

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ТРУДА

Рекомендация 202

РЕКОМЕНДАЦИЯ О МИНИМАЛЬНЫХ УРОВНЯХ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

- Генеральная конференция Международной организации труда, созванная в Женеве Административным советом Международного бюро труда и собравшаяся на свою 101-ю сессию 30 мая 2012 года,
- подтверждая, что право на социальное обеспечение является правом человека, признавая, что право на социальное обеспечение, наряду содействием занятости, является экономической и социальной необходимостью для процесса развития и прогресса;
- признавая, что социальное обеспечение является важным средством предотвращения и сокращения масштабов бедности, неравенства, социальной изоляции и социальной незащищенности, содействия равным возможностям и гендерному и расовому равенству, а также стимулирования процесса перехода от занятости в неформальном секторе к занятости в формальной экономике;
- считая, что социальное обеспечение представляет собой инвестиции в человеческий капитал, которые позволяют людям адаптироваться к изменениям, происходящим в экономике и на рынке труда, и что системы социального обеспечения выступают в роли автоматических социальных и экономических стабилизаторов и стимулируют совокупный спрос в периоды кризисов и после выхода из них, а также способствуют переходу к более устойчивой экономике;
- считая, что установление политических приоритетов, нацеленных на устойчивый долгосрочный рост, сопряженный с обеспечением социальной интеграции, содействует преодолению крайней нищеты и сокращению социального неравенства и различий внутри регионов и между ними;
- признавая, что переход к занятости в формальном секторе и формирование стабильных систем социального обеспечения являются взаимодополняемыми элементами;
- напоминая, что в Филадельфийской декларации признается торжественное обязательство Международной организации труда способствовать «расширению системы социального обеспечения, с тем чтобы обеспечить основной доход для всех нуждающихся в такой защите и полное медицинское обслуживание»;
- учитывая Всеобщую декларацию прав человека и, в частности, ее статьи 22 и 25, а также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, и, в частности, его статьи 9, 11 и 12;
- учитывая также нормы социального обеспечения МОТ, и, в частности, Конвенцию 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), Рекомендацию 1944 года об обеспечении дохода (67) и Рекомендацию 1944 года о медицинском обслуживании (69), и отмечая, что эти нормы имеют непреходящее значение и по-прежнему являются важными эталонами для систем социального обеспечения;
- напоминая, что в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации признается, что «обязательства и усилия государств-членов и Организации, направленные на исполнение уставного мандата МОТ, в том числе благодаря ее нормам, а также на то, чтобы

превратить полную и продуктивную занятость и цели достойного труда в стержень экономической и социальной политики, должны строиться на ...
ii) разработке и расширении мер социальной защиты ..., которые бы носили устойчивый характер и отвечали национальным условиям, включая расширение социального обеспечения и распространение его на всех»;

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

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

решив придать этим предложениям форму рекомендации;

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

I. ЦЕЛИ, СФЕРА ОХВАТА И ПРИНЦИПЫ

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

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

2. Во исполнение настоящей Рекомендации минимальные уровни социальной защиты представляют собой установленную в национальных масштабах систему основных социальных гарантий, которые обеспечивают защиту, нацеленную на предотвращение или сокращение масштабов бедности, незащищенности и социальной изоляции.

3. Признавая общую и первостепенную ответственность государства за претворение в жизнь настоящей Рекомендации, государства-члены должны соблюдать следующие принципы:

- a) всеобщий характер защиты, основанной на социальной солидарности;
- b) право на получение пособий и льгот, предусмотренных законодательством;
- c) адекватный характер и прогнозируемость пособий и льгот;
- d) недопущение дискриминации, обеспечение гендерного равенства и реагирование на особые потребности лиц;
- e) социальная интеграция, в том числе лиц, занятых в неформальном секторе;
- f) уважение прав и достоинства лиц, охваченных социальными гарантиями;

- g) последовательный характер реализации, в том числе посредством установления целей и сроков;
- h) солидарность в области финансирования и стремление к обеспечению оптимальной сбалансированности между сферой ответственности и интересами тех, кто финансирует системы социального обеспечения, и тех, кто пользуется ими;
- i) рассмотрение разнообразных методов и принципов, в том числе механизмов финансирования и систем реализации;
- j) прозрачный, подотчетный и рациональный характер ведения финансовых дел;
- к) финансовая, налогово-бюджетная и экономическая устойчивость при надлежащем учете принципов социальной справедливости и равенства;
- l) согласованность с социально-экономической политикой и политикой в области занятости;
- m) согласованность действий учреждений, отвечающих за функционирование систем социального обеспечения;
- n) высококачественные государственные услуги, гарантирующие расширение систем социального обеспечения;
- o) эффективность и доступность процедур подачи и рассмотрения жалоб и апелляций;
- p) регулярный мониторинг соблюдения и периодическая оценка;
- q) неукоснительное соблюдение принципов ведения коллективных переговоров и свободы объединения для всех работников;
- г) трехстороннее участие с привлечением представительных организаций работодателей и работников, а также консультации с представителями других соответствующих и представительных организаций заинтересованных лиц.

II. НАЦИОНАЛЬНЫЕ МИНИМАЛЬНЫЕ УРОВНИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

4. Государства-члены, в соответствии со своими национальными условиями, должны в максимально сжатые сроки внедрять и поддерживать свои минимальные уровни социальной защиты, включающие основные социальные гарантии. Эти гарантии должны, как минимум, обеспечивать, чтобы в течение всей своей жизни все нуждающиеся лица имели доступ к основным видам медицинского обслуживания и к базовым гарантиям получения доходов, которые в своей совокупности обеспечивают фактический доступ к товарам и услугам, определяемым как необходимые на национальном уровне.

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

- a) доступ к национально установленным видам товаров и услуг, составляющим важнейшие медицинские услуги, в том числе по охране материнства, соответствующие критериям наличия, доступности, приемлемости и качества;
- b) основные гарантированные доходы на детей, не ниже национально установленного минимального уровня, позволяющие обеспечить доступ к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым товарам и услугам;
- c) основные гарантированные доходы, не ниже национально установленного минимального уровня, для лиц экономически активного возраста, не способных получать достаточный доход, в частности, в результате болезни, безработицы, беременности и родов и утраты трудоспособности;

d) основные гарантированные доходы, не ниже национально установленного минимального уровня, для лиц пожилого возраста.

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

7. Основные социальные гарантии должны устанавливаться законодательным порядком. В национальных законодательных и нормативно-правовых актах должны оговариваться диапазон, условия, дающие право на пособия и льготы, и их размеры, предопределяющие реализацию этих гарантий. Также должны устанавливаться объективные, прозрачные, эффективные, простые в применении, быстрые, доступные и недорогостоящие процедуры подачи и рассмотрения жалоб и апелляций. Доступ к процедурам рассмотрения жалоб и апелляций должен быть бесплатным для заявителя. Должны действовать системы, обеспечивающие соблюдение национальных законодательных основ.

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

- a) лица, нуждающиеся в медицинском обслуживании, не должны сталкиваться с материальными трудностями и подвергаться повышенному риску обнищания по причине финансовых последствий, связанных с получением доступа к основным видам медицинской помощи. Следует также рассмотреть вопрос о бесплатном дородовом и послеродовом медицинском обслуживании наиболее незащищенных категорий;
- b) основные гарантированные доходы должны обеспечивать людям достойную жизнь. Национально установленные минимальные уровни доходов могут соответствовать стоимости в денежном выражении набора необходимых товаров и услуг, национальному прожиточному минимуму, пределам доходов для получения социальной помощи или другим сопоставимым пределам, установленным национальным законодательством или практикой, и могут учитывать региональные различия;
- c) уровни основных социальных гарантий должны регулярно пересматриваться в рамках прозрачных процедур, установленных, в зависимости от обстоятельств, национальным законодательством, нормативными правовыми актами или практикой;
- d) что касается установления и пересмотра уровней этих гарантий, следует обеспечить трехстороннее участие с привлечением представительных организаций работодателей и работников, а также проведение консультаций с другими соответствующими и представительными организациями заинтересованных лиц.

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

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

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

10. При установлении и применении минимальных уровней социальной защиты государства-члены должны:

- a) сочетать профилактические, стимулирующие и активные меры, пособия и льготы и социальные услуги;
- b) способствовать продуктивной экономической активности и занятости в формальном секторе экономики посредством возможного проведения политических мер, которые бы включали государственные закупки, государственное кредитование, инспекцию труда, политику на рынке труда и налоговые льготы, а также за счет содействия образованию, профессионально-техническому обучению, расширению производственных навыков и квалификаций и возможностей в области трудоустройства;
- c) обеспечивать координацию с другими направлениями политики, содействующими занятости в формальной экономике, получению доходов, образованию, грамотности, повышению профессиональных квалификаций и навыков и расширению возможностей в области трудоустройства, которые ведут к сокращению нестабильности занятости, а также обеспечивают безопасность на рабочих местах и стимулируют предпринимательство и развитие жизнеспособных предприятий в условиях достойного труда.

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

2) В ходе применения таких методов государства-члены должны учитывать необходимость осуществления мер по предотвращению фактов мошенничества и уклонения от уплаты налогов и выплаты взносов.

12. Национальные минимальные уровни социальной защиты должны финансироваться за счет национальных ресурсов. Государства-члены, экономические и финансовые возможности которых недостаточны, чтобы обеспечить реализацию этих гарантий, могут прибегать к международному сотрудничеству и международной помощи в дополнение к собственным усилиям.

III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ РАСШИРЕНИЯ СФЕРЫ ОХВАТА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

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

- a) в приоритетном порядке предусматривать реализацию национальных минимальных уровней социальной защиты как отправной точки для стран, не обеспечивающих минимального уровня социальных гарантий, и как кардинального элемента своих национальных систем социального обеспечения;

b) быть ориентированы на обеспечение более высоких уровней защиты для максимально широких слоев населения с учетом экономических и финансовых возможностей государств-членов и в максимально сжатые сроки.

2) Для этого государства-члены должны последовательно формировать и поддерживать всеобъемлющие и адекватные системы социального обеспечения, согласующиеся с целями национальной политики, и стремиться к координации политических мер в области социального обеспечения с другими направлениями государственной политики.

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

- a) устанавливать цели, отражающие национальные приоритеты;
- b) выявлять пробелы и препятствия с точки зрения защиты;
- c) стремиться к заполнению пробелов с точки зрения защиты посредством надлежащих и эффективно координируемых систем, построенных как на взносах, так и без таковых, в том числе за счет распространения существующих систем взносов на всех заинтересованных лиц, имеющих возможность выплачивать взносы;
- d) дополнять меры в области социального обеспечения политическими мерами на рынке труда, включая, по обстоятельствам, меры в области профессионально-технического обучения и иные меры;
- e) конкретно определять финансовые потребности и ресурсы, а также сроки осуществления и последовательность упорядочения мер поэтапного достижения целей;
- f) более широко информировать о своих минимальных уровнях социальной защиты и стратегиях расширения сферы охвата социального обеспечения, а также осуществлять информационные программы, в том числе посредством социального диалога.

15. Стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения должны применяться к лицам, занятым как в формальной, так и в неформальной экономике, и содействовать росту занятости в формальном секторе и сокращению неформальных форм занятости, а также согласовываться с планами социально-экономического развития и планами в области охраны окружающей среды государств-членов и благоприятствовать их реализации.

16. Стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения должны обеспечивать поддержку незащищенных групп населения и лиц с особыми потребностями.

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

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

IV. МОНИТОРИНГ

19. Государства-члены должны осуществлять мониторинг прогресса в области обеспечения соблюдения минимальных уровней социальной защиты и достижения других целей национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения благодаря установленным на национальном уровне надлежащим механизмам, в том числе в рамках трехстороннего участия с привлечением представительных организаций работодателей и работников, а также консультаций с другими соответствующими и представительными организациями заинтересованных лиц.

20. Государства-члены должны регулярно проводить национальные консультации в целях оценки прогресса и обсуждения политических мер, направленных на обеспечение дальнейшего горизонтального и вертикального расширения социального обеспечения.

21. Во исполнение пункта 19 государства-члены должны осуществлять регулярный сбор, накопление, анализ и опубликование соответствующей совокупности данных, статистической информации и показателей по социальному обеспечению в разбивке, в частности, по гендерному признаку.

22. При разработке или пересмотре концепций, определений и методологии, используемых при опубликовании данных, статистической информации и показателей по социальному обеспечению, государства-члены должны принимать во внимание соответствующие рекомендации со стороны Международной организации труда, в частности, содержащиеся в резолюции о разработке статистических данных по социальному обеспечению, принятой девятой Международной конференцией статистиков труда.

23. Государства-члены должны устанавливать законодательные основы для обеспечения секретности и защиты личной информации, содержащейся в их базах данных по социальному обеспечению.

24. 1) Государства-члены поощряются к тому, чтобы обмениваться информацией, опытом и специальными знаниями по стратегиям, политике и практике в области социального обеспечения между собой и с Международным бюро труда.

2) При проведении в жизнь настоящей Рекомендации государства-члены могут обращаться за техническим содействием к Международной организации труда и другим компетентным международным организациям с учетом их мандатов.