

Аналитическая записка по вопросу международных стандартов в сфере предоставления пособия по безработице, применяемых к Республике Беларусь как государству-участнику Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Контекст и цель записки

Данный материал представляет собой краткий анализ международных обязательств Республики Беларусь в области предоставления пособий по безработице, являющейся частью права на социальное обеспечение¹, гарантированное положением статьи 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Целью данного документа является привлечение внимания к международным стандартам со стороны государственных органов и экспертного сообщества, принимающих участие в процессе внесения изменений в законодательство Республики Беларусь по вопросу повышения размера пособия по безработице отдельным категориям безработных², а также в процессе изменения механизма материальной поддержки безработных и развитию системы страхования от безработицы³.

Аналитическая записка не ставит своей целью оценку существующего законодательства с точки зрения его соответствия применимым нормам международного права или сравнительное рассмотрение системы пособий по безработице в Республике Беларусь и в других странах⁴, но стремится очертить общие принципы, следование которым позволит заинтересованным государственным органам реформировать систему в соответствии международными стандартами, направленными на расширение и усиление социальной поддержки наиболее уязвимых социальных групп. Такой подход обусловлен природой обязательств, налагаемых Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, государством-участником которого является Республика Беларусь.

Общие стандарты оценки

Очевидно, что в силу существующих между государствами-участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (далее - КЭСКП), Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», п. 2, 16

² pravo.by: «В Беларуси будет повышено пособие по безработице отдельным категориям безработных», <http://pravo.by/main.aspx?guid=217863>

³ pravo.by: «В Беларуси проводится научно-исследовательская работа по внедрению страхования от безработицы», <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=217903>

⁴ Как следует из выводов, сделанных в отчёте “*World Social Protection Report 2014/15*”, подготовленным Международной Организацией Труда, гарантии в области обеспечения пособия по безработице в Республике Беларусь по некоторым показателям выше, чем в большинстве стран мира: 72% работников в мире не имеют законодательной гарантии в получении пособия по безработице и лишь 12% безработных действительно получают такие пособия, - см. стр. 31-36 и другие релевантные глобальные показатели на стр. 29-45, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

различий, не представляется возможным утверждать о существовании единой модели социального обеспечения, предписанной международным правом или подходящей каждому государству. Это, однако, не отменяет возможности определения базовых стандартов, необходимых для любой системы социальной защиты в целом и обеспечения права на пособие по безработице в частности. Помимо своей универсальности, такие стандарты могут служить в качестве эффективного инструмента для оценки и мониторинга обеспечения права на социальное обеспечение.

Таковыми стандартами являются наличие системы, ее адекватность и доступность (англ. - *availability, adequacy, and accessibility*); каждый из них применяется как к оценке обеспечения права на социальное обеспечение в общем, так и системе обеспечения пособия по безработице в частности⁵. Содержание каждого из указанных стандартов рассматривается ниже.

Наличие

Существование системы социального обеспечения, независимо от того частная она или государственная⁶, является базовой гарантией эффективного осуществления права на социальное обеспечение, которое включает в себя, кроме прочего⁷, гарантию на выплату пособий в случае потери или отсутствия заработка, связанного с неспособностью получить или сохранить соответствующую работу. Такая система должна быть закреплена на законодательном уровне и обладать определённой финансовой устойчивостью, чтобы гарантировать реализацию права на социальное обеспечение нынешним и будущим поколениям⁸, а также покрывать собой всех проживающих на территории государства лиц⁹.

Адекватность

Стандарт в области адекватности предоставляемых пособий оценивается исходя из основной цели такой помощи - поддержание нормального жизненного уровня получателя и защита от нищеты. Так, адекватность

⁵ КЭСКИП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», пп. 9-28; применимость данных стандартов к другим категориям гарантированных Пактом прав см.: КЭСКИП, Замечание общего порядка №4 (1991) «Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта)», п. 8; КЭСКИП, Замечание общего порядка №13 (1999) «Право на образование (статья 13 Пакта)», п. 6; КЭСКИП, Замечание общего порядка №12 (1999) «Право на достаточное питание (статья 11)», пп. 7-8, 11-13; КЭСКИП, Замечание общего порядка №14 (2000) «Право на наивысший достижимый уровень здоровья», п. 12

⁶ КЭСКИП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», п. 5

⁷ Иные аспекты, которые должны покрываться системой социального обеспечения включают в себя охрану здоровья, пособия по болезни и инвалидности, пособия для пожилых людей, покрытие расходов в случаях получения производственных травм, помощь семье и детям, матерям, а также лицам, пережившим кормильца и сиротам. см.: КЭСКИП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», пп. 12-21

⁸ КЭСКИП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», п. 11; КЭСКИП, «Руководящие принципы подготовки документов по конкретным договорам, подлежащих представлению государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах», E/C.12/2008/2 (далее – «Руководящие принципы»), п. 11, 27

⁹ КЭСКИП, Руководящие принципы, п. 27; см. например: КЭСКИП, Заключительные замечания: Исландия, E/C.12/1993/15, п. 5; КЭСКИП, Заключительные замечания: Норвегия, E/C.12/1995/18, п. 214; КЭСКИП, Заключительные замечания: Израиль, E/C.12/1/add.27, п. 4

рассматривается в рамках размера и продолжительности пособий с тем, чтобы получатель “мог осуществить свое право на защиту и поддержку семьи, на достаточный жизненный уровень и доступ к медицинским услугам”¹⁰.

Более конкретными показателями адекватности служат следующие 3 метода оценки:

1. Сравнение размера выплачиваемых пособий с показателями минимальной заработной платы¹¹ и прожиточным минимумом¹²; установление возможности приобретения базовой корзины товаров и услуг¹³. Так, в ситуациях невозможности поддержания достаточного уровня жизни за счёт полученной помощи, адекватность размера таких пособий может быть подвергнута обоснованным сомнениям.
2. Сравнение размера выплачиваемых пособий с реальной стоимостью жизни. В частности, учитывается размер пособий по отношению к индексу заработной платы¹⁴, изменение размера пособий в сравнении с уровнем инфляции¹⁵ и их индексация к стоимости жизни¹⁶.
3. Оценка продолжительности выплаты пособия. В отношении данного критерия установление определённых временных рамок представляется достаточно сложным. Тем не менее, очевидно, что пособия, предоставляющиеся на неоправданно короткие периоды времени, не будут отвечать стандарту адекватности¹⁷.

Необходимо отметить, что указанные показатели учитываются в тесной связи друг с другом и конечная оценка во многом зависит от возможности достижения изначальной цели предоставления социального обеспечения - поддержание достаточного жизненного уровня. Так, например, пособие по безработице в размере 50% от предыдущей заработной платы может, в ряде случаев, не достигать такого стандарта для некоторых категорий работников и их семей¹⁸. В это же время пособия достигающие 50% от уровня прожиточного минимума могут рассматриваться как не позволяющие поддерживать

10 КЭСКИ, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», п. 22; КЭСКИ, Заключительные замечания: Ирландия, E/C.12/1/add.35, п. 13; КЭСКИ, Заключительные замечания: Нидерландские Антильские острова, E/C.12/NLD/CO/3/add.1, п. 16; Заключительные замечания: Литва, E/C.12/1/add.96, п. 39

11 КЭСКИ, Краткий отчёт о 4-ом заседании: Исландия, E/C.12/1999/SR.4, п. 52, 60

12 см. например: КЭСКИ, Заключительные замечания: Азербайджан, E/C.12/1/add.104, п. 48; КЭСКИ, Заключительные замечания: Камерун, E/C.12/1/add 40, п. 21; КЭСКИ, Заключительные замечания: Грузия, E/C.12/1/add.83, п. 17

13 КЭСКИ, Заключительные замечания: Сальвадор, E/C.12/SLV/CO/2, п. 16

14 КЭСКИ, Краткий отчёт о 10-ом заседании: Зимбабве, E/C.12/1997/SR.10, п. 11; КЭСКИ, Краткий отчёт о 4-ом заседании: Исландия, E/C.12/1999/SR.4, п. 60

15 КЭСКИ, Краткий отчёт о 15-ом заседании: Швеция, E/C.12/1995/SR.15/add 1, п. 17

16 Рекомендация в области индексации пенсий к стоимости жизни была сделана Комитетом Республике Беларусь в 2013 году, см. КЭСКИ, Заключительные замечания: Беларусь, E/C.12/BLR/CO/4-6, п. 18(b); также см. например КЭСКИ, Заключительные замечания: Латвия, E/C.12/LVA/CO/1, п. 45; КЭСКИ, Руководящие принципы, п. 27

17 см. например КЭСКИ, Заключительные замечания: Латвия, E/C.12/LVA/CO/1, п. 45; КЭСКИ, Краткий отчёт о 41-ом заседании: Маврикий, E/C.12/1995/SR.41, п. 41; КЭСКИ, Краткий отчёт о 8-ом заседании: Португалия, E/C.12/1995/SR.8, п. 35

18 КЭСКИ, Заключительные замечания: Эстония, E/C.12/1/Add.85, п. 17

достаточный жизненный уровень во всех случаях¹⁹ и, таким образом, будут являться неадекватными по своей природе.

Доступность

Стандарт в области доступности социального обеспечения включает в себя несколько категорий оценки²⁰, наиболее важными и релевантными из которых для данной записки являются критерий доступности по кругу лиц, охватываемых программой защиты и доступность в контексте условий, предъявляемых для получения пособия.

Доступность по кругу лиц, охватываемых программой защиты

По общему правилу, соблюдение права на социальное обеспечение не зависит от гражданства затрагиваемого лица²¹. Так, лица не являющиеся гражданами государства их пребывания, беженцы, лица без гражданства и просители убежища должны иметь доступ к программам социального обеспечения, если такие программы не требуют предварительных взносов²². Такой же стандарт применяется и в отношении доступа к пособию по безработице: работники-мигранты²³ и не-граждане²⁴, наравне с самозанятыми работниками и работниками неформального сектора²⁵ должны иметь к ним доступ.

Доступность в силу условий, предъявляемых для получения пособия.

Установление законодательных ограничений на получение пособий является допустимым в случаях, когда такие условия являются разумными, соразмерными и транспарентными²⁶. В частности, дискреционное регулирование процесса предоставления пособий и отсутствие чётких условий их получения может противоречить данному стандарту²⁷. Как правило, пособия по безработице должны быть доступны для всех работников, независимо от их рабочего стажа или периода времени, в течении которого они имели

19 КЭСКП, Заключительные замечания: Украина, E/C.12/UKR/CO/5, п. 18, 41

20 Включают в себя сферу охвата по кругу лиц; доступность условий, дающих право на получение помощи; стоимостная доступность; информационная и управленческая доступность; физическая доступность. см. КЭСКП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», пп. 23-27

21 КЭСКП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», п. 31

22 КЭСКП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», пп. 36-38

23 КЭСКП, Заключительные замечания: Коста Рика, E/C.12/CRI/CO/4, п. 21, 42; КЭСКП, Заключительные замечания: Маврикий, E/C.12/1995/14, п. 11

24 КЭСКП, Заключительные замечания: Маврикий, E/C.12/MUS/CO/4, п. 20; КЭСКП, Заключительные замечания: Иордания, E/C.12/1/Add.46, п. 19; КЭСКП, Заключительные замечания: Сан Марино, E/C.12/SMR/CO/4, п. 13

25 КЭСКП, Заключительные замечания: Казахстан, E/C.12/KAZ/CO/1, п. 23

26 КЭСКП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», п. 28; также см. например КЭСКП, Заключительные замечания: Македония, E/C.12/MKD/CO/1, п. 38; КЭСКП, Заключительные замечания: Литва, E/C.12/1/Add.96, п. 39

27 КЭСКП, Заключительные замечания: Суринам, E/C.12/1995/6, п. 12, 19

предыдущее место работы²⁸. Обязательность посещения специальных обучающих мероприятий или выполнения каких-либо работ получателями пособий не противоречит рассматриваемому стандарту; однако, в случае имплементации государством программ подобного характера, особое внимание должно быть уделено соблюдению базовых трудовых прав и стандартов²⁹. Помимо этого, такие программы, будучи прямо санкционированными государством, должны соответствовать стандарту недопущения обращения, унижающего достоинство³⁰ и осуществляться на недискриминационной основе³¹. С целью недопущения злоупотреблений со стороны государственных органов, организовывающих и контролирующих такие работы, информация о предъявляемых требованиях и содержании выполняемой работы должна быть надлежащим образом закреплена и доступна наравне с иной информацией о существующих возможностях получения социальной помощи³². Цели программ, требующих выполнения общественных работ получателями пособий по безработице, должны быть направлены на обеспечение устойчивой занятости, создание новых рабочих мест и помощь безработным в присоединении или возвращении к труду³³.

Заключение

Очевидно, что максимально возможное соблюдение указанных международных стандартов в сфере предоставления пособий по безработице требует не только законодательных и административных изменений, но и значительных финансовых ресурсов. В силу этого применимые нормы международного права допускают постепенно полную реализацию гарантированных прав в максимальных пределах имеющихся ресурсов.

Концепция постепенно полной реализации не только наделяет государства определённой гибкостью для предпринимаемых мер, но и устанавливает конкретное обязательство по принятию шагов для максимальной реализации гарантированных прав³⁴. Кроме этого, возможность постепенной реализации не следует рассматривать как причину для необоснованного откладывания момента начала принятия соответствующих мер на неопределённый период времени. Напротив, такие меры должны приниматься как можно скорее и с использованием существующих ресурсов, не дожидаясь их увеличения. Независимо от имеющихся ресурсов, государство также обязано разрабатывать стратегии и программы, направленные на расширение предоставляемой защиты с целью достижения их полной

28 КЭСКИ, Заключительные замечания: Ангола, E/C.12/DZA/CO/4, п. 12

29 КЭСКИ, Заключительные замечания: Канада, E/C.12/1/add.31, п. 30-31, 55

30 Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 7

31 КЭСКИ, Заключительные замечания: Канада, E/C.12/1/add.31, п. 30; КЭСКИ, КЭСКИ, Краткий отчёт о 47-ом заседании, E/C.12/1998/SR.47, п. 81

32 КЭСКИ, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», п. 26

33 КЭСКИ, Заключительные замечания: Великобритания, E/C.12/1/Add.19, п. 4(a); КЭСКИ, Заключительные замечания: Финляндия, E/C.12/1/Add.8, п. 5

34 КЭСКИ, Замечание общего порядка №3 (1990) «Природа обязательств государств-участников», п. 9

реализации, а также контролировать степень их осуществления или неосуществления³⁵. Таким образом, подход государства ко всем экономическим, социальным и культурным правам должен быть ориентирован на достижение максимального осуществления гарантированных прав и усиление предоставляемой защиты. Меры, принимаемые государством для достижения этой цели, должны предприниматься на постоянной основе, быть преднамеренными, конкретными и нацеленными на полное осуществление прав, закреплённых Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах³⁶.

Представляется, что реализация рассмотренных стандартов способна сыграть позитивную роль в укреплении существующей в Республике Беларусь системы социальной защиты людей, оставшихся в нестабильной ситуации в силу отсутствия места работы и достойного заработка.

³⁵ КЭСКП, Замечание общего порядка №3 (1990) «Природа обязательств государств-участников», п. 11

³⁶ См. например, КЭСКП, Замечание общего порядка №13 (1999) «Право на образование», п.43; КЭСКП, Замечание общего порядка №14 (2000) «Право на наивысший достижимый уровень здоровья», п. 30