

► Социальная защита для всех

Дата: XXXX 2020

► Нормы МОТ в области социального обеспечения: изучаем, ратифицируем, применяем

Нормы МОТ в области социального обеспечения: глобальный ориентир для систем социального обеспечения

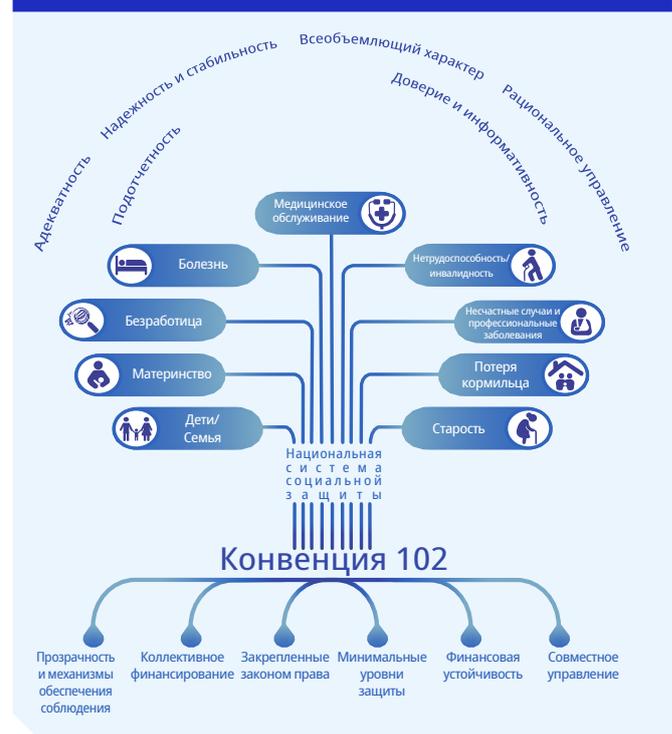
Разработанные МОТ нормы в области социального обеспечения представляют собой уникальный набор правовых инструментов, которые придают конкретный смысл праву человека на социальное обеспечение, закрепленному во [Всеобщей декларации прав человека](#) (1948 г.) и в [Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах](#) (1966 г.). Нормы МОТ обсуждаются и принимаются Международной конференцией труда (МКТ), которую нередко называют всемирным парламентом труда, где собираются представители правительств, работников и работодателей 187 государств-членов МОТ.

Нормы МОТ в области социального обеспечения, в частности принципиально важная [Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения \(№ 102\)](#), являются общепризнанным ключевым ориентиром при разработке прочных и устойчивых систем социальной защиты, основанных на соблюдении прав человека. Кроме того, они используются в качестве опорной точки правозащитными организациями при оценке реализации права на социальное обеспечение, а также – на региональном уровне – в качестве образца при разработке региональных нормативных документов о социальном обеспечении.

На сегодняшний день Конвенция № 102 является единственным международным договором, в котором присутствует системный взгляд на социальное обеспечение. Этот взгляд базируется на ряде основополагающих принципов, касающихся финансирования, управления и административной деятельности и включающих следующее:

- ответственность государства;
- права, закрепленные законом;
- минимальные уровни защиты как в накопительной, так и в ненакопительной системе;
- коллективное финансирование и финансовая устойчивость;
- совместное управление;
- прозрачность и механизмы обеспечения соблюдения норм.

► Рис. 1. Конвенция № 102: прочные основы для надежных и устойчивых систем социальной защиты



Конвенция № 102 дополнительно определяет минимальные уровни защиты, которые должны быть гарантированы в плане охвата населения, адекватности льгот и пособий, условий для получения прав на них и срока их действия по девяти социальным рискам, соответствующим тому, что иногда называют отраслями национальных систем социального обеспечения. Сюда относится медицинское обслуживание и обеспечение, предоставляемое в случае болезни, безработицы, старости, несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, выполнения семейных обязанностей, беременности и родов, инвалидности, смерти кормильца (см. рис. 1).

В совокупности эти принципы и минимальные количественные нормы, действующие при наступлении события по одному из вышеперечисленных рисков, помогают обеспечивать адекватную защиту и рациональное управление системами и программами социального обеспечения. Их соблюдение гарантирует надежность и устойчивость функционирования систем социальной защиты.

Важно отметить, что авторы Конвенции № 102, осознавая, что для обеспечения всеобщего характера защиты страны могут использовать разные стратегии, обычно путем подбора оптимального сочетания накопительных и ненакопительных систем, опирались на понятие гибкости и исходили из того, что какой-либо единой, подходящей для всех модели социального обеспечения не существует. Каждая страна независимо от имеющейся в ней системы социальной защиты может оценивать совместимость всех ее компонентов, ориентируясь на минимальные уровни и принципы, определенные в Конвенции № 102. Таким образом, ратификация и применение этой конвенции позволяют выстраивать устойчивые, постепенно расширяющиеся системы социальной защиты с учетом национальных условий.

Опираясь на Конвенцию № 102, МОТ в последствии приняла пять тематических конвенций, устанавливающих повышенные нормы защиты для большинства страховых случаев с учетом категорий подлежащих обеспечению лиц и уровней предоставляемой им защиты:

- ▶ [Конвенция 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма \(№ 121\)](#) и сопровождающая ее Рекомендация 1964 года (№ 121);
- ▶ [Конвенция 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца \(№ 128\)](#) и сопровождающая ее Рекомендация 1967 года (№ 131);
- ▶ [Конвенция 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни \(№ 130\)](#) и сопровождающая ее Рекомендация 1969 года (№ 134);
- ▶ Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (№ 168) и сопровождающая ее Рекомендация 1988 года (№ 176);
- ▶ [Конвенция 2000 года об охране материнства \(№ 183\)](#) и сопровождающая ее Рекомендация 2000 года (№ 191).

Кроме того, МОТ приняла нормы, специально посвященные таким аспектам, как равноправие граждан страны и иностранцев в области социального обеспечения и сохранение прав в этой области при международной миграции:

- ▶ [Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения \(№ 118\)](#);
- ▶ [Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения \(№157\)](#) и сопровождающая ее [Рекомендация 1982 года \(№167\)](#).

В 2012 году МОТ приняла еще один документ, ознаменовавший новую историческую веху в формировании международного правового поля социального обеспечения. Ввиду того, что более чем для половины населения мира никакие виды социального обеспечения все еще не были доступны, на свет появилась [Рекомен-](#)

[дация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты \(№ 202\)](#). Эта рекомендация, выполняя роль руководства, помогает МОТ и ее членам добиваться выполнения поставленной задачи – обеспечить всеобщий характер социальной защиты в первую очередь за счет установления, с учетом национальных условий, ее минимальных уровней в качестве составного элемента всеобъемлющих систем социального обеспечения. Данная задача была впоследствии включена в Цели в области устойчивого развития (ЦУР) – 2030.

Важное значение Рекомендации № 202 состоит в том, что она определяет концепцию и стратегию усилий по распространению мер социальной защиты на всех людей и служит государствам-членам МОТ ориентиром в разработке и реализации национальной политики и стратегий в области социального обеспечения. В этом смысле она вновь подтверждает центральную роль Конвенции № 102 как важнейшего акта МОТ, нацеленного на постепенное построение всеобщих и всеобъемлющих систем социальной защиты и обеспечение адекватных уровней такой защиты. В 2011 и 2012 годах Административный совет МОТ обращался к государствам-членам с призывом рассмотреть вопрос о ратификации этой конвенции, намереваясь добиться ее ратификации 60 странами к столетию Организации в 2019 году (ILO, 2011, 2012).

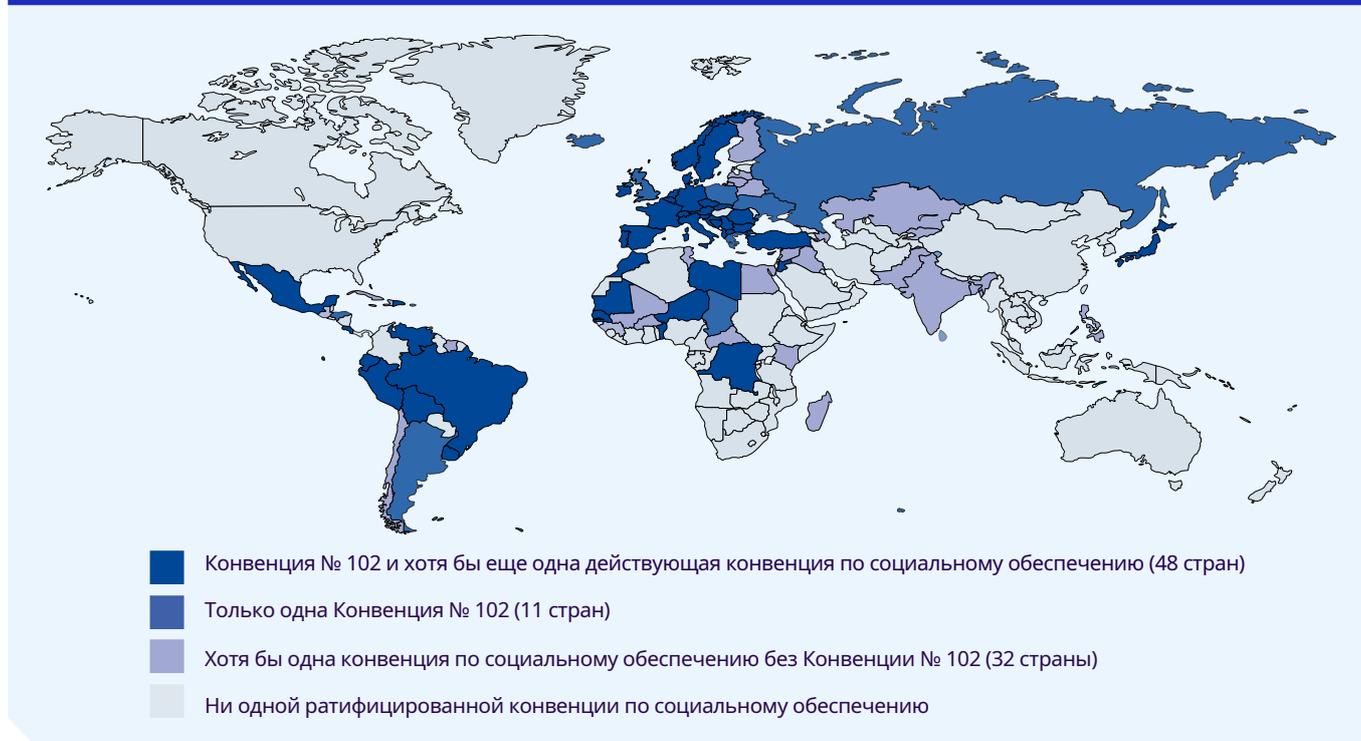
На настоящий момент Конвенцию № 102 ратифицировали 59 государств-членов, в частности Австрия, Албания, Аргентина, Барбадос, Бельгия, Бенин, Болгария, Многонациональное Государство Боливия, Босния и Герцеговина, Бразилия, Боливарианская Республика Венесуэла, Германия, Гондурас, Греция, Дания, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Израиль, Иордания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кабо Верде, Кипр, Коста-Рика, Ливия, Люксембург, Мавритания, Марокко, Мексика, Нигер, Нидерланды, Норвегия, Перу, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Северная Македония, Сенегал, Сент-Винсент и Гренадины, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Того, Турция, Украина, Уругвай, Франция, Хорватия, Чад, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эквадор, Япония (см. рис. 2).

В чем состоит уникальность норм МОТ в области социального обеспечения?

Нормы в области социального обеспечения, разрабатываемые МОТ со времени ее создания в 1919 году, представляют собой признаваемые и принимаемые на международном уровне нормативные документы для ее членов. Сюда относятся конвенции, протоколы к конвенциям, а также рекомендации.

В отличие от других международных договоров нормы МОТ принимаются на Международной конференции труда двумя третями голосов ее трехсторонних участников. Это гарантирует, что они являются прямым результатом процесса, основанного на широком участии заинтересованных сторон, и в полной мере отвечают разнообразным потребностям всех государств-членов и участников МОТ. После принятия эти нормы закрепляют всеобщий консенсус и становятся ориентиром и эталоном для стран, стремящихся к проведению реформ и совершенствованию своих систем социальной защиты.

► Рис. 3. Карта ратификации действующих конвенций МОТ по социальному обеспечению



Государства-члены, которые ратифицируют конвенции МОТ, принимают на себя предусмотренные в них правовые обязательства и обязанности, и должны регулярно демонстрировать их соблюдение как в законодательстве, так и на практике. Для того, чтобы следить за применением ратифицированных конвенций МОТ существует контрольный механизм, предусматривающий периодическую отчетность и специальные процедуры, включая подачу жалоб и представлений.

Рекомендации МОТ представляют собой не имеющие обязательной силы руководящие принципы, основанные на передовом опыте. Они не предполагают ратификации и служат важными руководствами, которые помогают трехсторонним участникам МОТ формировать свои стратегии социальной защиты и соответствующие нормативно-правовые базы, а также осуществлять разработку, внедрение и постепенное совершенствование систем социальной защиты.

Зачем странам нужно ратифицировать конвенции МОТ по социальному обеспечению?

Существует множество причин, по которым вопросу о ратификации конвенций МОТ по социальному обеспечению следует уделять внимание и придавать повышенное значение в любой национальной повестке дня:

Продвижение прав человека и достижение глобальных целей

Ратификация конвенций МОТ по социальному обеспечению демонстрирует стремление к реализации права человека на это обеспечение в соответствии с тем, что предусмотрено во Всеобщей декларации прав чело-

века 1948 года, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года и в других документах о правах человека. Таким образом, ратификация и применение конвенций МОТ по социальному обеспечению – это конкретный шаг к выполнению обязательств по международным договорам о правах человека (UN CESCR, 2008; UN OHCHR, 2012).

Ратификация и применение этих норм также способствуют выполнению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности задачи ЦУР 1.3, касающейся внедрения систем и мер социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, с целью обеспечить всеобщий характер социальной защиты. Их ратификация и применение имеют весьма важное значение для достижения и других ЦУР, относящихся к обеспечению здорового образа жизни и благополучия (в частности, путем всеобщего охвата населения услугами здравоохранения), к обеспечению гендерного равенства, достойной труда и к уменьшению неравенства.

Ратификация конвенций МОТ по социальному обеспечению, кроме того, выражает стремление соблюдать международно признанные минимальные нормы, гарантирующие единые «правила игры» для экономик и обществ в условиях усиливающейся глобализации. Приверженность этим нормам способствует инклюзивному росту и устойчивому развитию, а также инвестированию в человеческий капитал. Вдобавок к этому, выстраивая всеобъемлющие системы социальной защиты, страны укрепляют общественный договор и усиливают экономические и социальные стабилизирующие факторы, в том числе и периоды кризисов.

Установление международно признанных минимальных критериев

Нормы МОТ и Конвенция № 102 в частности определяют международно признанные минимальные требования, которые служат в качестве основы для создания всеобъемлющих систем социальной защиты. Конвенция № 102 устанавливает набор рисков, которые должны постепенно учитываться национальными системами социальной защиты, и детализирует минимальные требования в каждой области в том, что касается охвата, уровня пособий, условий приобретения права на них и других ключевых параметров. Краткая справка по минимальным требованиям в каждой области приведена в приложении к сборнику норм МОТ по социальному обеспечению (ILO, 2019a). В дополнение к этим минимальным количественным критериям конвенции определяют основные принципы, гарантирующие рациональное финансирование, успешное, основанное на широком участии заинтересованных сторон руководство и управление, что обеспечивает эффективность, результативность, справедливость и устойчивость систем социальной защиты.

План действий по укреплению национальных систем социальной защиты

Конвенции МОТ по социальному обеспечению служат своего рода руководством по последовательному развитию систем всеобщей социальной защиты на основе принципов общественной солидарности и коллективного финансирования. Определяя, нормы МОТ направляют усилия по созданию, поддержанию и реформированию этих систем. Таким образом, даже без ратификации данные нормы служат ориентирами, обеспечивающими построение эффективных, справедливых и устойчивых систем на основе четкого определения прав и обязанностей.

К числу таких минимальных критериев относятся, в частности, постепенное расширение охвата в целях обеспечения всеобщности социальной защиты, меры

по увеличению объема пособий и льгот, а также создание эффективных механизмов управления и финансирования, необходимых для построения устойчивых и справедливых систем социальной защиты.

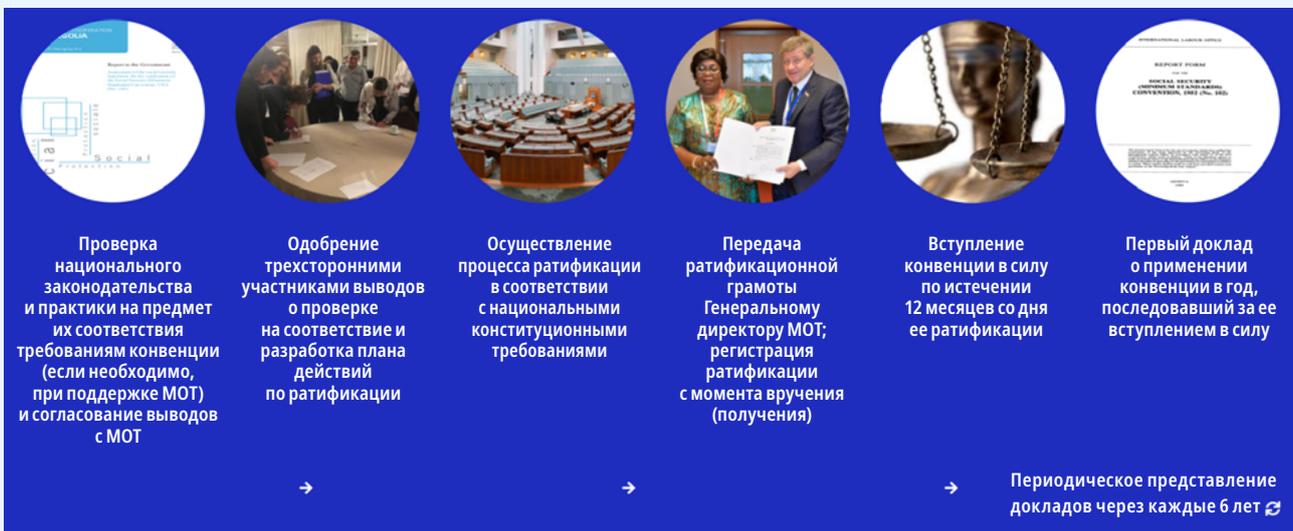
Ратификация Конвенции № 102 и других действующих конвенций по социальному обеспечению значительно ускоряет процесс совершенствования национальных систем социальной защиты, который регулируется международно признанными правовыми основами, одобренными правительствами, работниками и работодателями. Нормы МОТ по социальному обеспечению также, как правило, имеют особенно важное значение для стран, переживающих кризисы или процессы реформирования (ILO, 2017). Наконец, ратификация этих конвенций гарантирует возможность использования в приоритетном порядке технических знаний и опыта, накопленных МОТ в области их применения.

Гибкая основа для развития систем социальной защиты

Уникальность конвенций МОТ по социальному обеспечению состоит в том, что они обеспечивают гибкую основу для управления постепенным расширением систем социальной защиты всех видов. В то время как Конвенция № 102 устанавливает опорные критерии по различным параметрам накопительных и ненакопительных систем, позднейшие нормы, разработанные с учетом таких минимальных критериев, предусматривают более высокие уровни защиты.

Это позволяет постепенно достичь всеобщего охвата, допуская временные послабления для стран с недостаточно развитой экономикой и системой здравоохранения, или обеспечить постепенную ратификацию норм, посвященных разным рискам. Например, в случае с Конвенцией № 102 страна может осуществить ратификацию, признав по крайней мере три из девяти видов социального обеспечения, и при этом продолжить развивать свою систему социальной защиты, взяв на себя соответствующие обязательства в отношении остальных

► Рис. 3. Общие шаги при ратификации конвенции МОТ по социальному обеспечению



видов, а также в отношении установления более высоких стандартов по мере развития упомянутой системы.

Гарантия сохранения минимальных уровней защиты даже в кризисные периоды

Социальная защита способна смягчать последствия финансовых и экономических кризисов для работников и их семей. Ратифицируя соответствующие конвенции МОТ, страна обязуется через изменение нормативно-правовой базы внедрить у себя согласованные на международном уровне нормы социального обеспечения, а это подразумевает постоянное поддержание установленных минимальных стандартов. Таким образом, после ратификации конвенции способны действовать как мощные рычаги для сохранения гарантий и прав в области социального обеспечения на национальном уровне и, следовательно, для сохранения достойного уровня жизни и здоровья. Поэтому ратификация может приводить к эффекту «храповика» и тем самым предотвращать сползание ниже согласованных на международном уровне минимумов, смягчая долгосрочные социальные последствия кризисов.

Как происходит ратификации конвенций МОТ по социальному обеспечению?

Содействие ратификации и действенному применению актуальных конвенций – приоритетная задача МОТ и ее трехсторонних участников, и организация активно помогает последним ратифицировать конвенции по социальному обеспечению.

МОТ может оказывать специализированную техническую поддержку на всех этапах процесса ратификации с учетом национальных условий и конституционных основ каждой страны (см. рис. 3). Такая поддержка является частью комплексного содействия, оказываемого правительствам и социальным партнерам в практической разработке и применении соответствующих политических мер и нормативно-правовой базы как средства совершенствования и поддержания их систем социальной защиты. Это содействие включает в себя самые разнообразные виды экспертной технической помощи и деятельности по наращиванию потенциала и основывается на эффективном и инклюзивном социальном диалоге.

Техническая поддержка, оказываемая организацией, состоит главным образом в том, что национальным партнерам помогают оценивать системы социальной защиты на предмет их соответствия минимальным требованиям, установленным соответствующими нормами МОТ. После проведения такой оценки обычно происходит обсуждение сравнительных докладов на национальных трехсторонних семинарах с тем, чтобы определить очередные шаги на пути к возможной ра-

тификации или выявить препятствия для ратификации и найти способы их преодоления.

Вообще говоря, государства-члены МОТ, которые ратифицировали Конвенцию 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (№ 144), обязаны проводить трехсторонние консультации при рассмотрении вопроса о ратификации любой новой конвенции МОТ.

Кроме того, МОТ предоставляет странам, запустившим процесс ратификации, подлинные экземпляры соответствующих конвенций, которые обычно требуются в контексте национального парламентского делопроизводства. После завершения процесса ратификации на национальном уровне документы об этом должны быть вручены Генеральному директору МОТ, чтобы можно было осуществить регистрацию в установленном порядке и ввести конвенцию в действие по истечении 12 месяцев. В том случае, если речь идет о Конвенции № 102, в ратификационной грамоте, вручаемой Генеральному директору МОТ, должны быть указаны те три (как минимум) из девяти видов социального обеспечения, которые принимаются страной при ратификации. При этом подразумевается, что в будущем страна всегда может расширить их число.

Применение норм МОТ по социальному обеспечению

После ратификации конвенций МОТ по социальному обеспечению надзор за их применением в законодательстве и на практике осуществляется с помощью специального контрольного механизма¹. В том случае, если относительно применения конвенций возникают какие-либо вопросы, МОТ может предоставить своим трехсторонним участникам услуги правового и технического характера в целях преодоления проблем. Странам также может быть оказано содействие, чтобы помочь им в выполнении обязательств по отчетности о применении ратифицированных норм.

Помогая своим участникам с ратификацией конвенций и их последующим применением, МОТ накопила богатый опыт технического содействия по вопросам соблюдения международных норм по социальному обеспечению. Виды этого содействия могут быть самые разные – от создания и совершенствования отдельных программ до реформирования всей системы социальной защиты в целом. Сюда относятся консультирование по политическим, правовым и финансовым вопросам, актуарные оценки и исследования, содействие в разработке законодательства, консультирование по вопросам управления программами социального обеспечения и их организационными структурами, а также по вопросам контроля за эффективностью программ и систем социальной защиты.

1 См. дополнительную информацию в информационной системе МОТ по вопросам международных трудовых норм ([www.https://www.ilo.org/dyn/normlex/](https://www.ilo.org/dyn/normlex/)).

Справочная информация

- ILO (International Labour Office). 2001. *Social security: Issues, challenges and prospects*, Report VI, International Labour Conference, 89th Session, Geneva, 2001 (Geneva). <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/pr-16.pdf>
- 2011a. *Follow-up to the discussion on social security at the 100th Session of the International Labour Conference (2011): Plan of action*, Governing Body, 312th Session, Geneva, November 2011, GB.312/POL/2.
 - 2011b. *Social Security and the rule of law: General Survey concerning social security instruments in the light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 100th Session, Geneva, 2011 (Geneva).
 - 2012. *Matters arising out of the work of the 101st Session (2012) of the International Labour Conference: Follow-up to the adoption of the resolution concerning efforts to make social protection floors a national reality worldwide*, Governing Body, 316th Session, Geneva, November 2012, GB.316/INS/5/1(&Corr.).
 - 2017. *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva).
 - 2019a. *Building social protection systems: International standards and human rights instruments* (Geneva), 2nd Edition.
 - 2019b. *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, centenary ed. (Geneva).
 - 2019c. *Rules of the Game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization*, centenary ed. (Geneva).
 - 2019d. *European volume General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*, Report III (Part B), International Labour Conference, 108th Session, Geneva, 2019 (Geneva).
- OHCHR (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights). 2012. *Guiding principles on extreme poverty and human rights, submitted by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights* (Geneva).
- UN CESCR (United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 2008. *General Comment No. 19: The right to social security*, (Geneva).

► Посетите страницу в сети Интернет “Toolkit on ILO Social Security Standards – learn, ratify and apply” («Руководство по нормам МОТ в области социального обеспечения – изучаем, ратифицируем, применяем» – на англ. яз.)

Данное руководство разработано в целях информирования о существующих нормах МОТ в области социального обеспечения и продвижения их ратификации. Объединяя в себе необходимую информацию и ресурсы, посвященные упомянутым нормам, руководство способствует повышению эффективности их применения в условиях различных стран. Материалы руководства содержат весьма практичные и полезные сведения о процедуре ратификации, образцы документов о ратификации, а также интерактивную информацию об основных положениях данных норм.

Посетите вебсайт:
<http://ratification.social-protection.org>



- Настоящий обзор подготовили Крум Марков (Kroum Markov) и Майя Штерн Плаза (Maya Stern Plaza) при участии Кристины Берендт (Christina Behrendt).

Для дополнительной информации обращайтесь по электронной почте: Kroum Markov (Крум Марков): markov@ilo.org и Maya Stern Plaza (Майя Штерн Плаза): stern-plaza@ilo.org

Международное бюро труда, Женева, Швейцария

International Labour Office, 4, route des Morillons, 1211 Genève 22, Switzerland

Посетите наш вебсайт: www.social-protection.org