

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

Доклад IV(1)

Минимальные нормы социальной защиты в целях социальной справедливости и справедливой глобализации

Четвертый пункт повестки дня

ISBN 978-92-2-424493-3 (print)

ISSN 978-92-2-424494-0 (Web)

Первое издание, 2011

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в настоящей публикации 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, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МБТ 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 либо по электронной почте pubvente@ilo.org.

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

Компьютерная верстка TTR: индекс Confrep-ILC101-IV(1)[2011-7-63]-Ru.docx

Отпечатано Международным бюро труда, Женева, Швейцария

Содержание

	<i>Стр.</i>
Список сокращений	v
Введение.....	1
Глава 1. Минимальные нормы социальной защиты: концепция распространения базового социального обеспечения на всех – краткий обзор проблем и возможностей.....	5
1.1. Предыстория вопроса	5
1.2. Ход обсуждения в МОТ концепции минимальных норм социальной защиты	6
1.3. Глобальные пробелы с точки зрения защиты.....	8
1.4. Действующие правовые основы МОТ в целях расширения социального обеспечения	11
1.4.1. Рекомендации 67 и 69: рекомендательная программа создания всеобъемлющих систем социального обеспечения.....	11
1.4.2. Конвенции по социальному обеспечению: эталон для развития систем социального обеспечения	12
1.5. Предварительное заключение: Необходимость преодоления правовых пробелов в своде норм МОТ по социальному обеспечению	16
Глава 2. Законодательные и практические меры по предоставлению основных гарантий стабильности доходов и жизненно необходимых видов медицинского обслуживания	19
2.1. Охват населения	20
2.1.1. Международно-правовые и концептуальные рамки.....	20
2.1.2. Национальные законодательство и практика	21
2.2. Размер пособий, выплачиваемых в целях гарантирования минимальных норм социальной защиты.....	23
2.2.1. Международно-правовые и концептуальные рамки.....	23
2.2.2. Национальные законодательство и практика	24
2.3. Размер выплачиваемых пособий	27
2.3.1. Международно-правовые и концептуальные рамки.....	27
2.3.2. Национальные законодательство и практика	29
2.4. Правовой характер пособий.....	32
2.4.1. Международно-правовые и концептуальные рамки.....	32

2.4.2. Национальные законодательство и практика	34
2.5. Механизмы и организация выплаты пособий	36
2.5.1. Международно-правовые и концептуальные рамки	36
2.5.2. Национальные законодательство и практика	36
2.6. Сопряженность с другими целями политики	38
2.6.1. Международно-правовые и концептуальные рамки	38
2.6.2. Национальные законодательство и практика	39
2.7. Механизмы финансирования	43
2.7.1. Международно-правовые и концептуальные рамки	43
2.7.2. Национальные законодательство и практика	44
2.8. Управление	47
2.8.1. Международно-правовые и концептуальные рамки	47
2.8.2. Национальные законодательство и практика	49
2.9. Процессы расширения сферы охвата	54
2.9.1. Международно-правовые и концептуальные рамки	54
2.9.2. Национальные законодательство и практика	55
2.10. Предварительное заключение: Определение составляющих элементов рекомендации о минимальных нормах социальной защиты	57
Вопросник	61
Приложение I	79
Приложение II	80
Приложение III	93

Список сокращений

ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГА ООН	Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций
ЗНГСР	Закон о национальных гарантиях в сельских районах (Индия)
КСР ООН	Координационный совет руководителей системы ООН
КЭПКР	Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций
КЭСКИ	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам
МКТ	Международная конференция труда
МНСЗ	Минимальные нормы социальной защиты
МОТ/МБТ	Международная организация труда/Международное бюро труда
МПЭСКИ	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
ОЭСР	Организация экономического и социального развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
RSBY	Rashtrya Swarthya Bima Yojna (Индия)

Введение

1. На своей 311-й сессии в июне 2011 года Административный совет Международного бюро труда (МБТ) постановил включить в повестку дня 101-й сессии (2012 г.) Международной конференции труда (МКТ) вопрос, касающийся нормотворчества в области социальной защиты (социального обеспечения) в целях разработки самостоятельной рекомендации по минимальным нормам социальной защиты (однократное обсуждение).¹ Это решение было принято в соответствии с Резолюцией о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения),² принятой МКТ на ее 100-й сессии 2011 года (Резолюция о социальном обеспечении (2011 г.)), в которой Административному совету Международного бюро труда предложено поступить соответствующим образом в целях принятия дальнейших мер по результатам периодического обсуждения проблем социальной защиты (социального обеспечения) в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.³ МКТ пришла к заключению, что необходимо принять международную трудовую норму в форме самостоятельной рекомендации по данному вопросу, с тем чтобы дополнить Свод существующих нормативных актов МОТ по социальному обеспечению и предоставить гибкие и содержательные ориентиры государствам-членам по разработке минимальных норм социальной защиты в рамках всеобъемлющих систем социального обеспечения, адаптированных к национальным условиям и уровню развития той или иной страны.⁴ Затем Административный совет постановил, что этот вопрос должен стать предметом однократного обсуждения в соответствии со статьей 38 Регламента Конференции.⁵

2. Соответственно, МБТ подготовило настоящий краткий доклад, касающийся законодательства и практики, в который включены примеры действующего законодательства и практики в государствах-членах из различных регионов, правовых систем, традиций и условий (уровни доходов и развития). В докладе представлен сравнительный анализ основных изменений и проявляющихся тенденций в установлении минимальных норм социальной защиты или их отдельных элементов, на национальном уровне.

¹ GB.311/6.

² Согласно Уставу МОТ термин *социальная защита* в том смысле, в котором он применяется в настоящем докладе, касается защиты, предлагаемой обычно проживающим на территории государства-члена лицам в рамках систем социального обеспечения, предусматривающих гарантии дохода и доступ к товарам и услугам в сфере медицинского обслуживания.

³ МБТ: *Provisional Record* No. 24, Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социальной защиты (док. С.Р.С./R.2), Резолюция о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения), МКТ, 100-я сессия, Женева, 2011 г.

⁴ МБТ: *Provisional Record* No. 24, Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социальной защиты (док. С.Р.С./R.2), Резолюция о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения), МКТ, 100-я сессия, Женева, 2011 г., п. 31.

⁵ GB.311/6.

3. В докладе не ставится цель представить всеобъемлющий и глубокий анализ ситуации, а скорее высветить отдельные ключевые элементы, которые могут оказаться важными для обсуждения текста возможной рекомендации, на что указывается в Заключениях о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения), принятых МКТ на ее 100-й сессии в 2011 году (Заключения о социальном обеспечении (2011 г.)).⁶ Настоящий доклад подготовлен на основе фактической информации, накопленной в ходе подготовки к периодическому обсуждению проблем социальной защиты (социального обеспечения) (МКТ, 2011 г.), Общего обзора, касающегося актов по социальному обеспечению (2011 г.),⁷ и других источников, доступных для МБТ. Последние включают, говоря конкретнее, ответы, представленные государствами-членами в рамках Общего обзора, касающегося актов по социальному обеспечению (2011 г.). В докладе учтены также аналитические записки, подготовленные Департаментом социального обеспечения Международного бюро труда к периодическому обсуждению проблем социальной защиты (социального обеспечения), и, в частности, Доклад по периодическому обсуждению проблем социальной защиты (социального обеспечения) в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (Доклад по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения).⁸ Его следует рассматривать в сочетании с вышеуказанными, а также с нижеследующими документами и докладами, на которые сделаны ссылки в настоящем докладе:

- МБТ: доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах: Обеспечить охват во время и после кризиса* (Женева, 2010 г.);⁹
- МБТ: *Расширение социального обеспечения на всех. Руководство с учетом имеющихся проблем и возможностей** (Женева, 2010 г.);¹⁰
- Резюме председателя Трехстороннего совещания экспертов по стратегиям расширения сферы охвата социального обеспечения в МБТ: *Доклад Генерального директора, Второй дополнительный доклад: Трехстороннее совещание экспертов по стратегиям расширения сферы охвата социального обеспечения** (Женева, 2-4 сентября 2009 г.), Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., Приложение;
- МБТ: *Социальная защита в области медицинского обслуживания. Стратегия МОТ по обеспечению всеобщего медицинского обслуживания,** инструкции по политике в сфере социального обеспечения, документ 1 (Женева, 2008 г.);
- МБТ: *Установление норм в области социального обеспечения в глобальном обществе*, анализ положения дел и практики и будущих возможностей разработки глобальной нормы по социальному обеспечению в Международной организации труда,* инструкции по политике в сфере социального обеспечения, документ 2 (Женева, 2008 г.);

⁶ МБТ: *Provisional Record No. 24*, Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социальной защиты (док. С.Р.С./R.2), Резолюция о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения), МКТ, 100-я сессия, Женева, 2011 г.

⁷ МБТ: Доклад III(1B)&Add., *General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, МКТ, 100-я сессия, Женева, 2011 г.

⁸ МБТ: Доклад VI, *Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации*, МКТ, 100-я сессия (Женева, 2011 г.).

⁹ Далее по тексту: доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*.

* Прим. ред. (имеется на языке оригинала).

¹⁰ Далее по тексту: *Расширительное руководство*.

- МБТ: *Межрегиональное трехстороннее совещание по будущему социального обеспечения в арабских государствах*,* Амман, 6-8 мая 2008 г., инструкции по политике в сфере социального обеспечения, документ 5 (Женева, 2008 г.);
- МБТ: *Региональное трехстороннее совещание по будущему социального обеспечения в Латинской Америке*,* Сантьяго, Чили, 12-14 декабря 2007 г., инструкции по политике в сфере социального обеспечения, документ 4 (Женева, 2008 г.);
- МБТ: *Азиатско-Тихоокеанское региональное совещание на высоком уровне по социально инклюзивным стратегиям в целях расширения сферы охвата социального обеспечения*,* Нью-Дели, Индия, 19-20 мая 2008 г., инструкции по политике в сфере социального обеспечения, документ 6 (Женева, 2008 г.);
- МБТ: *Социальное обеспечение для всех. Инвестиции в социальную справедливость и экономическое развитие*,* инструкции по политике в сфере социального обеспечения, документ 7 (Женева, 2009 г.);
- МБТ: *Могут ли страны с низкими доходами позволить себе базовое социальное обеспечение?*,* инструкции по политике в сфере социального обеспечения, документ 3 (Женева, 2008 г.);
- МБТ: *Создание минимальных норм социальной защиты благодаря Глобальному пакту о рабочих местах: Второй Африканский симпозиум по достойному труду*,* Яунде, октябрь 2010 г. (Женева, 2010 г.);
- *Яундская трехсторонняя декларация о реализации минимальных норм социальной защиты*,* Второй Африканский симпозиум по достойному труду, Яунде, октябрь 2010 г. (Яунде, 2010 г.);
- МОТ/ПРООН/Глобальная академия по вопросам развития Юг-Юг: *Передовой опыт по реализации минимальных норм социальной защиты. Обмен передовым опытом*,* т. 18 (Нью-Йорк, 2011 г.);
- МБТ: Резолюция о гендерном равенстве – основе достойного труда и Заключение, Доклад Комитета по гендерному равенству, МКТ, 98-я сессия, Женева, 2009 г.

4. В настоящий доклад включен вопросник, составленный в целях подготовки Рекомендации по минимальным нормам социальной защиты. Правительствам предлагается направить свои аргументированные ответы МБТ, на основе которых Бюро подготовит окончательный доклад в соответствии с пунктом 2 статьи 38 Регламента Конференции, в котором будут кратко изложены сформулированные в ответах мнения, и на этой основе будет предложен проект рекомендаций. В соответствии с решениями Административного совета о предусмотрении более коротких сроков,¹¹ что допускается пунктом 3 статьи 38 Регламента Конференции, и с тем, чтобы предоставить МБТ достаточное время для подготовки окончательного доклада, который должен быть направлен правительствам не позднее чем за три месяца до открытия 101-й сессии Международной конференции труда, правительствам предлагается направить свои ответы таким образом, чтобы они были получены МБТ не позднее 1 ноября 2011 года.

5. МБТ хотело бы привлечь внимание правительств к пункту 1 статьи 38 Регламента, в соответствии с которым правительствам предлагается провести консультации с наиболее представительными организациями работодателей и работников до составления своих окончательных ответов. Результаты этих консультаций должны найти отражение в ответах правительств с указанием на те организации, с которыми проводились консультации.

¹¹ GB.311/6, п. 7.

6. Концептуальные рамки минимальных норм социальной защиты соответствуют трансфертному компоненту Инициативы по минимальным нормам социальной защиты, принятой Координационным советом руководителей Организации Объединенных Наций (КСР ООН) в апреле 2009 года.¹² Эта совместная инициатива ООН содействует применению системы базовых денежных трансфертов или безвозмездных социальных выплат, что позволяет лицам получать доступ к основным товарам и услугам.

7. В настоящем докладе выдержан прагматический подход к дефинициям. Такие термины как «гарантия минимального дохода», «основные медицинские услуги», «адекватное социальное обеспечение» и другие аналогичные термины использованы лишь в целях национальных минимальных норм социальной защиты, а их определения оставлены на усмотрение государств-членов. Эти термины не преследуют цель подменить собой то или иное определение, которое принято в отношении более высоких или иных уровней социального обеспечения, социальной защиты или защиты здоровья в МОТ, ВОЗ или ООН; безоговорочно они оставляют определение существа и содержания терминов на усмотрение национальных партнеров.

8. Настоящий доклад включает три главы. В главе I излагаются основные проблемы и задачи и возможности с точки зрения расширения сферы охвата социального обеспечения. Для этого в ней рассматриваются основы существующих норм МОТ в области социального обеспечения с точки зрения пробелов и дефицитов в сфере охвата социального обеспечения в государствах-членах с позиций МОТ (помимо прочего, в докладе *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 гг.*) и излагаются доводы о целесообразности новой рекомендации в целях преодоления недостатков, проявляющихся в сфере защиты в рамках существующих норм; таким образом, учтены потребности населения всего мира. В главе II рассматриваются национальное законодательство и практика с точки зрения предоставления базовых гарантий доходов и основных медицинских услуг в контексте соответствующих международных правовых и концептуальных основ. В главу III включен вопросник, который предваряется кратким изложением его цели.

¹² ООН: Аналитическая записка КСР: *The global financial crisis and its impact on the work of the UN System*, 2009, p. 20 (по адресу: www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/CEB_Paper_final_web.pdf).

Глава 1

Минимальные нормы социальной защиты: концепция распространения базового социального обеспечения на всех – краткий обзор проблем и возможностей

1.1. Предыстория вопроса

9. Со времени создания МОТ в 1919 году социальное обеспечение всегда было стержневым элементом мандата Организации и, соответственно, одной из ее ключевых областей нормотворчества. В Филадельфийской декларации (1944 г.)¹ МОТ предлагается «способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью ... расширение системы социального обеспечения, с тем чтобы обеспечить основной доход для всех нуждающихся в такой защите и полное медицинское обслуживание ...». Всеобщее признание социального обеспечения в качестве права, неотъемлемого для всех людей, впоследствии нашло воплощение, благодаря включению права на социальное обеспечение, во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) 1948 года,² в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) 1966 года³ и в различных других региональных и международных договорах о правах человека.⁴

10. Включение социального обеспечения в ряд международных и региональных актов, посвященных правам человека, а также в национальное законодательство

¹ Декларация о целях и задачах Международной организации труда (Филадельфийская декларация), принятая Международной конференцией труда на ее 26-й сессии, состоявшейся в Филадельфии 10 мая 1944 года. Филадельфийская декларация является составной частью Устава МОТ.

² Всеобщая декларация прав человека, Резолюция Генеральной Ассамблеи 217 А(III), 1948 г.

³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Резолюция Генеральной Ассамблеи 2200А(XXI), 1966 г.

⁴ Таковые включают следующие акты: Конвенция об искоренении всех форм дискриминации в отношении женщин, принятая Резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 г., статьи 11 1) е), 11 2) б) и 14 2); Конвенция о правах ребенка, принятая Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 г., статьи 26, 27 1), 27 2) и 27 4); Конвенция об искоренении всех форм расовой дискриминации, принятая Резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 г., статья 5 е) iv); Международная конвенция о защите прав человека всех работников-мигрантов и членов их семей, принятая Резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 г., статьи 27 и 54; Конвенция о правах инвалидов, принятая Резолюцией А/RES/61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 г.; Американская декларация прав и обязанностей человека, Резолюция XXX ОАГ, принятая Девятой международной конференцией Американских государств (1948 г.); дополнительный Протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав «Сан-Сальвадорский протокол» (1988 г.); Африканская хартия прав человека и народов, принятая 18-й Ассамблеей глав государств и правительств, июнь 1981 г., Найроби, Кения (1981 г.); Африканская хартия прав и основ благосостояния ребенка, принятая 11 июля 1990 г., ОАЕ, док. САВ/LEG/24.9/49 (1990 г.); Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), CETS No. 005; Европейская социальная хартия (1961 г.), пересмотренная в 1996 г.

является, помимо этого, признанием того факта, что социальное обеспечение – это потребность человека. Эффективные национальные системы социального обеспечения признаются в качестве мощного механизма обеспечения гарантий доходов, предотвращения бедности и неравенства и сокращения их масштабов, а также содействия социальной интеграции и достоинству.⁵ Социальное обеспечение является также экономической необходимостью. Если его система тщательно продумана и сопряжена с другими политическими мерами, оно стимулирует производительность, расширяет возможности в области трудоустройства и содействует экономическому развитию. Во время кризисов оно играет роль экономического и социального стабилизатора и тем самым способствует смягчению социально-экономических последствий экономического спада, усиливает сопротивляемость и позволяет более быстрыми темпами обеспечить восстановление в целях инклюзивного роста.⁶

11. Несмотря на свои основополагающие роль и функции, социальное обеспечение остается нереализованной мечтой для громадного большинства населения мира, лишенного доступа к защите по социальному обеспечению или же имеющего к соответствующим системам весьма ограниченный доступ. С учетом этого колоссального дефицита с точки зрения сферы охвата – по расчетам МБТ, приблизительно 80% населения мира лишены адекватных гарантий доходов и/или доступа к медицинскому обслуживанию – трехсторонние участники МОТ за последнее десятилетие неоднократно подтверждали важность социального обеспечения и ведущей роли МОТ по оказанию помощи своим государствам-членам по расширению сферы охвата социального обеспечения. В заключениях, принятых 100-й сессией МКТ, предусматривается, что на эти меры необходимо пойти не только применяя нормы МОТ по социальному обеспечению и, в частности, Конвенцию 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), но и благодаря разработке новой рекомендации, которая бы задавала ориентиры для государств-членов по формированию минимальных норм социальной защиты в целях обеспечения гарантий базового дохода и основных медицинских услуг для всех нуждающихся, тем самым дополнив существующие нормы.⁷

1.2. **Ход обсуждения в МОТ концепции минимальных норм социальной защиты**

12. Благодаря вновь сформировавшемуся в ходе 89-й сессии Международной конференции труда 2001 года консенсусу по социальному обеспечению, высочайший приоритет стал отдаваться политическим направлениям и инициативам, которые бы способствовали распространению социального обеспечения на те слои населения, которые не охвачены существующими системами. Таким образом, в 2003 году МОТ выступила инициатором Глобальной кампании по социальному обеспечению и его распространению на всех. В Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, принятой 97-й сессией Конференции в 2008 году, вновь подтверждена трехсторонняя приверженность принципу расширения социального обеспечения на всех нуждающихся в такой защите лиц в рамках Программы достойного труда.

13. В апреле 2009 года Координационный совет руководителей Организации Объединенных Наций выдвинул совместную Инициативу ООН по минимальным нормам социальной защиты. В июне 2009 года 98-я сессия МКТ признала решающую роль политики в области социальной защиты в процессе выхода из кризиса, а в Глобальном пакте о рабочих местах странам было предложено «рассмотреть возможность, в

⁵ Заключение о социальном обеспечении (2011 г.), п. 5 b).

⁶ *ibid*, п. 5 c).

⁷ *ibid*, п. 31.

зависимости от обстоятельств, ... создания адекватных систем социальной защиты для всех на основе базового минимального уровня социальной защиты ...».⁸

14. В ходе региональных трехсторонних совещаний МОТ, состоявшихся в Латинской Америке, арабских государствах и Азиатско-Тихоокеанском регионе в течение 2007-08 годов, обсуждались стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения. Была разработана концепция общей двумерной стратегии расширения сферы охвата, сочетающей распространение сферы охвата этих систем на всех благодаря национально установленным минимальным нормам социальной защиты, и постепенное достижение более высоких уровней социального обеспечения за счет всеобъемлющих систем. Эта стратегия была одобрена Яундской трехсторонней декларацией, принятой на втором Африканском симпозиуме по достойному труду в Яунде в 2010 году, и в Резюме председателя Трехстороннего совещания экспертов по стратегиям расширения сферы охвата социального обеспечения в 2009 году.

15. Помимо этого в 2009 и 2010 годах Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) предпринял Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении⁹ в свете Декларации 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. На основе ответов, полученных от 116 государств-членов, в своем докладе¹⁰ Комитет заключил, что «мандат МОТ в области социального обеспечения, подтвержденный и обновленный Декларацией о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года, в значительной степени перерос те нормы, на основе которых он должен быть реализован. Имеющиеся в наличии средства более недостаточны, чтобы решать новые задачи. Это с особой очевидностью проявляется в отношении задачи расширения сферы охвата социального обеспечения на всех, выходя за рамки формальной экономики и распространяя эти системы на слои населения, проживающие в крайней нищете и в условиях незащищенности, что становится кардинальным элементом мандата МОТ и ее миссии».¹¹ КЭПКР заявил, что «задача глобализации социального обеспечения требует от МОТ дополнить существующий свод не утративших актуальности норм новым динамичным актом, который бы рассматривал социальное обеспечение сквозь призму новой системы воззрений на политику развития и имел такую форму, которая бы позволила принять его всеми государствами-членами МОТ».¹² Далее в нем указывалось, что «идея подкрепления всемирной экономики глобальными минимальными нормам социального обеспечения потенциально вновь может привести к изменению системы воззрений на социальное обеспечение, путей и средств, благодаря которым социальное обеспечение будет осуществляться в ближайшем будущем, и перейти от построенных на оценке риска форм социальной защиты к более комплексным ее формам».¹³ В этом отношении КЭПКР выразил всецелую поддержку двумерной стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения, подчеркнув при этом, что «необходимо укрепить правовые основы, которые заложены существующими нормами социального обеспечения».¹⁴

⁸ МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, принятый Международной конференцией труда на ее 98-й сессии, Женева, 19 июня 2009 г., п. 12 1) ii).

⁹ Нормативными актами, охваченными Общим обзором о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), являются: Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168), Рекомендация 1944 года об обеспечении дохода (67) и Рекомендация 1944 года о медицинском обслуживании (69).

¹⁰ Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.); МБТ: *Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций* (ст. 19, 22 и 35 Устава); Доклад II (Часть IV), МКТ, 100-я сессия, Женева, 2011 г.

¹¹ *ibid*, п. 30.

¹² *ibid*, п. 31.

¹³ *ibid*, п. 53.

¹⁴ *ibid*, п. 626.

16. Недавно, в июне 2011 года, 100-я сессия МКТ в своих Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.) подтвердила что: «Устранение пробелов в охвате имеет первостепенное значение для справедливого экономического роста, социальной сплоченности и достойного труда для всех женщин и мужчин. Эффективные национальные стратегии по расширению систем социального обеспечения в соответствии с национальными приоритетами, административной осуществимостью и доступностью содействуют достижению этих целей. Эти национальные стратегии должны быть направлены на достижение всеобщего охвата населения, как минимум, минимальными уровнями защиты (горизонтальный аспект) и на постепенное обеспечение более высоких уровней защиты в соответствии с обновленными нормами МОТ в области социального обеспечения (вертикальный аспект). Эти два аспекта расширения сферы охвата сочетаются с усилиями в отношении соблюдения требований Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) и имеют одинаковое значение и должны осуществляться, по возможности, одновременно. Горизонтальный аспект должен быть нацелен на быстрое осуществление минимальных норм социальной защиты, содержащих базовые гарантии в области социального обеспечения, что создает условия для того, чтобы в течение своего жизненного цикла все нуждающиеся могли позволить себе иметь доступ к жизненно необходимым видам медицинских услуг и иметь гарантированные доходы, как минимум, на минимальном уровне, установленном в национальном масштабе. Меры в отношении минимальных норм социальной защиты должны быть направлены на облегчение эффективного доступа к жизненно важным товарам и услугам, содействие продуктивной экономической деятельности и осуществляться в тесном взаимодействии с другими мерами, расширяющими возможности трудоустройства, сокращающими масштабы неформального сектора и ненадежной занятости, создавая достойные рабочие места и содействуя развитию предпринимательства.»¹⁵

17. И наконец, МКТ заключила: «В связи с вновь оказанной поддержкой идее предоставления, как минимум, базового уровня социального обеспечения посредством установления минимальных норм социальной защиты, существует необходимость в разработке рекомендации, дополняющей существующие нормы, в которой для государств-членов были бы предусмотрены гибкие, но наполненные глубоким смыслом ориентиры в отношении установления минимальных норм социальной защиты в рамках всеобъемлющих систем социального обеспечения, адаптированных к национальным условиям и уровням развития.», и далее определяют основные элементы возможной рекомендации о минимальных нормах социальной защиты.¹⁶ Эти элементы обсуждаются в главе 2 настоящего доклада. Подчеркивая высокий приоритет задачи преодоления пробелов в сфере охвата социального обеспечения, в Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.) странам предлагается самим установить для себя временные рамки для поэтапного осуществления соответствующих мер.¹⁷

1.3. Глобальные пробелы с точки зрения защиты¹⁸

18. Несмотря на всеобщее признание социального обеспечения в качестве основополагающего права человека и жизненно важного компонента социально-экономического развития, большинство населения мира лишено какой-либо защиты. Лишь около

¹⁵ Заключения о социальном обеспечении (2011 г.), пп. 8 и 9.

¹⁶ *ibid*, п. 31 и Приложение.

¹⁷ *ibid*, пп. 8 и 31.

¹⁸ Более подробная информация относительно уровня сферы охвата и качества социального обеспечения представлена в докладе *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*.

20% населения трудоспособного возраста в мире (и их семьи), по расчетам, имеют реальный доступ к всеобъемлющим системам социального обеспечения.¹⁹

Пробелы с точки зрения охвата населения

19. Хотя в некоторых регионах мира и отмечался определенный прогресс с точки зрения расширения сферы охвата социального обеспечения, в других отмечался застой или даже свертывание соответствующих систем. Во многих странах расширение неформальных форм занятости привело к застойным явлениям или даже к снижению уровней охвата социального обеспечения. Что касается сферы охвата пособий, начисляемых на основе взносов, эти явления тесно связаны с тенденциями в сфере занятости, особенно в плане количества и качества предлагаемых формальной экономикой рабочих мест. Системы социального обеспечения первоначально создавались в интересах обслуживания наемных работников, имеющих официальные контракты с указанием регулярных и поддающихся учету доходов, получаемых на предприятиях реальной экономики в рамках идентифицируемого трудового правоотношения. В этих условиях доходы могут быть учтены, и соблюдение обязательств по уплате взносов может быть обеспечено. Работники, поддерживающие менее формальные трудовые отношения, особенно в странах со средними и низкими доходами, как правило, не охвачены системой социального страхования. Обычно так обстоят дела с самозанятыми работниками, работниками, занимающимися индивидуальной трудовой деятельностью, и другими категориями работников, занятых на непостоянной основе, которые часто представляют собой подавляющее большинство работников неформальной экономики. Кроме того, в некоторых странах работодатели и работники малых предприятий освобождаются от выплаты взносов по социальному обеспечению по отдельным положениям трудового законодательства и законодательства по социальному обеспечению. В других странах многие работники, хотя по закону и являются охваченными, на самом деле исключены из сферы защиты по социальному обеспечению по причине несовершенства механизмов правоприменения. Они представляют собой относительно высокую долю занятых лиц в странах с низкими и средними доходами.

20. С другой стороны, во многих странах с низким охватом систем социального страхования – главным образом, это страны со средними и низкими доходами – слабо развитыми остаются альтернативные механизмы социального обеспечения, не предусматривающие выплаты взносов, а финансируемые за счет налогов, которые могут предусматривать, по крайней мере, базовый уровень охвата для лиц, не поддерживающих формального трудового правоотношения, и тем самым могут обеспечивать преодоление пробелов с точки зрения сферы охвата этих систем. Хотя многие примеры явлений последнего времени свидетельствуют о значительном потенциале систем социального обеспечения, не ориентированных на выплату взносов, с точки зрения преодоления, по крайней мере частично, существующих пробелов в сфере охвата, многие страны по-прежнему испытывают политические дефициты и/или вовсе лишены административных возможностей и политической воли, чтобы внедрять такие системы и выделять необходимые ресурсы на эти цели из бюджета.

Пробелы с точки зрения охваченных страховых случаев

21. Всеобъемлющая социальная защита (распространение на все области социального обеспечения, по крайней мере, минимального уровня пособий, как это гарантировано Конвенцией 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102)) не является реальностью для подавляющего большинства населения мира. Из 165 стран, по которым накоплена информация, лишь 59 стран обладают всеобъемлющими системами социального обеспечения, охватывающими, по крайней мере, восемь отраслей/

¹⁹ Доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, с. 33.

видов социального обеспечения. Во многих странах сфера охвата ограничена несколькими областями, и лишь меньшая часть населения имеет доступ, как по закону, так и на практике, к существующим системам.

22. Каждое государство предусматривает те или иные виды социального медицинского обслуживания, тем самым теоретически открывая доступ, по крайней мере, к ограниченному перечню медицинских услуг. Таковые включают доступ к некоторым бесплатным государственным медицинским услугам или услугам, финансируемым за счет систем медицинского страхования для отдельных категорий населения. Большинство стран имеют системы, предусматривающие пенсионное обеспечение по старости на основе системы долевого вноса, хотя во многих странах их сфера охвата ограничена отдельными группами работников в мелкокомасштабной формальной экономике. Многие из этих систем сравнительно новы, поэтому реальный охват, измеряемый с точки зрения доли в процентах пожилых лиц, получающих те или иные пособия, весьма низок. В большинстве стран наемные работники формальной экономики пользуются той или иной формой защиты в случае производственного травматизма, хотя часто такой охват не отвечает требованиям Конвенции 102 с точки зрения размеров и видов выплачиваемых пособий. В большинстве стран, по крайней мере, некоторые группы наемных работников имеют право на оплачиваемый отпуск по болезни и оплачиваемый отпуск по беременности и родам благодаря положениям либо трудового кодекса, либо коллективных договоров. Тем не менее, поскольку фактическое соблюдение этих положений зачастую оставляет желать лучшего, реальный охват в той же степени низок.

Пробелы с точки зрения адекватности выплачиваемых пособий

23. Защита, предоставляемая благодаря пособиям по социальному обеспечению, должна, по крайней мере, гарантировать, чтобы лица любого возраста могли приобрести или пользоваться всеми жизненно необходимыми товарами и услугами, включая медицинское обслуживание, чтобы вести достойный образ жизни. Это означает, что их доходы должны быть подняты выше черты бедности или минимального уровня доходов и они должны иметь возможность получать реальный доступ к определенному перечню жизненно необходимых товаров и услуг в области медицинского обслуживания, которые должны утверждаться в рамках прозрачного национального процесса. Хронические уровни бедности и бремя социальной изоляции и предотвратимых заболеваний свидетельствуют, что пособия по социальному обеспечению часто не позволяют решить задачу обеспечения достойного уровня жизни для всех. В Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) Комитет экспертов указывал на «водораздел между странами с высокими доходами, с одной стороны, и странами со средними и низкими доходами, с другой стороны, с точки зрения стоимости и адекватности пособий, предоставляемых их соответствующими системами социального обеспечения. Тогда как в первой группе стран пособия, как правило, превышают даже те прогрессивные нормы, которые установлены соответствующими конвенциями по социальному обеспечению, в странах со средними и низкими доходами размеры пособий часто не достигают и минимальных контрольных ориентиров ..., чтобы позволить бенефициарию содержать себя и свою семью в здравии и достоинстве».²⁰

²⁰ Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 460, со ссылкой на статью 67 Конвенции 102.

1.4. Действующие правовые основы МОТ в целях расширения социального обеспечения

24. Конвенции и рекомендации МОТ являются основными механизмами, благодаря которым МОТ может осуществлять реализацию своего мандата по расширению социального обеспечения на всех лиц, нуждающихся в защите. Две важные рекомендации – Рекомендация 1944 года об обеспечении дохода (67) и Рекомендация 1944 года о медицинском обслуживании (69) и шесть конвенций, считающихся не утратившими свою актуальность Административным советом МБТ,²¹ олицетворяют собой Свод основных нормативных актов МОТ по социальному обеспечению и охране материнства:

- Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102);
- Конвенция 1964 года о пособиях в случае производственного травматизма (121);
- Конвенция 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (128);
- Конвенция 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни (130);
- Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168);
- Конвенция 2000 года об охране материнства (183).

25. Кроме того, две конвенции, касающиеся прав в области социального обеспечения трудящихся-мигрантов, считаются соответствующими современным требованиям – Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (118) и Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157).

26. В своей совокупности эти акты представляют собой уникальную и полезную рекомендательную систему для разработки национальных систем социального обеспечения. Однако они не лишены некоторых важных недостатков, которые должны быть преодолены благодаря дополнительному акту, который бы носил рекомендательный характер.

1.4.1. Рекомендации 67 и 69: рекомендательная программа создания всеобъемлющих систем социального обеспечения

27. Рекомендация 1944 года об обеспечении дохода (67) и Рекомендация 1944 года о медицинском обслуживании (69) лежат в основе разработки актов МОТ по социальному обеспечению, и во время их принятия предусматривалось перевести их в плоскость обязательных и общепринятых актов. Совместно они закладывают всеобъемлющую систему защиты гарантии доходов и медицинского обслуживания по каждой из девяти классических отраслей социального обеспечения в дополнение к широкой нуждаемости (в 1944 г. применялся термин «широкая нужда») в целях ослабления нуждаемости и предотвращения материальных лишений.²²

28. В Рекомендации 67 рекомендовано создать всеобъемлющую систему социального обеспечения в целях предоставления гарантий доходов (денежные пособия) в отношении восьми страховых случаев: болезнь, материнство, инвалидность, старость, смерть кормильца, безработица, расходы в связи с чрезвычайными обстоятельствами и производственные травмы.²³ Один из ключевых принципов указанной рекомендации

²¹ МБТ: GB.276/LILS/WP/PRS/1, Женева, ноябрь 1999 г.

²² Рекомендация 67, пп. 1-4.

²³ *ibid*, п. 7.

заключается во всеобщем охвате, в соответствии с которым гарантии доходов за счет сочетания мер социального страхования и социальной помощи должны распространяться на все население в целом.²⁴ В частности, в ней рекомендовано, чтобы гарантии дохода в максимально возможной мере обеспечивались на основе обязательного социального страхования в целях охвата всех работников и членов их семей, включая самозанятых лиц, что должно сопровождаться программами социальной помощи в целях охвата лиц, которые выпадают из официальных систем социального обеспечения, и тем самым гарантировать полный охват всего населения.²⁵ Социальная помощь должна включать общие меры помощи в целях надежной защиты благополучия находящихся на иждивении детей, специальные пособия в установленных размерах на содержание инвалидов, престарелых лиц и вдов в том случае, если на них не распространяется система обязательного социального страхования, а также всеобщую помощь для всех лиц, не нуждающихся в помещении в учреждение, обеспечивающее нейтрализующий/коррективный уход²⁶ (руководящий принцип 3).

29. Стержневым элементом Рекомендации 69 также является руководящий принцип, предусматривающий всеобщий характер сферы охвата, опираясь на признание того, что доступность адекватного медицинского обслуживания представляет собой важнейший компонент социального обеспечения.²⁷ В соответствии с Рекомендацией 69 медицинское обслуживание должно предоставляться двояким образом: либо посредством службы органа социального страхования при одновременном участии службы социальной помощи, либо государственной службой медицинского обслуживания.²⁸ Независимо от применяемого метода служба медицинского обслуживания должна охватывать всех членов общества независимо от наличия у них приносящей доход работы.²⁹

1.4.2. Конвенции по социальному обеспечению: эталон для развития систем социального обеспечения

30. Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) является важнейшим актом из шести не утративших своей актуальности конвенций по социальному обеспечению. Это единственная международная конвенция, в которой определены девять классических отраслей/видов социального обеспечения (медицинская помощь, пособия по болезни, пособия по безработице, пособия по старости, пособия по производственному травматизму или профессиональному заболеванию, семейные пособия, пособия по беременности и родам, пособия по инвалидности и пособия по случаю потери кормильца)³⁰ и установлены минимальные нормы по каждому виду указанных пособий.

31. Минимальные цели установлены по каждому страховому случаю в отношении:

- *минимальной доли в процентах населения, подлежащего защите при наступлении страхового случая;*³¹

²⁴ *ibid*, Преамбула.

²⁵ *ibid*, пп. 2 и 3.

²⁶ *ibid*, п. 3.

²⁷ Рекомендация 69, п. 8.

²⁸ *ibid*, п. 5.

²⁹ *ibid*, п. 8.

³⁰ Таковые предусмотрены, соответственно, в ст. 8, 14, 20, 26, 32, 40, 47, 50 и 54 Конвенции 102.

³¹ Конвенция 102, ст. 9, 15, 21, 27, 33, 41, 48, 55, 61, Конвенция 102.

- *минимальных размеров пособий*, выплачиваемых при наступлении одного из страховых случаев;³²
- *условий и продолжительности действия права* на получение установленных пособий.³³

32. Эти минимальные цели должны быть достигнуты благодаря применению ключевых принципов, закрепленных в Конвенции 102, которые надлежит соблюдать независимо от вида принятой системы:

- Общая ответственность государства за надлежащее предоставление пособий и упорядоченное административное управление учреждениями и службами, занимающимися выплатой пособий.³⁴
- Участие подлежащих защите лиц в управлении системами социального обеспечения.³⁵
- Совместное финансирование систем социального обеспечения.³⁶
- Гарантии выплаты установленных пособий государством.³⁷
- Корректировка пенсионных выплат.³⁸
- Право апелляции в случае отказа в выплате пособия или в случае жалобы в отношении качества или размеров пособия.³⁹

33. Отличительной чертой Конвенции 102 является то, что она содержит гибкие положения, позволяющие ратифицирующему государству-члену поэтапно обеспечивать всеобщий охват. Основываясь на принципе, предусматривающем, что каждая страна должна по своему усмотрению определять наиболее целесообразные пути обеспечения гарантий дохода, тем самым учитывая в своих действиях свои социальные и культурные ценности, историю, имеющиеся учреждения и достигнутый уровень экономического развития, Конвенция устанавливает перечень целей или норм, основанных на взаимосогласованных принципах, которые являются социально приемлемым минимумом для всех государств-членов. Таким образом, в ней закреплены отдельные минимальные требования, которым должны удовлетворять ратифицирующие государства, при этом ставка сделана на поэтапное применение принципов более всеобъемлющей защиты как с точки зрения числа охваченных страховых случаев, так и численности подлежащих защите лиц. Это осуществлено, во-первых, благодаря тому, что ратифицирующим государствам дано право брать на себя обязательства как минимум по трем из девяти отраслей/видов социального обеспечения, при этом, по крайней мере, один из этих трех видов должен покрывать долгосрочный страховой случай или безработицу и на более позднем этапе стремиться к распространению сферы охвата на другие страховые случаи.⁴⁰

³² *ibid*, ст. 10, 16, 22, 28, 34, 36, 49, 50, 56 и 62.

³³ *ibid*, ст. 11, 17, 23, 29, 37, 51, 57 и 63.

³⁴ *ibid*, ст. 71, п. 3.

³⁵ *ibid*, ст. 72, п. 1.

³⁶ *ibid*, ст. 71, пп. 1 и 2.

³⁷ *ibid*, ст. 71, п. 3.

³⁸ *ibid*, ст. 65, п. 10 и ст. 66, п. 8.

³⁹ *ibid*, ст. 70.

⁴⁰ *ibid*, ст. 2.

34. Кроме того, сфера личного охвата в соответствии с Конвенцией 102 предусматривает альтернативные варианты, учитывающие различия в структуре занятости и в социально-экономическом положении государств-членов, равно как и между различными категориями постоянных жителей государства. Поэтому по каждому принятому страной виду социального обеспечения в Конвенции для государств-членов предусмотрена возможность охвата лишь отдельной части своего населения. Помимо этого, при реализации мер по различным отраслям/видам социального обеспечения, она позволяет государствам-членам, экономика и медицинские учреждения которых недостаточно развиты, прибегать к временным изъятиям в отношении, например, доли охваченных лиц.⁴¹ В конвенции также предусмотрена гибкость в отношении тех механизмов, которые государства-члены могут внедрить в целях соблюдения Конвенции и достижения установленных в ней ориентиров. Такие ориентиры могут быть достигнуты благодаря:

- всеобщим системам, в рамках которых право на получение пособий основано исключительно на продолжительности времени проживания в стране, либо
- системам социального страхования, основанным на долевых взносах, либо
- системам социальной помощи в зависимости от уровня доходов, в рамках которых все лица, чьи денежные средства, имеющиеся в их распоряжении в течение страхового случая, не превышают установленного уровня, обладают правом на получение пособий.

Выплачиваемые пособия могут либо зависеть от размеров заработков, либо иметь твердую ставку.

35. В других отвечающих современным требованиям конвенциях в области социального обеспечения заложены более высокие нормы в отношении различных видов социального обеспечения, в частности, в отношении личной сферы охвата и минимальных размеров причитающихся пособий (см. вставку 1).

Вставка 1
Основные особенности других отвечающих современным
требованиям норм по социальному обеспечению

Конвенция 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма (121) – Страховые случаи, охваченные Конвенцией 121, включают: болезненное состояние, нетрудоспособность, полную или частичную утрату трудоспособности по причине производственного травматизма или утвержденного профессионального заболевания, а также потерю средств к существованию в результате смерти кормильца вследствие несчастного случая на производстве. Само ратифицирующее государство должно определить для себя понятие «несчастный случай на производстве», включая условия, при которых это понятие применимо к несчастным случаям в пути на работу или с работы. В Конвенции 121 указывается на случаи, когда травмы должны считаться по национальному законодательству производственными травмами, и на условия, при которых производственное происхождение заболевания должно считаться доказанным. Национальный перечень производственных заболеваний должен включать, по крайней мере, заболевания, перечисленные в Таблице I Конвенции. В Конвенции 121 предусмотрено, что все наемные работники, включая учеников в государственном и частном секторах и в кооперативах, подлежат защите. Кроме того в Конвенции предусмотрены три вида пособий: по медицинскому обслуживанию, денежные пособия в случае нетрудоспособности или потери способности получать заработок (инвалидность) и денежные пособия по случаю потери кормильца.

⁴¹ *ibid*, ст. 3.

Конвенция 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (128) – Конвенция 128 охватывает всех наемных работников, включая учеников, то есть не менее 75% всего экономически активного населения, или всех постоянных жителей страны, чьи финансовые средства во время страхового случая не превышают установленного уровня. Периодические пособия по инвалидности должны выплачиваться в размере не менее 50% от исходной заработной платы. Кроме того, в Конвенции предусматривается принятие мер реабилитационного характера. Минимальные размеры пособий по старости и по случаю потери кормильца должны составлять не менее 45% от исходной заработной платы.

Конвенция 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни (130) – Эта Конвенция охватывает случаи выплаты как пособий по медицинской помощи, так и денежных пособий по болезни. Все работающие по найму лица, включая учеников, то есть не менее 75% всего экономически активного населения, или все постоянные жители страны, чьи финансовые ресурсы не превышают определенного минимума, должны быть охвачены обоими страховыми случаями. Что касается медицинского обслуживания, охваченными являются также жены и дети работающих по найму лиц. Помимо медицинской помощи, предусмотренной Конвенцией 102, в Конвенцию 130 включено требование о предоставлении стоматологического обслуживания и медицинской реабилитации, в том числе предоставление, ремонт и замену протезов или ортопедических приспособлений. В Конвенции 130 закреплено право на получение пособия в течение всей продолжительности страхового случая и предусмотрено снижение возможностей ограничения продолжительности выплаты пособий по болезни; ограничение, соответствующее 26 неделям, санкционировано только в случае, если получатель/бенефициарий перестает принадлежать к одной из категорий подлежащих защите лиц и в случае болезни, начавшейся в период, когда данное лицо еще относилось к той или указанной категории.

Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168) – Основная цель Конвенции 168 носит двоякий характер: защита безработных лиц благодаря предоставлению им пособий в форме периодических выплат и посредством содействия занятости. Минимальный коэффициент возмещения потерь, предусмотренный в пособиях, предоставляемых в случае безработицы, должен составлять не менее от 50% исходной заработной платы. Ратифицирующие государства должны принимать соответствующие меры, направленные на координацию своей системы защиты от безработицы с политикой в сфере занятости. Системы защиты от безработицы и, в частности, методы предоставления пособий по безработице, должны содействовать полной, продуктивной и свободно избранной занятости и не должны носить такую форму, которая бы препятствовала работодателям предлагать продуктивные рабочие места, и чтобы работники были заинтересованы в поисках таких рабочих мест. К лицам, подлежащим защите, следует причислять предписываемые категории наемных работников, составляющих не менее 85% от всех лиц, занятых по найму, включая госслужащих и учеников, или всех постоянно проживающих в стране лиц, чьи финансовые ресурсы в течение страхового случая не превышают определенных размеров.

Конвенция 2000 года об охране материнства (183) – В соответствии с Конвенцией 183, лица, подлежащие защите, должны включать всех работающих по найму женщин, в том числе женщин, привлекаемых к нетрадиционным формам зависимого труда. Далее в Конвенции предусмотрен минимальный период действия права на пособие по беременности и родам продолжительностью не менее 14 недель (включая шесть недель обязательного отпуска после рождения ребенка). Женщины, отсутствующие на работе по причине отпуска по беременности и родам, наделены правом на денежное пособие, которое, как правило, должно составлять не менее двух третей их прежних заработков. Медицинская помощь, предоставляемая лицам, подлежащим защите, должна включать уход до родов, во время родов и после родов. Конвенция 183 закрепляет также право женщин на перерывы в работе для кормления грудного ребенка, а также включает положения относительно защиты здоровья, защиты занятости и недопущения дискриминации.

1.5. Предварительное заключение: Необходимость устранения правовых пробелов в своде норм МОТ по социальному обеспечению⁴²

36. Как было подтверждено в Заключениях Конференции о социальном обеспечении (2011 г.), современные нормы МОТ в области социального обеспечения и, в частности, Конвенция 102 являются уникальным сводом минимальных норм для национальных систем социального обеспечения, принятых на международном уровне. Конвенция 102 по-прежнему служит контрольным ориентиром и точкой отсчета в плане постепенного расширения сферы охвата всеобъемлющих систем социального обеспечения на национальном уровне. Ряд государств-членов, в настоящее время успешно осуществляющих новаторские политические меры, направленные на расширение сферы охвата социального обеспечения, недавно ратифицировали Конвенцию 102, а другие страны указали на свое намерение поступить аналогичным образом. Кроме того, международный опыт свидетельствует, что конвенции МОТ по социальному обеспечению и, в частности, Конвенция 102 являются средством, позволяющим не допускать снижения уровня социального обеспечения во всем мире, поскольку они представляют собой контрольные ориентиры, дающие возможность выяснить, были ли удовлетворены их требования, а также содействовать созданию равных возможностей всех стран мира по формированию нормальных социальных условий.⁴³

37. Однако, в развивающихся странах влияние этих норм часто ограничивается занятостью в формальной экономике по причине того, что личная сфера охвата по классической системе социального обеспечения, воплощенная в этих конвенциях, не распространяется на фермеров и других ведущих натуральное хозяйство работников, сельскохозяйственных рабочих и работников неформальной экономики и членов их семей, которые составляют основную часть населения этих стран. КЭПКР пришел к выводу: «Тогда как Рекомендации 67 и 69, применяющие положения Филадельфийской декларации, вдохновляли к обеспечению социальной интеграции и всеобщему охвату, конвенции по социальному обеспечению пока что не смогли обеспечить достижения этих целей, тем самым оставляя возможность исключать из сферы охвата значительную часть населения стран».⁴⁴ Таким образом, КЭПКР далее заключил, что всеобщий характер принципов социального обеспечения и основополагающие цели и принципы Рекомендаций 67 и 69 по-прежнему актуальны «с точки зрения руководящих принципов, которые они выдвигают для национальных законодательства и практики, а также адресуя их МОТ для принятия практических мер по расширению сферы охвата социального обеспечения и распространения ее на всех»⁴⁵. При этом они ограничены в средствах, предлагаемых для достижения полного охвата всего населения, и не учитывают современные формы и концепции охвата социального обеспечения, которые появились в последние два десятилетия во многих странах с низкими и средними доходами.⁴⁶

38. Конвенция 102 не требует всеобщего охвата и не предусматривает исчерпывающего перечня основных пособий по социальному обеспечению (например, национальные минимальные нормы социальной защиты) в обеспечение базовой защиты

⁴² Более полная информация представлена в документе МБТ: *Setting social security standards in a global society, An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization*, Social Security Policy Briefings, документ 2 (Женева, 2008 г.).

⁴³ Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, п. 436.

⁴⁴ Общий обзор актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 628.

⁴⁵ *ibid*, п. 53.

⁴⁶ См. Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, глава 3.6.

всех людей в течение всего их жизненного цикла. Она также не предлагает ориентиров для стран относительно постановки приоритетов и упорядочивания пособий, которые надлежит предоставлять с учетом наиболее неотложных потребностей с точки зрения защиты и имеющихся в стране ресурсов.

39. Учитывая ограниченные возможности не утративших своей актуальности норм МОТ по социальному обеспечению наделить правом на социальное обеспечение всех нуждающихся лиц, необходима новая рекомендация. Она должна быть разработана в целях придания конкретности принципу полного охвата социального обеспечения и распространения его на всех нуждающихся в такой защите законодательным порядком и на практике, причем как можно быстрее. Наиболее важно то, что это будет нацелено на защиту в первую очередь лиц, в настоящее время незащищенных, малоимущих и наиболее уязвимых категорий, включая работников неформальной экономики и членов их семей, гарантировав, что они смогут в течение всей своей жизни рассчитывать на реальное базовое социальное обеспечение. Этот акт должен также оказать поддержку современной стратегии развития, основанной на одновременном стремлении к экономическому и социальному развитию благодаря сокращению масштабов бедности, борьбе с неравенством и ухудшением состояния здоровья, а также оказать содействие государствам-членам МОТ по предусмотрению базового социального обеспечения для всех нуждающихся в максимально короткие сроки, с тем чтобы преодолеть хронические пробелы с точки зрения сферы охвата этих систем.

Глава 2

Законодательные и практические меры по предоставлению основных гарантий стабильности доходов и жизненно необходимых видов медицинского обслуживания

40. В Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.) установление национальных минимальных норм социальной защиты, предусматривающих минимальные гарантии доходов и жизненно важных видов медицинского обслуживания, определено в качестве приоритета расширения сферы охвата социального обеспечения.¹ В настоящей главе рассматривается вопрос о том, как новые гарантии получения дохода жизненно необходимых видов медицинского обслуживания в течение всего жизненного цикла человека реализуются на практике в разных странах с учетом положений соответствующих норм МОТ и взаимосвязанных международных правовых и концептуальных основ.² В ней также учтены Заключения о социальном обеспечении (2011 г.). В ней рассматриваются аспекты законодательства и практики в странах, которые предоставляют такие гарантии населению, включая анализ процесса и механизмов создания соответствующих систем и методов управления ими, равно как и виды предоставляемых ими пособий с точки зрения критериев прав на них, их размеров, продолжительности их выплаты и их доступности. Учитывая цель и предмет возможной рекомендации, в настоящей главе внимание практически исключительно уделено системам, построенных не на взносах и конкретно нацеленных на защиту лиц, полностью или частично лишенных защиты в рамках действующих в силу закона систем. В ней дается ответ на то, кто и что получает, в каких случаях и по какой причине, с точки зрения базовых гарантий дохода и жизненно необходимых видов медицинского обслуживания.

41. В данной главе использована и дополнена информация, содержащаяся в докладе Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) и предыдущих соответствующих обзорах и обследованиях МБТ.

¹ Заключения о социальном обеспечении (2011 г.), Приложение II.

² В целях краткости в настоящем разделе внимание заострено на основных актах Организации Объединенных Наций и нормах МОТ по социальному обеспечению, на тех из них, которые были наиболее широко ратифицированы и/или считаются эталоном, в частности, на Всеобщей декларации прав человека 1948 года (ВДПЧ), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года (МПЭСКП), Конвенции 102 и Рекомендациях 67 и 69 МОТ. Следует отметить, что ВДПЧ носит лишь декларативный характер и не содержит никаких обязательных положений и поэтому не предусматривает механизма контроля, тогда как МПЭСКП, являющийся актом, обеспечивающим реализацию ВДПЧ, носит для ратифицирующих государств обязательный для исполнения характер. Контроль за ее применением осуществляет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП). По этим причинам в настоящей главе ссылка дается исключительно на интерпретацию права каждого человека на социальное обеспечение, утвержденную КЭСКП в МПЭСКП.

2.1. Охват населения³

2.1.1. Международно-правовые и концептуальные рамки

42. Право человека на социальное обеспечение, как это предусмотрено в ВДПЧ, было признано и подтверждено на сессии МКТ 2011 года, и МОТ в соответствии со своим уставными полномочиями стремится к достижению цели социального обеспечения для всех.⁴ Таким образом, всеобщий охват заявлен в качестве одного из основных принципов, на которых должны строиться национальные стратегии расширения системы социального обеспечения и к реализации которых они должны стремиться.⁵

43. Помимо ВДПЧ, право каждого человека на социальное обеспечение закреплено в МПЭСКП, ратифицированном 160 государствами.⁶ В своем Замечании общего порядка № 19 о праве на социальное обеспечение (ст. 9) (Замечание общего порядка КЭСКП № 19)⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП)⁸ раскрывает ключевые особенности этого права и содержание соответствующих обязательств государств. Он отмечает, что государства-члены обязаны последовательно обеспечивать право на социальное обеспечение всем лицам, находящимся на их территории.⁹ Для этой цели все лица должны быть охвачены системой социального обеспечения, особенно наиболее уязвимые и маргинализированные группы, без дискриминации по любому из признаков, запрещенных МПЭСКП.¹⁰ Далее в нем заявляется, что «для того чтобы обеспечить всеобщий охват, зачастую необходимы страховые программы, не требующие предварительных взносов».¹¹

44. В Заключениях о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения) принцип всеобщности трактуется как относящийся ко всеобщей защите всех жителей посредством определенного пакета основных социальных гарантий (устанавливающих национальные минимальные нормы социальной защиты), которые должны быть обеспечены в кратчайшие сроки.¹² Это «необязательно означает, что характер пособий и учреждений, обслуживающих получателей пособий, должны

³ Для получения дополнительной информации см. также *Расширительное руководство*, глава 2.1.1; Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, глава 5.1; Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), часть III, глава 1В.

⁴ Заключения о социальном обеспечении (2011 г.), п. 5.

⁵ *ibid*, п. 12.

⁶ МПЭСКП, ст. 9.

⁷ КЭСКП: Замечание общего порядка № 19: право на социальное обеспечение (ст. 9), принятое на 39-й сессии, 5-23 ноября 2007 г., док. E/C.12/GC/19 (ООН).

⁸ КЭСКП ООН – независимый экспертный орган контроля, ответственный за толкование обязательств, вытекающих из МПЭСКП, которые принимают на себя ратифицировавшие его государства, и рассматривающий выполнение государствами своих обязательств в соответствии с этим актом. См. замечание общего порядка КЭСКП № 19.

⁹ Замечание общего порядка КЭСКП № 19, п. 4.

¹⁰ *ibid*, п. 23. Как указано в п. 29, они включают признаки «... расы, цвета кожи, пола, возраста, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного статуса, рождения, физических или умственных недостатков, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальной ориентации и гражданского, политического, социального или иного статуса, целью или следствием которой [дискриминации] является уничтожение или подрыв равенства в пользовании правом на социальное обеспечение или осуществление этого права».

¹¹ Замечание общего порядка КЭСКП № 19, п. 23. Что касается систем, не требующих предварительных взносов, в частности систем пенсионного обеспечения, см. также Рекомендации независимого эксперта ООН по вопросу о правах человека и крайней нищете в отношении программ денежных выплат и пенсий без предварительных взносов, док. Генеральной Ассамблеи ООН A/HRC/14/31 (31 марта 2010 г.).

¹² Заключения о социальном обеспечении (2011 г.), п. 9.

быть одинаковы для всех групп населения». ¹³ «Разумеется, в некоторых случаях всеобщий охват может относиться к категории прогрессивных целей развития, которые должны быть достигнуты в конкретные сроки. Не все страны могут позволить себе предоставить полный спектр пособий по социальному обеспечению или иметь необходимые логистические системы, чтобы немедленно охватить все население». ¹⁴ Тем не менее, всеобщая защита должна быть четко сформулирована в качестве цели, к достижению которой следует идти постепенно.

2.1.2. Национальное законодательство и практика

45. Существуют самые разнообразные стратегии, которые применяются странами для решения задачи по обеспечению всех членов общества минимальными нормами социальной защиты на основе методов финансирования, предполагающих внесение взносов, субсидии или не требующих предварительных взносов; по предоставлению права на получение социальной помощи всему населению или группам населения в зависимости от конкретных уровней доходов, возрастов, географических регионов, отраслей или уровней квалификации; по выплате пособий на условной или безусловной основе, а также в денежном или натуральном выражении.

Страны со зрелыми системами ¹⁵

46. Некоторые страны, такие как Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Германия, Нидерланды и Швеция, обеспечили почти всеобщий охват, в то время как в Болгарии, Греции, Италии, Латвии, Литве, Мальте, Польше и других странах охват остается неполным. За исключением Греции и Италии все государства-члены ЕС-27 ¹⁶ создали в той или иной форме национальную систему обеспечения минимальных доходов в зависимости от степени нуждаемости, не требующую предварительных взносов. По существу, эти системы функционируют как последняя инстанция для всех нуждающихся лиц, не охваченных пособиями по социальному страхованию или утративших право на их получение; поэтому их цель – обеспечить всеобщий охват. Большинство систем ориентировано на безработных, однако в некоторых государствах они восполняют доходы работников с крайне низким уровнем заработной платы. Государства добились разных успехов в обеспечении охвата социального обеспечения для всех. Часто сообщается о выпадении из сферы охвата даже самых всеобъемлющих систем определенных групп населения, например, мигрантов без документов, бездомных и молодежи. По заявлениям некоторых стран, таких как Латвия, Словения и Словакия, тенденции последнего времени, характеризующиеся ужесточением оснований на получение права пользования услугами этих систем и расширением перечня условий, привели к сужению сферы охвата. Кроме того, отказ от принятия в систему из-за ее сложности, стигмы, неэффективного управления или нехватки информации о праве на участие препятствует обеспечению всеобщего охвата, например, в Австрии, Бельгии, Чехии, Дании, Финляндии, Германии, Венгрии, Португалии и Соединенном Королевстве.

¹³ Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, п. 363.

¹⁴ *ibid.*, п. 364.

¹⁵ В этом пункте приведены выводы обобщенного доклада «Минимальные доходы в государствах-членах ЕС», подготовленного Европейской сетью независимых экспертов по вопросам социальной изоляции в октябре 2009 г.; для получения дополнительной информации по охвату различных страховых случаев см. доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, главы 3-6; Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, глава 3; *Общий обзор о применении актов о социального обеспечении* (2011 г.), Часть III, глава 1; а также *Расширительное руководство*, главы 2.1 и 2.2.

¹⁶ В ЕС-27 входят следующие страны: Австрия, Бельгия, Болгария, Чешская Республика, Кипр, Дания, Финляндия, Германия, Эстония, Франция, Греция, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Венгрия, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Словакия, Испания, Швеция, Соединенное Королевство.

Страны, которым удалось быстро устранить определенные пробелы в сфере охвата

47. Некоторые страны, столкнувшиеся с серьезными пробелами в сфере охвата, разработали инновационные подходы, позволившие им быстрыми темпами расширить системы социального обеспечения и охватить ими (почти) все население в отношении определенных страховых случаев, либо сформировать целостный пакет социальных гарантий. Стремительный прогресс в обеспечении охвата населения отмечается в последние десятилетия в ряде стран в рамках национальных систем здравоохранения. В Азии, например в Китае, Республике Корея, Индии, Шри-Ланке и Таиланде, полный или почти полный охват населения был обеспечен в относительно короткие сроки. В большинстве этих систем используются смешанные модели финансирования.

48. Другие примеры успешного расширения систем социального обеспечения приведены в таблице 1 ниже. Выраженная политическая воля, выделение необходимых финансовых ресурсов, инновационные подходы и использование новых технологий в процессе подготовки, реализации, управления и мониторинга, а также совместный подход в целях разработки, внедрения систем и управления ими стали решающими факторами успеха, обеспечившими этот прогресс. В некоторых случаях прагматический подход к разработке смешанных форм финансирования также содействовал успешному развитию этих систем.

Таблица 1. Охват отдельных программ социальных выплат за счет налогов и смешанных форм финансирования в странах со средним уровнем доходов

Программа	Тип	Охват
Аргентина, <i>Asignación Universal por Hijo – Asignación Familiar</i>	Обусловленное всеобщее пособие на ребенка. Семейное пособие на основе взносов	86% детей и подростков в Аргентине моложе 18 лет
Боливия, <i>Renta Dignidad</i>	Всеобщая пенсия по старости	97% всех лиц, имеющих право на получение пенсии
Бразилия, <i>Bolsa Família</i>	Обусловленные безвозмездные денежные выплаты по нуждаемости	26% от общей численности населения (по оценкам, 94% целевой группы (семей с детьми, находящихся в состоянии крайней нужды))
Бразилия, Программа социального страхования сельского населения	Социальные пенсии по старости, в связи с утратой кормильца, нетрудоспособностью, болезнью, беременностью и родами	80% мелких самозанятых фермеров, 66% сельского населения
Китай, минимальные гарантии материального благосостояния	Социальная помощь	Все семьи с доходом ниже официального уровня; 5,4% населения получало пособия в рамках этой системы в 2010 году
Колумбия, Всеобщая система социального обеспечения в целях охраны здоровья	Всеобщий охват медицинских услуг	90% населения
Гана, Национальная система медицинского страхования	Всеобщий охват медицинских услуг	30-70% населения
Мексика, <i>Oportunidades</i>	Обусловленные денежные выплаты в зависимости от степени нуждаемости, также пособия в натуральной форме, например, доступ к основным медицинским услугам и дополнительное питание	25 млн человек, 25% от общей численности населения ¹

Программа	Тип	Охват
Южная Африка, пособие на детей	Денежные выплаты в зависимости от степени нуждаемости	78-80% всех детей, имеющих право на получение помощи
Таиланд, Всеобщая программа охвата населения	Всеобщий охват медицинских услуг	75% населения

¹ SEDESOL, 2008, *Oportunidades*, презентация на оперативном семинаре 2008 г., http://archivos.diputados.gob.mx/Comites/Inf_Gest_Quejas/Taller_Operacion_2008/PONENCIAS/10_Oportunidades.pps.
Источник: МОТ/ПРООН/Глобальная академия по вопросам развития Юг-Юг: *Successful Social Protection Floor Experiences. Sharing Innovative Experiences*, т. 18 (Нью-Йорк, 2011 г.); информация по странам.

2.2. Размер пособий, выплачиваемых в целях гарантирования минимальных норм социальной защиты¹⁷

2.2.1. Международно-правовые и концептуальные рамки

49. В Приложении к Заключениям о периодически обсуждаемых проблемах социального обеспечения (2011 г.) конкретно указываются виды пособий или гарантий, которые должны быть предоставлены в рамках национальных минимальных норм социальной защиты. Эти четыре основные социальные гарантии являются определенными в рамках страны минимальными уровнями гарантированных доходов в детстве, трудоспособном возрасте и старости, а также медицинскими услугами по доступной цене.

50. Они соответствуют основному содержанию общих элементов права на социальное обеспечение, закрепленного в ВДПЧ и МПЭСКП,¹⁸ а также страховым случаям, рассматриваемым в Рекомендациях МОТ 67 и 69.

51. Исходя из этого, в целях защиты населения от основных рисков в течение всей жизни пакет основных гарантий, предусмотренных национальными минимальными нормами социальной защиты, должен быть нацелен на создание ситуации, когда:

- все жители пользуются необходимой финансовой защитой, которую они могут себе позволить, и обладают доступом к установленным на национальном уровне видам основных медицинских услуг, в том числе связанных с охраной материнства;
- всем детям гарантирован доход, по крайней мере, на минимальном уровне, установленном внутри страны, выплачиваемый в форме семейных/детских пособий в денежном или натуральном выражении с целью обеспечить доступ к продуктам питания, образованию и уходу;
- всем жителям экономически активного возраста, не способным заработать достаточных средств на рынке труда, обеспечивается минимальный уровень доходов посредством социальных выплат, пособий по беременности и родам, других социальных выплат в денежном или натуральном выражении, либо в рамках государственных программ занятости;
- всем престарелым лицам и всем инвалидам, не способным работать с целью получения дохода, обеспечивается гарантированный доход, по крайней мере, на

¹⁷ Более подробную информацию о сфере охвата можно найти в главе 2.3 *Расширительного руководства*; в главе 3 Доклада Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения; в главе 1.2 доклада *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*.

¹⁸ См. Замечание общего порядка КЭСКП № 19, в частности, пп. 2 и 59-61.

минимальном уровне, установленном внутри страны, посредством выплаты пособий по старости и нетрудоспособности в денежном или натуральном выражении.

2.2.2. Национальное законодательство и практика

52. Несмотря на то что большинство государств признает важность каждого страхового случая и прилагает усилия по каждому из этих направлений, лишь несколько государств за пределами Европы и ОЭСР придерживаются четкой политики, направленной на установление полноценных минимальных норм социальной защиты, ниже которых нельзя опускаться, в виде определенного пакета согласованных минимальных гарантий стабильных доходов и доступа к медицинской помощи на протяжении всей жизни человека. Тем не менее, имеются примеры¹⁹ стран с достаточно широким спектром минимальных гарантий:

- В Бразилии Единая система социальной помощи, Национальная система продовольственной безопасности и программы денежных выплат (*Bolsa Familia* – семейные пособия, пособия для престарелых и инвалидов, а также для малоимущих) обеспечивают полный комплекс пособий для нуждающихся.
- Система социальной защиты «Red Protege» в Чили, созданная в период с 2006 по 2010 годы, оказывает помощь населению в течение всей жизни. Система «Red Protege» состоит из трех основных программ или подсистем: программы социальной защиты неимущих и уязвимых групп населения (*Chile Solidario*), программы комплексной защиты детей (*Chile Crece Contigo*) и программы социально-трудовой защиты.
- Система Vivir Mejor (повышение качества жизни) в Мексике является воплощением комплексной социальной стратегии межведомственной координации, которая учитывает весь жизненный цикл отдельных лиц и их семей. Она включает в себя все программы, обеспечивающие доступ к образованию, питанию, здравоохранению и достойному жилью для беднейших семей в Мексике, а также программы социальной защиты, помогающие гражданам эффективнее справляться с жизненными неурядицами и рисками, которые могут возникать в течение всей жизни.
- В Южной Африке правительство расширило рамки программы социальной защиты с целью обеспечения не только социальных выплат (доступа к медицинской помощи, финансовой поддержки детей, финансовой поддержки в старости, защиты населения трудоспособного возраста), но и основных социальных услуг (бесплатных базовых услуг, включая дотации на жилье и бесплатную электроэнергию в целях удовлетворения насущных нужд).

53. В следующих разделах анализируются ответы, использованные при подготовке Общего обзора о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), что позволяет оценить, в какой степени страны создали эти четыре гарантии социальной защиты. Несколько стран²⁰ сообщили, что они планируют сформировать пакет базовых гарантий доходов и обеспечить доступ к медицинскому обслуживанию для всех.

¹⁹ Заимствовано из МОТ/ПРООН/Глобальная академия по вопросам развития Юг-Юг: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, т. 18 (Нью-Йорк, 2011 г.), главы 3, 7, 13, 16.

²⁰ Антигуа и Барбуда, Бенин, Многонациональное Государство Боливия, Босния и Герцеговина, Китай, Кот-д'Ивуар, Джибути, Сальвадор, Индонезия, Мадагаскар, Намибия, Сенегал, Судан, Сирийская Арабская Республика и Объединенная Республика Танзания. Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), таблица 6, с. 124-128.

*Гарантии доходов на протяжении всей жизни человека*²¹

54. В течение последних двух десятилетий осуществлялось накопление национального опыта стран, которые привержены цели обеспечения минимальных норм социальной защиты населения. Наиболее распространенной формой гарантий минимальных доходов без внесения предварительных взносов являются социальные пенсии, а также пособия на детей и семейные пособия. Лишь немногие государства обеспечивают стабильность доходов лиц трудоспособного возраста – с помощью страхования на случай безработицы, социальных пособий или посредством программ гарантий занятости. Программы социальной помощи и страхования на случай безработицы характерны для государств с крупной формальной экономикой и развитой системой социального обеспечения. Социальная помощь, как правило, оказывается в форме выплаты пособий по степени нуждаемости лицам, которые не способны своим трудом получать достаточные доходы и которые лишены права на страховые пособия по безработице и на другие пособия, предусмотренные системой социального обеспечения и основанные на предварительных взносах. В других странах социальная помощь и выплата иных пособий уязвимым группам населения соответствуют отдельным элементам минимальных норм социальной защиты, однако они часто носят раздробленный характер и назначаются произвольно.

55. Инновационный подход в рамках программы гарантий занятости, ориентированный на обеспечение стабильности заработков путем предоставления каждому домашнему хозяйству гарантированной работы в течение минимального количества дней в году или за счет выплаты пособий, был впервые применен в Индии в соответствии с положениями Закона о национальных гарантиях занятости в сельских районах имени Махатмы Ганди (NREGA).²² Во многих странах временная или разовая работа предоставляется в рамках программ общественных работ, однако система, действующая в Индии, а также гарантии занятости, предусмотренные в Программе продуктивных систем социального обеспечения (PSNP) в Эфиопии, и небольшая по масштабу программа Zibambele в Южной Африке предусматривают выплату населению трудоспособного возраста пособий, на которые оно имеет право.

56. Что касается семейных пособий и пособий на детей, многие страны²³ в своих ответах на вопросы Общего обзора о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) сообщили, что они предоставляют пособия, которые помогают семьям покрывать расходы на воспитание и образование детей и не допускать использования детского труда. Несмотря на то что периодические денежные выплаты лежат в основе большинства семейных пособий, они часто дополняются различными пособиями в денежном или натуральном выражении, в том числе путем предоставления социальных услуг, бесплатных или дотируемых мест в детских садах или пособий для уязвимых групп, таких как дети-инвалиды, сироты и семьи, страдающие от ВИЧ/СПИДа. Страны подчеркнули важность законодательства об обязательном образовании и значение бесплатного начального образования с дополнительными мерами поддержки, такими как выдача бесплатных учебников, школьных принадлежностей, школьной формы и бесплатная перевозка детей в школу и из школы.

²¹ Дополнительную информацию можно найти в Докладе Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, главы 3.2-3.6; в *Расширительном руководстве*, глава 3.3; в докладе *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, главы 3-7.

²² Закон о национальных гарантиях занятости в сельских районах, № 42 от 2005 года, Нью-Дели, 7 сентября 2005 г., *The Gazette of India*.

²³ Включая все европейские страны, а также Алжир, Анголу, Аргентину, Азербайджан, Бангладеш, Чили, Джибути, Фиджи, Габон, Маврикий, Мексику, Марокко, Новую Зеландию. Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), пп. 192-204 и информация по странам.

57. В некоторых странах со средними и высокими уровнями доходов семейные пособия предназначаются для всех семей и выплачиваются в расчете на каждого ребенка, а иногда дополняются отдельными пособиями для неимущих семей. В других странах²⁴ семейные пособия назначаются бедным домохозяйствам. Такие пособия нередко обусловливаются выполнением заранее установленных требований, предъявляемых к поведению, таких как посещение школы или пользование определенными медицинскими услугами и т.д.

58. По крайней мере, в 82 странах пожилым людям определенного возраста выплачивается в той или иной форме социальная пенсия, в основном в зависимости от нуждаемости, и очень скромная по размеру.²⁵ Эти пенсии часто подкрепляются дополнительными услугами или пособиями в зависимости от потребностей, такими как уход на дому, а также дотации на жилье, отопление и транспорт. В странах со зрелыми системами социального обеспечения социальные пенсии, как правило, являются последним средством поддержки лиц с недостаточными или неполными накоплениями в системах пенсионного обеспечения, основанных на предварительных взносах. В странах с широкомасштабной неформальной экономикой и хроническими проблемами, связанными с бедностью лиц в престарелом возрасте, социальные пенсии стали важными механизмами социальной интеграции, оказывающими положительное влияние на всех членов семьи.

*Медицинское обслуживание*²⁶

59. 18 государств-членов сообщили, что они в основном выполняют положения Рекомендации 69 о медицинском обслуживании, при этом еще больше государств фактически выполняет их или стремится достичь целей этой рекомендации.²⁷

60. По данным недавнего обзора МБТ, посвященного вопросам охвата социального медицинского обслуживания, около 50 стран²⁸ достигли «всеобщего охвата» в сфере социального медицинского обслуживания, который определяется как участие в системе или обладание правом на получение бесплатной медицинской помощи. Этот показатель охвата населения не во всех случаях означает, что все лица имеют реальный доступ ко всему диапазону услуг. Объем защиты может быть недостаточным, так как во многих системах требуются доплаты, особенно на покрытие стоимости дорогостоящих услуг, либо они испытывают нехватку персонала и оборудования и имеют недостаточную географическую плотность услуг. В ряде стран, таких как Китай и

²⁴ Например, в Беларуси, Боснии и Герцеговине, Бразилии, Эквадоре, Сальвадоре, Гватемале, Мозамбике, Сенегале, Южной Африке, Суринаме, Уганде, Соединенных Штатах Америки, Уругвае, Боливарианской Республике Венесуэле и Зимбабве; *ibid*, pp. 192-204 и информация по странам.

²⁵ HelpAge International Pension Watch Database, www.pension-watch.net/download/4e11c05090f58.

²⁶ Более подробную информацию о сфере охвата социального медицинского обслуживания можно найти в главе 3.1 Доклада Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения; в главе 2 доклада *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*; в главе 3.2 *Расширительного руководства* и в документе MOT: *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care*. Social Security Policy Briefings, документ 1 (Женева, 2008 г.).

²⁷ К ним относятся: Австрия, Алжир, Босния и Герцеговина, Коста-Рика, Чешская Республика, Сальвадор, Гондурас, Индонезия, Израиль, Республика Корея, Кувейт, Малайзия, Черногория, Новая Зеландия, Перу, Сирийская Арабская Республика и Боливарианская Республика Венесуэла. Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 52.

²⁸ К ним относятся: Антигуа и Барбуда, Аргентина, Армения, Аруба, Австралия, Австрия, Багамские Острова, Барбадос, Бельгия, Канада, Куба, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Индия, Ирландия, Израиль, Италия, Япония, Республика Корея, Люксембург, Маврикий, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Руанда, Российская Федерация, Словакия, Словения, Южная Африка, Испания, Шри-Ланка, Швеция, Швейцария, Тайвань, Таиланд, Украина, Объединенные Арабские Эмираты, Соединенное Королевство, Уругвай и Узбекистан, доклад *Социальное обеспечение в мире в 2012-13 годах*, готовится к печати.

Вьетнам, поставлены четкие цели и прилагаются серьезные усилия, направленные на обеспечение всеобъемлющей защиты населения в течение следующих 5-10 лет.

2.3. Размер выплачиваемых пособий²⁹

2.3.1. Международно-правовые и концептуальные рамки

61. Пособия, которые должны предоставляться в соответствии с национальными минимальными нормами социальной защиты, как это указано в Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.), – это «базовые гарантии в области социального обеспечения, что создает условия для того, чтобы в течение всего жизненного цикла все нуждающиеся могли позволить себе иметь доступ к жизненно необходимым видам медицинских услуг и гарантированные доходы, по крайней мере, на минимальном уровне, установленном в национальном масштабе. Меры в отношении минимальных норм социальной защиты должны быть направлены на облегчение эффективного доступа к жизненно важным товарам и услугам ...»³⁰ Как далее отмечается в Приложении к указанным заключениям, эти гарантии, определенные на национальном уровне, направляют «минимальные нормы защиты, на которые все члены общества, в случае необходимости, должны иметь право».³¹ В Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.) принцип достаточности пособий также определяется как один из принципов, которые должны лежать в основе национальной политики и стратегических решений относительно расширения системы социального обеспечения.³²

62. В Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.) содержится прагматичное признание того, что конкретное определение достаточности должно формулироваться на национальном уровне, поскольку не все государства-члены установили черту бедности, минимальный размер оплаты труда, средний или срединный уровень заработной платы и другие контрольные показатели.

63. Выплата адекватных по размерам пособий по системе социального обеспечения также рассматривается КЭСКОП как один из существенных факторов, которые должны применяться в любых обстоятельствах в целях обеспечения реализации права на социальное обеспечение и права на достаточный уровень жизни,³³ в соответствии с МПЭСКОП. В частности, КЭСКОП в своем Замечании общего порядка № 19 заявляет, что применение этого принципа означает, что «пособия, будь то в денежном или натуральном выражении, должны быть адекватными по размерам и продолжительности, с тем чтобы каждый мог осуществить свое право на ... достаточный жизненный уровень ...» в соответствии со статьей 11 МПЭСКОП.³⁴

64. Что касается права на социальное обеспечение (статья 9 МПЭСКОП), равно как и права каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (статья 12 МПЭСКОП), КЭСКОП считает, что основное обязательство обеспечивать, по крайней мере, минимально необходимый уровень осуществления

²⁹ Для получения дополнительной информации см. Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, глава 2.2; *Расширительное руководство*, глава 2.

³⁰ Заключения о социальном обеспечении (2011 г.), п. 9.

³¹ См. Приложение III, п. А6.

³² Заключения о социальном обеспечении (2011 г.), п. 9.

³³ В статье 11 1) МПЭСКОП предусматривается, что «участующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права ...».

³⁴ Замечание общего порядка КЭСКОП № 19, п. 22.

каждого из этих прав означает обязательство по обеспечению доступа к системе социального обеспечения, которая гарантирует минимально необходимый размер пособий всем лицам и семьям, позволяющий им пользоваться хотя бы основными жизненно важными медицинскими услугами.³⁵ Несмотря на то что этот размер не может определяться абстрактно, поскольку это прерогатива государства, для руководства процессом определения приоритетов применяются следующие основные обязательства:³⁶

- c) обеспечение доступа к элементарным жилищным и санитарно-гигиеническим условиям и адекватное снабжение безопасной питьевой водой;
- d) обеспечение жизненно необходимыми медикаментами, периодически утверждаемыми в Программе действий ВОЗ по основным лекарственным средствам;
- e) обеспечение справедливого пользования всеми медицинскими учреждениями, товарами и услугами;
- f) принятие на основе имеющихся эпидемиологических данных и осуществление общенациональной государственной стратегии по охране здоровья и плана действий, учитывающих потребности в сфере здравоохранения всего населения; эти стратегии и план действий должны быть разработаны и периодически пересматриваться совместными усилиями и с соблюдением принципа транспарентности; они должны предусматривать методы, такие как право на информацию о показателях и ориентирах в области здравоохранения, на основе которых можно было бы тщательно отслеживать достигнутый прогресс; в рамках процедуры разработки стратегии и плана действий, а также определения их содержания следует уделять особое внимание всем уязвимым или социально изолированным группам.³⁷

65. Кроме того, КЭСКОП заявляет, что в том числе следующие обязательства являются столь же приоритетными согласно статье 12:

- a) обеспечение репродуктивного здоровья, а также здоровья матерей (в предродовой и послеродовой периоды) и детей;
- b) обеспечение прививок от основных инфекционных заболеваний, распространенных в соответствующей общине;
- c) принятие мер в целях предотвращения и лечения эпидемических и эндемических заболеваний и борьбы с ними ...³⁸

66. В рамках системы норм МОТ в Приложении к Рекомендации 67 содержатся некоторые руководящие принципы, используемые для определения ставок и размеров пособий «социального вспомоществования» или «пособий на содержание», направленных на обеспечение их достаточности. Что касается размера пособий, выплачиваемых в рамках подобных программ, то, согласно Рекомендации, «пособия на содержание должны быть достаточными для полного содержания в течение длительного времени; они должны изменяться с изменением существующей стоимости жизни и могут

³⁵ Замечание общего порядка КЭСКОП № 19, п. 59; КЭСКОП: Замечание общего порядка № 14: *Право на наивысший достижимый уровень здоровья* (ст. 12), принято на 22-й сессии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 11 августа 2000 г., документ E/C.12/2000/4 (ООН) (далее называемый Замечание общего порядка КЭСКОП № 14), пп. 43-44.

³⁶ В своем Замечании общего порядка № 14, п. 43, КЭСКОП указывает, что Алма-атинская декларация, а также более поздние документы, такие как Программа действий Международной конференции по народонаселению и развитию, указывают на важные ориентиры, касающиеся основных обязательств, вытекающих из статьи 12. Следует отметить, что Комитет определяет другие основные обязательства в ст. 9 и ст. 12. Тем не менее, данный перечень ограничивается теми обязательствами, которые имеют отношение к обеспечению «доступа к основным медицинским услугам для всех жителей» в рамках социальных выплат как части минимальных норм социальной защиты.

³⁷ *ibid*, п. 43.

³⁸ *ibid*, п. 44.

быть различными в городских и сельских районах».³⁹ Что касается ставок, «пособия на содержание должны выплачиваться в полном размере лицам, иной доход которых не превышает установленных размеров, и в сокращенном размере в других случаях».⁴⁰

67. В Рекомендации 69, где речь идет о пособиях на медицинское обслуживание, предусматривается, что медицинская помощь должна быть полной (профилактической и лечебной), удовлетворять потребностям отдельных лиц в уходе без ограничений по времени и обеспечивать максимально высокий уровень обслуживания и профессионализма навыков и знаний с целью сохранения, восстановления и улучшения состояния здоровья лиц, пользующихся защитой, с учетом лишь таких приемлемых ограничений, которые могут быть вызваны технической организацией службы.⁴¹

68. В Конвенции 102 также установлен минимальный размер пособий, которые должны предоставляться в рамках программ социальной помощи в зависимости от нуждаемости. В таких программах пособия не должны быть меньше установленной части обычно преобладающих ставок заработной платы за простой неквалифицированный труд. Кроме того, общая сумма пособий и других средств получателя «должна быть достаточной для поддержания здоровья и надлежащего материального положения семьи получателя».⁴²

2.3.2. Национальное законодательство и практика

69. Меры, принимаемые странами для обеспечения гарантий основных доходов и пособий на основные медицинские услуги, включают пособия в денежном и натуральном выражении. Пособия, предоставляемые в натуральной форме, часто включают продовольственные пакеты, освобождения или талоны на покрытие стоимости услуг в области здравоохранения и образования, либо сочетание наличных денег и талонов.⁴³

70. Что касается пособий, выплачиваемых в денежной форме, их размер может устанавливаться на основе самых различных базовых параметров, в том числе уровня абсолютной или относительной бедности, размеров заработков или совокупного дохода (на индивидуальной или усредненной основе). Различные страны и регионы по-своему устанавливают размер пособий, оценивают их достаточность и применяют их на территории всей страны либо в зависимости от характеристик домашних хозяйств, географических районов,⁴⁴ либо других факторов. В таблице 2 ниже представлены размеры пособий или основания для их назначения по отдельным программам обеспечения гарантий основных доходов.

³⁹ Рекомендация 67, Приложение, п. 29 2).

⁴⁰ *ibid*, Приложение, п. 29 3).

⁴¹ Рекомендация 69.

⁴² Конвенция 102, ст. 67 с).

⁴³ Примерами служат программы Bono Juancito Pinto в Боливии, Familias en Acción в Колумбии, Red Solidaria в Сальвадоре, Programa de Asignacion Familiar в Гондурасе, Программа улучшения качества жизни посредством здравоохранения и образования на Ямайке (см. Barrientos et al., *Social Assistance in Developing Countries Database*, Манчестерский университет, Центр изучения хронической бедности, Манчестер, 2010 г.).

⁴⁴ Китай указал, что несмотря на отсутствие общепринятой черты бедности в стране, на местном уровне применяются различные нормативы оценки состояния бедности.

Таблица 2. Типы и размеры пособий, предусмотренных в рамках программ денежных выплат в отдельных странах, в абсолютном выражении и относительно размера минимальной заработной платы

Программа	Тип	Размер предоставляемых пособий	Размер пособий в % от размера минимальной оплаты труда
Аргентина, Asignación Universal por Hijo	Всеобщее пособие на детей в расчете на каждого ребенка (не более 5 детей)	Ежемесячный размер пособий установлен на уровне 220 арг. песо на ребенка или 880 арг. песо на детей-инвалидов ¹ (не индексируется автоматически)	Минимальная зарплата: 1.740 арг. песо (сентябрь 2010 г.). ² Размер пособия в % от минимальной зарплаты: 12,5% на ребенка и 51% на ребенка-инвалида
Боливия, Renta Dignidad	Всеобщая пенсия по старости	Социальное пособие в размере 200 боливиано в месяц. Может предусматриваться выплата один раз в месяц, один раз в квартал, два раза в год или один раз в год в зависимости от нужд получателя ³	Минимальная зарплата: 679,5 боливиано (2010 г.). ⁴ Размер пособия в % от минимальной зарплаты: 29,5%
Бразилия, Bolsa Familia	Обусловленные денежные выплаты по нуждаемости	Домашние хозяйства, живущие в условиях крайней нищеты (>140 бр. реалов в месяц на человека): 32 бр. реала на ребенка в возрасте до 16 лет (до 3 детей, по состоянию на сентябрь 2011 г. — 5 детей), дополнительно 38 бр. реалов на одного ребенка в возрасте 16-17 лет (до 2 детей на семью) и дополнительно 70 бр. реалов в месяц	Минимальная зарплата: 545 бр. реалов (2011 г.). ⁵ Размер пособия в % от минимальной зарплаты: 9% на одну семью, живущую в крайней нищете, плюс 3% на каждого ребенка
Бразилия, Программа социального страхования в сельской местности	Социальные пенсии по старости, в связи с потерей кормильца, нетрудоспособность, болезнью, беременностью и родами	Размер пособия, не обусловленного предварительными взносами, равняется одному официально установленному минимальному размеру оплаты труда ⁶	Минимальная зарплата: 545 бр. реалов (2011 г.). Размер пособия в % от минимальной зарплаты: 100%
Индия, Национальная система гарантий занятости в сельских районах имени Махатмы Ганди	Гарантии занятости на основе прав для одного члена от каждого сельского домашнего хозяйства (в том числе инвалидов, без возрастных ограничений)	Равная заработная плата мужчин и женщин в размере, установленном Законом о минимальной заработной плате 1948 года (100 инд. рупий в день) ⁷	Минимальная заработная плата: в текущем размере от 80 до 203 рупий в день ⁸
Маврикий	Минимальная базовая пенсия	2.802 мавр. рупии в месяц ⁹	Половина медианного месячного дохода семьи в 2006/2007 гг.: 7.320 мавр. рупий. ¹⁰ Пособие в % от половины медианного ежемесячного дохода семьи: 38%
Мексика, Oportunidades	Денежные выплаты на детей при условии, что они ходят в школу, пособие для престарелых и денежное пособие на электроэнергию, жилье и продукты питания	Ежемесячное пособие в денежном и натуральном выражении. Денежные выплаты колеблются от 60 до 925 песо с максимальной суммой в 2.345 песо на одно домашнее хозяйство в зависимости от возраста, пола и других критериев. ¹¹ Размеры пособий соответствуют тем, что действовали во втором полугодии 2010 г.	Минимальная заработная плата: от 54,47 до 57,46 песо в день (от 1.634,1 до 1.723,8 песо в месяц в 2010 г.). ¹² Размер пособия в % от минимальной зарплаты: 1.634,1 песо — колеблется от 3,7 до 56,6% 1.723,8 песо — колеблется от 3,5 до 53,7%

Программа	Тип	Размер предоставляемых пособий	Размер пособий в % от размера минимальной оплаты труда
Южная Африка, пособие на детей	Денежные выплаты в зависимости от степени нуждаемости	Первоначально на основе расходов на питание ребенка – впоследствии увеличены. По состоянию на апрель 2011 г. размер выплат составлял 260 рандов ¹³ в месяц на детей в возрасте до 18 лет в семьях с годовым доходом менее 31.200 рандов на одного родителя и 62.400 рандов на супружескую пару.	Минимальная заработная плата в категории «социальная защита» в 2010 г. (работников оптовой и розничной торговли): 1.999,62 рандов (район А) и 1.902,02 рандов. ¹⁴ Размер пособия в % от минимальной зарплаты: 13,0% (район А) и 13,7% (район В)
Южная Африка	Пособие по старости и пособие по инвалидности в зависимости от степени нуждаемости	1.010 рандов в месяц (132 долл. США) ¹⁵	Размер пособия в % от минимальной зарплаты: 50,5% (район А) и 53,1% (район В)

¹ Administración Nacional de la Seguridad Social ANSES – Argentina, www.anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1. ² Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – Argentina, www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp. ³ Barrientos, op. cit., p. 15. ⁴ Ministerio de Economía y Finanzas – Plurinational State of Bolivia, www.economiafinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=1215&seccion=306&categoria=446. ⁵ Ministério do Trabalho e Emprego – Brazil, www.mte.gov.br/sal_min/default.asp. ⁶ МОТ/ПРООН/Глобальная академия по вопросам развития Юг-Юг: *Successful Social Protection Floor Experiences. Sharing Innovative Experiences*, т. 18 (Нью-Йорк, 2011); с. 81. ⁷ Закон о минимальной заработной плате 1948 года, <http://labour.nic.in/annrep/files2k1/lab5.pdf>. ⁸ Министерство труда Индии <http://labourbureau.nic.in/wagetab.htm>. ⁹ Barrientos, op. cit., p. 103. ¹⁰ Маврикий не установил национальную черту бедности и национальный минимальный размер оплаты труда. Тем не менее, половина медианного ежемесячного дохода домашнего хозяйства может быть использована в качестве показателя бедности: http://www.gov.mu/portal/site/cso/menuitem.dee225f644ffe2aa338852f8a0208a0c/?content_id=6dda3f48c654c010VgnVCM1000000a04a8c0RCRD. ¹¹ Reglas de operación Oportunidades and SEDESOL Fact Sheet Booklet Mexico 2009. ¹² Servicio de Administración Tributaria – México, www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/default.asp. ¹³ www.capegateway.gov.za/eng/directories/services/11586/47468. ¹⁴ Министерство труда Южной Африки, www.labour.gov.za/downloads/legislation/sectoral-determinations/basic-conditions-of-employment/wholesaleretail2009-2010.doc. ¹⁵ Barrientos, op. cit., pp. 113–114.

71. В целях поддержания адекватных размеров пособий должны приниматься меры, направленные на обеспечение и сохранение их покупательной способности. В Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) КЭПКР отмечает различия между странами с высоким уровнем доходов и странами со средним и низким уровнем доходов в том, что касается размеров и достаточности пособий, предоставляемых их системами социального обеспечения. В частности, КЭПКР отмечает, что «если в первой группе стран пособия, как правило, превосходят даже передовые нормы, установленные последующими конвенциями о социальном обеспечении, в странах со средним и низким уровнем доходов зачастую устанавливается размер пособий, который не соответствует минимальным критериям ..., позволяющим поддерживать «здоровье и достойный уровень жизни» получателя и его семьи.⁴⁵ На низкие размеры пособий как на важнейшую проблему указывалось также в ответах организаций работников на вопросы Общего обзора о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.).⁴⁶ Как было отмечено в ответах, размер пособий, в том числе выплачиваемых системами, основанными на предварительных взносах, во многих случаях не гарантирует дохода выше черты бедности.

72. Размеры пособий нередко становятся предметом национальных дискуссий. Южная Африка намеревалась установить размер пособия на ребенка в соответствии с объективной мерой нуждаемости – расходами на питание ребенка (в размере 10,35

⁴⁵ Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 460.

⁴⁶ Это было отмечено, например, в ответах организаций работников из Аргентины, Канады, Колумбии, Доминиканской Республики, Черногории, Перу, Шри-Ланки, Турции, Соединенных Штатов Америки и Уругвая, Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 539.

долл. США в 1998 г.).⁴⁷ Группы активистов утверждали, что с учетом стоимости жизни эта сумма слишком мала. Политическое взаимодействие с группами гражданского общества привело к увеличению размера пособия до 13,80 долл. США. В Германии Конституционный суд постановил, что методика, используемая для установления размера пособия в рамках программы социальной помощи «Arbeitslosengeld 2», недостаточно обоснованна, и обязал правительство предоставить более подробную информацию по обоснованиям и расчетам, используемым для установления размера пособия.

73. Помимо разных методов установления размеров пособий, государства также внедрили разные механизмы поддержания их покупательной способности. Это может происходить автоматически, периодически или по особому решению. Пособия могут индексироваться с учетом стоимости жизни, медианного или минимального размера оплаты труда, темпов экономического роста, специальных показателей или сочетания этих методов.⁴⁸ Некоторые страны указали, что ими не корректируются размеры пособий системы социального обеспечения.⁴⁹ Как подчеркнуто в Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), индексация размера пособий с учетом стоимости жизни уже защищает их получателей от сползания к абсолютной бедности (при условии что первоначальные размеры пособий были установлены на адекватном уровне). Тем не менее, это не страхует их от относительной бедности, поскольку размер пособий будет отставать от роста средних доходов занятого населения.

74. Что касается медицинского обслуживания, ведутся споры о том, что предусматривается понятием «основной» уровень медицинского обслуживания. Подлинная социальная защита в трудных ситуациях в случае болезни требует достаточно полного пакета услуг. Многие государства определяют комплекс этих услуг, однако сталкиваются с большими трудностями в отношении финансирования, квалифицированных медицинских кадров, оборудования и инфраструктуры, необходимых для обеспечения надлежащей охраны здоровья всего населения, особенно за пределами городов.

2.4. Правовой характер пособий⁵⁰

2.4.1. Международно-правовые и концептуальные рамки

75. Предоставление пособий на основе прав была признана МКТ в Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.) как один из основных принципов, которые должны

⁴⁷ МОТ/ПРООН/Глобальная академия по вопросам развития Юг-Юг: *Successful Social Protection Floor Experiences. Sharing Innovative Experiences*, т. 18 (Нью-Йорк, 2011 г.); стр. 372.

⁴⁸ Размер пособий корректируется в соответствии с уровнем инфляции, например, в Албании, Аргентине, Австралии, Азербайджане, Бельгии, Бразилии (регулируемые законом системы), Канаде, Хорватии, Эстонии, Франции, Индии, Латвии, Малайзии, Новой Зеландии, Польше, Румынии, Турции и других странах. Размер пособий корректируется в соответствии со средним размером заработной платы, например, в Австралии, Барбадосе, Бразилии (*Bolsa Familia*), Кот-д'Ивуар, Хорватии, Финляндии, Германии, Латвии, Монголии, Черногории, Новой Зеландии, Польше, Румынии и Турции. В Новой Зеландии и Финляндии используется смешанный метод корректировки размера пособий в соответствии с потребительскими ценами и ставками оплаты труда. К странам, где отсутствует законодательство об обязательных регулярных корректировках размеров пособий и где индексация проводится от случая к случаю, относятся Алжир, Антигуа и Барбуда, Китай, Эфиопия, Гана, Республика Корея, Маврикий, Намибия, Филиппины, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика, Зимбабве и другие страны. Германия, Япония, Португалия и Швеция корректируют размеры пособий в соответствии с темпами экономического роста и другими макроэкономическими показателями страны. Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), пп. 477-485.

⁴⁹ Белиз, Камерун, Таиланд и Уганда, *ibid*, п. 482.

⁵⁰ Для получения дополнительной информации см. также Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, глава 1; Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), часть II; *Расширительное руководство*, глава 1.2.

определять национальные стратегии, направленные на расширение системы социального обеспечения.⁵¹ Рекомендации и конвенции МОТ предусматривают реализацию положений, касающихся сферы охвата и видов пособий, в «силу национальных законов или нормативных правовых актов» (например, Конвенция 102, ст. 1).

76. Таким образом, социальное обеспечение, основанное на правах, понимается как предоставление пособий как права, т.е. требуется создание национальных систем социальной защиты, опирающихся на прочный правовой и институциональный фундамент в соответствии с международно-признанными принципами эффективного управления и ответственности государства, а также в соответствии с международными правами человека и их интерпретацией компетентными органами. Прочный правовой фундамент, соответствующий подходу на основе прав, означает, что четко и без дискриминации устанавливаются права на социальное обеспечение и определяются получатели этих услуг и что размеры и условия получения пособий носят разумный, соразмерный и прозрачный характер. Отмена, сокращение или приостановление выплаты пособий должны ограничиваться на разумных основаниях при условии соблюдения установленного порядка и в случаях, определенных в национальном законодательстве. При такой организации системы обязательства обладают юридической силой и, следовательно, права могут осуществляться в рамках установленного законом порядка подачи жалоб и апелляций. В этой связи следует отметить, что право бенефициариев на подачу жалоб и апелляций по вопросам социального обеспечения со всей очевидностью предусмотрено нормами социального обеспечения МОТ, в частности, Рекомендациями 67 и 69 и Конвенцией 102.⁵²

77. Реализация права населения на социальную защиту также требует, чтобы все люди имели полный доступ к формам защиты, на которые они имеют право по закону. Это может быть обеспечено, в частности, путем создания адекватных механизмов эффективного предоставления пособий, путем информирования населения о его правах на социальную помощь и способах обращения за нею, а также путем обеспечения материальных и финансовых условий для обращения к правосудию. Наконец, система социального обеспечения, основанная на правах, требует равного обращения и недопущения дискриминации при законодательном оформлении прав на социальное обеспечение и в ходе их реализации на практике, чтобы избежать, в частности, какого-либо неблагоприятного воздействия на размер пособий и на формы, в которых они выдаются. Это требует, чтобы в процессе разработки и осуществления программ, ориентированных на конкретные группы населения с отличительными особенностями, учитывались и отражались их особые потребности.⁵³

78. Что касается конкретно медицинского обслуживания, подход, основанный на правах, требует, чтобы государства обеспечивали право доступа к системам/программам социального обеспечения и медицинским учреждениям, товарам и услугам на недискриминационной основе, особенно для уязвимых или социально изолированных групп.⁵⁴ В этой связи следует отметить, что Рекомендация 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200) предусматривает, что «не следует допускать никакой дискриминации против работников или их иждивенцев на основе их действительного или приписываемого статуса ВИЧ-инфицированных с точки зрения их доступа к программам социального обеспечения и системам страхования от несчастных случаев на

⁵¹ Заключение о социальном обеспечении (2011 г.), п. 12.

⁵² См. Рекомендацию 67, Приложение, ст. 27 8) и 9) и ст. 27 10); Рекомендацию 69, пп. 63 и 112 и Конвенцию 102, ст. 70.

⁵³ Замечание общего порядка КЭСКП № 19; и ООН: Доклад независимого эксперта ООН по вопросу о правах человека и крайней нищете в отношении денежных выплат, документ Генеральной Ассамблеи ООН A/HRC/11/9 (27 марта 2009 г.).

⁵⁴ *ibid*, п. 13.

производстве и профессиональных заболеваний, а также с точки зрения пособий и льгот в рамках таких программ, включая пособия по медицинскому страхованию, по инвалидности и в случае смерти и потери кормильца».⁵⁵

2.4.2. Национальное законодательство и практика

79. Цель «обеспечить основной доход для всех нуждающихся в такой защите и полное медицинское обслуживание» (Филадельфийская декларация 1944 года) признается в разной степени как законное право на социальное обеспечение в конституциях многих государств (таких как Бангладеш, Боливарианская Республика Венесуэла, Бразилия, Эквадор, Греция, Индия, Италия, Япония, Кения, Намибия, Пакистан, Многонациональное Государство Боливия, Португалия, Южная Африка, Испания, Шри-Ланка и Швейцария). Национальное законодательство направлено на реализацию этих конституционных положений. Примерами национального законодательства, устанавливающего законные права на социальное обеспечение, служат большинство программ по обеспечению минимальных доходов в европейских странах; Национальный закон Индии о гарантиях занятости в сельских районах № 42 от 2005 года; Национальный закон Таиланда о медицинском страховании В.Е. 2545 (2002 г.), посвященный программе всеобщего медицинского обслуживания без предварительных взносов; Национальный закон о медицинском страховании Ганы № 650 от 2003 года, дополненный Национальными положениями о медицинском страховании LI 1809 от 2004 года; всеобщая система пенсионного обеспечения Намибии, основанная на положениях Национального закона о пенсиях 1992 года (Закон 10); Программа пособий на детей в Южной Африке, предусмотренная Законом о детях № 38 от 2005 года; Закон Чили о семейных пособиях Solidario № 19949 от 2004 года. Конституционные положения принимаются в самых разных формах – как обязательные или рекомендательные положения, общие заявления или конкретные обязательства, охватывающие различные виды социального обеспечения, а иногда и как положения, наделяющие полномочиями определенные органы или устанавливающие порядок осуществления мер в сфере социального обеспечения.⁵⁶ На практике государствам оказалось весьма трудно обеспечивать эффективную защиту всех нуждающихся в плане выявления тех, кто нуждается в этом, а также обеспечения достаточного финансирования и разработки действенных механизмов оказания помощи всем нуждающимся. Для реализации права на социальное обеспечение, закрепленного в конституции, необходимо разрабатывать досконально продуманное национальное законодательство, определяющее структуру, администрирование, управление, выдачу, финансирование и мониторинг пособий по системе социального обеспечения. В конечном счете, государству необходимо выделять требуемые ресурсы для исполнения законодательства о социальном обеспечении, направленного на выплату пособий на основе прав. Однако сохраняющиеся высокие уровни бедности, голода, недоедания, материнской и детской смертности, принудительного труда, детского труда и социальной изоляции говорят о том, что многие из прав на социальное обеспечение остаются вне рамок системы или не реализуются должным образом. С другой стороны, правительства многих стран осуществляют программы по собственному усмотрению или выплачивают временные пособия, не предусмотренные национальным законодательством. Кроме того, неправительственные организации, не связанные договорными отношениями с правительством или органом социального обеспечения или не действующие от их имени, иногда предоставляют определенные виды пособий или услуг. Хотя эти меры могут оказывать серьезное воздействие на сокращение масштабов бедности среди целевых групп населения, они не отвечают критериям соблюдения минимальных норм социальной защиты в смысле

⁵⁵ Рекомендация 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200), п. 20.

⁵⁶ Подробная информация об этих различных положениях содержится в Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), pp. 234-293.

обеспечения прозрачных, предсказуемых, регулярных и определенных форм поддержки с четкими критериями и гарантированными размерами пособий. Так, в некоторых странах созданы системы с верхним пределом бюджетного финансирования, по которым выплачиваются пособия до исчерпания определенного объема государственных средств, а не в качестве пособий, основанных на правах, которые устанавливаются на основе определенных критериев с учетом потребности населения в защите. Ограничения бюджетного финансирования явно не отвечают требованиям обеспечения защиты всех нуждающихся в социальной защите и предполагают произвольное и часто случайное ограничение числа бенефициариев, как правило, по принципу «пришел первым – первым получил». С другой стороны, бюджетные ограничения, предполагающие отбор бенефициариев в зависимости от степени нуждаемости (например, беднейших групп в процентном отношении к общей численности населения, как это происходит в рамках Программы расширения прав и возможностей в борьбе с бедностью в Гане) – если такие ограничения предусмотрены законом – можно рассматривать как эквивалент подхода на основе прав при том условии, что уровни доходов остальной части населения позволяют ему поддерживать «состояние своего здоровья и достойный образ жизни». Кроме того, можно считать, что страна придерживается подхода к осуществлению социального обеспечения на основе прав, если в качестве законных мер поддержки она предоставляет основные гарантии, закрепленные в концепции минимальных норм социальной защиты.

80. По сообщениям подавляющего большинства стран, они гарантируют право на подачу жалоб и апелляций, в том числе в орган, независимый от того, который изначально назначает и выплачивает пособия. В странах действуют разные юридические процедуры и учреждения, связанные с подачей жалоб и апелляций, однако их можно разделить на четыре группы: 1) внутренние административные процедуры; 2) специальные судебные процедуры; 3) судебные процедуры, используемые в судах общей юрисдикции и 4) смешанные процедуры.⁵⁷ В некоторых странах созданы трехсторонние механизмы урегулирования споров по вопросам социального обеспечения.

81. Еще один ключевой вопрос, поднятый большинством стран⁵⁸ в ответах на вопросы Общего обзора, касается равенства и недопущения дискриминации как одного из общих принципов, лежащих в основе системы социального обеспечения и закрепленных в национальном законодательстве. Некоторые страны даже упомянули особые целевые программы действий в отношении уязвимых групп, например, специальные программы в интересах молодежи, ищущей работу. В то же время ряд государств⁵⁹ указали на пробелы в законодательстве и на практике, поскольку значительная часть населения все еще остается за рамками системы социального обеспечения, в частности, в результате сохранения различий, особенно между женщинами и мужчинами, а также между местными и иностранными работниками. В настоящее время не существует нормы МОТ, которая касалась бы вопроса о равном обращении с мужчинами и

⁵⁷ В Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) подробно освещаются различные национальные механизмы, связанные с рассмотрением жалоб и апелляций, см. пп. 403-438.

⁵⁸ Алжир, Антигуа и Барбуда, Аргентина, Австралия, Австрия, Азербайджан, Бангладеш, Белиз, Бенин, Босния и Герцеговина, Бразилия, Болгария, Камерун, Канада, Центральноафриканская Республика, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Кот-д'Ивуар, Хорватия, Чешская Республика, Джибути, Эквадор, Эфиопия, Фиджи, Финляндия, Франция, Габон, Гана, Германия, Греция, Гватемала, Индия, Италия, Республика Корея, Кувейт, Ливан, Литва, Малайзия, Маврикий, Мексика, Республика Молдова, Монголия, Черногория, Марокко, Мозамбик, Мьянма, Новая Зеландия, Никарагуа, Норвегия, Оман, Перу, Филиппины, Польша, Португалия, Румыния, Сент-Люсия, Сенегал, Сербия, Испания, Шри-Ланка, Судан, Швеция, Швейцария, Сирийская Арабская Республика, Таиланд, Турция, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Уругвай, Боливарианская Республика Венесуэла и Зимбабве. Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 208.

⁵⁹ Например, Сальвадор и Гана, *ibid*, п. 209.

женщинами в области социального обеспечения. Несколько государств⁶⁰ добились прогресса в сокращении гендерного разрыва, разрешив или предусмотрев включение в сферу охвата системы временных и домашних работников, а также лиц, занятых в неформальной экономике, большинство из которых – женщины.

2.5. Механизмы и организация выплаты пособий⁶¹

2.5.1. Международно-правовые и концептуальные рамки

82. Необходимость гибкого подхода к разработке и применению национальных минимальных норм социальной защиты, которые должны учитывать национальные условия и приоритеты, определенные при участии социальных партнеров, ясно недвусмысленно отражена МКТ в Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.). Конференция также пришла к выводу о том, что «хотя ожидаемые результаты установления этих гарантий имеют всеобщий характер, государства-члены находят различные пути осуществления мер в отношении минимальных норм социальной защиты, которые могут включать универсальные системы пособий, социальное страхование, государственные программы занятости и программы поддержки занятости и системы оказания социальной помощи, которые предоставляют пособия только лицам с низкими доходами, или соответствующее сочетание таких мер. Для того чтобы эти меры были эффективными, необходимо применять надлежащее сочетание профилактических мероприятий, пособий и социальных услуг».⁶²

83. Принцип гибкости в отношении способов осуществления социального обеспечения на национальном уровне также закреплен в Конвенции 102 и в других нормах по социальному обеспечению, включая Рекомендации 67 и 69. Как уже упоминалось ранее в настоящем докладе, Конвенция 102 предусматривает, что социальное обеспечение может осуществляться посредством сочетания выплаты пособий, основанных на предварительных взносах и не требующих предварительных взносов, в рамках общих и профессиональных программ, на основе обязательного и добровольного страхования, с использованием разных методов выдачи пособий, а также с участием государственных и частных учреждений – все это в целях обеспечения общего уровня защиты, который лучше всего соответствует потребностям. Как заявил КЭПКР, «выбранный метод должен учитывать социальные и культурные ценности, историю, институциональную структуру и уровень экономического развития».⁶³

2.5.2. Национальное законодательство и практика

84. С точки зрения законодательства и практики предоставления основных социальных гарантий в целях обеспечения стабильности доходов и доступа к медицинскому обслуживанию населения, внутри стран и между странами отмечается широкое разнообразие подходов и стратегий в отношении структуры пособий и способов их предоставления. Пособия выплачиваются в денежном или натуральном выражении, по единой ставке или в разных размерах, ежемесячно в течение всего года или посезонно, с временными ограничениями и без них, всему населению или адресно конкретным группам населения в зависимости от возрастных групп, географических районов,

⁶⁰ Алжир, Аргентина, Сальвадор, Фиджи, Гондурас и Индия, *ibid*, пп. 219-223 и пп. 321-322.

⁶¹ Для получения дополнительной информации см. также *Расширительное руководство*, глава 3, Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, глава 4.3; МОТ/ПРООН/Глобальная академия по вопросам развития Юг-Юг: *Successful Social Protection Floor Experiences. Sharing Innovative Experiences*, т. 18 (Нью-Йорк, 2011 г.).

⁶² Заключения о социальном обеспечении (2011 г.), п. 10.

⁶³ Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011), п. 58.

отраслей или других социально-экономических характеристик, рядом различных учреждений государственного сектора или частного сектора (по поручению и под контролем государства) и финансируются из разных источников. Практически во всех национальных системах социального обеспечения используется несколько форм выплаты, организации и финансирования пособий. Не существует единого оптимального решения и единственной общей рекомендации о том, как лучше гарантировать всем людям минимальные нормы социальной защиты. Выбор мер политики странами, ориентирующимися на установление национальных минимальных норм социальной защиты, часто зависит от уже существующих структур социальной помощи или программ социального страхования, так как они должны разрабатываться с целью укрепления и расширения уже существующих структур. Расширение полномочий действующих учреждений в целях осуществления политики в области минимальных норм социальной защиты может создать эффект масштаба и оказаться экономически более эффективным решением, чем создание новых и потенциально конкурирующих друг с другом учреждений.

85. Для обеспечения доступа к основным видам медицинского обслуживания необходимо обеспечить не только финансовую защиту, но и достаточное предложение медицинских услуг с точки зрения как качества, так и географической доступности. Медицинские услуги предоставлять сложнее, чем выплачивать пособия в целях обеспечения гарантий доходов. Они требуют наличия высококвалифицированного персонала и значительного количества оборудования и объектов инфраструктуры, что является более сложной задачей, чем осуществление денежного платежа. Многие страны испытывают серьезную нехватку медицинского персонала и огромные трудности в создании и поддержании адекватной инфраструктуры здравоохранения, которая гарантировала бы доступ к медицинским услугам для всего населения. В некоторых странах, таких как Гана и некоторые страны Центральной и Восточной Европы, миграция квалифицированных медицинских работников усугубляет дефицит персонала и, тем самым, препятствует обеспечению всеобщего доступа к адекватному медицинскому обслуживанию.

86. Даже в рамках одной страны невозможно применять единый метод к разным группам населения, и поэтому многие государства разрабатывают различные механизмы выплат и программы пособий для городского и сельского населения, разных географических районов, работников формальной и неформальной экономики, женщин и мужчин. Выбор страны в пользу единой архитектуры социальной защиты или совокупности механизмов финансирования и выплаты пособий зависит от ситуации и условий в стране и имеет второстепенное значение до тех пор, пока базовый уровень гарантированных доходов и доступ к медицинским услугам обеспечиваются для всех. Плюралистическая система иногда лучше справляется с охватом различных групп населения и удовлетворением их потребностей. С другой стороны, существует опасность дробления, равно как и повышенная потребность в координации, если система социальной защиты предполагает множество решений, в то время как крупные системы могут обеспечить экономию на административных расходах в случае консолидации факторов риска и экономии за счет эффекта масштаба.

87. Отмечаются большие различия и в том, как практически осуществляется выплата пособий. В странах, где деньги нельзя просто перевести на банковский счет претендента, механизмы выплаты денежных пособий отличаются глубокими различиями между странами и системами. Широко используемые системы платежей включают оплату через почтовые отделения или банки, размещение специальных точек оплаты, например, в школах; иногда используются филиалы национального органа социального обеспечения, лотерейные агенты и местные магазины. В некоторых странах для перевода денег применяются передовые технологии – магнитные карты или мобильные телефоны.

88. Пример гибкого механизма выплаты пособий: в Боливии платежи в системе Renta Dignidad осуществляются ежедневно в режиме реального времени более чем в 1.100 пунктах оплаты на национальном уровне. Расчетные центры открыты в более чем 900 финансовых учреждениях, которые проводят операции в режиме онлайн. Что касается материально-технической организации выплаты пособий, важно отметить новаторское операционное решение – использование служб вооруженных сил для осуществления платежей Renta Dignidad. На территории, расположенной между военными объектами и мобильными воинскими частями, открыто свыше 200 точек оплаты. Мобильные воинские части оснащены мобильными средствами спутниковой связи, которые имеют доступ к главной базе данных о бенефициариях, что позволяет им получать переводы в режиме онлайн, находясь в любой точке страны. Благодаря этой системе был также расширен географический охват в городских районах и, что еще важнее, в сельских районах.

2.6. Сопряженность с другими целями политики⁶⁴

2.6.1. Международно-правовые и концептуальные рамки

89. Важность обеспечения согласованности мер политики и ответственность государства в этой связи были признаны МКТ в качестве ключевых положений Заключений о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения). В частности, она рекомендовала правительствам государств-членов «рассмотреть и/или принять следующие меры: ... способствование усилиям по согласованию мер в области социального обеспечения с мерами в сфере занятости и макроэкономике и другими мерами социальной поддержки в рамках концепции достойного труда, особенно в отношении оказания содействия постепенной формализации занятости и поддержки продуктивной занятости».⁶⁵

90. В одной из норм МОТ, посвященных вопросам социального обеспечения, в Конвенции 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168) подчеркивается необходимость тесной координации и согласования мер политики в области занятости с пособиями по безработице. Значение интеграции экономической и социальной политики подчеркивается в Программе достойного труда МОТ и в ее Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (2008 г.). КЭПКР в своем Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) отметил существующую озабоченность по поводу пагубных последствий одностороннего увлечения экономической политикой в течение 1990-х годов. Усиление конкуренции, приватизация и отказ от регулирования рынков труда создают угрозу единству общества, усугубляют нестабильность, снижают уровень социальной защиты и подрывают основополагающие принципы и права в сфере труда, при этом не давая желаемого эффекта в плане расширения занятости и экономического роста. Только последовательный и сбалансированный учет экономических и социальных последствий экономической, социальной, налогово-бюджетной, денежно-кредитной политики, политики на рынке труда и политики в области развития обеспечит справедливое в социальном отношении и устойчивое развитие.⁶⁶

⁶⁴ Для получения дополнительной информации см. также Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, главы 4.1 и 5.2.1; *Расширительное руководство*, раздел 2.5.2; Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), часть IV, глава 2.

⁶⁵ Заключение о социальном обеспечении (2011 г.), п. 33 b).

⁶⁶ Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), Часть I, глава 2 А).

91. Еще одна ссылка на согласование мер политики содержится в Рекомендации 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200), которая предусматривает, что национальную политику и программы по ВИЧ/СПИДу следует согласовывать с национальной политикой социального обеспечения и политикой и программами в области здравоохранения.⁶⁷

2.6.2. Национальные законодательство и практика

92. Программы социального обеспечения и национальная экономическая политика вызывают положительный синергетический эффект тогда, когда пособия ориентированы на содействие возвращению людей на рынок труда после периода безработицы, болезни, беременности и родов или нетрудоспособности, либо когда они повышают мобильность рабочей силы в поисках работы в периоды реструктуризации экономики. Положительные побочные эффекты также возникают, когда резервные средства системы социального обеспечения направляются на цели продуктивных государственных и частных инвестиций (примером чему служит Чили). Тем не менее, многие страны сталкиваются с трудностями, пытаясь улучшить координацию и интеграцию социальной, экономической, трудовой, налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, что связано с созданием эффективных механизмов межотраслевого и межведомственного сотрудничества.⁶⁸ Некоторые страны⁶⁹ сообщают об успехах в деле повышения согласованности разных направлений политики, достигнутых путем создания межведомственных рабочих групп или других координационных структур. Так, в Уругвае «правительство создало Социальный кабинет, в измененный состав которого входят президент республики, министры социального развития, финансов, образования и культуры, труда и социального обеспечения, здравоохранения, туризма и спорта, жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды, представитель Управления по планированию и бюджету и председатель Конгресса мэров».⁷⁰

Расширение участия экономически активного населения на рынке труда

93. Социальные расходы финансируются за счет налогов и взносов, что неизбежно влияет на стоимость рабочей силы и размеры налогов в обществе. Узкая база налогообложения, замкнутая лишь на работодателях и взносах работников, скорее всего, будет недостаточной для финансирования процесса расширения системы социальной защиты на всех и может создать ложные стимулы. Налогообложение всех видов доходов и состояний может позволить избежать чрезмерного налогового бремени для занятых в формальной экономике лиц. Ложные стимулы могут поставить под угрозу макроэкономические выгоды от инвестиций в социальное обеспечение. Это может произойти, если размеры или структура пособий приводят к нежелательному уровню бездействия или ухода с рынка труда, что влечет за собой неоправданно высокий уровень иждивенчества, падение производства и, как следствие, экономическую неэффективность.

⁶⁷ Рекомендация 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200), п. 37 h).

⁶⁸ Например, об отсутствии мер, направленных на согласование мер политики социального обеспечения и политики в сфере занятости, сообщили Антигуа и Барбуда, Белиз, Бенин, Габон, Мозамбик, Никарагуа, Многонациональное Государство Боливия, Сент-Люсия, Сенегал и Суринам, Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 508.

⁶⁹ К странам, указавшим на административные связи между политикой занятости и политикой социальной защиты, относятся Колумбия, Эфиопия, Малайзия, Мали и Маврикий, *ibid*, п. 509.

⁷⁰ *ibid*, п. 507.

94. Действенные меры политического реагирования на подобные вызовы не только могут требовать корректировок в системе социального обеспечения, но и должны учитывать наличие качественных рабочих мест и обеспечивать надлежащую координацию политики на рынке труда, особенно активных мер политики на рынке труда и политики в области зарплаты с политикой в сфере социального обеспечения. Меры, направленные на расширение возможностей в сфере трудоустройства фактических и потенциальных получателей пособий по системе социального обеспечения, необходимы, однако не могут быть эффективными, если не обеспечиваются возможности получения достойной работы с точки зрения оплаты и условий труда. Они включают соответствующую политику на рынке труда и стратегии непрерывного обучения в течение всей жизни, в первую очередь, для того, чтобы молодежь могла находить работу, а пожилые лица могли продолжать трудиться, особенно если их предыдущая работа зависела от их физического здоровья.

95. Одна из последних тенденций, характеризующая более тесной интеграцией политики в социальной сфере и политики в области занятости, проявляется в том, что пособия по безработице сопрягаются с политикой активного поиска работы и услугами служб занятости,⁷¹ такими как профессионально-техническая подготовка, профориентация и трудоустройство. Например, в Аргентине система *Seguro de Capacitación y Empleo* (SCyE) ставит получение пособия по безработице в зависимость от участия в программе профессионально-технической подготовки. Умелое ведение дел и практические меры на раннем этапе могут свести к минимуму необходимость оказания помощи безработным и не допустить, чтобы лица оставались безработными в течение длительного времени. Пособия, предусматриваемые системой социального обеспечения, и политика в области занятости должны быть направлены на стимулирование работников к поиску продуктивной занятости и не должны создавать помех в отношении предложения работы нанимателями и ее поиска работниками. В Республике Корея подготовлен инновационный пакет пособий, создающих необходимые стимулы, включая выплаты на скорейшее трудоустройство после потери работы, пособия в целях развития профессиональных навыков, компенсации за территориально расширенные поиски работы и за переезд.

96. Многие страны уделяют пристальное внимание продлению трудовой жизни и повышению уровня занятости лиц экономически активного возраста. Главная задача, связанная с преодолением последствий демографических изменений, – это поддержание высоких темпов роста производительности, что требует постоянных инвестиций в инфраструктуру, образование, непрерывное обучение на протяжении всей жизни, а также создания условий труда и принятия мер в области безопасности и гигиены труда, которые позволяют предупреждать преждевременное старение работников. В ряде европейских стран серьезной проблемой является досрочный выход на пенсию. Так, в Нидерландах соотношение занятых лиц к общей численности населения в возрастной группе от 55 до 64 лет в 1990 году составляло всего 29,7%. Пенсионная система не снижала размер пособия, выплачиваемого в случае досрочного выхода на пенсию. В результате пенсионной реформы 1997 года удалось создать стимулы для отсрочки фактического выхода на пенсию, в частности, путем расчета актуарной «цены» досрочного выхода на пенсию и сокращения размера пособий в случае досрочного выхода на пенсию. В Европейском союзе определены две основные цели в отношении занятости населения пожилого возраста. В 2001 году заседание Европейского совета в Стокгольме поставило цель обеспечить работой не менее половины населения ЕС в возрасте 55-64 лет к 2010 году. За этим решением в 2002 году последовало заключение заседания Европейского совета в Барселоне: «К 2010 году следует постепенно повысить на 5 лет эффективный средний возраст, когда жители Европейского союза

⁷¹ К странам, указавшим на более тесную координацию и интеграцию политики в области занятости и социальной политики, относятся Эквадор, Монголия, Тунис и Уругвай, *ibid*, пп. 504-507.

прекращают работать»;⁷² была поставлена задача наращивать усилия, чтобы пожилые работники могли дольше оставаться на рынке труда. В ряде стран ОЭСР в последние два десятилетия были приняты решительные меры, направленные на отсрочку выхода на пенсию путем либо повышения обычного пенсионного возраста, либо введения стимулов к отсрочке выхода на пенсию, а также увязывая размер пенсии с пенсионным возрастом, продолжительностью жизни после выхода на пенсию, либо и с тем, и с другим. В 13 из 29 государств-членов ОЭСР пенсионный возраст корректируется в сторону повышения и в ряде случаев превышает 65 лет (Дания, Германия, Нидерланды, Великобритания и Соединенные Штаты Америки).

97. С другой стороны, внимание уделяется более широкому вовлечению на рынок труда лиц экономически активного возраста, особенно путем решения проблем занятости молодежи. В странах (например, в Канаде и Швеции) вводятся в действие нормативные правовые акты, направленные на обеспечение прочного баланса между работой, личной жизнью и семейными обязанностями; цель заключается в расширении участия женщин в трудовой сфере путем улучшения условий ухода за ребенком и выплаты материнских и родительских пособий. Как представляется, политика выплаты семейных пособий в Скандинавских странах была особенно успешной в последние десятилетия.

98. Необходимость согласования политики социальной защиты и политики в сфере занятости населения возникает и в контексте новой модели сочетания жизненного и трудового благополучия, которая формируется в ряде европейских стран. В политике большой упор делается на обязательном участии населения на рынке труда, что важно для инвалидов и лиц с длительной историей болезни, которым пришлось столкнуться с новыми мерами ужесточения критериев доступности социальной помощи, со снижением размеров и сокращением продолжительности выплаты пособий, которые ставились в зависимость от аттестации трудового участия и активности, а также с усилением санкций, и мер надзора и контроля. В ряде других стран, судя по всему, принимаются решительные меры по сокращению оттока участников рынка труда по причине нетрудоспособности. Опыт Нидерландов по выплате пособий по нетрудоспособности наглядно свидетельствует о тех задачах, которые возникают в процессе сопряжения политики социального обеспечения с политикой в сфере занятости. Как показывает опыт многих стран, столкнувшихся с волнообразным ростом безработицы в результате структурных изменений и экономических преобразований, система пенсий по нетрудоспособности использовалась сокращаемыми работниками как способ досрочного прекращения своей трудовой деятельности. Рост числа получателей пособий подрывал устойчивость системы. Это привело к серии реформ в 1990-е годы, целью которых было сузить основания для получения пособия по нетрудоспособности и одновременно содействовать занятости пожилых мужчин и женщин с ограниченными физическими возможностями. Последняя из этих реформ, опирающаяся на закон 2006 года о труде и доходах в соответствии с трудоспособностью, ориентирована на вовлечение в трудовую деятельность лиц, способных заработать более 20% от установленной нормы доходов, с выплатой в течение определенного срока пособия, замещающего определенную часть доходов, утраченных по причине нетрудоспособности, после чего заявителям надлежит обращаться за социальной помощью.

99. В Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) подчеркивается значение баланса между защитными целями механизмов социального обеспечения и побудительными целями служб занятости при условии соблюдения принципов «подходящей и свободно избранной занятости», закрепленных в

⁷² ЕС: *Выводы председательствующей в ЕС страны*, Заседание Европейского совета в Барселоне, 15-16 марта 2002 г., документ SN 100/1/02 REV 1, п. 32.

Конвенциях 168 и 102. В некоторых странах⁷³ проявляются тенденции, ужесточающие основания для получения пособия по безработице и обязывающие безработных подавать заявления и немедленно соглашаться на любую рядовую работу, которую человек способен выполнять; это может противоречить самой цели выплаты пособия по безработице, которая заключается в защите работников от вынужденного принятия любой работы, порой даже ниже их уровня образования и квалификации, по крайней мере, в течение определенного периода времени после увольнения. Предоставление работы, соответствующей уровню квалификации и профессиональных навыков заявителей, также позволит обеспечить наиболее эффективное использование потенциала людских ресурсов и сохранить общее качество рабочей силы в экономике.

Содействие формализации занятости

100. Высокая степень неформальности трудовых отношений и опасность усугубления неформальности и роста нетрадиционных и нестабильных видов занятости являются одной из серьезнейших проблем в ряде стран. Уровни неформальности, как правило, гораздо ниже в большинстве стран с высокими доходами по сравнению со странами с низкими и средними доходами, однако растет озабоченность по поводу расширения нестабильной занятости и неформальных трудовых отношений в странах с любыми уровнями доходов. Мировой финансово-экономический кризис и его последствия спровоцировали рост неформальности в значительной части стран мира и могут негативно сказаться на социально-экономическом развитии в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

101. Одна из задач, связанных с приданием занятости формального характера, заключается в расширении и распространении системы социального обеспечения на работников малых предприятий и микропредприятий и на самозанятых лиц (см. раздел, посвященный эффективному управлению и обеспечению выполнения норм). Включение этих групп в сферу охвата системы социальной защиты в соответствии с законодательством о труде и социальном обеспечении – важный шаг, однако одного его недостаточно для обеспечения эффективного охвата, так как соблюдение требований законодательства, как правило, находится на низком уровне. Ряд стран, например, Иордания, стремятся расширить сферу охвата в отношении этих групп путем включения компаний менее чем с десятью работниками в сферу действия системы социального обеспечения или путем применения к малым предприятиям и к самозанятым лицам упрощенной системы уплаты взносов и налогов, как это происходит в рамках системы *Monotributista* в Аргентине, Бразилии и Уругвае, что, в частности, ведет к резкому расширению сферы охвата. Действительно, на маргинальных работников могут распространяться системы социального обеспечения и, следовательно, они могут вливаться в формальный сектор, как это показывает успешное вовлечение домашних работников в деятельность фондов страхования по безработице в Южной Африке.

Повышение производительности труда

102. Инвестиции в основные виды социального обеспечения вызывают положительный экономический эффект. Страны, которые инвестируют средства в человеческий капитал через механизмы базовой социальной защиты, включая политику в области здравоохранения, могут продвигаться к цели полной реализации своего производственного потенциала. Эти инвестиции содействуют формированию населения с достаточно крепким здоровьем, обеспеченного полноценным питанием, хорошим образованием и более высокими шансами на трудоустройство в формальном секторе экономики. Анализ существующих систем социальных выплат показывает, что эти пособия ведут к улучшению состояния здоровья, качества питания и уровня образованности

⁷³ Например, в Дании, Германии и Норвегии, Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 224.

детей.⁷⁴ Все это содействует повышению производительности труда, о чем свидетельствует система Oportunidades в Мексике.⁷⁵

2.7. Механизмы финансирования⁷⁶

2.7.1. Международно-правовые и концептуальные рамки

103. Необходимость обеспечения долгосрочной стабильности национальных минимальных норм социальной защиты путем их финансирования за счет внутренних источников или доходов была признана МКТ в Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.). Тем не менее, было отмечено, что «могут иметь место случаи, когда эти ресурсы являются недостаточными для распространения минимальных норм социального обеспечения на всех за короткий промежуток времени». В этой связи «международное сотрудничество может сыграть важную роль в оказании помощи государствам-членам в инициировании процесса и создании национальной ресурсной базы с целью обеспечения устойчивых механизмов финансирования».⁷⁷ Далее был сделан вывод о том, что «правительства государств-членов должны рассмотреть и/или принять следующие меры: ... обеспечение финансовой, фискальной и экономической стабильности систем социального обеспечения на основе надлежащих мер и различных механизмов финансирования, разработанных социальными партнерами или по согласованию с ними».⁷⁸

104. Что касается финансирования системы социального обеспечения, акты МОТ по вопросам социального обеспечения, в частности Конвенция 102, основаны на принципе коллективного финансирования пособий, в соответствии с которым расходы на пособия и взаимосвязанные административные расходы, покрываются за счет страховых взносов или налоговых поступлений или тем и другим способом и в коллективном порядке и на справедливой основе распределяются между заинтересованными сторонами.⁷⁹ В рамках комплексной системы, предусмотренной Рекомендациями 67 и 69, общие принципы, относящиеся ко всем отраслям системы социального обеспечения и применяемые к отрасли медицинского обслуживания, требуют от стран соответствующей ориентации стратегии в области здравоохранения, в частности, принцип объединения ресурсов и солидарности. Чтобы обеспечить жизнеспособность в долгосрочной перспективе и поступательность развития отрасли медицинского обслуживания, она должна финансироваться на коллективной основе в целях обеспечения социальной стабильности и сплоченности общества.⁸⁰

105. По мнению КЭСКП, необходимость выделения достаточных финансовых и иных ресурсов на национальном уровне является частью обязательства государства по

⁷⁴ См. доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, стр.110.

⁷⁵ S. Levy: *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres/Oportunidades Programme* (Вашингтон, округ Колумбия, институт Брукинга, 2006 г.).

⁷⁶ Для получения дополнительной информации см. также Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, главы 4.2 и 5.2.3; Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), часть IV, глава 1; доклад *Социальное обеспечение в мире 2010-11 годах*, глава 8; *Расширительное руководство*, главы 2.4 и 2.5.3; а также МБТ: *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings, документ 3 (Женева, 2008 г.); и МБТ: *Social Security for All. Investing in social justice and economic development*, Social Security Policy Briefings, документ 7 (МБТ, 2009 г.).

⁷⁷ Заключения о социальном обеспечении (2011 г.), п. 18.

⁷⁸ *ibid*, п. 33 h).

⁷⁹ Конвенция 102, ст. 71 1) и Рекомендации 67, п. 26.

⁸⁰ Рекомендация 69, пп. 6 c) и 7 b).

разработке национальной стратегии в целях всестороннего осуществления права на социальное обеспечение.⁸¹

2.7.2. Национальное законодательство и практика

Механизмы финансирования и расходы

106. Пособия, выплачиваемые по системе социального обеспечения, могут финансироваться из самых разных источников – от общих бюджетных поступлений до целевого налогообложения, взносов в систему социального обеспечения, частных страховых взносов или оплаты медицинских услуг за собственный счет. В большинстве стран применяются собственные комбинации источников финансирования.⁸² Модели финансирования обычно формируются в течение десятилетий существования системы социального обеспечения, отражая национальные предпочтения в отношении организации национальных систем социального обеспечения. Соотношение налогов и взносов отражает предпочитаемые формы национальной солидарности в системах, финансируемых за счет налогов, или коллективной солидарности в страховых системах.

107. В целом, большинство национальных систем финансирования покрывают расходы на выплату базовых пособий, т.е. обусловленных, необусловленных или зависящих от степени нуждаемости базовых социальных выплат и основных медицинских услуг, предоставляемых на всеобщей или выборочной основе за счет общих налоговых поступлений. Большее разнообразие механизмов финансирования отмечается в здравоохранении, которые включают финансирование медицинских услуг за счет прямых налогов, (субсидируемые) системы страхования и смешанные механизмы. Многие системы здравоохранения страдают от хронического дефицита средств.

108. По данным исследования Всемирного банка,⁸³ в 2008 году приблизительно в половине из 72 стран, по которым можно удалось получить данные о «системах базовой социальной защиты», на эти пособия расходовалось менее 2% ВВП. Средний показатель по странам ЕС составил менее 3% ВВП, при этом на совокупные социальные расходы приходилось в среднем 25%.⁸⁴ Большинство развивающихся стран и стран со средним уровнем доходов, по которым имелись данные, расходовали менее 30% объема социальных расходов на базовые пособия системы социального обеспечения. Как правило, доля расходов на социальную помощь и социальное обеспечение сокращается в общем объеме национальных социальных расходов по мере развития и формализации экономики и роста средних доходов населения.

109. По оценкам МОТ, денежные пособия в рамках минимальных норм социальной защиты могли бы финансироваться в ряде развивающихся стран в пределах 2,2-5,7% ВВП в случае выплаты всеобщих пособий и за счет значительно меньших ассигнований в случае выплаты пособий в зависимости от степени нуждаемости. Например, Маврикий – одна из немногих африканских стран, почти полностью обеспечивающих выплату пособий без предварительных взносов в рамках минимальных норм социальной защиты; на их финансирование расходуется около 3% ВВП⁸⁵ или около 12% общего объема государственных расходов. Система Bolsa Familia в Бразилии и

⁸¹ Общее замечание КЭСКП № 19, п. 41.

⁸² Более подробно эта тема освещена в Докладе Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, с. 40 и 41.

⁸³ По информации, приведенной в докладе *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, с. 75.

⁸⁴ *ibid*, с. 73.

⁸⁵ Расчеты на основе данных доклада *Статистика социального обеспечения 2003/04-2008/09 гг.*, подготовленного Государственным статистическим бюро. Маврикий <http://www.gov.mu/portal/goc/cso/ei827/socsec.pdf>.

программа поддержки доходов Benazir в Пакистане служат примерами того, как основные элементы минимальных норм социальной защиты могут финансироваться за счет примерно 0,3-0,4% ВВП; при этом, по оценкам МОТ, по Вьетнаму на преодоление всех пробелов в точки зрения сферы охвата минимальных норм социальной защиты может потребоваться лишь 2,6% ВВП.⁸⁶

110. В целом представляется, что в зависимости от национальных предпочтений в отношении финансирования всеобщих пособий за счет налоговых поступлений или взносов расходование денежных средств на обеспечение минимальных норм социальной защиты в зрелых системах социального обеспечения не должно превышать 10-30% от общего объема национальных расходов на социальные нужды. Пожалуй, самый интересный вывод, вытекающий из анализа национальных расходов на социальные нужды, заключается в том, что страны с одним и тем же уровнем государственных расходов выделяют существенно разные доли имеющихся у них ресурсов на социальное обеспечение. «Таким образом, объем инвестиций в систему социального обеспечения ... зависит в значительной степени от преобладающей политической воли и общественных устремлений ...».⁸⁷

111. Некоторые страны, как сообщается, принимают самые разные меры для обеспечения достаточного уровня финансирования, включая целевые сборы на нужды социального обеспечения и расширение общей базы налогообложения путем повышения собираемости налогов и введения новых налогов, в том числе акцизов на алкоголь или табачные изделия, налогов на предметы роскоши, штрафов за загрязнение окружающей среды или налогов в конкретных отраслях, таких как фармацевтическая промышленность. Так, в Алжире начиная с 2006 года 2% доходов нефтяной отрасли направляется в бюджет системы социального обеспечения, а в 2010 году был создан Фонд социального страхования, средства которого формируются за счет части поступлений от налогов на табачные изделия, прибыли от импорта лекарственных средств и налога на покупку яхт. В Гане 2,5 процентных пункта НДС переводятся целевым образом на счет Национального органа медицинского страхования.

Управление финансами

112. В своих ответах на вопросы Общего обзора страны подчеркнули, что положения о финансировании, размеры пособий, механизмы их выдачи и администрирования необходимо разрабатывать таким образом, чтобы обеспечивался долгосрочный финансовый баланс между расходами и ресурсами. Несмотря на разнообразие механизмов финансирования в разных странах, признается, что это требует эффективного финансового управления на основе таких принципов и передовой практики, как:

- Проведение повторных долгосрочных актуарных оценок, позволяющих вносить коррективы в возможные финансовые диспропорции. Актуарные оценки следует осуществлять и при планировании реформ системы социального обеспечения.⁸⁸
- Формирование резервов на непредвиденные расходы или стабилизационных фондов, обеспечивающих надежную выплату пособий во время циклических экономических колебаний и даже в случае непредвиденных шоков в сфере бюджетных расходов, например, по причине финансовых и экономических кризисов

⁸⁶ МБТ: *Compatibility analysis of the national social protection strategy and the UN Social Protection Floor Initiative. Costing and financial projections to implement social protection policies, 2011-2020*, готовится к печати.

⁸⁷ Доклад *Социальное обеспечение в мире в 2010-11 годах*, с. 99.

⁸⁸ Проведение актуарных обзоров на регулярной основе предусмотрено законом в таких странах, как Камерун, Гана, Ямайка, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Лесото и Намибия, Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 468.

или природных бедствий, в результате которых резко увеличивается число получателей помощи.⁸⁹

- ❑ Подготовка строгих инвестиционных регламентов в отношении любых созданных резервов в соответствии принципами безопасности, доходности и ликвидности.
- ❑ Формирование прочной основы общего регулирования и мониторинга в целях сведения к минимуму случаев неэффективного расходования средств, бесхозяйственности, мошенничества и злоупотреблений.
- ❑ Сбор достоверных статистических (социально-экономических, демографических, финансовых) данных, необходимых для рационального управления системами.
- ❑ Укомплектование штатов достаточно обученным персоналом, что позволяет накапливать необходимые экспертные знания в целях надежного управления и решения актуарных, статистических и инвестиционных задач.
- ❑ Коллективное/солидарное финансирование пособий и консолидация рисков.
- ❑ В конечном счете, государство несет ответственность за эффективность финансового управления системами социального обеспечения и за предоставление пособий, независимо от источников и механизмов финансирования.⁹⁰

113. Страны со зрелыми системами социального обеспечения все чаще сталкиваются с финансовыми трудностями в плане поддержания их стабильности; поэтому они прилагают усилия, направленные на совершенствование методов управления системами в целях повышения их эффективности. В докладах упоминаются различные меры, принятые правительствами с конца 1990-х годов, в том числе:⁹¹

- ❑ совершенствование координации между бюджетными реформами и реформами в сфере социального обеспечения;
- ❑ улучшение координации и интеграции разных систем и программ социального обеспечения в целях сокращения административных расходов и налаживания тесного взаимодействия между органами социального обеспечения и другими государственными ведомствами и службами;
- ❑ расширение базы взносов на цели социального обеспечения с включением в них доходов от деятельности и прибыли на капитал;
- ❑ укрепление связей между социальной защитой и политикой занятости;
- ❑ совершенствование согласованной инспекционной деятельности и ужесточение санкций, направленных на усиление борьбы с уклонением от уплаты взносов, недекларируемой занятостью и мошенничеством;
- ❑ ускорение, упрощение административных процедур и усиление внимания в них к интересам клиентов, в том числе при подаче апелляций, жалоб и при оказании посреднических услуг.

⁸⁹ К странам, сообщившим о создании резервных фондов в рамках систем социального обеспечения, относятся Алжир, Камерун, Китай, Финляндия, Япония, Люксембург, Республика Молдова, Польша и Румыния и другие страны, *ibid*, п. 469.

⁹⁰ В ответах некоторых стран, таких как Антигуа и Барбуда и Уганда, отмечается, что «правительства, откровенно говоря, признаются в своей неспособности принимать на себя и выполнять обязательства по надлежащему содержанию системы социального обеспечения»; *ibid*, п. 457. Другие страны указывают, что государственные гарантии выплаты пособий закреплены в национальном законодательстве и организованы в виде субсидий из государственного бюджета: Азербайджан, Бразилия, Филиппины, Российская Федерация, Румыния; *ibid*, п. 470.

⁹¹ Более подробная информация содержится там же, пп. 330-396, а также пп. 462-495.

114. Меры по повышению эффективности также демонстрируют тенденцию к централизации многочисленных ведомств в единую сеть учреждений на основе общей модели управления при одновременной децентрализации оказания услуг. Об этом наглядно свидетельствует опыт Норвегии, Португалии и Испании, где произошло объединение обязанностей министерств, ответственных за социальное обеспечение и за трудовые отношения, профессиональную подготовку и занятость. Кроме того, слияние органов управления службами занятости и социального обеспечения осуществлено в Бельгии, Испании, Швеции и Турции.

2.8. Управление⁹²

2.8.1. Международно-правовые и концептуальные рамки

115. В Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.) признана важность управления системами социального обеспечения; в частности, в них говорится о том, что системами социального обеспечения необходимо «рационально управлять и руководить с целью обеспечения эффективности в достижении согласованных целей, результативности в использовании ресурсов и транспарентности...». Далее подчеркивается значение активного участия «всех заинтересованных сторон и, в частности, работников и работодателей, через эффективные механизмы социального диалога и трехстороннего инспектирования ...» как средства, обеспечивающего надлежащее управление системами социального обеспечения.⁹³ Общая ответственность за создание эффективной и надежной системы социального обеспечения лежит на государстве, а социальный диалог играет важную роль в выявлении и определении приоритетных целей и в разработке соответствующих программ, а также в осуществлении «... мониторинга финансовой устойчивости и социальной адекватности, эффективности и результативности систем руководства и управления системами социального обеспечения».⁹⁴

116. По мнению КЭСКП, для реализации права на социальное обеспечение в соответствии с актами о правах человека требуется, чтобы система социального обеспечения создавалась в соответствии с внутригосударственным правом и чтобы органы государственной власти несли ответственность за эффективное управление и руководство ею. Программы должны быть устойчивыми, чтобы гарантировать реализацию этого права нынешним и будущим поколениями.⁹⁵ Кроме того, «бенефициарии программ социального обеспечения должны иметь возможность участвовать в управлении этой программой. Такая система должна создаваться в соответствии с национальным законодательством и обеспечивать право отдельных лиц и организаций требовать, получать и передавать ясным и транспарентным образом информацию, касающуюся всех имеющихся в наличии возможностей социального обеспечения».⁹⁶

117. Нормы МОТ в области социального обеспечения содержат ряд общих принципов и рекомендаций в отношении эффективного управления системой социального обеспечения. В частности, в Конвенции 102 предусматривается, что система должна контролироваться государственным органом или совместно управляться организациями работодателей и работников, чьи взносы составляют наибольшую долю поступлений, идущих на цели социального обеспечения; что в случае если управление социальным

⁹² Для получения дополнительной информации см. также Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, главы 4.3.2 и 5.2.4; Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), часть III; *Расширительное руководство*, глава 2.5.

⁹³ Заключения о социальном обеспечении (2011 г.), п. 22.

⁹⁴ *ibid*, пп. 23-26.

⁹⁵ Замечание общего порядка КЭСКП № 19, п. 11.

⁹⁶ *ibid*, п. 26.

обеспечением не вверено какому-либо учреждению, находящемуся под государственным контролем, представители подлежащих обеспечению лиц, в том числе социальных групп, не работающих по найму, принимают участие в управлении системой; что государство должно брать на себя общую ответственность за надлежащее предоставление пособий и за надлежащее управление соответствующими учреждениями и службами.⁹⁷ Основные принципы эффективного управления системой социального обеспечения содержатся и в Рекомендации 67: определенный и регулярный характер поддержки (стабильность систем/корректировка пособий в соответствии с уровнем жизни), демократическое и прозрачное управление системой социального обеспечения, контроль со стороны подлежащих обеспечению лиц (а также защита их прав в суде и основная роль государства (ответственность/гарантии)).⁹⁸

118. В Рекомендации 69 закреплены основные принципы, характерные для организации медицинского обслуживания и управления им. В частности, в ней предусматривается, что все виды медицинской помощи должны быть рационально организованы на территории всей страны с целью обеспечить максимальной экономии и эффективности, находиться под централизованным контролем и тесно координироваться с общими службами здравоохранения.⁹⁹

119. КЭПКР в Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) конкретно отметил, что:

Общие принципы, характерные для всех отраслей системы социального обеспечения и применяемые в сфере медицинского обслуживания, требуют от стран формулировать свои стратегии в области охраны здоровья ...

- 3) В соответствии с *принципом общей ответственности государства*, согласно которому центральное правительство должно нести ответственность за разработку национальной политики в области здравоохранения и за осуществления контроля над всеми видами медицинской помощи и общими службами здравоохранения с тем, чтобы обеспечить надлежащее оказание помощи и надлежащее управление всеми соответствующими учреждениями и службами, независимо от принятого метода финансирования или управления.
- 4) В соответствии с *принципом демократического и прозрачного управления системой социального обеспечения*, согласно которому управление сектором здравоохранения должно осуществляться с участием представителей подлежащих обеспечению лиц, плательщиков взносов, врачей и представителей смежных профессий, и должен обеспечиваться быстрый и действенный порядок подачи жалоб или апелляций на принятые решения.¹⁰⁰

120. В Рекомендации 1960 года о сотрудничестве в отраслевом и в национальном масштабе (113) содержится призыв к государствам-членам принимать «меры, соответствующие национальным условиям, для содействия в отраслевом и в национальном масштабе эффективным консультациям и сотрудничеству между государственными органами власти и организациями работодателей и работников, а также между этими организациями ...».¹⁰¹ Далее предусматривается, что «такие консультации и сотрудничество должны быть направлены, в частности, на ... обеспечение того, чтобы компетентные государственные органы власти соответствующим образом запрашивали мнение организаций работодателей и работников и обращались к ним за советами и помощью в таких областях, как ... создание и деятельность таких общегосударственных

⁹⁷ Конвенция 102, ст. 71 3) и ст. 72.

⁹⁸ Рекомендация 67, пп. 27 и Приложение, п. 27 1)-10).

⁹⁹ Рекомендация 69, пп. 92-111.

¹⁰⁰ Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 47.

¹⁰¹ Рекомендация 1960 года о сотрудничестве в отраслевом и в национальном масштабе (113), п. 1 1).

органов, как органы, ведающие ... социальным обеспечением и бытовым обслуживанием...».¹⁰²

121. Мониторинг результатов деятельности всеохватывающих систем социального обеспечения требует значительных вложений государственных средств в системы статистической отчетности. Руководящие принципы статистики социального обеспечения содержатся в Резолюции о развитии статистики социального обеспечения, принятой на девятой Международной конференции статистиков труда в 1957 году. В резолюции указано, что каждая страна должна стимулировать развитие системы статистики социального обеспечения, необходимой для достижения следующих основных целей:

- a) предоставление исходных данных для целей административного управления системами социального обеспечения и оценок эффективности их работы;
- b) создание основы для оценок финансовой структуры систем, для актуарных оценок и для краткосрочных и долгосрочных прогнозов;
- c) формирование метода оценки системы социального обеспечения как инструмента социальной политики и, в частности, создание основы для оценки уровня защиты в форме социального обеспечения различных групп населения;
- d) предоставление общей информации о социальном обеспечении;
- e) предоставления данных для международных сравнений в области социального обеспечения;
- f) предоставление данных из административных и бухгалтерских ведомостей для удовлетворения насущных внешних потребностей в сфере трудовой, экономической, медицинской, демографической и иной статистики.

122. К сожалению, более чем полвека после принятия вышеупомянутой резолюции лишь совсем немногие страны, в основном государства-члены Европейского союза и ОЭСР, обладают статистическими системами, достаточными для целей мониторинга и оценки эффективности и результативности национальных систем социального обеспечения.

2.8.2. Национальное законодательство и практика

Общая ответственность государства

123. Среди правительств, социальных партнеров и экспертов по вопросам социального обеспечения сложился широкий консенсус о том, что государство должно нести общую ответственность за надлежащую социальную защиту населения не только с точки зрения выплаты причитающихся пособий, но и в плане эффективного управления деятельностью соответствующих учреждений и служб. Этот принцип также закреплен в соответствующих актах, посвященных вопросам социального обеспечения, таких как Конвенция 102. Однако, как с озабоченностью отметил Комитет в Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), тенденция к приватизации систем социального обеспечения в течение 1990-х годов постепенно приводила к снижению ответственности государства и ограничению принципа участия в вопросах администрирования и управления.¹⁰³ Несмотря на то что этот процесс оказал

¹⁰² *ibid*, п. 5 b) ii).

¹⁰³ Это произошло, например, в Латинской Америке (в Аргентине, Боливии, Колумбии, Коста-Рике, Доминиканской Республике, Сальвадоре, Мексике, Панаме, Перу и Уругвае) и в Центральной и Восточной Европе (в Болгарии, Хорватии, Чешской Республике, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии, Российской Федерации, Словакии и Словении), где в течение 1990-х годов прокатилась волна приватизации пенсионных фондов. (п. 447).

определенное положительное влияние на повышение финансовой устойчивости государственных социальных расходов, риски и финансирование ложились все более тяжелым бременем на отдельных лиц. Во многих странах во время недавнего кризиса эта тенденция была приостановлена или обращена вспять, поскольку решительные антикризисные меры государства включали решительные меры, направленные на обеспечение/увеличение пособий системы социального обеспечения. Правительства ряда стран вновь приняли на себя ответственность, от которой они ранее отказались в пользу частных страховых компаний или предприятий, вновь поставив ранее приватизированные пенсионные системы под контроль государственных программ. Правительства других стран были вынуждены принять меры для повышения низких размеров пособий пенсионеров, которые полностью выплатили свои взносы в накопительные системы и вышли на пенсию в период кризиса до восстановления стоимости активов.

Формирование систем и контроль их эффективности на основе социального диалога

124. В большинстве ответов на вопросы Общего обзора о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) признано значение свободы объединения и коллективных переговоров, а также участия социальных партнеров в разработке систем социального обеспечения и управлении ими. Во многих государствах коллективные соглашения сыграли решающую роль в расширении регулирующей функции государства. В Аргентине коллективные соглашения даже способствовали распространению социального обеспечения на неформальный сектор экономики – это стало результатом соглашений, заключенных между профессиональными ассоциациями работников с профсоюзным статусом и представителями работодателей.

125. Однако некоторые страны регулируют содержание и характер переговоров, иногда запрещая обсуждение некоторых вопросов или ограничивая переговоры определенным уровнем, особенно в период экономического кризиса и финансовых ограничений, как это показали в последнее время события в некоторых европейских странах. Комитет МОТ по свободе объединения указывает, что меры, принимаемые властями в целях ограничения вопросов, рассматриваемых в ходе переговоров, или в целях запрещения ведения переговоров на определенных уровнях вопреки воле организаций работников и работодателей, часто противоречат положениям Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98).

Укрепление доверия к учреждениям социального обеспечения на основе информации, транспарентности и подотчетности

126. Во многих ответах на вопросы Общего обзора о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) подчеркивается значение учреждений социального обеспечения, а также их обязанность информировать и консультировать подлежащих обеспечению лиц.¹⁰⁴ Цели, процедуры и правила обслуживания и получения пособий должны четко доноситься до сведения населения, а административное бремя постановки на учет отдельных лиц с целью получения пособий или услуг должно сводиться к минимуму. Регистрационные записи и данные бенефициариев должны оберегаться и храниться в тайне; несколько государств приняли конкретные положения, касающиеся обязательств учреждений автоматически информировать и консультировать получателей пособий по вопросам защиты персональных данных. В Мексике Генеральный закон о социальном развитии (Ley General de Desarrollo Social, LGDS), принятый в 2004 году, закладывает основу государственной социальной политики, включая бюджет, процедуры оценки и условия, обеспечивающие подотчетность и прозрачность путем

¹⁰⁴ См. Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), пп. 397-402.

проведения проверок, подготовки квартальной сметной отчетности и публикации информации. Информация должна публиковаться в соответствии с Федеральным законом о транспарентности и доступе к открытой государственной информации. Согласно закону, все программы социальной защиты должны устанавливать и обнародовать свои правила деятельности во избежание разработки и реализации социальных программ по усмотрению ответственных должностных лиц. Эти правила включают в себя целевой охват, целевые группы населения, основания, дающие право на получение пособий, виды и размеры пособий, участвующие учреждения, методы работы, права и обязанности получателей пособий, оценочные показатели, а также вопросы, касающиеся подачи жалоб и заявлений. В Индии правительство предпринимает широкие меры по предоставлению подробных и актуальных сведений о Национальной системе гарантий занятости сельского населения имени Махатмы Ганди, в основном через веб-сайт, который связан с базой данных правительства и постоянно обновляется.¹⁰⁵ В законе содержатся конкретные положения о подотчетности государственных органов. В соответствии с его положениями была принята триединая стратегия публичной отчетности. Первый ее аспект касается заблаговременного раскрытия информации: в парламент и законодательное собрание штата в обязательном порядке должны направляться ежегодные отчеты. Кроме того, после принятия закона министр сельского развития выступает с заявлением о деятельности системы гарантий занятости сельского населения на каждой сессии парламента. Второй аспект стратегии касается информации о платежах: общественности должны предоставляться документы об осуществленных платежах. Третий аспект стратегии связан с социальным аудитом: социальный аудит всех работ, выполненных органами местного самоуправления (*грам панчаят*) должен осуществляться местным собранием (*грам сабха*), а *грам панчаят* обязан предоставить все ведомости для проведения этой работы.

*Эффективное и рациональное управление/
создание достаточного административного
потенциала и подготовка кадров*

127. Обеспечение согласованности и координации деятельности национальных систем и программ социального обеспечения, основанных на предварительных взносах и не требующих предварительных взносов, является необходимым условием эффективного управления системой социального обеспечения, а также обеспечения действенной и адекватной защиты населения. Различные другие аспекты эффективного управления, такие как четкие нормативно-правовые рамки, механизмы надзора и инспекционных проверок, трехстороннее участие в управлении системой, тесная координация и возможная интеграция различных систем социального обеспечения и управление системой социального обеспечения совместно со службами занятости или другими государственными органами рассматриваются в других разделах настоящего доклада (см., в частности, разделы, посвященные финансовой устойчивости, юридическим основаниям на получение пособий и содействию перехода из неформального в формальный сектор экономики). В целом, структура управления должна соответствовать требованиям прозрачности, предсказуемости и подотчетности. Это обеспечивается с помощью различных механизмов, включая государственное управление через министерства, специализированные ведомства, полунезависимые учреждения, государственно-частные гибридные фонды или приватизированные системы под государственным контролем. Одной из ключевых задач, стоящих перед многими органами управления системами социального обеспечения, является обеспечение надлежащего уровня квалификации должностных лиц, осуществляющих управление системой. В последнее время в государственной практике наметилась тенденция к усилению мониторинга и формированию показателей эффективности и результативности, позволяющих

¹⁰⁵ См. <http://india.gov.in/outerwin.php?id=http://nrega.nic.in/>.

оценить, насколько удовлетворительно функционирует система в сравнении с наменными задачами. Так, на этапе создания в программу Bolsa Familia в Бразилии и систему Progresa/Oportunidades в Мексике были встроены механизмы мониторинга и оценки.

Обеспечение выполнения требований и сведение к минимуму мошенничества и злоупотреблений

128. Большинство государств отмечают, что обязанность ставить работников на учет в учреждениях социального обеспечения в целом возлагается на работодателя. Национальное законодательство, как правило, требует, чтобы это делалось либо до приема на работу, либо сразу после трудоустройства (например, в течение трех или десяти дней). На работодателей возложена дополнительная обязанность рассчитывать, взимать и уплачивать взносы от имени своих работников и вести соответствующий учет. В свою очередь, государство имеет право и обязано следить за соблюдением этих положений. Многие государства¹⁰⁶ ввели гарантии и санкции в целях недопущения уклонения от постановки на учет со стороны работодателей и уполномочили органы инспекции труда осуществлять надзор, в том числе, за соблюдением обязательств в области социального обеспечения в ходе выездных проверок и работы с документами работодателей. В других странах¹⁰⁷ осуществление проверок входит в сферу полномочий системы социального обеспечения. Например, в Швеции в 2009 году был учрежден надзорный орган в области социального страхования, которому поручено улучшать ситуацию в отношении соблюдения требований законодательства. Некоторые другие страны, такие как Бенин, Мадагаскар и Сенегал, создали смешанные системы, где инспекторы органов социального обеспечения и инспекторы труда могут контролировать соблюдение законодательства о социальном обеспечении. Недавний опыт таких стран, как Испания, где службы социального обеспечения и службы инспекции труда были объединены под эгидой единого ведомства – Инспекции труда и социального обеспечения, говорит об эффективности и результативности такого подхода. Эти учреждения наделены правом налагать административные взыскания, инициировать судебные разбирательства и ставить незаявленных работников на учет в органах социального обеспечения.¹⁰⁸ Однако во многих странах, где в широкомасштабной неформальной экономике занято до 95% рабочей силы, широко распространена практика уклонения от выполнения требований законодательства. Ряд стран и профсоюзов также заявили о своей обеспокоенности по поводу неисполнения действующих положений и постоянного несоблюдения требований закона крупными сегментами экономики.¹⁰⁹ Так обстоит дело на зарегистрированных предприятиях, которые не декларируют всех своих работников. Также отмечаются случаи, когда незарегистрированные предприятия, полностью не контролируемые системой социального обеспечения и не соблюдающие других трудовых норм, не платят налоги и принимают на работу не ставших на учет работников. В этих странах структура пособий в рамках минимальных норм социальной защиты будет существенно отличаться от тех стран, где

¹⁰⁶ Об этом сообщили, например, Аргентина, Сальвадор, Фиджи, Венгрия, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Лесото, Литва, Черногория, Мозамбик, Испания и Шри-Ланка, Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), п. 344.

¹⁰⁷ Например, в Анголе, Франции, Финляндии, Германии, Греции, Индии, Малайзии, Марокко, Намибии, Никарагуа, на Филиппинах, в Польше, Объединенной Республике Танзании, Тунисе и Соединенных Штатах Америки, *ibid*, п. 345.

¹⁰⁸ В Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) полномочия и санкции, применяемые в случае уклонения, более подробно рассматриваются в пп. 351-359.

¹⁰⁹ Например, профсоюзы Аргентины, Италии и Перу, а также доклады правительств Австралии, Аргентины, Белиза, Камеруна, Канады, Чили, Колумбии, Джибути, Эфиопии, Ганы, Гватемалы, Венгрии, Республики Корея, Литвы, Маврикия, Мали, Марокко, Мозамбика, Намибии, Панамы, Филиппин, Многонационального Государства Боливия, Португалии, Свазиленда, Уганды и Уругвая, *ibid*, пп. 367-373.

большинство работников стоит на учете в системах социального обеспечения, основанных на предварительных взносах, и где пособия в рамках минимальных норм социальной защиты предназначаются только для тех остающихся групп населения, которые еще не защищены или недостаточно защищены созданными в законном порядке системами.

129. Поэтому сведение к минимуму случаев уклонения от требований закона является важным условием выполнимости и устойчивости минимальных норм социальной защиты, и многие страны¹¹⁰ приняли меры по борьбе с недекларируемой занятостью и несоблюдением этих требований работодателями и работниками. Они включают в себя кампании, стимулирующие переход предприятий и работников в формальную экономику, открытие горячих линий по противодействию мошенничеству, увеличение размеров штрафов и ужесточение санкций, а также совершенствование подготовки персонала всех заинтересованных ведомств. Расширяются права должностных лиц органов социального обеспечения в отношении взаимодействия, обмена данными и консолидации информации с министерством финансов, инспекторами труда, налоговыми органами и другими государственными ведомствами и учреждениями, а также с банками. Другие меры включают централизацию учета и приема взносов. Что касается взносов, многие страны повысили эффективность и дисциплину, создав централизованное учреждение социального обеспечения для сбора и регулирования взносов¹¹¹ либо создав единую систему выплаты взносов и сбора налогов.¹¹² Это позволило сэкономить значительные средства за счет масштаба деятельности, снижения затрат и сокращения числа случаев мошенничества, недекларируемой занятости и уклонения от внесения взносов в систему социального обеспечения. С другой стороны, было отмечено, что в странах с крайне раздробленной структурой системы социального обеспечения, широкой сетью учреждений и недостаточной координацией и отсутствием централизованного контроля, как правило, отмечаются многочисленные случаи уклонения от выполнения требований и высокие уровни общих затрат на управление.

130. Меры, стимулирующие процесс перехода от безработицы к формальной занятости, были уже рассмотрены в разделе о согласованности мер политики. В последнее время отмечается тенденция к более полной интеграции активных мер политики в области занятости с политикой в сфере социального обеспечения, в том числе на основе единых моделей управления, которые позволяют безработным становиться на учет для получения пособий и поиска работы в одном учреждении; это позволило значительно повысить результативность и эффективность деятельности государственных органов управления в ряде стран.

¹¹⁰ Примерами служат Аргентина, Франция, Гамбия, Германия, Италия, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Лесото, Мали, Швейцария и Турция, *ibid*, пп. 364-373.

¹¹¹ Такая практика применяется, например, в Азербайджане, Алжире, Беларуси, Бразилии, Китае, Чешской Республике, Египте, Франции, Гане, Израиле, Японии, Кувейте, Литве, Мадагаскаре, Мексике, Намибии, Польше, Саудовской Аравии, Испании, Таиланде, Тунисе, Уганде и Зимбабве, *ibid*, п. 382.

¹¹² Примерами служат Албания, Аргентина, Австралия, Босния и Герцеговина, Болгария, Канада, Хорватия, Эстония, Финляндия, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Республика Молдова, Черногория, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Румыния, Словакия, Словения, Швеция, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки, *ibid*, п. 381.

2.9. Процессы расширения сферы охвата¹¹³

2.9.1. Международно-правовые и концептуальные рамки

131. Международная конференция труда 2011 года уделила первостепенное внимание преодолению пробелов в сфере охвата. В Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.) подтверждена необходимость разрабатывать «эффективные национальные стратегии по расширению систем социального обеспечения в соответствии с национальными приоритетами, административной осуществимостью и доступностью (...)». В них содержится вывод о том, что национальные стратегии «должны быть направлены на достижение всеобщего охвата населения, как минимум, минимальными уровнями защиты (горизонтальный аспект) и на постепенное обеспечение более высоких уровней защиты в соответствии с обновленными нормами МОТ в области социального обеспечения (вертикальный аспект). Эти два аспекта расширения охвата сочетаются с усилиями в отношении соблюдения требований Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) и имеют одинаковое значение и должны осуществляться, по возможности, одновременно».¹¹⁴ Согласно Заключениям о социальном обеспечении (2011 г.) Рекомендация должна быть «направлена на распространение сферы охвата на более широкие группы населения (горизонтальное расширение охвата), содействуя тем самым осуществлению национальных минимальных норм социальной защиты. Что касается постепенного установления более высоких уровней защиты (вертикальное расширение охвата), Рекомендация стимулировала бы ратификацию актов государствами-членами, а также содействовала бы действенному осуществлению положений Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) и других отвечающих современным требованиям конвенций теми государствами-членами, которые их ратифицировали».¹¹⁵

132. Принцип последовательной реализации права на социальное обеспечение получил широкое признание и четкую формулировку в системе актов ООН по правам человека. Как и другие экономические, социальные и культурные права, право на социальное обеспечение гарантируется постепенно в соответствии с уровнем экономического и социального развития государства и имеющимися финансовыми ресурсами. В этой связи МПЭСКП предусматривает, что государства-участники обязаны принимать меры, направленные на последовательное осуществление прав, признанных МПЭСКП, путем разработки среднесрочных и долгосрочных мер политики и программ в максимальных пределах имеющихся ресурсов, в том числе в рамках международной помощи и сотрудничества.¹¹⁶ Хотя концепция «последовательной реализации» предоставляет государству определенную свободу действий в целях полного осуществления этого права, КЭСКП ООН на практике предлагает государствам-участникам показать, что они продвигаются к этой цели максимально быстро и эффективно.¹¹⁷ Последовательная реализация также подразумевает, что государства должны в целом не допускать принятия каких-либо «преднамеренных ретроактивных мер», которые сузают

¹¹³ Для получения дополнительной информации см. также Общий обзор о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.), часть III, глава 1; Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социального обеспечения, глава 5.1; *Расширительное руководство*, глава 2.1.

¹¹⁴ Заключения о социальном обеспечении (2011 г.), п. 8.

¹¹⁵ *ibid*, Приложение, п. A2.

¹¹⁶ МПЭСКП, ст. 2 1).

¹¹⁷ Замечание общего порядка КЭСКП № 19, п. 62. В этой связи в п. 68 указывается, что в целях отслеживания прогресса государства должны принимать план действий по реализации этого права. Этот план действий должен включать цели и ориентиры (конкретные нормы выполнения) с конкретными сроками.

охват или снижают размер пособий, предоставляемых системой социального обеспечения.¹¹⁸

2.9.2. Национальное законодательство и практика

133. Проблемы и задачи, связанные с постепенным расширением сферы охвата социального обеспечения, а также взаимосвязанные принятые меры различаются по своему содержанию в разных регионах и странах в зависимости от уровня их развития. В странах, имеющих чрезвычайно широкую неформальную экономику и узкий охват населения, недостаточный охват сельского населения и работников городской неформальной экономики, надомных работников или домашних работников часто влечет за собой особые проблемы. В странах, обладающих зрелыми системами, проблемы связаны с изменяющимся характером рынка труда, при этом зачастую они возникают в связи с неуклонным ростом самостоятельной занятости и расширением нестабильных форм занятости, включая распространенность временной, сезонной работы, работы на условиях неполного рабочего времени и т. д.

134. В течение последних двух-трех десятилетий в странах с разными уровнями доходов и развития был накоплен богатейший опыт в области расширения сферы охвата социального обеспечения. Применяемые стратегии различаются весьма существенно в зависимости от политического, культурного, экономического и исторического контекста – в диапазоне от наращивания мер по содействию обеспечению соблюдения норм и перехода к более широкой формализации экономики, тем самым обеспечивая более широкий доступ к существующим системам социального обеспечения, например, для самозанятых лиц или работников неформальной экономики, до создания специальных систем в интересах работников неформальной экономики или разработки новаторских систем для отдельных категорий работников. Меры по привлечению незащищенных лиц к существующим системам включают сокращение численности наемных работников, что необходимо для того, чтобы на компанию могла быть распространена сфера действия системы социального обеспечения, или послабление некоторых условий, дающих право на социальное обеспечение, таких как стаж работы или период выплаты взносов, сокращение размеров взносов, освобождение от невыплаченных взносов или предусмотрение возможности выкупа недостающих периодов выплаты взносов.

135. Например, в 2010 году Эквадор приступил к реформированию своей системы социального обеспечения, опираясь на две стратегии: агрессивного расширения норм не только на слои занятого на условиях найма населения, выплачивающего взносы (то есть тех, кто не является членами соответствующих систем, хотя их членство носит обязательный характер), но и на независимых работников и малоимущих лиц.¹¹⁹ Помимо различных систем, ориентированных конкретно на работников неформальной экономики, таких как NREGA и Rashtrya Swarthya Bima Yojna (RSBY), Индия недавно приняла Закон о социальном обеспечении работников неорганизованного сектора 2008 года, который позволит в дальнейшем формировать политику и программы, нацеленные на расширение сферы охвата социального обеспечения и распространение их на неформальный сектор. Южная Африка распространила страхование по безработице на домашних работников и сезонных сельскохозяйственных рабочих.¹²⁰ Вплоть до 2003 года домашние работники составляли наиболее обширную категорию работников страны, насчитывающую приблизительно 1 млн человек, и практически все они были лишены возможности обращаться за помощью в государственный Фонд страхования

¹¹⁸ *ibid*, п. 64.

¹¹⁹ МОТ/ПРООН/Академия глобального развития Юг-Юг: *Successful Social Protection Floor Experiences. Sharing Innovative Experiences*, т. 18 (Нью-Йорк, 2011 г.), с. 248.

¹²⁰ MACO: *Good practice review: Extending social security coverage in Africa*, Рабочий документ, 2009 г., с. 19, www.issa.int/content/download/91344/1830606/.../2-paper2-MSamson.pdf.

по безработице. В 2002 году законодательным порядком было установлено требование, адресованное домашним работникам и их работодателям, о внесении взносов в Фонд страхования по безработице. К 2008 году численность зарегистрированных работников достигла 633.000, при этом более 324.000 домашних работников реально получали пособия по безработице, по беременности и родам и пособия по усыновлению ребенка, а также пособия по болезни или в случае смерти. Это свидетельствует о том, что значительное расширение сферы охвата социального обеспечения на неформальный сектор вполне возможно, если применять соответствующие стратегии, учитывающие конкретные трудности, с которыми сталкиваются различные категории работников. Аргентина, Сальвадор, Гватемала, Гондурас и Уругвай также внедрили ряд мер по распространению сферы охвата социального обеспечения на домашних работников. Алжир принял два закона, предусматривающих распространение на работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, и на надомников систем социального обеспечения. Ряд государств разработали и внедрили особые системы по распространению сферы охвата социального обеспечения на работников сельских районов и/или сельскохозяйственных рабочих. Например, в Бразилии в 1971 году внедрена успешно реализуемая не предусматривающая выплаты взносов система пенсионного обеспечения (*Prêvidencia Rural*), а в Китае в 2009 году внедрена система основного пенсионного обеспечения работников сельских районов. В Конституции Южной Африки без каких-либо изъятий предусмотрена поэтапная реализация права доступа к услугам по медицинскому обслуживанию и социальному обеспечению в рамках имеющихся государственных ресурсов и поэтапной реализации. Например, в стране расширена программа выплаты пособий на ребенка благодаря повышению правового возрастного ценза. Снижение правового возраста позволило расширить сферу охвата социального обеспечения в Непале. Албания повысила размеры пенсий сельского населения в целях дальнейшего достижения сопоставимых уровней с пенсиями городского населения. В Мексике охват поденных сельскохозяйственных рабочих осуществляется благодаря освобождению работников и работодателей от выплаты определенной части взносов. Другие страны безапелляционно отвергают идею создания отдельных систем для особых категорий работников или секторов экономики и строят свои системы социального обеспечения с учетом возраста, располагаемых средств и места проживания.¹²¹

136. В последние годы многие государства-члены¹²² предпринимали меры по распространению сферы охвата на самозанятых лиц, главным образом за счет обязательного или добровольного присоединения к действующим системам, иногда прибегая к различным поощряющим стимулам, частично освобождая таких лиц от выплаты взносов. Другие государства расширяют сферу охвата социального обеспечения на работников неформальной экономики и на других, в настоящее время лишенных защиты, лиц, внедряя системы всеобщего действия. 14 стран¹²³ внедрили всеобщие и финансируемые за счет налогов базовые системы пенсионного обеспечения по старости, а в 22

¹²¹ В Общем обзоре о применении актов о социальном обеспечении (2011 г.) рассматривается вопрос о распространении сферы охвата на отдельные категории работников, пп. 307-329.

¹²² Примерами могут служить Белиз, Канада, Чили, Чешская Республика, Доминика, Финляндия, Германия, Гондурас, Индонезия, Ямайка, Латвия, Литва, Швейцария, Республика Корея, Республика Молдова, Суринам, Сирийская Арабская Республика, *ibid*, пп. 325-329.

¹²³ Ботсвана, Бруней-Даруссалам, Замбия, Кения, Кирибати, Маврикий, Намибия, Нидерланды, Новая Зеландия, Самоа, Сейшельские Острова, Тимор-Лешти, Многонациональное Государство Боливия, Острова Кука, Косово (HelpAge International Pension Watch Database, *op. cit.*).

странах¹²⁴ предусмотрена выплата единых социальных пенсий по старости всем лицам, не пользующихся другими видами пенсионного обеспечения.¹²⁵

137. Некоторые государства пошли на расширение сферы охвата систем защиты по социальному обеспечению благодаря субсидированию или освобождению от уплаты страховых взносов для тех, кто не в состоянии платить. Примерами могут служить Таиланд, система Национального медицинского страхования Ганы и общенациональная кооперативная система медицинского обслуживания (*Mutuelles de Santé*) в Руанде.

138. Распространение гарантий минимальных норм социальной защиты относится не только к постепенному расширению сферы охвата населения, но также и к диапазону и размерам пособий. Поскольку некоторые страны могут быть лишены возможности немедленно внедрить все элементы, необходимые для обеспечения гарантий дохода на протяжении всего жизненного цикла человека и доступа к медицинскому обслуживанию, странам может потребоваться установить критерии приобретения соответствующих прав, которые бы постепенно расширялись, или последовательность внедрения пособий на детей, для престарелых или лиц трудоспособного возраста, в соответствии с национальными потребностями и приоритетами. Аналогично этому, некоторые страны пошли на постепенное расширение критериев приобретения права на социальное обеспечение и на повышение размеров пособий, принимая во внимание темпы своего экономического развития и свои внутренние ресурсы. Например, Непал в 1995 году внедрил всеобщую систему социальных пенсий для лиц от 75 лет и старше. В финансовом 2008-09 году правительство Непала снизило возрастной ценз для престарелых лиц с 75 до 70 лет и совсем недавно этот минимум был снижен до 65 лет для отдельных категорий лишенного защиты населения. Одновременно с этим постепенно повышались размеры пособий, которые достигли к настоящему времени 500 рупий (US\$7 PPP). Несмотря на то что этот уровень по-прежнему подвергается критике как чрезвычайно низкий, он, тем не менее, представляет собой существенный шаг вперед по сравнению с 100 рупиями в прошлом. Аналогично этому, Гана поэтапно стала внедрять систему освобождения от выплаты взносов в Национальный фонд социального страхования в отношении беременных женщин, затем для детей в возрасте до шести лет и позднее для подростков в возрасте до 18 лет. Программа обусловленных безвозмездных социальных выплат Ганы – Право на средства существования в целях борьбы с бедностью – постепенно расширяется в своих масштабах, при этом в первую очередь ориентир взят на наибеднейшие районы каждого округа.

2.10. Предварительное заключение: Определение составляющих элементов рекомендации о минимальных нормах социальной защиты

139. Международные правовые акты нацелены на предоставление всеобщего охвата и защиты. Однако, повсеместно в мире продолжают оставаться хронические дефициты с точки зрения сферы охвата и размеров пособий. Несмотря на то что в ряде новаторских систем некоторых стран Африки, Азии, Европы и Северной и Южной Америки сделана попытка преодолеть пробелы в сфере защиты, лишь немногие из этих национальных систем сформулированы как часть согласованной и взаимосвязанной правовой системы, которая является неотъемлемым компонентом стратегического национального плана развития. Там, где этого удалось добиться, зачастую реальным вызовом остается эффективная реализации соответствующих мер.

¹²⁴ Азербайджан, Багамские Острова, Бермудская Острова, Барбадос, Беларусь, Вьетнам, Казахстан, Кипр, Киргизстан, Латвия, Лесото, Литва, Мальдивская Республика, Непал, Панама, Республика Молдова, Свазиленд, Таиланд, Туркменистан, Финляндия, Швеция, Эстония, *ibid*.

¹²⁵ *ibid*.

140. В Заключениях о социальном обеспечении (2011 г.), принятых 100-й сессией МКТ, сделан вывод о том, что вполне очевидна необходимость для МОТ сформулировать руководящие принципы, касающиеся базового социального обеспечения на основе национальных минимальных норм социальной защиты, таким образом новая рекомендация о минимальных нормах социальной защиты стала бы первым международным актом, в полной мере учитывающим вновь возникающие реалии в сфере социального обеспечения.

141. На основе вышеприведенного анализа национального законодательства и практики, положения дел в области международного права по данному вопросу, а также итогов обсуждения на 100-й сессии МКТ соответствующих проблем и ее заключений можно выдвинуть некоторые ключевые элементы новой возможной рекомендации. Этими элементами являются следующие:

- a) Необходимость учета национальных минимальных норм социальной защиты а качестве согласованного, всеобъемлющего и скоординированного свода национально установленных базовых гарантий социального обеспечения в более широкой национальной стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения, которая, в свою очередь, должна быть неотъемлемой частью более широкомасштабных программ национального развития.
- b) Современные акты МОТ о социальном обеспечении представляли и по-прежнему во многих случаях представляют собой весьма полезные ориентиры относительно формулировки более высоких, чем базовые, уровней целей в области социального обеспечения.
- c) Можно перечислить ряд общих принципов, призванных регулировать процесс осуществления национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения, которые закладывают собой основы долгосрочной политической, финансовой и экономической стабильности и устойчивости. Ниже изложены параметры таких принципов:
 - i) необходимость сформулировать конечную цель адекватной социальной защиты для всех, на протяжении всей жизни человека и в соответствии с национальными социальными потребностями и экономическими и налогово-бюджетными возможностями;
 - ii) необходимость поэтапной реализации национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения, включая базовые/минимальные гарантии социальной защиты, хотя и с постановкой четко сформулированных мер и контрольных ориентиров, чтобы не терять из вида конечную цель;
 - iii) необходимость установления, посредством разработки стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения и применения минимальных норм социальной защиты, четких взаимосвязей и согласованности с целями в сфере занятости и другими задачами в плоскости национальной социально-экономической политики;
 - iv) необходимость сочетания целей предотвращения бедности, защиты от социальных рисков и наделения правами и возможностями людей по обеспечению их достойной работой и возможностями в области предпринимательства;
 - v) необходимость неуклонно и прозрачно придерживаться рациональных методов финансирования и практики финансового управления, с тем чтобы сохранять национальный консенсус относительно сферы охвата и масштабов социального обеспечения;

- vi) необходимость закрепления гарантий и видов пособий в национальных законодательных актах во имя обеспечения надежности и прогнозируемости пособий;
- vii) необходимость формулировки и соблюдения прочных и прозрачных принципов, включая основную ответственность государства и роль социальных партнеров и бенефициариев в деле разработки, общего и финансового управления и мониторинга систем социального обеспечения;
- viii) необходимость уделять особое внимание гендерно чувствительным принципам.

142. Помимо этих общих принципов существует ряд элементов, которые должны оставаться прерогативой государств-членов и которые не могут быть предметом общих предписаний. Таковые касаются:

- a) точного диапазона и видов пособий, организационной и концептуальной формы (например, всеобщие пособия, пособия по системе страхования, пособия, выплачиваемые в случае нуждаемости и/или при удовлетворении определенных условий, пособия в денежном или натуральном выражении) в целях применения гарантий по минимальным нормам социальной защиты, которые могут быть установлены только на национальном уровне;
- b) размеров выплачиваемых пособий, которые могут быть определены только с учетом национальных условий, таких как уровни и распределение доходов в стране, наличие инфраструктуры в области здравоохранения и социальных услуг, масштабы национального фискального пространства и т.д.

143. В следующем разделе авторы постарались учесть вышеизложенные принципы и элементы в вопроснике, ответы на который станут основой содержания возможной новой рекомендации.

Вопросник

Введение

На своей 311-й сессии (июнь 2011 г.) Административный совет постановил завершить повестку дня 101-й сессии Международной конференции труда (июнь 2012 г.), включив в нее пункт, озаглавленный: «Разработка самостоятельной рекомендации о минимальных нормах социальной защиты» (однократное обсуждение), и принять программу предлагаемых сокращенных сроков.¹ Цель нижеследующего вопросника заключается в том, чтобы выяснить мнения государств-членов относительно сферы охвата и содержания предлагаемой рекомендации. При подготовке вопросника были учтены Заключения о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения), принятые 100-й сессией Международной конференции труда,² в частности, относительно целей и составных элементов возможной рекомендации.

В соответствии со статьей 38 Регламента правительствам предлагается представить свои мнения после проведения консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников. Такие консультации носят обязательный характер в отношении государств-членов, ратифицировавших Конвенцию 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144). Ответственным министерствам предлагается провести консультации с другими соответствующими ведомствами при формулировке своих ответов на данный вопросник.

При подготовке своих ответов государствам-членам предлагается учесть, что в свете Заключений о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения), принятых 100-й (2011 г.) сессией Международной конференции труда, по итогам общего обсуждения, состоявшегося на указанной сессии Конференции, нормотворческая деятельность в этой области должна быть ориентирована на принятие рекомендации. Такая рекомендация могла бы дополнить собой существующие нормы и сориентировать государства-члены на выработку минимальных норм социальной защиты в рамках всеобъемлющих систем социального обеспечения, адаптированных к национальным условиям и к уровню их развития.³ Термин «минимальные нормы социального обеспечения» использован в качестве глобальной концепции, которая реализуется каждым государством-членом на национальном уровне в соответствии с собственными условиями и с учетом уровня своего развития; в том случае если ссылка делается на национальные контексты в коллективном выражении, может применяться тот же термин – «минимальные нормы социального обеспечения».

¹ См. док. GB.311/6 (июнь 2011 г.), п. 3 и Приложение.

² См. Заключения о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения) и Приложение к ним (док. C.P.S./R.2), Доклад Комитета по периодическому обсуждению проблем социальной защиты, *Provisional Record* No. 24, 100-я сессия, Международная конференция труда (июнь 2011 г.).

³ *ibid.*, пп. 31 и 37.

С тем чтобы МБТ смогло учесть все ответы на вопросник при подготовке доклада для обсуждения на сессии Конференции, ответы должны поступить в МБТ не позднее 1 ноября 2011 года. Вопросник помещен также на веб-сайте МОТ по следующему адресу: www.ilo.org/.

I. Вступительные вопросы

1. *Просьба указать на законодательные акты или практику, включая прецедентное право, программы и политические меры вашей страны, информация о которых еще не была представлена МБТ в ответ на вопросник, подготовленный в соответствии со статьей 19 Устава, относительно актов о социальном обеспечении⁴ (просьба, по возможности, направить копию или ссылку на веб-страницу).*

Комментарии:

II. Преамбула

2. *Следует ли в Преамбуле рекомендации напомнить о Филадельфийской декларации; Всеобщей декларации прав человека 1948 года; Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации; непреходящем значении конвенций и рекомендаций МОТ по социальному обеспечению и, в частности, Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), Рекомендации 1944 года об обеспечении дохода (67) и Рекомендации 1944 года о медицинском обслуживании (69)?*

☐

Да

☐

Нет

Комментарии:

3. *Следует ли в Преамбуле признать, что социальное обеспечение является социально-экономической необходимостью процесса развития и прогресса и представляет собой:*

- а) важное средство сокращения масштабов бедности и ее предотвращения, социальной изоляции и социальной незащищенности?*

☐

Да

☐

Нет

Комментарии:

⁴ См.: *General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Доклад III (Часть IV), 100-я сессия, Международная конференция труда, Женева, июнь 2011 г. (вопросы приведены в Приложении V).

- b) инвестиции в человеческий потенциал, которые позволяют людям адаптироваться к необходимым структурным изменениям в экономике и на рынках труда и являются эффективным автоматическим стабилизатором в период кризиса и после выхода из него?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

4. *Следует ли включить в Преамбулу дополнительные соображения?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

III. Цель

5. *Следует ли в рекомендации предусмотреть ориентиры для государств-членов в целях реализации прав человека на социальное обеспечение относительно:*

- a) формулировки минимальных норм социальной защиты в рамках более широкой системы социального обеспечения, адаптированной к национальным условиям и к уровню развития страны?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- b) соблюдения своих минимальных норм социальной защиты в рамках стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения, которая бы постепенно обеспечивала более высокий уровень социального обеспечения для максимально широких слоев населения и которая бы соответствовала социально-экономической политике и политике в области занятости государства-члена?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

IV. Национальные минимальные нормы социальной защиты

6. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны как можно быстрее сформулировать и приступить к соблюдению своих минимальных норм социальной защиты, содержащих основные социальные гарантии, обеспечивающие то, чтобы в течение всего жизненного цикла все нуждающиеся лица имели возможность пользоваться и получали доступ к жизненно важным видам медицинского обслуживания и имели гарантированные доходы, по крайней мере, национально установленного минимального уровня?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

7. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что каждое государство-член должно обеспечить, по крайней мере, следующие основные социальные гарантии:

- a) все лица, обычно проживающие в стране, пользуются необходимой финансовой защитой, дающей возможность получать доступ к национально установленным видам жизненно важных медицинских услуг, включая охрану материнства?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- b) всем детям обеспечивается материальная стабильность, по крайней мере, на национально установленном минимальном уровне за счет семейных пособий или пособий на детей в денежном или в натуральном выражении в целях содействия доступу к питанию, образованию и уходу?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- c) все лица экономически активного возраста, обычно проживающие в стране, неспособные получать достаточные доходы, имеют гарантированный доход за счет социальной помощи, пособий по материнству, пособий по инвалидности, других социальных безвозмездных выплат в денежном или в натуральном выражении или благодаря государственным программам в сфере занятости?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- d) все лица пожилого возраста, обычно проживающие в стране, пользуются гарантированными доходами, по крайней мере, на национально установленном минимальном уровне за счет пособий в денежном или в натуральном выражении?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

8. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что:

- a) основные социальные гарантии должны юридически признаваться в качестве права, имеющего исковую силу, посредством несложных и быстрых процедур подачи и рассмотрения жалоб и апелляций, установленных национальным законодательством или нормативными правовыми актами?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- b) правовые и институциональные структуры должны устанавливать пособия, а также определять условия, дающие право на получение этих пособий, которые носили бы разумный, пропорциональный, прозрачный и недискриминационный характер?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

9. *Следует ли в рекомендации предусмотреть, что основные социальные гарантии должны определяться на национальном уровне с должным учетом следующих аспектов:*

a) минимальные уровни гарантированных доходов должны соответствовать, по крайней мере, денежной стоимости национально утвержденной потребительской корзины жизненно необходимых товаров и услуг, позволяющих жить в здравии и достоинстве?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

b) минимальные уровни гарантированных доходов могут соответствовать согласованному прожиточному минимуму, установленному пределу доходов для получения пособий по социальной помощи или другим уровням доходов, установленным в национальном законодательстве или практике?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

c) финансовая защита в отношении жизненно необходимых товаров и услуг в области медицинского обслуживания должна быть достаточной, чтобы гарантировать, в случае необходимости, доступ к этим службам без повышения риска усугубления состояния бедности или уязвимости лиц, нуждающихся в медицинской помощи?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

d) уровни основных социальных гарантий должны регулярно пересматриваться в условиях прозрачности процедур, установленных законодательством?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

e) процедура установления и пересмотра уровней этих гарантий должна предусматривать проведение действенного социального диалога с привлечением представительных организаций работодателей и работников, а также бенефициариев и соответствующих государственных органов?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

10. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что минимальные нормы социальной защиты должны:

a) обеспечивать реальный доступ к жизненно необходимым товарам и услугам по определению, принятому на национальном уровне?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

b) содействовать продуктивной экономической активности и занятости в формальной экономике?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- c) *реализовываться в условиях тесной координации с другими политическими мерами, направленными на повышение профессиональных навыков и расширение возможностей в области трудоустройства, сокращение неформального сектора и нестабильных форм занятости, создание достойных рабочих мест, а также содействие предпринимательству и жизнеспособным предприятиям?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

11. *Следует ли в рекомендации предусмотреть, что государства-члены могут применять различные средства и подходы к реализации основных социальных гарантий своих минимальных норм социальной защиты, включая всеобщие системы выплаты пособий, социальное страхование, государственные программы занятости и программы содействия занятости, а также программы социальной помощи, предусматривающие выплату пособий лишь лицам с низкими доходами или же соответствующее сочетание таких мер?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

12. *Следует ли в рекомендации предусмотреть, что политика в отношении минимальных норм социальной защиты, чтобы быть эффективной, требует соответствующего сочетания профилактических и стимулирующих мер, пособий и социальных услуг?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

13. *Следует ли в рекомендации предусмотреть, что:*

- a) *государства-члены могут прибегать к различным методам мобилизации необходимых ресурсов для обеспечения финансовой и налогово-бюджетной стабильности своих национальных минимальных норм социальной защиты в зависимости от возможностей различных групп населения с точки зрения выплаты долевых взносов?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

и, в частности, что

- b) эти различные методы могут включать меры, направленные на более полное соблюдение обязательств в отношении уплаты налогов и взносов, пересмотр приоритетов с точки зрения расходов и расширение базы доходов?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- 14. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что национальные минимальные нормы социальной защиты в принципе должны финансироваться за счет внутренних ресурсов, учитывая при этом, что некоторые страны с низкими доходами могут быть вынуждены полагаться на временную международную финансовую поддержку?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

V. Национальная стратегия расширения сферы охвата социального обеспечения

- 15. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны разрабатывать, в рамках действенного социального диалога, долгосрочную стратегию расширения сферы охвата социального обеспечения, в которой бы определялись пробелы с точки зрения защиты и которая была бы направлена на их преодоление благодаря созданию всеобъемлющей системы социального обеспечения?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

16. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что стратегия расширения сферы охвата социального обеспечения государства-члена должна:

a) отдавать приоритет соблюдению минимальных норм социальной защиты?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

b) наряду с этим стремиться к постепенному обеспечению более высоких уровней гарантированных доходов и более широкого доступа к медицинскому обслуживанию для максимально широких слоев населения и в возможно более сжатые сроки?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

17. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что государства-члены, экономические и налогово-бюджетные возможности которых недостаточны, чтобы применять весь спектр гарантий минимальных норм социальной защиты, в своей стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения должны предусмотреть ориентировочный порядок выполнения и приблизительные сроки внедрения всего перечня гарантий и то, каким образом можно мобилизовать внутренние ресурсы для покрытия прогнозируемых расходов?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

18. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны рассмотреть возможность создания механизмов, основанных на действенном социальном диалоге, в целях дальнейшего расширения сферы охвата социального обеспечения и создания всеобъемлющей системы социального обеспечения в соответствии с национальными социальными потребностями и экономическими и налогово-бюджетными возможностями страны с учетом положений Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) и других конвенций и рекомендаций МОТ?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

19. Должна ли рекомендация поощрять государства-члены, в возможно более сжатые сроки и в рамках национальных процессов социально-экономического развития, к обеспечению ратификации и действенному применению Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), а также других актов МОТ, считающихся важными в национальных условиях?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

20. Должна ли рекомендация содержать приложение с перечнем всех актов МОТ, которые могут быть актуальны в процессе разработки национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения, и следует ли в рекомендации предусмотреть, чтобы этот перечень мог в дальнейшем пересматриваться Административным советом Международного бюро труда?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

21. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что национальная стратегия расширения сферы охвата социального обеспечения, включая минимальные нормы социальной защиты, должна быть составной частью планов социально-экономического развития государства-члена и содействовать их реализации?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

22. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что постепенная формализация и развитие экономики должны содействовать укреплению гарантий доходов людей и их доступа к медицинскому обслуживанию?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

23. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что национальная стратегия расширения сферы охвата социального обеспечения должна учитывать потребности отдельных групп населения городских и сельских районов, в частности, коренных народов, меньшинств, работников-мигрантов, лиц с ограниченными возможностями и с хроническими заболеваниями, лиц, живущих с ВИЧ и СПИДом, а также сирот и уязвимых категорий детей?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

24. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что национальная стратегия расширения сферы охвата социального обеспечения должна устанавливать, каким образом государство-член планирует обеспечить более широкую сферу охвата действующей системы социального обеспечения в конкретные сроки?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

25. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что стратегия расширения сферы охвата социального обеспечения должна включать конкретные указания на цели с точки зрения постепенного обеспечения охвата всего населения, спектра и уровней пособий, а также финансовых средств для покрытия взаимосвязанных расходов?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

26. *Следует ли в рекомендации предусмотреть, что национальная стратегия расширения сферы охвата социального обеспечения должна, в зависимости от обстоятельств, ориентироваться на то, чтобы опираться на имеющиеся институциональные возможности и системы социального обеспечения, такие как системы социального страхования или социальной помощи?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

27. *Следует ли в рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны поощряться к тому, чтобы преодолевать пробелы с точки зрения сферы охвата в отношении лиц, имеющих возможности участвовать в системе долевого взноса за счет систем взносов, в зависимости от обстоятельств?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

28. *Следует ли в рекомендации предусмотреть, что формирование национальной стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения, сроки ее реализации и периодичность ее пересмотра должны быть предметом действенного социального диалога?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

VI. Руководящие принципы расширения сферы охвата социального обеспечения

29. *Следует ли в рекомендации предусмотреть, в соответствии с Заключениями, включенными в Резолюцию о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения), принятую на 100-й сессии (июнь 2011 г.) Международной конференции труда, что при расширении сферы охвата социального обеспечения, включая соблюдение минимальных норм социальной защиты на национальном уровне, необходимо руководствоваться принципами, изложенными ниже:*

- a) всеобщий характер сферы охвата;
- b) поэтапная реализация;
- c) согласованность с макроэкономической политикой, политикой в сфере занятости и другими направлениями социальной политики;
- d) основная ответственность государства;
- e) разнообразие средств и подходов, в том числе финансовых механизмов и систем реализации;
- f) адекватность пособий и справедливая сбалансированность интересов тех, кто финансирует системы социального обеспечения и тех, кто пользуется ими;
- g) недопущение дискриминации;
- h) гендерное реагирование и гендерное равенство;
- i) право на получение пособий, закрепленное законом;
- j) финансовая, налогово-бюджетная и экономическая стабильность и устойчивость;
- k) эффективное управление, включая рациональный финансовый менеджмент и финансовое управление;
- l) участие организаций работодателей и работников благодаря механизмам действенного социального диалога относительно конструктивных решений и вопросов управления и контроля.

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

VII. Мониторинг прогресса

30. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны осуществлять мониторинг, применяя надлежащие механизмы, процесса расширения сферы охвата социального обеспечения, включая соблюдение национальных минимальных норм социальной защиты и прогресса на пути обеспечения всеобщего охвата этих систем, а также достижения более высоких уровней защиты?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

31. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что надлежащие механизмы мониторинга должны включать:

- a) регулярный сбор, накопление и опубликование статистических данных по социальному обеспечению на основе административных отчетов и обследований домохозяйств?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- b) любые другие механизмы? Если да, просьба уточнить какие:

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

32. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что статистические данные по социальному обеспечению по каждому виду пособий должны включать информацию о численности лиц, которые подлежат защите, и бенефициариев, а также о размерах пособий, равно как и об уровнях и системах расходов и финансирования?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

33. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что при разработке или пересмотре концепций, определений и методологии, используемых в ходе накопления и представления статистической информации по социальному обеспечению государства-члены должны учитывать соответствующие рекомендации Международной организации труда, включая Международную конференцию статистиков труда, а также, в случае необходимости, других международных организаций?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

34. Следует ли в рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны содействовать обмену информацией, опытом и экспертными знаниями относительно политики и практики в области социального обеспечения между собой, а также с Международным бюро труда?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

VIII. Другие вопросы

35. Следует ли в рекомендацию включить другие элементы, не упомянутые в настоящем вопроснике?

☐ Да ☐ Нет

Если да, просьба уточнить какие:

Приложение I

Резолюция о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения)¹

Генеральная конференция Международной организации труда, собравшаяся на свою 100-ю сессию 2011 года,

проведя, в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, периодическое обсуждение на основе положений Доклада VI *Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации*,

1. Принимает следующие заключения.
2. Предлагает Административному совету Международного бюро труда в качестве одной из последующих мер в связи с периодическим обсуждением проблем социальной защиты (социального обеспечения) и в соответствии с нижеследующими заключениями, в которых признается необходимость подготовки рекомендации, включить пункт об установлении нормы, озаглавленный «Разработка самостоятельной рекомендации о минимальных нормах социальной защиты», в повестку дня 101-й сессии Международной конференции труда в 2012 году для однократного обсуждения с целью принятия рекомендации.
3. Предлагает Административному совету Международного бюро труда уделять должное внимание следующим заключениям при планировании будущих мероприятий в области социальной защиты (социального обеспечения) и просит Генерального директора учитывать эти заключения при подготовке и реализации программы и бюджета на будущие двухлетние периоды и при выделении таких других ресурсов, которые могут быть изысканы в течение двухлетнего периода 2012-13 годов.

¹ Из док. C.P.S./R.2, с. 1, МКТ, 100-я сессия, 2011 г.

Приложение II

Заключения о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения)¹

Стратегический и институциональный контекст

1. Новый консенсус по вопросам социального обеспечения, достигнутый на Международной конференции труда на ее 89-й сессии в 2001 году, предусматривал уделение первоочередного внимания программным мерам и инициативам, которые могут обеспечить социальной защитой тех, кто не охвачен существующими системами. Поэтому Международное бюро труда приступило в 2003 году к проведению Глобальной кампании по социальному обеспечению и охвату для всех. В Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, принятой Международной конференцией труда на ее 97-й сессии в 2008 году была вновь подтверждена готовность трехсторонних участников распространить сферу охвата социального обеспечения на всех нуждающихся в такой защите в рамках Программы достойного труда.
2. Международная конференция труда на своей 98-й сессии в 2009 году признала решающую роль мер в области социальной защиты в осуществлении антикризисных мер, а в Глобальном пакте о рабочих местах предлагалось «странам, в зависимости от обстоятельств, рассмотреть вопрос о создании адекватной системы социальной защиты на основе базовых минимальных норм социальной защиты». Участники пленарного заседания Генеральной Ассамблеи ООН по обзору Целей развития тысячелетия (Саммит ЦРТ) в сентябре 2010 года признали, что «содействие всеобщему доступу к социальным услугам и обеспечение минимальных норм социальной защиты могут внести важный вклад в укрепление достигнутых результатов и достижение дальнейших целей в области развития» и поэтому одобрили Инициативу о минимальных нормах социальной защиты, к реализации которой Координационный совет руководителей системы ООН приступил в 2009 году.
3. В 2007 и 2008 годах на региональных трехсторонних совещаниях МОТ в Латинской Америке, Арабских государствах и Азии и Тихоокеанском регионе были обсуждены стратегии расширения социального обеспечения. Появилась обобщенная двухкомпонентная стратегия расширения, сочетающая распространение охвата на всех посредством определяемых на национальном уровне минимальных норм социальной защиты и постепенного достижения более высоких уровней социального обеспечения на основе всеобъемлющих систем. Эта стратегия была одобрена в Яундской трехсторонней декларации об осуществлении минимальных норм социальной защиты, принятой на втором Африканском симпозиуме по вопросам достойного труда в Яунде в 2010 году и в Кратком отчете председателя Трехстороннего совещания экспертов по стратегиям расширения охвата социального обеспечения в 2009 году.

¹ Из Приложение I, с. 1-15, МКТ, 100-я сессия, 2011 г.

4. Этот консенсус в отношении социального обеспечения усиливается Программой достойного труда, включая ее четыре основных элемента: занятость, социальный диалог, социальную защиту и нормы и основополагающие принципы и права. Эти четыре основных элемента являются неразделимыми, взаимосвязанными и взаимодополняемыми. Настоящие заключения в отношении социального обеспечения органично вписываются в этот контекст. Устойчивые системы социальной защиты являются одним из ключевых компонентов усилий по стимулированию продуктивного экономического роста на основе принципов справедливости. Они тесно связаны со всеми элементами Программы достойного труда и должны базироваться на социальных программах в рамках нормативно-правовой базы. Трипартизм и социальный диалог, основанные на свободе объединения и действенном признании права на ведение коллективных переговоров, являются ключевыми компонентами, обеспечивающими работникам адекватную заработную плату, помогая им тем самым увеличить потенциал в отношении отчисления взносов. Это также способствует устойчивости более масштабных систем социального обеспечения, в которых системы пенсионного обеспечения без уплаты взносов и системы пенсионного обеспечения за счет взносов предпринимателей и отчислений из заработка работников дополняют друг друга.

Роль социального обеспечения и необходимость в нем

5. Конференция признает и вновь подтверждает, что:

- a) Социальное обеспечение – это право человека.

Каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение, как это закреплено в статье 22 Всеобщей декларации прав человека. В глобальном масштабе значительное большинство женщин, мужчин и детей не имеют доступа к адекватному или любому социальному обеспечению. Признавая в Филадельфийской декларации торжественное обязательство Международной организации труда «проводить в различных государствах всемирные программы, направленные на ... расширение социального обеспечения с тем, чтобы обеспечить основной доход для всех нуждающихся в такой защите, и полное медицинское обслуживание», ее государства-члены подтвердили приверженность идее достижения адекватного социального обеспечения для всех.

- b) Социальное обеспечение – это социальная необходимость.

Эффективные национальные системы социального обеспечения являются мощными инструментальными средствами обеспечения гарантированных доходов, предотвращения и сокращения масштабов бедности и неравенства и содействия социальной интеграции и уважению достоинства. Они являются важными инвестициями в благосостояние работников и населения в целом, особенно путем расширения доступа к здравоохранению и обеспечения гарантированных доходов, облегчая тем самым доступ к образованию и сокращая масштабы применения детского труда и, особенно, его наихудших форм. Социальное обеспечение усиливает социальную сплоченность и, таким образом, способствует установлению социального мира, созданию инклюзивных обществ и справедливой глобализации с достойными нормами жизни для всех.

- c) Социальное обеспечение – это экономическая необходимость.

Полная, продуктивная и достойная занятость является самым важным источником обеспечения гарантированных доходов. Социальная защита является ключом к обеспечению справедливой доли плодов прогресса для всех. Устойчивый рост требует хорошего здоровья, питания и образования, что может способствовать переходу от низкопроизводительной деятельности и деятельности на уровне натурального хозяйства к высокопродуктивным достойным рабочим местам, а также переходу из

неформальной экономики в формальную экономику. Хорошо организованное и связанное с другими мерами социальное обеспечение повышает производительность, расширяет возможности трудоустройства и поддерживает экономическое развитие. Адекватное социальное обеспечение стимулирует развитие человеческого капитала как для работодателей, так и для работников, позволяет работникам приспосабливаться к изменениям и облегчает справедливые и инклюзивные структурные изменения, связанные с глобализацией. Социальное обеспечение в качестве эффективных автоматических стабилизаторов во времена кризиса содействует ослаблению экономического и социального воздействия экономических спадов, усилению устойчивости и достижению более быстрого восстановления инклюзивного роста.

Стратегии расширения охвата систем социального обеспечения

6. Многие развивающиеся страны достигли значительного прогресса в расширении охвата систем социального обеспечения в течение последнего десятилетия. Это наилучшее свидетельство тому, что расширение социального обеспечения является возможным. Несмотря на эти достижения, во многих странах мира по-прежнему существуют существенные пробелы в охвате систем социального обеспечения. В некоторых регионах подавляющее большинство населения исключено из сферы социального обеспечения.
7. Риск быть исключенным из сферы охвата является особенно высоким среди отдельных групп, включая работников в неформальной экономике и работников с атипичной занятостью, уязвимых работников в сельских и городских районах, трудовых мигрантов, неквалифицированных работников и людей с ограниченными возможностями и хроническими заболеваниями, включая лиц, пораженных ВИЧ/СПИДом. Женщины, как правило, в большей степени подвергаются воздействию исключения из жизни общества, чем мужчины из-за дискриминации в течение жизненного цикла и бремени, которое они обычно несут при выполнении семейных обязанностей и обязанностей по уходу. Дети из семей, принадлежащих к исключенным группам населения, по всей вероятности, вырастут с ослабленным здоровьем и нарушенным питанием, что негативно скажется на их будущем и жизни общества.
8. Устранение пробелов в охвате имеет первостепенное значение для справедливого экономического роста, социальной сплоченности и достойного труда для всех женщин и мужчин. Эффективные национальные стратегии по расширению систем социального обеспечения в соответствии с национальными приоритетами, административной осуществимостью и доступностью содействуют достижению этих целей. Эти национальные стратегии должны быть направлены на достижение всеобщего охвата населения, как минимум, минимальными уровнями защиты (горизонтальный аспект) и на постепенное обеспечение более высоких уровней защиты в соответствии с обновленными нормами МОТ в области социального обеспечения (вертикальный аспект). Эти два аспекта расширения охвата сочетаются с усилиями в отношении соблюдения требований Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) и имеют одинаковое значение и должны осуществляться, по возможности, одновременно.
9. Горизонтальный аспект должен быть нацелен на быстрое осуществление минимальных норм социальной защиты, содержащих базовые гарантии в области социального обеспечения, что создает условия для того, что в течение жизненного цикла все нуждающиеся могут позволить себе иметь доступ к жизненно необходимым видам медицинских услуг и иметь гарантированные доходы, как минимум, на минимальном уровне, установленном в национальном масштабе. Меры в отношении минимальных норм социальной защиты должны быть направлены на облегчение эффективного доступа к жизненно важным товарам и услугам, содействие продуктивной экономической деятельности и осуществляться в тесном взаимодействии с другими мерами,

расширяющими возможности трудоустройства, сокращающими масштабы неформального сектора и ненадежной занятости, создавая достойные рабочие места и содействуя развитию предпринимательства.

10. Поскольку подход без учета индивидуальных особенностей является нецелесообразным, каждое государство-член должно разработать и осуществлять свои минимальные нормы социальной защиты в соответствии со своими национальными условиями и приоритетами, определенными при участии социальных партнеров. Хотя ожидаемые результаты установления этих гарантий имеют всеобщий характер, государства-члены находят различные пути осуществления мер в отношении минимальных норм социальной защиты, которые могут включать универсальные системы пособий, социальное страхование, государственные программы занятости и программы поддержки занятости и системы оказания социальной помощи, которые предоставляют пособия только лицам с низкими доходами, или соответствующее сочетание таких мер. Для того чтобы эти меры были эффективными, необходимо установить надлежащее сочетание профилактических мероприятий, пособий и социальных услуг.
11. Процесс создания всеобъемлющих систем социального обеспечения не может остановиться на нижнем уровне социальной защиты. Поэтому вертикальный аспект стратегии расширения охвата социального обеспечения в каждом государстве-члене должен стремиться к установлению более высоких уровней гарантированных доходов и расширению доступа к медико-санитарной помощи – учитывая и постепенно осуществляя, в первую очередь, положения Конвенции 102 об охвате и пособиях – для как можно большего числа людей и как можно быстрее; и базироваться, в качестве необходимого предварительного условия, на мерах, направленных на стимулирование участия тех, кто занят в неформальной экономике, и ее постепенную формализацию. Поскольку экономики развиваются и становятся более устойчивыми, людям необходимо усилить гарантии получения доходов и расширить им доступ к здравоохранению.
12. Национальные стратегии расширения социального обеспечения должны совершенствоваться на основе использования ресурсов страны и наборе основополагающих принципов, т.е. всеобщем охвате, постепенном осуществлении мер при одновременном предоставлении непосредственной защиты от дискриминации и содействии гендерному равенству, социальной и экономической адекватности, основанных на правах пособий, финансовой и фискальной стабильности, эффективном управлении при общей ответственности государства и постоянном участии социальных партнеров и, наконец, преобладающем значении результатов в области адекватной защиты по сравнению с институциональными и организационными вопросами. При проведении национальной политики и принятии стратегических решений необходимо руководствоваться этими принципами.
13. Стратегии расширения социального обеспечения тесно связаны с политикой в области занятости. Поэтому государства-члены должны уделять особое внимание формированию экономической и социальной основы, ведущей к созданию жизнеспособных предприятий и росту достойной и продуктивной занятости. Значительная по масштабам неформальная экономика представляет собой особую проблему для расширения охвата систем социального обеспечения. Социальное страхование по-прежнему является центральным элементом систем социального обеспечения в большинстве государств-членов, но оно, как правило, охватывает работников формального сектора. Однако растущее число развивающихся стран постепенно распространили сферу социального обеспечения на другие категории работников, такие как самозанятые работники, домашние работники или работники в сельских районах и работники на малых и микропредприятиях путем адаптации широты охвата пособий, взносов и административных процедур. Включение этих групп в систему социального страхования является ключевым элементом процесса формализации занятости и может также снизить стоимость систем выплаты пособий, финансируемых за счет налогов, малоимущим работникам в неформальной экономике.

14. Государства-члены необходимо поощрять к тому, чтобы они постоянно прилагали усилия, направленные на переход работников из неформальной экономики в формальную экономику. Хотя политика в области социального обеспечения должна играть весьма важную роль в достижении этой цели, ее необходимо дополнять налогово-бюджетной политикой и политикой обеспечения занятости, а также путем разработки административных процедур, нацеленных на создание достаточных стимулов для вхождения в формальную экономику и сокращения расходов, связанных с формализацией. Государства-члены необходимо поощрять к тому, чтобы они усиливали помощь в обеспечении соблюдения и содействие развитию и применению нормативно-правовой базы, в том числе путем проведения соответствующих инспекций условий труда, налоговых инспекций и инспекций в сфере социального обеспечения, направленных на сокращение масштабов злоупотреблений и неформального сектора, включая скрытую занятость, незаявленную хозяйственную деятельность и незаявленную работу. Формализация экономики является одним из ключевых предварительных условий долгосрочного роста и она расширит базу государственных доходов, необходимую для финансирования более высоких уровней социального обеспечения для вносящих взносы организаций и лиц и налогоплательщиков, а также пособий за счет работодателя с целью охвата тех, кто не имеет возможности вносить взносы.

Обеспечение доступности и финансирования социального обеспечения

15. Расходы, необходимые для финансирования систем социального обеспечения, являются долгосрочными инвестициями в человека. Общества, которые не инвестируют в социальное обеспечение, сталкиваются со значительными затратами, такими как расходы, связанные с отсутствием здоровой и продуктивной рабочей силы, экономической нестабильностью и социальной изоляцией. С другой стороны, инвестирование в человека через системы социального обеспечения требует наличия ресурсов, которые должны предоставляться предприятиями, работниками, домашними хозяйствами и другими субъектами в качестве вносящих взносы организаций и лиц и налогоплательщиков. Поэтому крайне важно установить рациональный баланс между краткосрочными и долгосрочными расходами и пособиями систем социального обеспечения для общества и различных групп финансирующих организаций и лиц и бенефициаров.
16. Мероприятия в области социального обеспечения должны достигать своих целей как с точки зрения социальной, так и экономической адекватности эффективным и экономичным образом. Постоянный мониторинг и оценка социальными партнерами краткосрочной и долгосрочной эффективности и результативности отдельных программ и систем социального обеспечения, включая актуарные исследования, являются важными механизмами и могут привести, при необходимости, к реформированию и корректировке этих систем. Что касается управляемых государством систем, то надлежащими условиями являются транспарентность, проведение консультаций и социальный диалог. Что касается систем, которые охватывают организации работников и работодателей, то необходимыми условиями, как правило, являются социальный диалог и заключение соглашений.
17. Многие государства-члены на всех уровнях развития уже осуществили элементы национальных минимальных норм социального обеспечения в рамках своих усилий по созданию всеобъемлющих систем социального обеспечения. Государства-члены выбрали различные варианты для обеспечения необходимого фискального пространства, включая изменение приоритетности расходов и расширение доходной базы. Устойчивый рост, постепенная формализация экономики и высокие уровни продуктивной занятости имеют исключительно важное значение для обеспечения финансовых ресурсов, необходимых для распространения социального обеспечения на всех.

18. Хотя национальные минимальные нормы социального обеспечения должны финансироваться из внутренних источников для обеспечения их долгосрочной устойчивости, могут иметь место случаи, когда эти ресурсы являются недостаточными для распространения минимальных норм социального обеспечения на всех за короткий промежуток времени. Международное сотрудничество может сыграть важную роль в оказании помощи государствам-членам в инициировании процесса и создании национальной ресурсной базы с целью обеспечения устойчивых механизмов финансирования.
19. Доступность систем социального обеспечения широко обсуждается в контексте демографических изменений. Ожидаемое увеличение коэффициента экономической зависимости в ближайшие десятилетия вызывает обеспокоенность в отношении жизнеспособности систем социального обеспечения. Старение населения повысит расходы на пенсии, здравоохранение и долгосрочный уход в последующие десятилетия. Однако, по имеющимся фактическим данным, эта проблема поддается управлению в рамках надлежащим образом организованных систем. Можно успешно управлять необходимыми процессами реформирования, устанавливая справедливый баланс между социальными нуждами и финансовыми и фискальными потребностями, если они органично встроены в процесс социального диалога с участием хорошо информированных сторон.
20. Необходимо создать позитивный эффект синергии для устойчивого роста и более высоких уровней достойной занятости между политикой в области социального обеспечения и финансовой и экономической политикой. Комплексные национальные меры, содействующие продуктивной занятости, необходимы для обеспечения устойчивого финансирования, решения вопросов, связанных с недостатком квалификации, содействия производительности, извлечения пользы из более широкого разнообразия рабочей силы с точки зрения пола, возраста, национальности и этнического происхождения и облегчения процесса установления более устойчивого равновесия между трудовыми и семейными обязанностями для женщин и мужчин. Некоторые альтернативные варианты мер находятся непосредственно в сфере политики в области социального обеспечения, в то время другие варианты относятся к другим сферам. Такие варианты мер могут включать:
 - a) интеграцию макроэкономических мер, мер социальной поддержки и мер в сфере занятости, в которых приоритетное внимание уделяется достойному труду;
 - b) разумное инвестирование резервов социального обеспечения;
 - c) создание высококачественных государственных служб, которые повышают потенциал эффективных систем социального обеспечения;
 - d) содействие социальному диалогу, действенному признанию права на ведение коллективных переговоров и на свободу объединения;
 - e) создание и упрочение благоприятных условий для жизнеспособных предприятий, отражающих рост занятости и принципы достойного труда;
 - f) инвестирование в образование, профессиональную подготовку и непрерывное обучение;
 - g) содействие эффективному управлению трудовой миграцией;
 - h) содействие сочетанию трудовых и семейных обязанностей для женщин и мужчин и обеспечение широкого доступа к комплексным услугам социальной поддержки с целью удовлетворения потребностей в уходе, включая уход за детьми, людьми пожилого возраста, людьми, живущими с ВИЧ и СПИДом и людьми с ограниченными возможностями. Это включает охрану материнства, в том числе адекватный пренатальный и постнатальный уход и гарантии получения дохода и другие виды поддержки для женщин в течение последних недель беременности и первых недель после родов;

- i) меры, позволяющие работникам, в том числе работникам с атипичной занятостью, пользоваться преимуществами, связанными с социальным обеспечением;
 - j) содействие участию женщин в составе рабочей силы путем более справедливого обращения, создающего более благоприятные возможности трудоустройства, сокращающего сегментацию рынка труда между мужчинами и женщинами, устраняющего гендерные различия в заработной плате и обеспечивающего равные возможности для профессионального развития;
 - k) облегчение процесса перехода от школы к трудовой деятельности;
 - l) совершенствование процесса реабилитации работников с ограниченной трудоспособностью, включая, в соответствующих случаях, персональную поддержку и подготовку с целью обеспечения их участия на рынке труда;
 - m) сочетание функции социального обеспечения в области замещения доходов с активной политикой на рынке труда, а также с помощью и стимулами, которые содействуют реальному участию на формальном рынке труда.
21. Обеспечение адекватного участия пожилых женщин и мужчин в составе рабочей силы зачастую имеет исключительно важное значение для адаптации систем социального обеспечения к демографическим изменениям. В дополнение к политике, проводимой с целью содействия полной занятости, меры по оказанию содействия занятости пожилых работников могут включать:
- a) инвестирование в технологии и мероприятия в области безопасности и гигиены труда, что позволяет обеспечить продуктивную занятость пожилых работников и работников с ухудшенным здоровьем и ограниченной трудоспособностью;
 - b) повышение уровней участия пожилых работников в составе рабочей силы путем ликвидации дискриминации по возрасту и создания стимулов для работников и работодателей для проведения реструктуризации предприятий на основе инновационных трудовых отношений;
 - c) введение социально приемлемых правил в рамках транспарентного процесса, включающего социальный диалог и трипартизм, в отношении возраста, в котором люди, как ожидается, покидают рынок труда, что должно отразить устойчивую взаимосвязь между продолжительностью и требованиями трудовой жизни и выходом на пенсию, с учетом таких вопросов, как условия труда, трудовой стаж и признание того, что выход на пенсию является законной частью жизненного цикла.

Управление процессом социального обеспечения

22. Системами социального обеспечения необходимо хорошо управлять и руководить с целью обеспечения эффективности в достижении согласованных целей, результативности в использовании ресурсов и транспарентности для завоевания доверия тех, кто финансирует эти системы и извлекает из них пользу. Активное участие всех заинтересованных сторон и, в частности, работников и работодателей, через эффективные механизмы социального диалога и трехстороннего инспектирования, является одним из важных средств, обеспечивающих эффективное управление системами социального обеспечения.
23. Общая ответственность за создание эффективной и надежной системы социального обеспечения лежит на государстве, особенно в плане формирования политической ответственности и надлежащей политики, нормативно-правовой базы и системы инспектирования, что гарантирует адекватные уровни пособий, эффективное руководство и управление и защиту приобретенных прав бенефициаров и других участников.

24. Коллективные переговоры и свобода объединения играют важную роль в оказании помощи работникам и работодателям при обсуждении положений о социальном обеспечении, включая негосударственные пенсионные системы и другие дополнительные программы. Соглашения должны быть помещены в контекст нормативно-правовой базы государства.
25. Социальный диалог имеет исключительно важное значение для выявления и определения приоритетных программных целей; структуры соответствующих пособий, социальных выплат и методов предоставления; распределения финансового бремени между поколениями и между вносящими взносы организациями и лицами и налогоплательщиками; и необходимости установить справедливый баланс между социальными ожиданиями и финансовыми ограничениями.
26. Социальный диалог является важным средством содействия осуществлению постоянного мониторинга финансовой устойчивости и социальной адекватности, эффективности и результативности систем руководства и управления системой. Он также важен при обеспечении применения существующего законодательства в области социального обеспечения с тем, чтобы назначенные взносы уплачивались всеми теми, кто обязан платить, а пособия предоставлялись всем тем, кто имеет на них право. Это требует наличия хорошо финансируемых и хорошо подготовленных государственных инспекционных служб с целью содействия обеспечению применения законодательства и предотвращения случаев уклонения от уплаты взносов, мошенничества и коррупции. Однако это также требует осуществления активного мониторинга работодателями, работниками и другими заинтересованными сторонами.
27. Для того чтобы играть ожидаемую активную роль в области эффективного управления системами социального обеспечения, всем работникам и работодателям необходимо знать и понимать существующие положения в области социального обеспечения и возникающие проблемы. Государства-члены рассматривают вопрос о включении базовых знаний о социальном обеспечении в программы обучения и подготовки на различных уровнях национальных систем образования. Организации работодателей и работников должны создать значительный потенциал, чтобы иметь возможность обмена знаниями о социальном обеспечении со своими членами, а также активно участвовать в социальном диалоге по вопросам политики в области социального обеспечения и в мониторинге и инспектировании систем социального обеспечения.

Роль норм МОТ

28. Отвечающие современным требованиям² нормы МОТ в области социального обеспечения, в частности Конвенция 102, содержит уникальный набор минимальных норм для систем социального обеспечения, которые являются признанными в международном масштабе. Они формируют принципы, которыми руководствуются при разработке, финансировании и мониторинге национальных систем социального обеспечения и управлении ими. Конвенция 102 продолжает служить отправной точкой в процессе поэтапного создания систем социального обеспечения с всеобъемлющим охватом на национальном уровне. Несколько государств-членов, проводящих в настоящее время инновационную политику в области расширения социального

² Нормы МОТ в области социального обеспечения, которые считаются Административным советом отвечающими современным требованиям, являются следующими: Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102); Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (118); Конвенция 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма [*Таблица I, пересмотренная в 1980 году*]; Конвенция 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (128); Конвенция 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни (130); Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157); Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168) и Конвенция 2000 года об охране материнства (183).

обеспечения, ратифицировали недавно Конвенцию 102, а другие государства-члены заявили о своем намерении сделать это.

29. Увеличение числа ратификаций и эффективное осуществление Конвенции 102 остается одним из ключевых приоритетов для государств-членов. Поэтому крайне важно повысить степень информированности и понимания в отношении норм МОТ в области социального обеспечения, выявить пробелы в охвате, что может по-прежнему служить препятствием для дальнейшей ратификации, и разработать меры, которые могут заполнить эти пробелы. Это, в частности, также включает распространение информации о требованиях в отношении осуществления этих актов и уделение особого внимания созданию потенциала и обучению социальных партнеров и, следовательно, усилению роли социального диалога в осуществлении норм.
30. Как было отмечено в итоговом обсуждении результатов Общего обзора 2011 года (Социальное обеспечение) Комитетом по применению норм, формулировки отдельных положений Конвенции 102 зачастую интерпретируются как гендерно-дифференцированные. Существует необходимость в прагматическом решении, которое позволило бы осуществлять их интерпретацию с учетом гендерной проблематики, не пересматривая при этом сам акт или снижая установленные уровни защиты и охвата населения. Это может облегчить дальнейшую ратификацию акта рядом государств-членов.
31. В связи с вновь оказанной поддержкой идее предоставления, как минимум, базового уровня социального обеспечения посредством установления минимальных норм социальной защиты, существует необходимость в разработке рекомендации, дополняющей существующие нормы, в которой для государств-членов были бы предусмотрены гибкие, но наполненные глубоким смыслом ориентиры в отношении установления минимальных норм социальной защиты в рамках всеобъемлющих систем социального обеспечения, адаптированных к национальным условиям и уровням развития. Такая рекомендация должна быть стимулирующей по своему характеру, учитывать гендерные различия и позволять гибкое осуществление всеми государствами-членами, использующими различные методы и ресурсы в соответствии со своими собственными потребностями и свои временные рамки для поэтапного осуществления. Элементы такой рекомендации изложены в приложении к настоящим заключениям.

Роль правительств и социальных партнеров

32. Правительства несут главную ответственность за обеспечение эффективного доступа к социальному обеспечению для всех. Эффективные процессы социального диалога играют ключевую роль в оказании содействия в разработке, осуществлении и мониторинге мер в области социального обеспечения и гарантировании эффективного управления национальными системами социального обеспечения.
33. Правительства государств-членов должны рассмотреть и/или принять следующие меры:
 - a) принятие на себя полной ответственности за социальное обеспечение посредством проведения надлежащей политики, создания правовой и институциональной основы, эффективных механизмов руководства и управления, включая нормативно-правовую базу для предоставления и защиты информации о частных лицах, содержащейся в их системах данных в области социального обеспечения;
 - b) способствование усилиям по согласованию мер в области социального обеспечения с мерами в сфере занятости и макроэкономики и другими мерами социальной поддержки в рамках концепции достойного труда, особенно в отношении оказания содействия постепенной формализации занятости и поддержки продуктивной занятости;

- c) разработка национальной двухкомпонентной стратегии расширения социального обеспечения в рамках процесса консультаций на основе социального диалога, который выявляет разрывы в желаемых уровнях социального обеспечения и направлен на сокращение этих разрывов согласованным и планомерным образом в течение периода времени с целью разработки национальных норм социальной защиты и создания всеобъемлющих систем социального обеспечения;
 - d) обеспечение того, чтобы политика в области социального обеспечения учитывала изменяющиеся роли женщин и мужчин в отношении занятости и обязанностей по уходу, содействие гендерному равенству, содействовала охране материнства и поддерживала усилия по расширению прав и возможностей женщин посредством мер, обеспечивающих справедливые результаты для женщин;
 - e) обеспечение того, чтобы политика в области социального обеспечения удовлетворяла потребности женщин, мужчин и детей на всех этапах жизненного цикла как в сельских, так и в городских районах, и особые потребности уязвимых групп, включая коренные народы, меньшинства, трудовых мигрантов, лиц с ограниченной трудоспособностью, людей, живущих с ВИЧ и СПИДом, сирот и уязвимых детей;
 - f) укрепление систем инспекции труда и социального обеспечения с целью более полного соблюдения законодательства в области социального обеспечения и безопасности и гигиены труда и наращивание его упреждающего потенциала путем содействия повышению уровня здоровья и развитию культуры безопасности;
 - g) заключение двухсторонних, региональных или многосторонних соглашений с целью обеспечения равенства обращения с точки зрения социального обеспечения, а также доступ к социальным выплатам и их сохранение и/или право перевода для трудовых мигрантов, охваченных такими соглашениями;
 - h) обеспечение финансовой, фискальной и экономической стабильности систем социального обеспечения на основе надлежащих мер и различных механизмов финансирования, разработанных социальными партнерами или по согласованию с ними;
 - i) установление, при участии социальных партнеров, баланса между экономической и социальной адекватностью в государственных и частных системах социального обеспечения в расчете на более долгосрочную перспективу;
 - j) взаимодействие с социальными партнерами и содействие осуществлению эффективного социального диалога с целью определения наиболее целесообразных национальных мер в области социального обеспечения и временных рамок для их постепенной реализации;
 - k) полное осуществление положений Конвенции 102 и других отвечающих современным требованиям конвенций МОТ в области социального обеспечения и принятие мер по ратификации этих конвенций;
 - l) содействие обмену информацией, опытом и техническими знаниями в отношении политики и практических мер в области социального обеспечения среди государств-членов, а также с МОТ.
34. Организации работодателей и работников должны рассмотреть и/или принять следующие меры:
- a) повышение степени информированности и получение государственной поддержки в отношении социального обеспечения среди своих членов и широких кругов общественности, включая поддержку в отношении норм МОТ в области социального обеспечения;
 - b) активное участие в процессах осуществления социального диалога, направленных на разработку, реализацию и мониторинг национальных стратегий и политики в области социального обеспечения с целью реагирования на изменяющиеся потребности и потенциальные возможности работников и предприятий;

- c) содействие разработке инновационных решений, включая решения, которые могли бы охватывать экономические потрясения, структурные изменения и устойчивость, в том числе на основе ведения коллективных переговоров;
- d) участие в диалоге по вопросам политики, направленном на установление национальных минимальных норм социальной защиты;
- e) совместная разработка инициатив по оказанию поддержки переходу к формальной занятости и формальным предприятиям;
- f) оказание поддержки разработке норм высокой результативности и подотчетности для эффективного, надежного и устойчивого функционирования всеобъемлющих национальных систем социального обеспечения;
- g) активное участие в управлении учреждениями в области социального обеспечения с целью гарантирования эффективного представительства пользующихся защитой лиц и налогоплательщиков и лиц, вносящих взносы;
- h) оказание помощи работникам и работодателям в их отношениях с учреждениями в области социального обеспечения, гарантирование надлежащего сбора взносов и предоставления пособий;
- i) сотрудничество с правительством и с МОТ в оказании содействия ратификации и эффективному осуществлению положений Конвенции 102.

Роль МОТ и последующие меры

- 35. Конференция призывает Международное бюро труда в контексте Глобальной кампании по социальному обеспечению и его охвату для всех:
 - a) оказывать помощь государствам-членам, в том числе в рамках страновых программ достойного труда и посредством предоставления технических консультативных услуг, в разработке и осуществлении национальных двухкомпонентных стратегий расширения охвата систем социального обеспечения, включая минимальные нормы социальной защиты, в более широком контексте всеобъемлющих национальных рамочных программ по вопросам социальной и экономической политики;
 - b) оказывать помощь государствам-членам в разработке и совершенствовании механизмов систем социального обеспечения в области руководства, управления и эффективного предоставления услуг и оценивать на регулярной основе воздействие, жизнеспособность и стабильность мер в области социального обеспечения;
 - c) наращивать потенциал государств-членов в отношении разработки, осуществления и мониторинга систем социального обеспечения, которые реагируют на вызовы, включая изменяющиеся демографические тенденции и миграционные потоки, и обеспечивать их надлежащее функционирование;
 - d) поддерживать заключение двухсторонних и многосторонних соглашений по охвату трудовых мигрантов и их семей системами социального обеспечения;
 - e) усиливать руководящую роль МОТ в оказании содействия установлению минимальных норм социальной защиты как на международном, так и на национальном уровнях, совместно с трехсторонними участниками и в рамках партнерства с другими международными организациями;
 - f) поддерживать разработку макроэкономических основ и политики, в том числе инновационных мер, ведущих к созданию качественной занятости и устойчивых и эффективных систем социального обеспечения;
 - g) оказывать поддержку государствам-членам в разработке и осуществлении, на основе консультаций с организациями работодателей и работников, национальных мер,

направленных на облегчение постепенного перехода из неформальной экономики в формальную экономику;

- h) содействовать на международном и национальном уровнях осуществлению социального диалога и усилению роли социальных партнеров в разработке и создании всеобъемлющих систем социального обеспечения для всех и управлении такими системами;
- i) уделять особое внимание усилиям по созданию потенциала и подготовке социальных партнеров в отношении норм МОТ в области социального обеспечения, усиливая тем самым роль социального диалога в рамках усилий, в которых осуществляются эти нормы;
- j) укреплять потенциал социальных партнеров в отношении осуществления диалога по вопросам политики и управления системами социального обеспечения на национальном уровне путем дальнейшей разработки соответствующих учебных программ, оказания технической помощи и другими средствами;
- k) расширять масштабы помощи трехсторонним участникам в повышении степени информированности и углублении понимания норм МОТ в области социального обеспечения, разработке мер по преодолению препятствий на пути ратификации и осуществлении инновационных инициатив в целях содействия продвижению отвечающих современным требованиям конвенций МОТ по вопросам социального обеспечения, в частности Конвенции 102;
- l) разработать в сотрудничестве с трехсторонними участниками МОТ руководство по передовым методам в области социального обеспечения, в котором государствам-членам будут даны практические указания и контрольные показатели для оценки и совершенствования их национальных положений в области социального обеспечения, включая общее руководство и управление финансами систем социального обеспечения, разработку пособий и эффективное управление;
- m) укреплять научно-технический потенциал Международного бюро труда, особенно в отношении анализа национальных мер и методов в области социального обеспечения, разработки инструментальных средств для оценки эффективности деятельности и получения надежных статистических данных и обеспечения их высокого качества и доступности с целью оказания помощи правительствам и социальным партнерам в принятии основанных на имеющейся информации решений;
- n) облегчать обмен опытом и передовыми методами, передачу знаний и, по взаимному согласию, передачу технологий среди государств-членов, включая оказание содействия обмену опытом и техническими знаниями по линии Юг-Юг и трехстороннему обмену;
- o) облегчать выполнение мандата МОТ в области социального обеспечения путем повышения степени согласованности международной политики, эффективности и результативности, в том числе посредством координации программ и видов деятельности и углубления сотрудничества с организациями системы ООН, МВФ, Всемирным банком, региональными банками развития, ОЭСР, Европейской комиссией и другими региональными организациями, МАСО и организациями гражданского общества. Это сотрудничество имеет исключительно важное значение на национальном уровне посредством реализации страновых инициатив;
- p) усиливать сотрудничество с МАСО и другими национальными и международными ассоциациями в области социального обеспечения и их членскими организациями в отношении обмена информацией и мобилизации технических знаний и опыта для оказания поддержки реализации технических проектов МОТ;
- q) заранее и последовательно учитывать гендерную проблематику во всех упомянутых видах деятельности в целях содействия обеспечению гендерного равенства.

36. Конференция просит Генерального директора принять во внимание настоящие заключения при подготовке будущих предложений по программе и бюджету и при обеспечении внебюджетных источников, включая Дополнительные счета Регулярного бюджета.
37. Конференция предлагает Административному совету включить вопрос об обсуждении возможной рекомендации, упомянутой в п. 31, в повестку дня 101-й сессии Международной конференции труда в 2012 году;
38. Конференция предлагает Административному совету рассмотреть, в свете проекта резолюции о гендерном равенстве и использования формулировок в правовых документах МОТ, вопрос о гендерно-дифференцированных формулировках в нормах МОТ в области социального обеспечения и представить отчет Конференции на последующей сессии.
39. Конференция просит Генерального директора подготовить план действий для осуществления других рекомендаций настоящих заключений и претворения в жизнь результатов обсуждения в рамках Комитета по применению норм, а также просит Административный совет рассмотреть этот план на своей 312-й сессии в ноябре 2011 года.

Приложение III

Элементы возможной рекомендации о минимальных нормах социальной защиты¹

1. Общий контекст

A1. Каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение, как это закреплено в статье 22 Всеобщей декларации прав человека. Социальное обеспечение – это социальная и экономическая необходимость, предварительное условие социального и экономического развития и элемент Программы достойного труда для всех женщин и мужчин. Оно может стать важным вкладом в достижение Целей и задач развития тысячелетия.

2. Цель

A2. Рекомендация будет нацелена на распространение сферы охвата на более широкие группы населения (горизонтальное расширение охвата), содействуя тем самым осуществлению национальных минимальных норм социальной защиты. Что касается постепенного установления более высоких уровней защиты (вертикальное расширение охвата), рекомендация стимулировала бы процесс ратификации актов государствами-членами, а также действенного осуществления положений Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) и других отвечающих современным требованиям конвенций теми государствами-членами, которые их ратифицировали.

A3. Цель рекомендации заключалась бы в том, чтобы предоставить государствам-членам наполненные глубоким смыслом ориентиры в отношении разработки национальной стратегии расширения систем социального обеспечения, которая соответствует и дополняет более масштабные стратегии в области проведения социальной и экономической политики и политики в сфере занятости и направлена, в частности, на оказание содействия сокращению масштабов бедности и формализации неформальной экономики.

3. Принципы осуществления

A4. Расширение охвата систем социального обеспечения должно проходить на страновом уровне и соответствовать национальным потребностям, приоритетам и ресурсам. Для оказания поддержки государствам-членам в выполнении этой задачи в рекомендации будет определен ряд принципов разработки и осуществления национальных стратегий расширения систем социального обеспечения в соответствии с заключениями этого Комитета.

¹ Из Приложение II, с. 17-18, МКТ, 100-я сессия, 2011 г.

4. Сфера охвата акта

А5. Рекомендация должна поощрять государства-члены к тому, чтобы они разработали в рамках национального процесса осуществления социального диалога стратегию в области социального обеспечения, в которой бы выявлялись пробелы в достижении установленных в национальном масштабе уровней защиты и в которой бы ставилась задача устранения этих пробелов и создания всеобъемлющей системы социального обеспечения согласованным и планомерным образом в течение периода времени, с должным учетом положения работников в неформальной экономике.

А6. Горизонтальный аспект стратегии расширения систем социального обеспечения должен быть в приоритетном порядке направлен на установление минимальных норм социальной защиты, состоящих из четырех базовых гарантий в области социального обеспечения, т.е. определенных на национальном уровне минимальных уровней гарантированных доходов в период детства, трудоспособного возраста и пожилого возраста, а также на предоставление возможного доступа к основным видам медицинских услуг. Эти гарантии устанавливают минимальные нормы защиты, на которые все члены общества должны иметь право в случае необходимости. Будучи ориентированными на результаты, эти гарантии не определяют конкретных форм пособий, механизмов финансирования или организации системы предоставления пособий.

А7. Рекомендация могла бы стимулировать усилия государств-членов, направленные на устранение пробелов в охвате населения, обладающего возможностями выплачивать взносы через накопительные пенсионные системы. Это побуждало бы государства-членов ратифицировать отвечающие современным требованиям конвенции МОТ в области социального обеспечения в кратчайшие сроки в рамках национальных процессов социального и экономического развития и обеспечило бы их эффективное осуществление.

А8. Рекомендация должна поощрять государства-члены к тому, чтобы создавать соответствующие механизмы осуществления мониторинга расширения охвата систем социального обеспечения и реализации их национальных базовых гарантий в сфере социального обеспечения. Она могла бы также предложить государствам-членам сформировать механизмы, базирующиеся на осуществлении эффективного социального диалога, в целях дальнейшего расширения охвата систем социального обеспечения на основе Конвенции 102 и других отвечающих современным требованиям конвенций, и создать всеобъемлющие системы социального обеспечения с учетом национальных потребностей в социальной сфере и экономического потенциала и возможностей в налогово-бюджетной сфере.