

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-
участников

Содружества Независимых Государств

Об основных положениях комплексной системы социального обеспечения

Совет Межпарламентской Ассамблеи постановляет:

принять предложение постоянной комиссии МПА по социальной политике и правам человека по включению в повестку дня шестого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи вопроса "Об основных положениях комплексной системы социального обеспечения"(прилагаются).

Председатель
Совета Ассамблеи

В.Шумейко

печать
Санкт-Петербург
12 мая 1995 года
N 31

Приложение
к постановлению
Совета МПА
от 12.05.95 N 31

Основные положения

комплексной системы социального обеспечения

Механизмы социальной защиты населения, действовавшие долгое время при централизованной административно-плановой экономике, не отвечают требованиям ведения хозяйства в условиях рынка. Если раньше каждому гражданину гарантировалась работа, жилье, бесплатное образование и медицинское обслуживание, определенный уровень доходов за счет централизованного регулирования размеров зарплаты, пенсий, стипендий, пособий и соответственно цен на продукты питания, товары, услуги, то при переходе к рыночным отношениям люди лишаются многих ранее существовавших гарантий. Это вызывает необходимость глубокого реформирования системы социальной защиты населения.

Дальнейшее развитие системы социальной защиты связано также с рядом факторов демографического, социального и экономического характера.

Структурная перестройка экономики стран, охватившие их экономические кризисы привели к увеличению количества нестабильных рабочих мест, временных или с неполным рабочим временем. Среди безработных растет группа длительно не работающих. В то же время действующее в странах законодательство ориентируется главным образом на занятых постоянно полное рабочее время и слабо защищает частично или временно занятых, а также тех, кто не может найти работу длительное время.

демобилизация значительного числа военнослужащих, появление многочисленных групп беженцев, лиц без определенного места жительства привело к росту количества людей, нуждающихся в социальной реабилитации и материальной помощи.

В целом наличие устойчивого контингента бедняков трудоспособного возраста вызывает серьезное беспокойство и обуславливает необходимость охватить их социальной защитой: получать соответствующие пособия, жить в государственных (муниципальных) домах с низкой квартплатой или пользоваться определенными льготами и т.п.

Во многих государствах Содружества набирает силу процесс старения населения, который воздействует на состав рабочей силы, структуру производства, потребления и особенно - на социальное обеспечение и здравоохранение, так как влечет за собой значительный рост расходов на пенсии, медицинское обслуживание, специальные службы по уходу за престарелыми и т.п. В этом же направлении действуют факторы, связанные с ухудшением здоровья людей, вызванным неблагоприятной экологической обстановкой и снижением жизненного уровня значительной части населения.

Социально-демографические изменения характеризуются также заметным увеличением числа неполных семей в результате роста количества разводов и внебрачных рождений. при этом специалисты прогнозируют сохранение этой тенденции, что предполагает совершенствование социального законодательства, касающегося неполных

семей в части гарантий дохода, присмотра за малолетними детьми, занятости и профессионального обучения женщин - глав неполных семей, чтобы они могли нормальным образом сочетать работу с семейными обязанностями.

При этом следует иметь в виду, что экономические потрясения, спад производства, перестройка многих отраслей народного хозяйства делает невозможным увеличение социальных расходов из госбюджета и в ряде случаев со стороны правительства будут предприняты попытки "жесткой экономии на социальных расходах".

в этой связи возникла необходимость разработки новой комплексной системы социальной защиты населения, отвечающей демографическим и социально-экономическим процессам, трансформации рынка труда в условиях ограниченности финансовых ресурсов.

Основные принципы государственной политики в области социальной защиты населения

Государственная политика в области социальной защиты населения представляет собой целостную систему мер экономического, правового, социального и организационного характера.

Для трудоспособного населения приоритетное значение приобретают содействие со стороны государства занятости, получению дохода, обеспечивающего достойную жизнь и соответствующего трудовому вкладу, установление гарантий минимального размера заработной платы.

Для нетрудоспособных и трудоспособных граждан, не имеющих возможности осуществлять трудовую деятельность в силу объективных причин или имеющих низкие доходы, должна действовать комплексная система социального обеспечения.

Указанная система должна быть всеохватывающей и напоминать, образно говоря, "страховочную сетку", которая не дает человеку упасть в бездну, если он оказался без средств к существованию, например, в случае утраты работы, а также старости, болезни, нищеты и т.п. Иными словами, данная система должна способствовать уменьшению нуждаемости и предотвращению нищеты путем восстановления до приемлемых размеров дохода, утраченного по указанным выше причинам.

Разработка комплексной системы социального обеспечения населения должна базироваться на общепринятых международных нормах и стандартах и, прежде всего, всеобщей декларации прав человека, конвенциях и рекомендациях международной организации труда (МОТ).

Одним из главных принципов построения этой системы должна быть солидарность (между молодежью и людьми пожилого возраста, имеющими работу и безработными, здоровыми и больными и т.п.) и коллективная ответственность за каждого нуждающегося, что предполагает разумную централизацию средств и их перераспределение для обеспечения тех, кто без них не в состоянии выжить.

Наряду с этим следует осуществлять дифференциацию условий и норм социальных выплат (пенсий, пособий и т.п.) гражданам с учетом их трудового вклада, причины и степени нетрудоспособности, нуждаемости в социальной помощи и других факторов, то есть использовать в определенной степени принцип "персонификации".

Условия необходимости социальной защиты устанавливаются законодательно. Важнейшим нормативом, определяющим "черту бедности", является минимальный потребительский бюджет, который используется для определения размеров гарантированных социальных выплат и минимальной оплаты труда. В условиях кризисного состояния экономики для определения минимальных размеров оплаты труда, пенсий, пособий и других социальных выплат, выявления наименее обеспеченных, остро нуждающихся граждан могут использоваться в качестве временных нормативов иные показатели прожиточного минимума.

Кроме этого, устанавливается механизм пересмотра пенсий, пособий, других выплат населению с учетом изменений в экономике, динамики цен на основные потребительские товары и услуги.

Необходимо, чтобы применяемые в области социального обеспечения меры были своевременными, адекватными по размерам изменению в уровне жизни и, как правило, носили упреждающий адресный характер.

Социальное обеспечение

Социальное страхование	Специальные пособия и компенсации	Вспомоществование (социальная помощь)
Пенсия (пособие) по старости	Пособие по бедности (малообеспеченности)	Льготы и преимущества по выделению и содержанию жилья
Пенсия (пособие) по инвалидности	Пособие на каждого ребенка до достижения им определенного возраста	Выдача орудий труда для индивидуальной трудовой деятельности (швейные машины, станки, инструменты и др.)
Пенсия (пособие) по случаю потери кормильца	Пособия (компенсации) в связи с техногенно-экологическими, природными и другими экстремальными ситуациями	Целевое пособие для удовлетворения первоочередных потребностей, выдача в натуральной форме продуктов питания, одежды, обуви, топлива, медикаментов и т.д.
Медицинское обеспечение	Другие виды пособий	Организация на льготных условиях или бесплатных обедов
Пособие по временной нетрудоспособности (по болезни)		Организация или содействие созданию надлежащих учреждений по уходу за детьми и их воспитанию (детские дошкольные учреждения, лагеря отдыха различного типа и др.)
Пособие по беременности и родам (по материнству)	Социальное обслуживание	Создание возможностей для бесплатного или льготного пользования санаторно-курортными, другими оздоровительными и спортивно-культурными учреждениями
Пособие или компенсация в случае трудового увечья либо профессионального заболевания	Организация ухода и питания для лиц, нуждающихся в посторонней помощи	Предоставление возможностей получения бесплатного образования, включая изучение программ сверх установленного государственного минимума (общеобразовательного стандарта)
Пособие по безработице	Медико-социальная реабилитация лиц с ограничением жизнеобеспечения	Льготы на проезд в общественном транспорте
Единовременное пособие при рождении ребенка	Организация досуга и другие услуги	Льготы инвалидам на транспортные средства и бензин
Пособие по уходу за ребенком первых лет жизни		Организация сбора и распределения одежды, обуви, предметов домашнего обихода, бывших в употреблении, других видов благотворительной помощи
Пособия в связи с особыми расходами (в том числе ритуальное)		Безвозмездные ссуды, пособия, иная помощь особо нуждающимся беженцам и переселенцам

Средства на социальное обеспечение должны быть целевыми и использоваться строго по назначению.

В целях достижения согласия в обществе целесообразно установление системы социального партнерства, когда основные проблемы социальной защиты населения на всех уровнях обсуждались и согласовывались бы в ходе переговоров между представителями органов государственного управления, профсоюзов и предпринимателей.

Структура комплексной системы социального обеспечения

Реализация вышеназванных принципов социальной политики в области социальной защиты населения может быть осуществлена, прежде всего, на основе реформы системы социального обеспечения, включающего социальное страхование, социальное обслуживание и введение института вспомоществования.

Социальное страхование

Социальное страхование - это вид социального обеспечения, с помощью которого оказывается помощь застрахованному лицу в тех случаях, когда он нетрудоспособен, или не может получить оплачиваемую работу, или же умирает, оставляя находившуюся на его иждивении семью.

Социальное страхование в странах содружества должно остаться государственным, носить обязательный характер и охватывать всех граждан и лиц без гражданства, проживающих и работающих в той или иной стране. Дополнительно к государственной системе (а не путем ее замены) должны получить развитие добровольные формы страхования через негосударственные страховые компании, включая профсоюзный, а также негосударственные пенсионные фонды. Активное участие профсоюзов в развитии дополнительного страхования и создании пенсионных фондов даст возможность охватить этими видами услуг значительную часть трудящихся, максимально использовать в этом возможности коллективных договоров и одновременно осуществлять общественный контроль, не допуская злоупотреблений и финансовых махинаций со стороны страховых компаний и пенсионных фондов.

Чтобы пособия, предоставляемые по системе государственного социального страхования, могли быть лучше приспособлены к разнообразию потребностей, охватываемые этой системой случаи должны квалифицироваться следующим образом: а) болезнь; б) материнство; в) инвалидность; г) старость; д) смерть кормильца; е) безработица; ж) производственные травмы; з) воспитание детей; и) чрезвычайные обстоятельства.

При этом пособия не должны выплачиваться одновременно в связи с более чем одним из следующих случаев: инвалидность, старость и безработица. Ко всем пособиям, выплачиваемым в связи с потерей заработка, на каждого из первых двух детей должна выплачиваться надбавка при условии, что на всех следующих детей выплачиваются пособия по системам, установленным национальным законодательством.

Пенсия (пособие) по старости должна исходить из трехуровневого пенсионного обеспечения: социальной пенсии (помощи) за счет государственного бюджета, которая предоставляется всем гражданам с определенного возраста независимо от трудового стажа, а также нетрудоспособным членам общества: трудовой пенсии - из государственных пенсионных фондов, индивидуального пенсионного обеспечения, базирующегося на создании негосударственных пенсионных фондов. Пенсия по старости назначается при достижении установленного национальным законодательством возраста.

Пенсия (пособие) по инвалидности выдается в случае нарушения здоровья человека со стойким расстройством функций организма, приводящего к полной или значительной потере профессиональной трудоспособности или существенным затруднениям в жизни.

Пенсия (пособие) по случаю потери кормильца компенсирует потерю материальной поддержки находившимся на иждивении лицам в результате смерти члена семьи. Согласно условиям, предусмотренным национальным законодательством, пенсия выплачивается вдове умершего, несовершеннолетним детям, а также другим членам семьи, не имеющим других источников дохода.

Медицинское обеспечение независимо от формы его организации (государственная система, обязательное медицинское страхование, компенсация расходов на медицинские услуги и т.д.) предоставляется всем гражданам бесплатно в необходимом объеме. Оно должно включать амбулаторно-поликлиническое обслуживание, в том числе визиты врача на дом, специализированную помощь в больницах, клиниках и вне стен названных учреждений. При этом необходимо сохранить льготный порядок обеспечения медикаментами, предметами ухода за больными, средствами протезирования инвалидов, участников Великой Отечественной войны, детей, малоимущих граждан и других категорий лиц в соответствии с национальным законодательством.

Пособие по временной нетрудоспособности (или по болезни) выдается при заболеваниях (травмах), связанных с утратой трудоспособности, уходом за больным членом семьи, при санаторно-курортном лечении, при карантине, временном переводе на другую работу в связи с заболеванием и других видах временной нетрудоспособности.

Размер пособия может устанавливаться с учетом причины утраты трудоспособности, продолжительности болезни, величины среднедушевого дохода и числа иждивенцев в семье, но не должен быть менее 60 процентов утраченного заработка и ниже предусмотренного законодательством уровня минимальной оплаты труда.

Пособие по беременности и родам (по материнству), в том числе при усыновлении новорожденного ребенка, выдается женщине не менее 18 недель. Этот срок увеличивается не менее чем на две недели при осложненных родах, при рождении двух или более детей, а также при некоторых других обстоятельствах. В соответствии с международной и действующей в странах СНГ практикой, размер пособия должен полностью компенсировать женщине утраченный заработок.

Пособие или компенсация в случае трудового увечья либо профессионального заболевания предоставляется при временной либо постоянной нетрудоспособности, смерти, если они связаны с работой и имели место не в результате преднамеренных действий пострадавшего. В случае причинения вреда здоровью работника при исполнении трудовых обязанностей ему выплачивается компенсация (возмещение ущерба), исходя из степени утраты профессиональной трудоспособности, возмещаются дополнительные расходы, вызванные производственной травмой или профессиональным заболеванием, а также может выплачиваться единовременное пособие и возмещаться моральный ущерб.

В случае смерти пострадавшего право на возмещение вреда имеют нетрудоспособные граждане, состоящие на иждивении умершего, и другие категории лиц по условиям национального законодательства.

Пособие по безработице выплачивается в случае потери заработка в связи с безработицей застрахованного обычно работающего лица, способного к работе по какой-либо профессии и ищущего подходящую работу. Частично незанятые граждане имеют право на соответствующее пособие по безработице или компенсацию. Порядок выплаты определяется национальным законодательством.

Гражданам, имеющим на своем иждивении или воспитывающим детей, предоставляются целевые пособия: единовременное при рождении ребенка; по уходу за ребенком первых лет жизни. Могут также устанавливаться другие виды пособий по оказанию помощи семьям, воспитывающим детей.

Кроме этого, должны выплачиваться пособия в связи с особыми расходами, например ритуальное пособие в случае смерти гражданина независимо от того, работал ли он, учился или был пенсионером.

Социальное обслуживание

Дальнейшее развитие должно получить социальное обслуживание лиц, частично или полностью утративших возможность себя обслуживать, нуждающихся в постороннем уходе и помощи, медико-социальной реабилитации. Социальные услуги такой категории граждан предоставляются бесплатно или на льготных условиях по месту жительства, а также в специализированных учреждениях (домах-интернатах, центрах реабилитации, социальной помощи, переподготовки, обучения, досуга и т.д.).

Особое значение имеет совершенствование системы медицинской, социальной и трудовой реабилитации инвалидов. Такая система должна включать в себя как использование современных методов восстановления утраченных вследствие инвалидности функций, так и интеграцию инвалидов в общественную жизнь, механизм их трудоустройства.

Специальные пособия и компенсации

К приоритетным направлениям социального обеспечения на всех этапах реформы должна оставаться государственная поддержка социально уязвимых слоев и групп населения.

Лица, имеющие по тем или иным объективным причинам более низкие денежные доходы (при отсутствии других источников и при проверке нуждаемости), должны получать доплаты (в денежной или натуральной форме) из специально созданного для этого государственного фонда - пособия по малообеспеченности.

В целях улучшения условий жизнедеятельности семьи помимо пособий, выплачиваемых по системе социального страхования, целесообразно обеспечить государственной поддержкой семьи, воспитывающие несовершеннолетних детей за счет предоставления ежемесячного пособия до достижения ребенком определенного возраста. При этом национальным законодательством может определяться дифференцированный

размер пособия в зависимости от среднедушевого дохода семьи, количества и возраста детей и других обстоятельств (наличие ребенка-инвалида, семья с одним кормильцем и т.д.).

Для материального обеспечения граждан, пострадавших в результате техногенно-экологических и природных катастроф, других экстремальных ситуаций, национальным законодательством устанавливаются соответствующие пособия, компенсации, направленные на возмещение причиненного ущерба, а также на предоставление им соответствующих льгот и преимуществ.

Вспомоществование (социальная помощь) Представляется настоятельно необходимым создание института государственного вспомоществования (социальной помощи). В настоящее время в ряде случаев невозможно обеспечить гарантированный доход на уровне минимального потребительского бюджета (прожиточного минимума). В связи с этим возникает необходимость введения целевых пособий, выдаваемых наименее обеспеченным категориям граждан в денежной или натуральной форме. Такая практика уже получает развитие в независимых государствах. Так, малоимущим производится бесплатная или льготная выдача продуктов питания, одежды, обуви, медикаментов, топлива, организуются на льготных условиях или бесплатно обеды в столовых и т.д.

В числе мер натуральной поддержки могла бы быть продажа товаров первой необходимости по низким ценам (разница в цене могла бы возмещаться за счет муниципального бюджета), а также организация сбора и раздачи носильных вещей, благотворительной, гуманитарной помощи и т.д.

Существенную роль в социальной защите пожилых, инвалидов, безработных, потерявших право на какое-либо пособие по системе социального страхования, частично занятых граждан, многодетных и неполных семей, а также других малоимущих могли бы сыграть льготы и преимущества по выделению и содержанию жилья.

Важным элементом в комплексе мер по поддержке населения может быть установление льгот на проезд в общественном городском и пригородном транспорте (бесплатно или со скидкой). Такой подход уже имеет место во многих регионах России, Украины, Беларуси, Казахстана, Таджикистана, других государств Содружества. Наряду с этим должны предоставляться льготы инвалидам на приобретение и содержание транспортных средств.

Общество обязано сотрудничать с родителями в воспитании и содержании детей. Поэтому семье должна быть предоставлена государственная защита и содействие в обеспечении детям уровня жизни, необходимого для гармоничного физического, умственного и социального развития. Наряду с семейными пособиями по системе социального страхования семьям с низкими доходами необходимо предоставлять возможность бесплатного или льготного содержания детей в дошкольных, оздоровительных, специализированных учебных и других учреждениях, получения бесплатного или по сниженным ценам детского питания, школьных завтраков и других форм помощи за счет муниципальных, благотворительных или иных средств. Общество должно также принять на себя ответственность за обучение особо одаренных детей соответственно их способностям (музыкальным, художественным, спортивным и другим).

Для лиц, не подлежащих социальному страхованию, через систему вспомоществования также должны быть введены различные виды социального обслуживания. Например, в последнее время общество столкнулось с новым явлением - ростом числа лиц без определенного места жительства, что требует от государства организации домов временного пребывания (приютов, пансионатов и др.) для этой категории граждан.

В последнее время наметилась тенденция к нарастанию миграционных процессов, увеличивается число беженцев и вынужденных переселенцев, что требует принятия соответствующих мер, обеспечивающих гуманное отношение к лицам, ищущим убежища на территории того или иного государства.

В числе таких мер для трудоспособных граждан могло бы быть содействие в получении работы, предоставление безвозмездных ссуд, льготных кредитов на строительство или приобретение жилья, выделение в необходимых случаях земельных участков и др. Для социально незащищенных категорий мигрантов можно было бы предусмотреть выдачу пособий, предоставление мест в специализированных учреждениях социальной защиты

(дома-интернаты для престарелых и инвалидов, детские дома-интернаты), обеспечение социально-бытовым, медицинским обслуживанием и т.д.

Безусловно, в государствах, исходя из демографических, национально-культурных особенностей и экономических возможностей, могут развиваться и другие формы социальной помощи.

разрабатываемый в государствах механизм вспомоществования не должен создавать эффекта "ловушки бедности", т.е. не должен снижать заинтересованность в трудовой деятельности и усиливать зависимость от социальной поддержки. Важным условием эффективной социальной помощи в денежной или натурально-вещевой форме является индивидуальный подход ее назначения.

Источники финансирования системы социального обеспечения

Поскольку в условиях ограниченности ресурсов ставится задача разработки новых социальных программ с учетом изменения в обществе и сохранения действующих систем социального обеспечения, первостепенное значение приобретает совершенствование их структуры, поиск нетрадиционных подходов и разнообразных форм в целях повышения эффективности использования имеющихся ресурсов, пересмотр распределения бюджетных ассигнований, поиск новых источников финансирования, большее участие частного сектора.

Покрытие затрат, связанных с социальным обеспечением, должны осуществлять соответствующие государственные фонды (социального страхования, пенсионный, занятости, иные целевые фонды) и негосударственные фонды, страховые компании.

Средства указанных фондов и компаний будут формироваться за счет взносов работодателей (предприятий, организаций, учреждений независимо от форм собственности), граждан, ассигнований из бюджетов различного уровня. В зависимости от направлений использования этих средств они формируются в целевые национальные фонды или могут быть объединены по группам страховых случаев либо по их целевому назначению.

Тарифы страховых взносов и объем бюджетных ассигнований устанавливаются высшим органом государственной власти по каждому фонду в отдельности и по группе родственных фондов в размерах, гарантирующих финансирование всех видов социального обеспечения. в зависимости от условий труда, жизни и других обстоятельств для отраслей, регионов и отдельных категорий предприятий (страхователей) могут устанавливаться дифференцированные размеры тарифов страховых взносов и ассигнований из государственного бюджета.

В настоящее время во многих государствах установился крайне низкий уровень жизни населения, миллионы людей живут за чертой бедности, многие получают мизерную зарплату. В таких условиях перекладывать на трудящихся покрытие затрат по социальному обеспечению сверх уже имеющихся отчислений из заработной платы на пенсионное обеспечение было бы неправильным. Это подтверждает и мировая практика, когда даже в странах с достаточно высоким уровнем жизни, таких как Австралия, Италия, Германия и ряде других, трудящиеся не участвуют в формировании семейных фондов, фондов страхования по безработице, от несчастных случаев на производстве и т.д.

Что касается затрат, связанных с расходами на вспомоществование (социальную помощь), то источником их покрытия могут быть ассигнования из бюджетов различного уровня, благотворительная и гуманитарная помощь, добровольные взносы юридических и физических лиц.

В целях стимулирования привлечения дополнительных средств для социальной защиты граждан следовало бы установить на государственном уровне более простой и льготный порядок образования и функционирования негосударственных пенсионных фондов, страховых компаний, осуществляющих добровольные формы социального обеспечения и страхования. Предприятиям и организациям, осуществляющим за счет своих средств дополнительное страхование и благотворительную деятельность, должны предоставляться льготы по налогообложению, использоваться другие формы поощрения.

Законодательное регулирование

Необходимо четко разграничить компетенцию государства и его субъектов в сфере социального обеспечения граждан. К ведению государства следует отнести определение социальной политики, установление условий социального страхования, пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, государственной поддержки малообеспеченных граждан, семей, воспитывающих детей, и других социальных гарантий, которые обеспечиваются в законодательном порядке.

Государство в соответствии с национальным законодательством формирует фонды, используемые в целях социального обеспечения, осуществляет координацию деятельности всех служб в этой области, контроль за работой этих служб,

Местным органам государственной власти целесообразно предоставить право решать вопросы, связанные с установлением дополнительных гарантий и льгот для различных категорий граждан в денежной или натуральной форме (по выделению и содержанию жилья, для удовлетворения жизненно важных потребностей и других).

Сотрудничество с другими государствами по вопросам социального обеспечения осуществляется на основе международных договоров (соглашений). Заключенные в рамках международного (межгосударственного) сотрудничества договоры и соглашения не должны ограничивать права граждан в этой сфере, закрепленные законодательными актами государства. Если международными договорами устанавливаются иные правила, чем те, которые содержатся в национальном законодательстве, должны применяться правила международного договора (соглашения).

Изложенные в настоящем документе предложения по реформированию систем социального обеспечения могли бы служить основой для создания государствами собственной правовой базы в этой сфере. Национальное законодательство может развиваться в соответствии с основополагающим законом о социальном обеспечении граждан, а также о минимальном потребительском бюджете (прожиточном минимуме) либо путем принятия отдельных законодательных актов, регулирующих вопросы пенсионного обеспечения, медицинского обеспечения, социального страхования в случае болезни, от несчастного случая на производстве, безработицы, о государственной поддержке малообеспеченных и остро нуждающихся граждан, семей, воспитывающих детей, беженцев, мигрантов и иных.

Реализация этого документа способствовала бы осуществлению согласованной политики стран СНГ в области социального обеспечения граждан.