

Меры, принятые в сфере содействия занятости населения в Республике Беларусь, и их соответствие нормам Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

Целью данного документа является анализ изменений, внесенных в Закон Республики Беларусь «О занятости населения», и существующей системы расчёта пособий по безработице на их соответствие стандартам, устанавливаемым Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

Введение

Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948, провозглашает все права, как гражданские и политические, так и экономические, социальные и культурные, в качестве “задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства”¹. Положения Декларации, не имевшей обязательного характера, были развиты в двух международных договорах, принятых в 1966 году: Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСК).

Республика Беларусь ратифицировала МПЭСК в 1973 году² и с момента вступления Пакта в силу в 1976 обязана “в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер”³.

Природа налагаемых Пактом обязательств допускает *постепенно полное* осуществление гарантированных им прав: как разъяснено Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам, такая концепция «представляет собой признание того факта, что полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, как правило, не может быть достигнуто за короткий промежуток времени»⁴. Пакт, таким образом, адекватно оценивает трудности, с которыми могут столкнуться государства при обеспечении экономических, социальных и культурных прав, но не допускает необоснованного откладывания момента начала принятия соответствующих мер на

¹ Всеобщая декларация прав человека, Преамбула.

² Указ Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 05.10.1973 "О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах"

³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (далее – МПЭСК), ст.2(1).

⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (далее – КЭСКП), Замечание общего порядка

неопределённый период времени⁵. Напротив, государства обязаны *начать* принимать меры как можно скорее, не дожидаясь увеличения их ресурсов, а используя имеющиеся⁶. Обязательство постепенно полного осуществления прав также подразумевает нежелательность каких-либо умышленно регрессивных мер которые, при их принятии, требуют тщательного рассмотрения и нуждаются в исчерпывающем обосновании с учетом всех предусмотренных Пактом прав и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов⁷. Под регрессивными мерами понимаются шаги, прямо или косвенно ухудшающие осуществление прав, гарантированных Пактом.

Право на социальное обеспечение

Право на получение пособия по безработице является частью права на социальное обеспечение, гарантируемое нормой статьи 9 МПЭСК⁸.

Эффективное осуществление права на получение пособия по безработице невозможно без учёта и соблюдения стандартов *адекватности* и *доступности* получаемой помощи⁹. Пособие по безработице может считаться адекватным в случаях, когда оно удовлетворяет основной цели оказания такой помощи — поддержание нормального жизненного уровня получателей и защита их от нищеты¹⁰. Критерий доступности пособий по безработице оценивается исходя из разумности, соразмерности и транспарентности устанавливаемых законодательных ограничений¹¹, связанных с доступом к такой помощи.

5 "Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах", п. 21

6 Там же, п.21, 23

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

8 КЭСКП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», пп. 2, 16

9 Стандарты наличия системы социального помощи, её адекватность и доступность (англ. - *availability, adequacy, and accessibility*) применяются как к оценке обеспечения права на социальное обеспечение в общем, так и системе обеспечения пособия по безработице в частности, см. КЭСКП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», пп. 9-28; применимость данных стандартов к другим категориям гарантированных Пактом прав см.: КЭСКП, Замечание общего порядка №4 (1991) «Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта)», п. 8; КЭСКП, Замечание общего порядка №13 (1999) «Право на образование (статья 13 Пакта)», п. 6; КЭСКП, Замечание общего порядка №12 (1999) «Право на достаточное питание (статья 11)», пп. 7-8, 11-13; КЭСКП, Замечание общего порядка №14 (2000) «Право на наивысший достижимый уровень здоровья», п. 12

10 КЭСКП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», п. 22; также см, напр., КЭСКП, Заключительные замечания: Ирландия, E/C.12/1/add.35, п. 13; КЭСКП, 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 КЭСКП, Замечание общего порядка №19 (2007) «Право на социальное обеспечение (статья 9)», пп.9, 28; также см. напр., КЭСКП, Заключительные замечания: Македония, E/C.12/MKD/CO/1, п. 38; КЭСКП, Заключительные замечания: Литва, E/C.12/1/Add.96, п. 39

По результатам рассмотрения периодических докладов Республики Беларусь об осуществлении МПЭСК, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал «активизировать усилия по укреплению и усилению материального и личного охвата системы социального обеспечения»¹², т.е. повысить адекватность размера выделяемой помощи и расширить круг лиц, имеющей к ней доступ.

Схожие рекомендации были приняты Республикой Беларусь в рамках процедуры Универсального периодического обзора: совершенствовать систему социальной защиты, продолжать работу по обеспечению экономических и социальных прав в интересах всего населения, продолжать осуществлять программы, направленные на повышение благосостояния населения¹³.

Ряд задач поставленных для достижения Целей Устойчивого Развития также основываются на необходимости обеспечения мер социальной защиты, охватывающих и доступных для всех затрагиваемых лиц¹⁴.

Получение и сохранение статуса безработного

24 октября 2016 года вступила в силу новая редакция Закона «О занятости населения»¹⁵, в соответствии с которой, кроме прочего, были введены ограничения в получении и сохранении статуса безработного.

Так, вступившие в силу изменения сократили срок неявки безработного в органы по труду, занятости и социальной защите без уважительных причин с 3 до 2 месяцев¹⁶. В таком случае лицо снимается с учёта безработных и может снова зарегистрироваться только через 12 месяцев¹⁷. Такое же временное ограничение по повторной регистрации было введено в отношении лиц, ранее направленных органами по труду, занятости и социальной защите на обучение и отчисленных за неуспеваемость, непрохождение итоговой аттестации без уважительных причин, длительное отсутствие без уважительных причин или систематическое неисполнение обязанностей обучающегося¹⁸.

Новая редакция закона также ввела новое основание снятия безработных с учёта – неявка на переговоры с нанимателем в течение двух рабочих дней со дня выдачи органами по труду, занятости и социальной защите соответствующего

12 КЭСКОП, Заключительные замечания: Республика Беларусь, E/C.12/BLR/CO/4-6, п. 18

13 См. «Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору», Беларусь, A/HRC/30/3, пп. 127.87 – 127.94; Визуализация рекомендаций правительству Республики Беларусь данных государствами-членами Совета ООН по правам человека в рамках второго цикла УПО - <http://upr.belhelcom.org>, категория «социальная защита населения».

14 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», Генеральная Ассамблея ООН, A/RES/70/1: Цель 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах, задача 1.3. Также см. напр., Цель 10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними, задача 10.2, 10.4

15 Закон Республики Беларусь от 15.06.2006 N 125-3 (ред. от 18.07.2016, с изм. от 18.10.2016) "О занятости населения Республики Беларусь" (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2017)

16 Там же, абз. 5 ч. 1 ст. 25

17 Там же, ч. 4 ст. 3

18 Там же, ч. 5 ст. 3

направления¹⁹; ранее неявка в течение трех дней являлась основанием для сокращения выплачиваемого пособия по безработице на 25 процентов в течение одного месяца²⁰.

Внесенные изменения также сократили максимальный срок, на протяжении которого лицо может быть зарегистрировано в качестве безработного с 36 до 18 календарных месяцев²¹.

Принятые ограничительные меры значительно сузили *доступность* государственной помощи безработным: так, причиной внесения изменений называлось стимулирование безработных к более активному поиску работы через усиление их ответственности и необходимость борьбы с «профессиональными безработными»²². Возможность удовлетворения данных целей рассматриваемыми мерами вызывает сомнения в силу того, что они не расширяют возможности безработных, но лишь усиливают их ответственность, в то время как объём помощи, которая должна оказываться органами по труду, занятости и социальной защите не подверглась существенным изменениям. С учётом неадекватного размера выплачиваемых пособий по безработице, наличие большого количества «профессионально безработных» также вызывает сомнения. Установление требований, применяемых к безработным лицам в части самостоятельного поиска работы, явки в органы по труду, занятости и социальной защите, посещения учебных учреждений и сдачи итоговых аттестаций является корректным инструментом помощи в их присоединении или возвращении к труду²³. Однако установление ответственности в виде лишения статуса безработного и установления длительного временного барьера для повторной регистрации не может являться соразмерным в силу того, что затрагиваемое лицо подвергается реальному риску оказаться за чертой бедности в случае невозможности быстро устроиться на новое место работы.

Пособия по безработице

Порядок расчёта размера пособий по безработице не был затронут внесенными в Закон изменениями: выплачиваемая сумма зависит от ряда факторов, но не превышает двух базовых величин в месяц²⁴. Действующая базовая

19 Там же, абз. 4 ч. 2 ст. 25

20 Закон Республики Беларусь от 15.06.2006 N 125-3 (ред. от 04.06.2015, с изм. от 30.12.2015) "О занятости населения Республики Беларусь", абз. 1 ч. 7 ст. 25

21 Закон Республики Беларусь от 15.06.2006 N 125-3 (ред. от 18.07.2016, с изм. от 18.10.2016) "О занятости населения Республики Беларусь" (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2017), абз. 11 ч. 1 ст. 25

22 Андрей Лобович, Новации закона о занятости: дополнительные стимулы и усиление ответственности, <http://www.belta.by/interview/view/novatsii-zakona-o-zanjatosti-dopolnitelnye-stimuly-i-usilenie-otvetstvennosti-5004>

23 О допустимости ограничений и требований как таковых см., по аналогии, КЭСКП, Заключительные замечания: Канада, E/1999/22, п. 405, 430

24 Закон Республики Беларусь от 15.06.2006 N 125-3 (ред. от 18.07.2016, с изм. от 18.10.2016) "О занятости населения Республики Беларусь" (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2017), ч. 3 ст. 24

величина составляет BYN 23²⁵. Средний размер пособия по республике за январь 2017 составил BYN 24, что составило 13.7% от бюджета прожиточного минимума на этот месяц²⁶. На конец 2015 года, только 44.5% от всех зарегистрированных безработных получали пособие²⁷.

Планы по изменению порядка расчёта размера выплачиваемых пособий и введении системы страхования от безработицы содержатся в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016 - 2020 годы²⁸, принятой в декабре 2016 года. Программа закрепляет планы по совершенствованию «механизма материальной поддержки безработных путем привязки размера пособия по безработице к бюджету прожиточного минимума», а также о принятии дополнительных мер по обеспечению социальной поддержки граждан, уволенных в результате оптимизации численности, ликвидации организаций и по иным уважительным причинам²⁹. Однако комплекс мер по реализации программы, принятый в январе 2017³⁰, и Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения на 2016 - 2020 годы³¹, принятая в начале 2016 года, говорят о совершенствовании механизма материальной *дифференцированной* поддержки безработных³². Именно механизм *дифференцированной* поддержки безработных был озвучен Министерством труда и социальной защиты в ноябре 2016 года: в соответствии с планом, повышение размера пособий до размера бюджета прожиточного минимума коснётся только лиц, потерявших рабочие места по причине сокращения штата или ликвидации предприятий, а повышение до 50% бюджета прожиточного минимума коснётся уволенных по уважительным причинам и в связи с истечением срока контракта³³.

Так, сегодняшний день размер пособия по безработице планируется поднять до уровня бюджета прожиточного минимума только для одной категории

25 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28.11.2016 N 974 "Об установлении размера базовой величины"

26 Национальный банк Республики Беларусь, «Основные Тенденции в Экономике и Денежно-Кредитной Сфере Республики Беларусь», Аналитическое обозрение, Январь 2017 г., стр. 16

27 «Труд и занятость в Республике Беларусь», Статистический сборник, 2016, стр. 202

28 Указ Президента Республики Беларусь от 15.12.2016 N 466 "Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016 - 2020 годы"

29 Указ Президента Республики Беларусь от 15.12.2016 N 466 "Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016 - 2020 годы", ч. 2,3, п. 8.4.

30 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12.01.2017 N 18 "Об утверждении комплекса мер по реализации Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016 - 2020 годы"

31 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.01.2016 N 73 (ред. от 26.12.2016) "Об утверждении Государственной программы о социальной защите и содействии занятости населения на 2016 - 2020 годы"

32 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12.01.2017 N 18 "Об утверждении комплекса мер по реализации Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016 - 2020 годы", ч. «Меры по реализации Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016 - 2020 годы, выполненные в 2016 году», п. 33; Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.01.2016 N 73 (ред. от 26.12.2016) "Об утверждении Государственной программы о социальной защите и содействии занятости населения на 2016 - 2020 годы", п. 41

безработных. При этом категория безработных, получивших такой статус по причине сокращения штата или ликвидации предприятий является самой малочисленной³⁴ из всех, учитываемых статистикой: с 2010 по 2015 года они составляли не более 4% от всех зарегистрированных безработных³⁵. Количество лиц, уволенных по уважительным причинам, чьи пособия планируется увеличить только до 50% бюджета прожиточного минимума, значительно больше первой категории: за такой же период времени их количество не снижалось ниже 27% от всех зарегистрированных безработных³⁶. Лица, уволенные по причине истечения срока контракта, чьи пособия также планируется поднять по 50% БМП, не учитываются в качестве отдельной группы, а вместе с другими категориями безработных³⁷.

Действующая система расчёта размера пособий по безработице не соответствует стандарту *адекватности*: при сравнении размера выплачиваемых пособий с прожиточным минимумом³⁸ очевидно, что система расчёта даже на декларативном уровне не направлена на адекватную поддержку безработных — максимально возможный размер выплачиваемого пособия не достигает 25% от бюджета прожиточного минимума.

Планируемое повышение размера пособий до размера БМП является позитивной мерой, однако оно затронет самую малочисленную категорию лиц, находящихся в статусе безработных. Остальные безработные будут фактически дискриминированы в размере получаемой помощи, недостаточной для их эффективной защиты от бедности и поддержания ими нормального жизненного уровня.

Выводы

Существующие подходы по содействию занятости населения не отвечают ряду критериев, налагаемых Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах в части обеспечения права на социальное обеспечение. Результатом политики становится дальнейшая маргинализация безработных, чьё финансовое положение зачастую близко к состоянию бедности. Фокус политики на усилении ответственности безработных лиц, которые часто

33 «Пособие по безработице планируется повысить для двух категорий граждан – Минтруда» <http://www.belta.by/society/view/posobie-po-bezrabotitse-planiruetsja-povysit-dlja-dvuh-kategorij-grazhdan-mintruda-217845-2016/>

34 За исключением 2013 и 2014 годов, когда наиболее малочисленной группой являлись выпускники учреждений образования, см. «Труд и занятость в Республике Беларусь», Статистический сборник, 2012, стр. 211-212; «Труд и занятость в Республике Беларусь», Статистический сборник, 2014, стр. 254-255; «Труд и занятость в Республике Беларусь», Статистический сборник, 2016, стр. 221-222.

35 «Труд и занятость в Республике Беларусь», Статистический сборник, 2016, стр. 221-222.

36 «Труд и занятость в Республике Беларусь», Статистический сборник, 2016, стр. 221-222.

37 см. «Труд и занятость в Республике Беларусь», Статистический сборник, 2012, стр. 211-212; «Труд и занятость в Республике Беларусь», Статистический сборник, 2014, стр. 254-255; «Труд и занятость в Республике Беларусь», Статистический сборник, 2016, стр. 221-222.

38 см. напр., КЭСКОП, Заключительные замечания: Грузия, Е/С.12/1/add.83, п. 17; Заключительные замечания: Украина, Е/С.12/UKR/CO/5, п. 18, 41.

оказываются между выбором малоподходящей/низкооплачиваемой работы, а также с учётом системы расчёта размера пособий, вызывает сомнения в соответствии основной цели оказания помощи безработным — содействию их устойчивой занятости и поддержании достойного жизненного уровня во время отсутствия подходящей работы. В это же время длительное отсутствие статуса безработного может повлечь за собой обязанность лицом уплаты сбора, предусмотренного Декретом «О предупреждении социального иждивенчества».

Рекомендации

— Право на доступ к системе содействия занятости и получению пособия по безработице не должно быть объектом произвольных и необоснованных ограничений: предъявляемые требования должны быть разумны, соразмерны, транспарентны. В этой связи применимые условия должны учитывать сложное финансовое положение, в котором зачастую оказываются безработные лица и члены их семей.

— Размер выплачиваемых пособий должен быть адекватен реальным рискам, которым подвергаются безработные лица, эффективно защищать от нищеты и поддерживать их нормальный жизненный уровень. Дифференцированный механизм расчёта размера пособий является допустимым лишь в случае, когда все безработные получают достаточный объём помощи.