые акты должны конкретно определять диапазон и размеры пособий, а также условия приобретения прав на них в целях реализации этих гарантий. Кроме того, необходимо точно определить эффективные, простые в применении, быстрые, доступные и недорогие процедуры подачи жалоб и апелляций.

9. 1) Предоставляя основные социальные гарантии, государства-члены должны учитывать различные подходы, предусмотренные в пункте 2, в целях обеспечения наиболее рационального и эффективного сочетания пособий и систем в национальном контексте.

2) Пособия могут включать пособия на ребенка и семейные пособия, пособия по болезни и пособия на медицинское обслуживание, пособия по беременности и родам, пособия по инвалидности, пособия по старости, пособия по случаю утраты кормильца, пособия по безработице и гарантии в области занятости, пособия по производственному травматизму, а также любые другие социальные пособия и льготы в денежной или натуральной форме.

3) Системы, в рамках которых предоставляются такие пособия, могут включать всеобщие системы пособий и льгот, системы социального страхования, системы социальной помощи, системы отрицательного подоходного налога, системы государственной занятости и системы стимулирования занятости.

10. При разработке и применении минимальных норм социальной защиты государства-члены должны:

- a) сочетать профилактические и стимулирующие меры, пособия и льготы и социальные услуги;
- b) содействовать продуктивной экономической активности и занятости в формальном секторе;
- c) обеспечивать координацию с другими направлениями политики, содействующими повышению профессиональных навыков и расширению возможностей в области трудоустройства, сокращению нестабильности занятости, а также достойному труду, предпринимательству и жизнеспособным предприятиям;

11. Государства-члены должны стремиться к использованию различных методов мобилизации необходимых ресурсов в целях обеспечения финансовой, налогово-бюджетной и экономической стабильности национальных минимальных норм социальной защиты, принимая во внимание возможности различных групп населения выплачивать взносы. Такие методы могут включать, каждый в отдельности или в сочетании друг с другом, обеспечение более строгого соблюдения обязательств по выплате налогов и взносов, переориентацию статей расходов и расширение базы доходов.

12. Национальные минимальные нормы социальной защиты должны финансироваться, в принципе, за счет национальных ресурсов. Государства-члены, экономические и налогово-бюджетные возможности которых недостаточны, чтобы обеспечить реализацию всей совокупности гарантий, могут прибегать к временной международной помощи.

III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ РАСШИРЕНИЯ СФЕРЫ ОХВАТА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

13. 1) Государства-члены должны формировать и осуществлять национальные стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения, основываясь на национальных консультациях и действенном социальном диалоге. Национальные стратегии должны:

- a) в приоритетном порядке предусматривать реализацию национальных минимальных норм социальной защиты;
- b) быть ориентированы на обеспечение более высоких уровней защиты для максимально широких слоев населения и в максимально сжатые сроки.

2) Для этого государства-члены должны последовательно разрабатывать и обеспечивать функционирование всеобъемлющих и адекватных систем социального обеспечения, согласующихся с целями национальной политики.

14. При формировании и осуществлении национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения государства-члены должны:

- a) устанавливать цели, отражающие национальные приоритеты;
- b) выявлять пробелы с точки зрения защиты;
- c) стремиться к преодолению пробелов с точки зрения защиты благодаря надлежащим и эффективно координируемым системам, построенным как на взносах, так и без таковых, в том числе за счет распространения существующих систем взносов на всех заинтересованных лиц, имеющих возможность выплачивать взносы;
- d) конкретно определять финансовые потребности и ресурсы, а также сроки осуществления и упорядочение мер последовательного достижения целей.

15. Стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения должны содействовать росту занятости в формальном секторе, а также согласовываться с планами социально-экономического развития государств-членов и благоприятствовать их реализации.

16. Стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения должны осуществляться, в первую очередь, в целях оказания поддержки незащищенным группам населения и лицам с особыми потребностями.

17. При формировании всеохватывающих систем социального обеспечения, отражающих национальные цели, приоритеты и экономические и налогово-бюджетные возможности государств-членов, последние должны ориентироваться на обеспечение такого диапазона и уровня пособий, которые установлены в Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) или в других конвенциях и рекомендациях МОТ по социальному обеспечению, предусматривающих более высокие нормы.

18. Государствам-членам следует рассмотреть вопрос о ратификации Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) как только это позволят национальные условия. Кроме того, государства-члены должны рассмотреть вопрос о ратификации или проведении в жизнь, в зависимости от обстоятельств, других конвенций и рекомендаций МОТ по социальному обеспечению, в которых предусмотрены более высокие нормы

IV. МОНИТОРИНГ

19. Государства-члены должны осуществлять мониторинг прогресса в области обеспечения соблюдения минимальных норм социальной защиты и достижения других целей национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения благодаря надлежащим, установленным на национальном уровне, механизмам с привлечением представительных организаций работодателей и работников и, в зависимости от обстоятельств, представителей других заинтересованных организаций и лиц.

20. Во исполнение пункта 19 государства-члены должны осуществлять регулярный сбор, накопление и опубликование всей совокупности данных, статистической информации и показателей по социальному обеспечению.

21. При разработке или пересмотре концепций, определений и методологии, используемых при опубликовании данных, статистической информации и показателей по социальному обеспечению, государства-члены должны принимать во внимание соответствующие директивные указания со стороны Международной организации труда, в частности, содержащиеся в резолюции о разработке статистических данных по социальному обеспечению, принятой девятой Международной конференцией статистиков труда, а также, по обстоятельствам, другими международными организациями.

22. Государства-члены должны осуществлять обмен информацией, опытом и специальными знаниями по стратегиям, политике и практическим мерам в области социального обеспечения между собой и с Международным бюро труда.