



Международная
организация
труда

▶ Распространение социального обеспечения на работников неформальной экономики Выводы из международного опыта

Руководство к действию
Ноябрь 2019 года



© Международная организация труда, 2020

Первое издание 2020 год

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifpro.org.

ISBN: 9789220322703 (web pdf).

Также издано на английском языке: *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience. A living document. November 2019.* ISBN: 9789220322710 (web pdf).

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Для получения полной информации посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns.

Содержание

Содержание	i
0 О настоящем пособии	1
1 Введение. Распространение социального обеспечения на работников неформальной экономики и содействие их переходу в формальную экономику: проблемы и возможности	4
1.1 Неформальная занятость и дефицит охвата социальной защитой	4
1.2 Какова взаимосвязь между моделями занятости и охватом социальной защиты?	10
1.3 Что препятствует распространению социальной защиты на работников неформальной экономики?	13
1.4 Какова польза расширения охвата социальной защиты для работников, работодателей и общества в целом?	16
1.5 Как расширить охват социальной защиты?	18
1.5.1 <i>Расширение охвата социального обеспечения и содействие переходу в формальную экономику: двуединый подход</i>	<i>18</i>
1.5.2 <i>Основные выводы из опыта расширения охвата социальной защиты</i>	<i>24</i>
2 Разработка стратегий расширения охвата социального обеспечения.....	27
2.1 Разработка стратегий на научной и коллегиальной основе	27
2.1.1 <i>От диагностики до мониторинга: поэтапный подход</i>	<i>27</i>
2.1.2 <i>Решение проблемы расширения охвата социальной защиты в рамках национального диалога о системах социальной защиты, основанного на результатах оценки</i>	<i>31</i>
2.1.3 <i>Обеспечение участия всех заинтересованных сторон: право голоса и представительства</i>	<i>31</i>
2.2 Выявление дефицита охвата работников социальной защиты и их насущных потребностей	32
2.2.1 <i>Выявление дефицита социальной защиты и барьеров, препятствующих охвату</i>	<i>33</i>
2.2.2 <i>Определение насущных потребностей</i>	<i>36</i>
2.2.3 <i>Учет разнообразия ситуаций и потребностей работников неформальной экономики</i>	<i>37</i>
2.3 Достижение всеобщего охвата за счет сочетания страховых и социальных пособий: возможные меры	41
2.3.1 <i>Сочетание программ страховых и социальных пособий</i>	<i>41</i>
2.3.2 <i>Сравнительный анализ обязательного и добровольного участия</i>	<i>43</i>
2.3.3 <i>Постепенное расширение сферы охвата: очередность действий и сроки их выполнения</i>	<i>47</i>
2.3.4 <i>Создание комплексных систем социальной защиты</i>	<i>48</i>
2.4 Мониторинг и регулярный анализ	52
3 Повышение информированности и укрепление доверия	54
3.1 Важность повышения информированности, обеспечения эффективности управления и укрепления доверия	54

3.2	Повышение информированности о социальном обеспечении посредством улучшения коммуникации и просвещения	55
3.2.1	<i>Информирование работников и работодателей об их правах и обязанностях</i>	55
3.2.2	<i>Персонализация информации о правах на социальное обеспечение</i>	60
3.2.3	<i>Просвещение молодежи в области социального обеспечения и формирование у молодых людей культуры социального обеспечения</i>	61
3.2.4	<i>Культивирование «грамотности в вопросах социального обеспечения» в рамках программ развития предпринимательства и бизнеса</i>	62
3.3	Повышение прозрачности, подотчетности и эффективности управления	64
3.3.1	<i>Повышение качества услуг</i>	65
3.3.2	<i>Повышение прозрачности и подотчетности в системах социальной защиты</i>	67
3.3.3	<i>Эффективность и экономичность процедур («соотношение цена — качество»)</i>	68
3.3.4	<i>Доступ к процедурам подачи жалоб и апелляций</i>	69
4	Расширение правового охвата: распространение законодательства о социальном обеспечении на работников, ранее не попадавших в сферу его действия	70
4.1	Распространение положений законодательства о социальном обеспечении и труде на работников, ранее не попадавших в сферу его действия: проблемы правового охвата	70
4.2	Распространение законодательства о социальном обеспечении на работников микро- и малых предприятий	73
4.2.1	<i>Что препятствует включению работников микро- и малых предприятий в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	73
4.2.2	<i>Как включить работников микро- и малых предприятий в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	74
4.2.3	<i>Что еще нужно учитывать для охвата работников микро- и малых предприятий программами социальной защиты?</i>	76
4.3	Распространение законодательства о социальном обеспечении на домашних работников	77
4.3.1	<i>Что препятствует включению домашних работников в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	77
4.3.2	<i>Как включить домашних работников в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	79
4.3.3	<i>Что еще нужно учитывать для включения домашних работников в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	81
4.4	Распространение законодательства о социальном обеспечении на работников сельского хозяйства	82
4.4.1	<i>Что препятствует включению работников сельского хозяйства в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	82
4.4.2	<i>Как включить работников сельского хозяйства в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	83
4.4.3	<i>Что еще нужно учитывать для включения работников сельского хозяйства в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	85
4.5	Распространение законодательства о социальном обеспечении на самозанятых работников, включая самостоятельных работников	86
4.5.1	<i>Что препятствует включению самозанятых в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	86
4.5.2	<i>Как включить самозанятых в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	88

4.5.3	<i>Что еще нужно учитывать для включения самозанятых в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?</i>	92
-------	--	----

5 Устранение административных препятствий: облегчение доступа и упрощение процедур94

5.1	С какими административными препятствиями сталкиваются работники и работодатели неформальной экономики?	94
5.1.1	<i>Дефицит информации и неосведомленность</i>	95
5.1.2	<i>Географические препятствия: доступность органов социального обеспечения</i>	96
5.1.3	<i>Препятствия, связанные со сложностью процедуры постановки на учет</i>	96
5.1.4	<i>Расходы, связанные с соблюдением норм</i>	97
5.1.5	<i>Как преодолеть административные препятствия?</i>	97
5.2	Пропаганда среди работников и работодателей: кампании массовой постановки на учет и другие информационно-просветительские мероприятия	97
5.2.1	<i>Пропаганда, повышение информированности и распространение информации по различным каналам</i>	98
5.2.2	<i>Активная пропаганда среди отдельных лиц, сообществ и работодателей</i>	99
5.2.3	<i>Привлечение организаций-работодателей и работников обеспечения</i>	101
5.3	Как сделать доступнее пособия, льготы и услуги	101
5.3.1	<i>Как обеспечить физический доступ</i>	101
5.3.2	<i>Как упростить доступ с помощью цифровых услуг (по телефону и через Интернет)</i>	107
5.4	Как упростить процедуры и повысить качество обслуживания	109
5.4.1	<i>Сокращение объема подтверждающей документации и упрощение других процедур</i>	109
5.4.2	<i>Содействие мобильности рабочей силы на рынке труда, обеспечение портативности прав на социальное обеспечение и возможности их передачи</i>	111
5.4.3	<i>Комплексные ИКТ-решения</i>	112
5.4.4	<i>Системы комплексного обслуживания (службы единого окна, многофункциональные центры)</i>	114
5.5	Коллективные соглашения о постановке на учет и страховании	118

6 Как улучшить механизмы сбора взносов и финансирования121

6.1	Что препятствует сбору взносов и обеспечению финансирования?	121
6.1.1	<i>Низкий уровень дохода и платежеспособности</i>	121
6.1.2	<i>Нестабильность доходов</i>	122
6.1.3	<i>Проблема удвоения размера взноса</i>	122
6.1.4	<i>Наличие нескольких работодателей</i>	122
6.1.5	<i>Возможные решения</i>	122
6.2	Как изменить порядок расчета взносов	123
6.2.1	<i>Пересмотр базового заработка</i>	124
6.2.2	<i>Единый размер взноса (подушный взнос)</i>	126
6.2.3	<i>Дифференциация взносов</i>	126
6.2.4	<i>Упрощенные системы уплаты взносов и налогов (системы единого налога) [ММП] [СР]</i>	129

6.2.5	<i>Использование альтернативной базы для расчета взносов (помимо размера заработка</i>	133
6.3	Как упростить порядок уплаты взносов	135
6.3.1	<i>Увеличение количества точек доступа для уплаты взносов</i>	136
6.3.2	<i>Индивидуальная помощь в составлении деклараций о доходах</i>	140
6.3.3	<i>Единый взнос на социальное страхование</i>	141
6.3.4	<i>Изменение срока уплаты взносов</i>	142
6.4	Субсидирование взносов работников с низкой платежеспособностью	147
6.4.1	<i>Смысл субсидирования взносов работников с ограниченной платежеспособностью</i>	148
6.4.2	<i>Оценка финансовых потребностей в связи с распространением социального обеспечения на работников неформальной экономики</i>	152
6.5	Регулярный мониторинг на уровне программ и систем	155
7	Правовая дисциплина и ее укрепление: как изменить порядок организации инспекций и укрепить стимулы для формализации трудовых отношений	157
7.1	Роль правовой дисциплины и стимулов в расширении сферы охвата социального обеспечения	158
7.2	Как реорганизовать работу инспекций труда и органов социального обеспечения в целях действенного охвата работников неформальной экономики?	159
7.2.1	<i>Информационно-разъяснительная работа и развитие партнерских связей</i>	160
7.2.2	<i>Создание надлежащей правовой основы деятельности инспекции труда и социального обеспечения</i>	161
7.2.3	<i>Обеспечение ресурсов для контроля исполнения законодательства</i>	163
7.2.4	<i>Применение эффективных и адекватных мер воздействия</i>	166
7.3	Укрепление стимулов для формализации занятости: взаимодействие с другими сферами политики	168
7.3.1	<i>Политика развития предпринимательства</i>	168
7.3.2	<i>Политика государственных закупок и инвестиций</i>	168
7.3.3	<i>Доступность государственного кредитования и услуг по развитию бизнеса</i>	168
7.3.4	<i>Налоговая политика</i>	169
7.3.5	<i>Политика в области рынка труда и занятости</i>	170
8	Распространение социального обеспечения и создание систем всеобщей социальной защиты: выводы и дальнейшие действия	172
8.1	Выводы из опыта распространения социальной защиты на работников неформальной экономики	172
8.2	Будущее сферы труда: как обеспечить всеобщую и достаточную социальную защиту?	174
8.2.1	<i>Системы социальной защиты должны идти в ногу со временем</i>	174
8.2.2	<i>Новаторские решения</i>	175
8.3	Принципы всеобщих систем социальной защиты	177
	Литература	180
	Приложение. Глоссарий	196

Список вставок

Вставка 0.1	Как найти нужную информацию	2
Вставка 1.1	Определение неформальной экономики, неформального сектора и неформальной занятости	5
Вставка 1.2	Доля населения, имеющего право получать хотя бы одно денежное пособие социальной защиты (в процентах), данные за последний имеющийся год.....	6
Вставка 1.3	Дефицит охвата работающих в неформальной экономике: схематическое отображение ситуации в странах с низким уровнем дохода или доходом ниже среднего	7
Вставка 1.4	Доля неформальной занятости в общей численности занятых с учетом сельского хозяйства и без него (по последним данным)	8
Вставка 1.5	Доля неформальной занятости в общей численности занятых с учетом сельского хозяйства и без него (по последним данным)	9
Вставка 1.6	Сегментация неформальной экономики по полу и среднему заработку.....	10
Вставка 1.7	Как социальная защита связана с трудоустройством?	10
Вставка 1.8	Работники, имеющие регулярную оплачиваемую работу, и доля плательщиков взносов в пенсионную систему (по данным за 2015 год или последним имеющимся данным).....	12
Вставка 1.9	Охват медицинским и пенсионным обеспечением в странах Латинской Америки в разрезе статуса занятости	13
Вставка 1.10	Какова польза расширения охвата социальной защиты для работников, работодателей и общества в целом?.....	17
Вставка 1.11	Стратегии распространения социальной защиты на работников, неформальной экономики.....	19
Вставка 1.12	Двуединый подход к расширению охвата социального обеспечения и содействию переходу от неформальной экономики к формальной.....	21
Вставка 1.13	Расширение охвата социальной защиты: положения международных норм по социальному обеспечению.....	22
Вставка 1.14	Основные положения Рекомендации № 204	23
Вставка 1.15	Комплексная стратегия МОТ по обеспечению достойного труда для содействия переходу к формальной экономике	24
Вставка 2.1	Политический процесс распространения социальной защиты на работников неформальной экономики и содействия их переходу в формальную экономику	29
Вставка 2.2	Распространение социального обеспечения на работников неформальной экономики: положения Рекомендации № 202	30
Вставка 2.3	Национальный диалог, основанный на результатах оценки (НДРО)	31
Вставка 2.4	Положения Рекомендаций № 202 и № 204 об обеспечении участия заинтересованных сторон.....	32
Вставка 2.5	Переход от добровольного участия к обязательному: опыт Ганы, Филиппин, Руанды и Таиланда	46
Вставка 2.6	Всеобщий охват медицинскими услугами в Таиланде: субсидирование обслуживания тех, на кого не распространяется общая система здравоохранения.....	49
Вставка 2.7	Построение систем социального обеспечения: обеспечение всеобщей защиты в Тунисе и Уругвае	50
Вставка 2.8	Мониторинг результатов и корректировка мер: опыт Аргентины, Южной Кореи и Уругвая	52
Вставка 3.1	Мадагаскар: повышение доступности информации путем увеличения точек доступа	56
Вставка 3.2	Использование СМИ в целях повышения информированности о социальном обеспечении: опыт Вьетнама, Молдовы и Таиланда	57
Вставка 3.3	Повышение информированности о распространении социальной защиты на работников неформальной экономики.....	57
Вставка 3.4	Замбия: повышение информированности работодателей домашних работников, а также работников и работодателей ММП строительной отрасли	58

Вставка 3.5	Повышение информированности самозанятых в Кабо-Верде	58
Вставка 3.6	Тунис: проведение информационной кампании во взаимодействии с организациями работодателей и работников	59
Вставка 3.7	Камерун: информационно-просветительские кампании по распространению социального обеспечения на самозанятых	59
Вставка 3.8	Пособие WIEGO/IDWF по применению Конвенции МОТ № 189.....	60
Вставка 3.9	Турция: онлайн-информация о медицинском страховании для застрахованных членов.....	61
Вставка 3.10	Уругвай: просвещение в области социального обеспечения	61
Вставка 3.11	Все о бизнесе, все о социальном обеспечении: социальное обеспечение в программах обучения предпринимательству и бизнесу и связанных с ними учебных материалах	62
Вставка 3.12	Экономический смысл социального обеспечения: информационная кампания в Замбии с учетом специфики микро- и малых предприятий строительной отрасли.....	63
Вставка 3.13	Принципы эффективного управления, закрепленные нормами МОТ в сфере социального обеспечения и другими международными трудовыми нормами	65
Вставка 3.14	Лагос, Нигерия: повышение качества государственных услуг и укрепление доверия	66
Вставка 3.15	Марокко: повышение качества управления Пенсионным фондом для повышения его эффективности.....	67
Вставка 3.16	Участие представителей работодателей и работников в правлении органов социального обеспечения	67
Вставка 3.17	Положения о доступности процедур подачи и рассмотрения жалоб и апелляций в соответствии с нормами МОТ в области социального обеспечения	69
Вставка 3.18	Аргентина: национальные соглашения по урегулированию вопросов индексации пенсий.....	69
Вставка 4.1	Международные нормы и принципы, касающиеся распространения социальной защиты на работников неформальной экономики.....	72
Вставка 4.2	Иордания: стратегия распространения социального обеспечения на работников малых предприятий	75
Вставка 4.3	Охват домашних работников социальной защитой.....	77
Вставка 4.4	Положение домашних работников и их права, закрепленные международными актами.....	78
Вставка 4.5	ЮАР: распространение страхования в случае безработицы и беременности на домашних работников	79
Вставка 4.6	Бразилия: страхование домашних работников от безработицы и производственного травматизма	79
Вставка 4.7	Филиппины: Закон о домашних работниках (Batas Kasambahay).....	80
Вставка 4.8	Боливия: распространение социального обеспечения на домашних работников.....	80
Вставка 4.9	Эквадор: социальное страхование сельского населения	84
Вставка 4.10	Тунис: единая система социальной защиты самостоятельных работников в сельском хозяйстве и несельскохозяйственных секторах	84
Вставка 4.11	Колумбия: учет специфики труда работников сельского хозяйства в законодательстве и подзаконных актах.....	85
Вставка 4.12	Учет разнообразия ситуаций, связанных с работой в коммерческом секторе и работой на условиях самозанятости.....	88
Вставка 4.13	Бразилия: самозанятый микропредприниматель	89
Вставка 4.14	Коста-Рика: установление для самозанятых работников обязательного медицинского и пенсионного страхования	90
Вставка 4.15	Кабо-Верде: распространение законодательства на самозанятых работников	90
Вставка 4.16	Южная Корея: постепенное расширение медицинского страхования на все население	91

Вставка 4.17	Алжир: система социального страхования работников, не работающих по найму (CASNOS)	92
Вставка 5.1	Иордания, Филиппины и Уругвай: привлечение СМИ для поддержки кампаний массовой постановки на учет	99
Вставка 5.2	Руанда: содействие постановке на учет в местных органах медицинского страхования	99
Вставка 5.3	Кабо-Верде: активный подход к распространению социальной защиты на самозанятых.....	100
Вставка 5.4	Что препятствует доступу к медицинским услугам в Индии, ЮАР и Таиланде	102
Вставка 5.5	Кабо-Верде: открытие центров услуг	103
Вставка 5.6	Руанда: курс на децентрализацию	103
Вставка 5.7	Мобильные отделения органов социального обеспечения в Бразилии и ЮАР	104
Вставка 5.8	Филиппины: установка информационных терминалов самообслуживания	105
Вставка 5.9	Индонезия: участие представителей местных общин в качестве посредников	106
Вставка 5.10	Мексика: повышение доступности социального обеспечения с помощью мобильного приложения	108
Вставка 5.11	Индонезия: реорганизация социального обеспечения с помощью мобильного приложения	108
Вставка 5.12	Мексика и Уругвай: постановка домашних работников на учет с помощью электронных и мобильных технических средств	109
Вставка 5.13	Бразилия: сокращение объема подтверждающей документации при постановке на учет в программе семейных субсидий и системе пенсионного обеспечения для сельского населения.....	110
Вставка 5.14	Камерун: рационализация порядка рассмотрения заявлений, поступающих в Национальный фонд социального страхования	110
Вставка 5.15	Кот-д'Ивуар, Таиланд и Фиджи: прием документов на социальное обеспечение в электронном виде.....	111
Вставка 5.16	Коста-Рика: социальное страхование самозанятых работников	112
Вставка 5.17	Филиппины: введение единых многофункциональных смарт-карт.....	113
Вставка 5.18	Аргентина: система упрощенной электронной регистрации домашних работников.....	113
Вставка 5.19	Южная Корея: комплексная информационная система, объединяющая четыре национальные программы страхования	113
Вставка 5.20	Система комплексного обслуживания в Монголии: многофункциональные центры.....	115
Вставка 5.21	Система оказания социальных услуг в Камбодже	115
Вставка 5.22	Примеры систем комплексного обслуживания: службы единого окна, многофункциональные центры и родственные системы.....	116
Вставка 5.23	Колумбия, Мексика и Перу: упрощение порядка регистрации микро- и малых предприятий с помощью многофункциональных центров в целях содействия их переходу в формальную экономику	117
Вставка 5.24	Доминиканская Республика: распространение социальной защиты на самозанятых и неформальных работников с помощью общества AMUSSOL.....	118
Вставка 5.25	Коллективные договоры страхования с сельхозпроизводителями в Коста-Рике	119
Вставка 6.1	Бразилия: социальное страхование работников микро- и малых предприятий и самостоятельных работников (системы Simples Nacional и Microemprededor Individual)	125
Вставка 6.2	Филиппины: новаторский способ сбора взносов самозанятых в рамках программы AlkanSSSyа	125
Вставка 6.3	Коста-Рика: дифференциация взносов для самозанятых; установление субсидий в размере, обратно пропорциональном платежеспособности.....	127
Вставка 6.4	Кабо-Верде: возможность выбора категории плательщиков самозанятыми.....	127

Вставка 6.5	Бразилия: распределение работников сельского хозяйства на различные категории плательщиков в системе пенсионного обеспечения сельского населения	128
Вставка 6.6	Дифференциация взносов самозанятых работников в Тунисе	129
Вставка 6.7	Механизмы единого налога: упрощение порядка уплаты взносов	130
Вставка 6.8	Уругвай: функционирование механизма единого налога	132
Вставка 6.9	Индия: фонды социального обеспечения работников строительной отрасли...	133
Вставка 6.10	Германия: социальное обеспечение творческих работников в рамках программы Kunstlersozialkasse [CP]	134
Вставка 6.11	Зависимые подрядчики: определение и проблематика.....	134
Вставка 6.12	Чили: упрощение порядка декларирования доходов и уплаты взносов с помощью платформы PREVIRED	137
Вставка 6.13	Уганда: переход от физического посещения отделений к электронным услугам	138
Вставка 6.14	Колумбия: единая форма для уплаты взносов.....	139
Вставка 6.15	Филиппины: упрощение порядка уплаты взносов с помощью банковской системы	139
Вставка 6.16	Кения: денежные переводы с использованием мобильной связи в Пенсионной программе Mbao [CP]	140
Вставка 6.17	Колумбия: изменение размера взносов самозанятых в зависимости от их положения	144
Вставка 6.18	Маврикий: уплата взносов безработных в пенсионную систему за счет бюджета	145
Вставка 6.19	Кабо-Верде: возможность приостановить уплату взносов	146
Вставка 6.20	Индонезия: дифференциация объема страхования нерегулярных работников	147
Вставка 6.21	Субсидирование взносов на медицинское страхование на Филиппинах	149
Вставка 6.22	Вьетнам: обязательное участие в социальном медицинском страховании и субсидирование взносов	149
Вставка 6.23	Гана: поэтапное достижение полного охвата населения путем дифференциации финансирования НПМС	150
Вставка 6.24	Индия: полное субсидирование взносов домашних работников на медицинское страхование	151
Вставка 6.25	Китай: субсидирование взносов на пенсионное обеспечение сельского населения и не работающих по найму городских жителей	152
Вставка 6.26	Замбия: оценка платежеспособности и готовности платить взносы	154
Вставка 6.27	Основные составляющие финансового обоснования программы.....	155
Вставка 7.1	Положения Рекомендаций МОТ № 202 и № 204 о правовой дисциплине и мерах по ее укреплению	158
Вставка 7.2	Усиление инспекции труда домашних работников в Уругвае	162
Вставка 7.3	Коста-Рика: какие ресурсы выделяются органам инспекции	163
Вставка 7.4	Малайзия и Саудовская Аравия: повышение эффективности работы инспекции с помощью цифровых технологий и эффективных механизмов координации.....	164
Вставка 7.5	Применение цифровых технологий в городе Циндао (Китай) в целях повышения эффективности механизмов инспекции труда и социального обеспечения	164
Вставка 7.6	Колумбия: единая форма для уплаты взносов и единый реестр плательщиков.....	165
Вставка 7.7	Аргентина: объединение инспекции труда и инспекции социального обеспечения как часть национальной стратегии формализации занятости	166
Вставка 7.8	Чили: просвещение и укрепление потенциала в рамках применения мер воздействия	167
Вставка 7.9	Программа поддержки МСП в Коста-Рике: нефинансовые стимулы для формализации.....	169

Вставка 7.10	Стимулы для социального страхования домашних работников за счет налоговых льгот во Франции и Бельгии	170
Вставка 7.11	Аргентина: стимулирование создания рабочих мест в формальной экономике	171
Вставка 8.1	Призыв к действиям Глобального партнерства за всеобщую социальную защиту для достижения целей в области устойчивого развития (ВС32030)	179

Список таблиц

Таблица 2.1	Обзор потенциальных факторов, определяющих отсутствие охвата социальным обеспечением различных категорий работников	39
Таблица 2.2	Плюсы и минусы обязательного и добровольного участия в страховых программах	45
Таблица 2.3	Преимущества и недостатки программ страховых и социальных пособий применительно к распространению социального обеспечения на работников неформальной экономики	48
Таблица 5.1	Препятствия, связанные с процедурой постановки на учет и другими административными процедурами, и возможные меры по их преодолению	97
Таблица 5.2	Варианты расширения сети физических точек доступа: достоинства и недостатки	106
Таблица 6.1	Различные варианты расчета размера взносов: достоинства и недостатки	124
Таблица 6.2	Категории плательщиков в системе единого налога Аргентины, Бразилии и Уругвая	131
Таблица 6.3	Способы упрощения порядка декларирования доходов и уплаты взносов	136
Таблица 6.4	Способы изменить сроки уплаты взносов	143

Список памяток

Памятка 2.1	Обеспечение участия всех заинтересованных сторон в национальном диалоге	32
Памятка 2.2	Выявление дефицита социальной защиты работников неформальной экономики	33
Памятка 2.3	Расширенная таблица оценки: выявление пробелов и препятствий распространению охвата социальной защиты на работников неформальной экономики	35
Памятка 2.4	Удовлетворение первоочередных потребностей	37
Памятка 2.5	Роль страховых программ	42
Памятка 2.6	Роль систем и программ социальных пособий	43
Памятка 2.7	Выбор между распространением действующей программы социального страхования на ранее неохваченные группы населения и вводом в действие новой программы	46
Памятка 2.8	Координация систем и программ социальной защиты, включая программы страховых и социальных пособий	51
Памятка 2.9	Учет приоритетов распространения социальной защиты на работников неформальной экономики в процессе регулярного мониторинга и анализа	53
Памятка 3.1	Информирование работников и работодателей об их правах и обязанностях в области социальной защиты	60
Памятка 3.2	Персонализация информации о правах на социальное обеспечение	61
Памятка 3.3	Просвещение молодежи по вопросам социального обеспечения и формирование культуры социального обеспечения	62
Памятка 3.4	«Грамотность в вопросах социального обеспечения» в программах развития предпринимательства и бизнеса	63

Памятка 3.5	Обеспечение эффективности и экономичности административных процедур.....	68
Памятка 4.1	Что нужно учитывать для включения работников микро- и малых предприятий в сферу действия законодательства о социальном обеспечении	76
Памятка 4.2	Что нужно учитывать для включения домашних работников в сферу действия законодательства о социальном обеспечении	82
Памятка 4.3	Что нужно учитывать для включения работников сельского хозяйства в сферу действия законодательства о социальном обеспечении.....	86
Памятка 4.4	Что нужно учитывать для включения самозанятых в сферу действия законодательства о социальном обеспечении	93
Памятка 5.1	Обращение к работникам и работодателям	101
Памятка 5.2	Расширение сети физических точек доступа	107
Памятка 5.3	Мобильные, виртуальные и другие удаленные точки доступа	109
Памятка 5.4	Сокращение объема подтверждающей документации и упрощение процедур	111
Памятка 5.5	Содействие мобильности рабочей силы на рынке труда.....	112
Памятка 5.6	Комплексные решения в сфере ИКТ.....	114
Памятка 5.7	Системы комплексного обслуживания	117
Памятка 5.8	Коллективные соглашения о постановке на учет и страховании	120
Памятка 6.1	Основные препятствия для сбора взносов и обеспечения финансирования	123
Памятка 6.2	Пересмотр базового заработка	126
Памятка 6.3	Дифференциация взносов	129
Памятка 6.4	Механизмы упрощенной уплаты взносов и налогов	133
Памятка 6.5	Как упростить порядок уплаты взносов	141
Памятка 6.6	Единый взнос на социальное страхование	142
Памятка 6.7	Изменение сроков уплаты взносов в интересах работников и работодателей	144
Памятка 6.8	Как изменить срок уплаты взносов с учетом обстоятельств работника.....	145
Памятка 6.9	Обеспечение непрерывной уплаты взносов за счет государства.....	146
Памятка 6.10	Сохранение приобретенных прав в период приостановки участия в системе социального страхования	146
Памятка 6.11	Возможность выборочно платить взносы только на наиболее важные виды социального обеспечения	147
Памятка 6.12	Что нужно учитывать для обеспечения финансовой устойчивости программ социальной защиты	156
Памятка 7.1	Информационно-разъяснительная работа и развитие партнерских связей	161
Памятка 7.2	Правовая основа деятельности инспекции труда и социального обеспечения	162
Памятка 7.3	Обеспечение ресурсов для контроля исполнения законодательства	166
Памятка 7.4	Применение эффективных и адекватных мер воздействия.....	167
Памятка 7.5	Что нужно учитывать для укрепления стимулов за счет взаимодействия с другими сферами политики.....	171

0 О настоящем пособии

Цель пособия

Для большинства работников неформальной экономики отсутствие социальной защиты не только является помехой в решении и без того непростой задачи свести концы с концами, но и препятствует стремлению получить достойную работу, обрести права и человеческое достоинство. С другой стороны, для общества, в котором они живут, это приводит к подрыву инклюзивного роста, ослаблению социальной справедливости и препятствиям в реализации прав человека.

Цели устойчивого развития (ЦУР), принятые в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, направлены на внедрение на национальном уровне надлежащих систем и мер социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней и достижение к 2030 году существенного охвата неимущих и уязвимых слоев населения (задача 1.3).

Будучи связанной с достижением ЦУР 1, касающейся ликвидации нищеты, социальная защита способствует достижению Цели 2 о ликвидации голода; Цели 3 об обеспечении здорового образа жизни и содействии благополучию; Цели 5 об обеспечении гендерного равенства и расширении прав и возможностей женщин и девочек; Цели 8 о содействии поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех; Цели 10 о сокращении неравенства; и Цели 16 о содействии миру, правосудию и прочным институтам (МОТ 2017f; ООН 2017; 2018).

Кроме того, распространить социальную защиту на тех работников, которые прежде были лишены такой защиты, рекомендовала Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда (2019) в качестве одной из мер, предусмотренных человекоориентированным подходом к будущему сферы труда. Укрепление национальных систем социальной защиты, включая минимальные уровни, с целью охвата работников всех форм занятости, в том числе самозанятых, является ключевым элементом достижения повсеместного, всеобъемлющего и адекватного охвата населения социальной защитой (МОТ 2019l).

Во многих странах распространение социальной защиты на работников, прежде не охваченных ею, — это один из приоритетов политики, направленной на поощрение достойного труда и содействие переходу от неформальной к формальной экономике (МОТ 2018f). Некоторые страны добились впечатляющих успехов в распространении охвата защиты на большие группы работников и население в целом. Этот опыт, наряду со многими недавними исследованиями, увеличивает объем имеющихся знаний и может стать источником информации и вдохновения для многих других стран. Кроме того, международную нормативно-правовую базу недавно обогатило принятие Международной организацией труда двух новых важнейших актов международного трудового права: «Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты» (№ 202) и «Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике» (№ 204) (МОТ 2017a; 2019k).

Основная цель пособия — дать директивным органам, организациям работников и работодателей и другим заинтересованным сторонам практический инструмент, способствующий разработке жизнеспособных политических альтернатив для решения многочисленных проблем, связанных с распространением социальной защиты на работников неформальной экономики и содействием их формализации. Другая его цель — устранить барьеры, препятствующие защите работников в некоторых формах занятости, и создать стимулы для перехода из неформальной экономики в формальную. Пособие имеет особую актуальность в условиях ведения национального диалога по вопросам политики и программ социальной защиты.

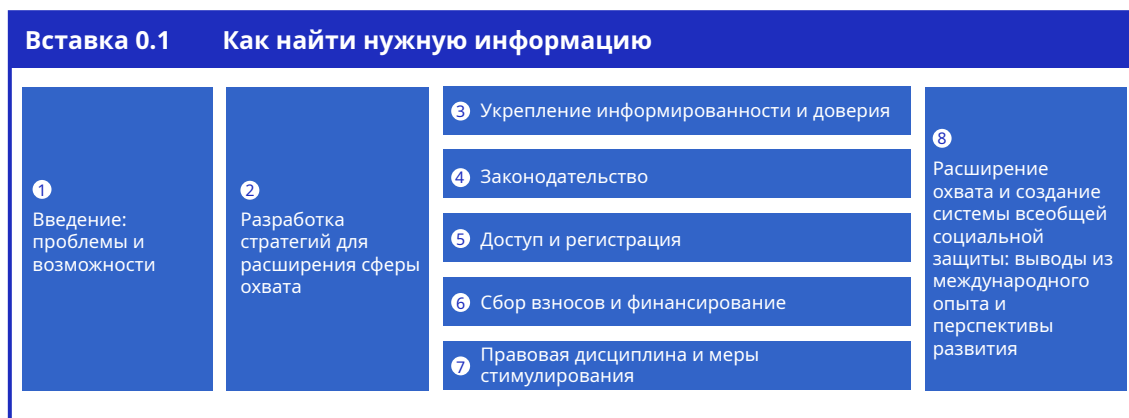
В пособии рассматриваются примеры передовой практики, проблемы и препятствия, а также широкий круг актуальных тем, включая анализ потребностей, изменение законодательства о социальном обеспечении, механизмы правоприменения и контроля за соблюдением правовых норм, административные процедуры, структура пособий, сроки внесения взносов, системы оказания услуг и механизмы мониторинга. Учитывая различия в положении работников, пособие отражает конкретные проблемы и передовой опыт отдельных секторов и категорий работников (домашние работники, работники сельского хозяйства, самозанятые, работники микро- и малых предприятий (ММП) и т. д.), а также содержит ссылки на конкретные методические материалы, ориентированные на эти категории. Некоторые из мер, разработанных в странах мира для распространения охвата социальной защиты на работников неформальной экономики и занятых в нестандартных формах

занятости, могут служить ценным ориентиром при принятии аналогичных мер в отношении работников, занятых в новых формах занятости. В пособии подчеркивается необходимость сочетать страховые механизмы (социальное страхование и другие формы) с действенными механизмами социальных пособий (финансируемых за счет налогов) для достижения всеобщего охвата социальной защиты. Пособие дополняет другие пособия и материалы на тему как социальной защиты, так и содействия переходу от неформальной экономики к формальной, подготовленные МОТ и другими организациями. В нем есть перекрестные ссылки на соответствующие материалы, разработанные МОТ или партнерскими организациями. обеспечения на работников, занятых в неформальном секторе экономики.

В первом издании пособия МОТ предлагает заинтересованным читателям высказать свои замечания, поделиться опытом и инструментарием других стран мира с тем, чтобы последующие издания отражали более широкий спектр такого опыта и инструментов.

Структура пособия

Пособие состоит из восьми глав, посвященных различным аспектам распространения охвата социальной защиты на работников неформальной экономики. Глава 1 начинается с введения в тему расширения охвата и определения того, что препятствует этому. В Главе 2 разбираются ключевые стратегические вопросы расширения охвата и построения комплексных систем социальной защиты для всех. Далее в пособии рассматриваются конкретные препятствия на пути расширения охвата, а именно: препятствия, связанные с дефицитом информации и доверия (Глава 3); правовые барьеры (Глава 4); административные барьеры (Глава 5); финансовые барьеры (Глава 6); препятствия, связанные с низким уровнем правовой дисциплины и недостатком мер стимулирования (Глава 7). В завершение в пособии приводятся краткие общие выводы и рассматриваются способы укрепления социальной защиты для обеспечения будущего сферы труда (Глава 8) (см. Вставку 0.1).



Как найти нужную информацию

В пособии содержится множество ссылок на конкретные группы работников, которые во многих странах составляют значительную долю неформальной рабочей силы и часто рассматриваются как группы, которые особенно трудно охватить.

Для пользователей, которых особенно интересуют конкретные группы, в пособии применяются следующие специальные символы, которыми помечаются ссылки на них:

[РСХ] — работники сельского хозяйства;

[PCO] — работники строительной отрасли;

[ДР] — домашние работники;

[СЗ] — самозанятые (самостоятельные работники);

[ММП] — работники микро- и малых предприятий.

Как пользоваться пособием

Пособие входит в состав пакета методических материалов по распространению социального обеспечения на работников неформальной экономики и служит справочником для директивных

органов, организаций работников и работодателей и других заинтересованных сторон, участвующих в разработке стратегий социальной защиты или в планировании, разработке, внедрении и мониторинге его систем и программ. Оно задумано не как пошаговая инструкция, а именно как пособие, из которого можно почерпнуть новые идеи, информацию об опыте других стран и отдельные инструменты для обеспечения процесса анализа и осмысления на национальном уровне.

Пособие дополняет комплект материалов, размещенных на портале для методических публикаций на тему распространения сферы охвата социального обеспечения на работников неформальной экономики:

<http://informaleconomy.social-protection.org>

Этот комплект включает:

- краткое изложение ключевых моментов каждой главы, включая ссылки на ключевые первоисточники, а также соответствующие вспомогательные материалы, такие как справки по странам, видеоматериалы и подкасты;
- выпуски информационных бюллетеней, посвященных конкретным аспектам и категориям работников;
- учебные материалы для укрепления потенциала.

Руководство к действию

Данное пособие задумано как руководство к действию. Его обогащают отзывы и комментарии читателей, особенно касающиеся конкретных примеров, опыта и материалов, которые могут быть полезны другим. Мы приветствуем все предложения и призываем связываться с нами, обращаясь к следующим контактными лицам: Кристина Берендт (behrendt@ilo.org) и Квин Ан Нгуен (nguyenq@ilo.org)

От авторов

Пособие подготовлено под руководством директора Департамента социальной защиты МОТ Изабель Ортис и заместителя директора Валери Шмитт в рамках деятельности МОТ по расширению сферы охвата социального обеспечения и содействию переходу от неформальной к формальной экономике в тесном сотрудничестве с группой по достижению результатов в области содействия переходу от неформальной к формальной экономике под руководством Филиппа Маркадента, директора Сектора инклюзивных рынков труда, трудовых отношений и условий труда Департамента по вопросам условий труда и равенства МОТ.

Работа над пособием длилась несколько лет и стала результатом напряженной совместной работы многих людей. Его доработкой занимались Кристина Берендт и Квин Ан Нгуен (Департамент социальной защиты МОТ), которые использовали материалы, ранее подготовленные Катариной Дикманн, Гретой Картоцети, Бенедеттой Оттавио, Джанави Сена и Иппеи Цууруги.

Многие сотрудники МОТ и других организаций так или иначе внесли вклад в эту работу, предлагая свои материалы, комментарии и мнения. Среди них Андриис Акуса Улате, Лаура Аддати, Лаура Альферс, Самуэль Асфаха, Адам Драман Батчаби, Джанин Берг, Фабио Бертрану, Флоренс Бонне, Паоло Карлини, Хуан Шакалтана, Луис Котингуиба, Чарльз Кревье, Нуно Кунья, Сукти Дасгупта, Кумба Диоп, Фабио Дюран Вальверде, Симель Эсим, Абало Эссодина, Луис Фрота, Виктуар Жируд-Кастилла, Дамиан Гримшоу, Клэр Харасты, Сьюзан Хайтер, Фарид Хегази, Клэр Хобден, Фрэнк Хоффер, Чарльз Нокс-Видманов, Александр Колев, Фредерик Лапейр, Доминик Ла Салль, Сангхон Ли, Вики Люн, Маргарита Ликата, Майкель Лью-Ки-Сонг, Крум Марков, Пэйшенс Матандико, Ши Маккланахан, Гильермо Монт, Лиза Морган, Рейчел Муссей, Таним Музаффар, Мартин Олз, Карин Папе, Лука Пеллерано, Сайлин Пейрон-Биста, Мариэль Пе Гурсат, Андрэ Пикард, Ариэль Пино, Хоаким Пинтадо Нунес, Бетина Рамирес Лопес, Ума Рани, Каролина О'Райли, Майкл Роуз, Костас Ставракис, Майя Штерн Пласа, Лу Тессье, Мануэла Томей, Стефан Тромель, Мито Цукамото, Стефан Урбан, Джудит ван Дорн, Тибо ван Лангенхове, Серхио Веласко, Барт Верштраден, Мариэке Вагендусер, Вероника Водсак, Бриджит Цуг, а также участники различных учебных курсов, организованных Международным учебным центром МОТ в Турине.

Авторы выражают благодарность правительству Франции за поддержку в разработке настоящего пособия.

1 Введение. Распространение социального обеспечения на работников неформальной экономики и содействие их переходу в формальную экономику: проблемы и возможности

Основные вопросы

- ? Какие препятствия не дают распространить социальное обеспечение на работников неформальной экономики?
- ? Как распространение социального обеспечения может улучшить положение неохваченных категорий работников в краткосрочной и среднесрочной перспективе?
- ? Как расширение социальной защиты может способствовать переходу из неформальной экономики в формальную?

Основные тезисы

- * В развивающихся странах неформальная занятость для многих людей является средством зарабатывать себе на жизнь и удовлетворять свои основные потребности. Фактически неформальная экономика — это спасательный круг для тех, кто не может найти работу в формальной экономике и, таким образом, вынужден выживать с помощью неформальной оплачиваемой работы, самостоятельной занятости или другой альтернативы.
- * Однако сохранение или даже рост неформальной экономики — которая нередко ассоциируется с низкой производительностью, хроническим дефицитом достойного труда, феноменом работающих бедных и чрезмерным неравенством — требует неотложного внимания к двойной проблеме распространения защиты на работников неформальной экономики и содействия их переходу в формальную экономику. При этом особое внимание следует уделять наиболее уязвимым категориям неформально занятых.
- * Среди факторов, препятствующих распространению социальной защиты на работников неформальной экономики, можно назвать их исключение из сферы применения соответствующего законодательства, а также затраты на социальное обеспечение и несовершенство механизмов финансирования; сложность и обременительность административных процедур; отсутствие надлежащего контроля за соблюдением норм; дефицит информации, осведомленности и доверия; отсутствие представительства и организации; отсутствие координации и согласованности между политикой социальной защиты и соответствующими учреждениями, а также внутри самой политики социальной защиты.
- * Особое внимание при разработке стратегий расширения охвата необходимо уделять вопросам учета и содействия гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин.
- * Чтобы содействовать переходу неформальных работников в формальную экономику, МОТ приняла комплексную стратегию распространения достойного труда, направленную на повышение занятости, расширение сферы охвата социальной защиты, активизацию социального диалога и реализацию прав человека в сфере труда.

1.1 Неформальная занятость и дефицит охвата социальной защитой

Работники неформальной экономики составляют более 60 процентов рабочей силы в мире (МОТ 2018f), и большинство из них испытывают серьезный дефицит достойного труда, включая отсутствие социального обеспечения¹. Фактически многие работники неформальной экономики относятся

¹ Право человека на социальное обеспечение закреплено статьей 22 Всеобщей декларации прав человека (1948) и статьей 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966); в последнем говорится о «праве каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование» (ILO 2017f; 2017a).

к 55 % населения мира, лишённого доступа к социальной защите, причём остальное население тоже во многих случаях защищено лишь частично (см. Вставку 1.2) (МОТ 2017f).

Такое отсутствие защиты во многом предопределяет уязвимость таких работников, поскольку они не могут рассчитывать на доступ к медицинскому обслуживанию и базовый уровень гарантированного дохода². В результате многие из них попадают в порочный круг незащищённости, нищеты и социальной изоляции, что ставит под удар не только их индивидуальное благосостояние и возможность реализовать права человека, включая право на социальное обеспечение, но и экономическое и социальное развитие их стран (МОТ 2017f; ОЭСР и МОТ 2019; RNSF 2017).

Вставка 1.1 Определение неформальной экономики, неформального сектора и неформальной занятости

Термин **неформальная экономика** относится ко всем видам экономической деятельности работников и экономических единиц, которые в силу законодательства или на практике вовсе не охватываются или охватываются не в полной мере формальными отношениями (Рекомендация МОТ 2015 г. о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204), пункт 2а).

Термин **занятость в неформальном секторе** определяется характером предприятия и означает условия места работы работника. Как было отмечено на пятнадцатой Международной конференции статистиков труда (МКСТ) (МОТ 1993), неформальный сектор состоит из производственных единиц, занимающихся производством товаров или услуг с главной целью создания рабочих мест и обеспечения доходов лиц, участвующих в производстве. Неформальный сектор — это подмножество предприятий, не имеющих юридического лица, которые не существуют как самостоятельные единицы независимо от своих владельцев и, как правило, отличаются низким уровнем организации, малым масштабом деятельности и практическим отсутствием разделения труда и капитала как факторов производства.

Термин **неформальная занятость** определяется характером выполняемой работы, означая специфику связанных с ней трудовых отношений и мер защиты (МОТ 2003; Hussmanns 2004). Под неформальной занятостью понимаются трудовые отношения, которые фактически или юридически не попадают в сферу трудового законодательства, подоходного налогообложения или предоставления права на социальную защиту или некоторые другие льготы и пособия, связанные с занятостью (например, заблаговременное уведомление об увольнении, выходное пособие, оплачиваемый ежегодный отпуск, отпуск по болезни). Работники, имеющие неформальные трудовые отношения, — это лица, работающие на неформальных рабочих местах, будь то предприятия формального сектора, предприятия неформального сектора или домохозяйства; к таковым относятся наемные работники, занимающие неформальные рабочие места, работодатели и самостоятельные работники на предприятиях неформального сектора; члены неформальных производственных кооперативов; содействующие члены семьи в формальном или неформальном секторе; и самостоятельные работники в сфере производства товаров для собственного конечного использования в своих домашних хозяйствах (см. материалы семнадцатой МКСТ).

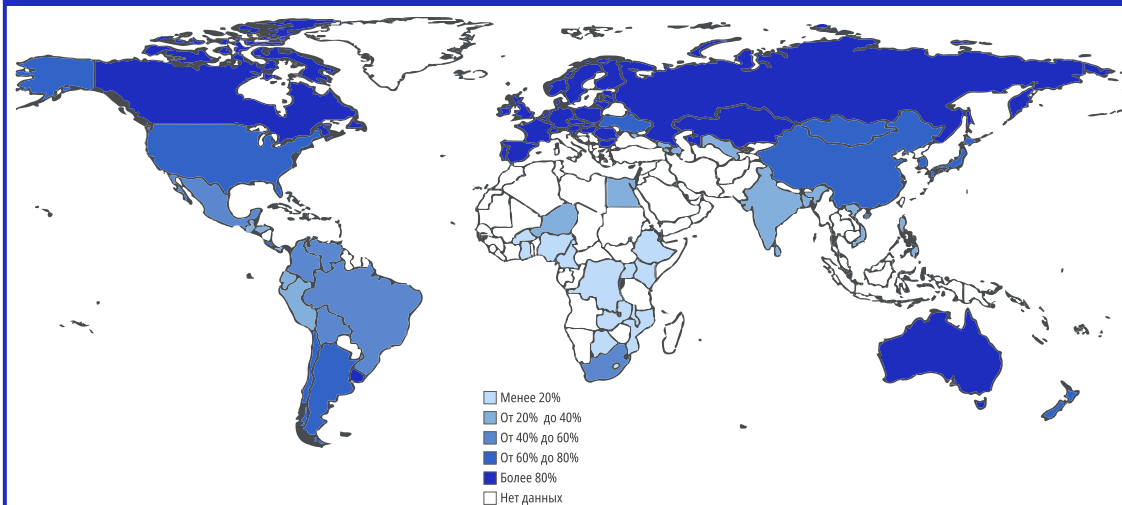
Источник: по материалам МОТ 2018а, стр. 7–12.

Отсутствие социальной защиты работников, имеющих неформальные трудовые отношения, существенно затрудняет достижение ЦУР к 2030 году, включая Цель 1 (ликвидация нищеты), Цель 2 (ликвидация голода), Цель 3 (обеспечение здорового образа жизни и содействие повышению благосостояния), Цель 5 (обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин и девочек), Цель 8 (содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех); Цель 10 (сокращение неравенства) и Цель 16 (содействие миру, правосудию и прочным институтам) (МОТ 2017f, 2018f).

Отсутствие социальной защиты у неформальных работников обычно связывают с недостаточным охватом страховыми механизмами (социальным страхованием и другими системами страховых пособий). Многие (но не все) из них действительно не являются в достаточной мере платежеспособными, чтобы регулярно платить взносы; им может быть сложно выполнять

² Существуют различные определения терминов «социальная защита» и «социальное обеспечение». МОТ, как правило, использует эти два термина как взаимозаменяемые для обозначения комплекса политик и программ, направленных на сокращение и предотвращение бедности, уязвимости и социальной изоляции на протяжении всего жизненного цикла. Системы социальной защиты охватывают широкий круг политических областей, включая детские и семейные пособия; охрану материнства; поддержку занятости; пособия в случаях производственного травматизма; пособия по болезни; охрану здоровья (медицинская помощь); пособия по инвалидности; а также пенсии по старости и в связи с потерей кормильца (ILO 2017f, 194–195).

Вставка 1.2 Доля населения, имеющего право получать хотя бы одно денежное пособие социальной защиты (в процентах) по данным за последний имеющийся год



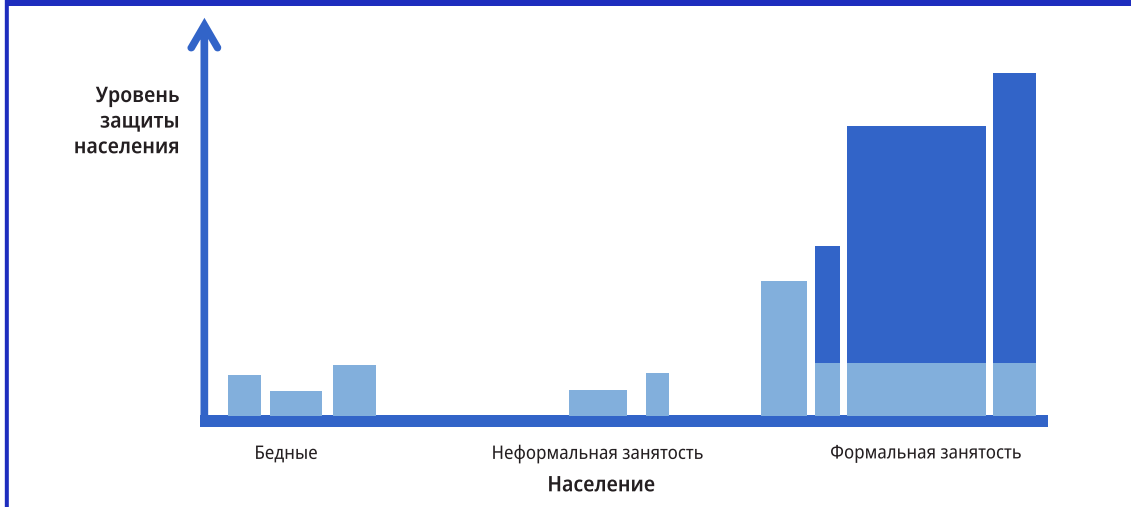
Источник: Всемирная база данных по социальной защите, включающая данные МОТ/ИСО, ОЭСР и базы данных ILOSTAT.

административные требования или на них просто не распространяется действие соответствующего законодательства. Кроме того, механизмы финансирования и управления системами социального страхования могут строиться без учета потребностей и возможностей самозанятых и других категорий работников.

Работникам неформальной экономики также сложно получить доступ к механизмам адресной социальной помощи бедным. Косвенный метод проверки нуждаемости может исключить их из сферы охвата, если они владеют той или иной собственностью или считаются «недостаточно бедными» по другим показателям, а программы адресной помощи домохозяйствам с крайне ограниченным или отсутствующим потенциалом заработка также могут исключить их из сферы своего охвата. Однако программы, носящие более широкий характер и финансируемые за счет налогов (например, программы индивидуально начисляемых пособий на ребенка, социальных пенсий или пособий по инвалидности) могут быть полезны неформальным работникам и их семьям, предсказуемо дополняя их семейный доход и позволяя планировать будущее.

Во многих странах двумя доминирующими видами систем социального обеспечения являются: а) социальное страхование и другие накопительные механизмы для лиц, занятых в формальном секторе экономики; и б) адресная социальная помощь или программы социальной защиты для малоимущих. Как правило, ни одна из этих систем — ни для работников формального сектора, ни для малоимущих — не распространяется на работников неформальной экономики. Такое отсутствие защиты называется «выпадающей серединой» (см. Вставку 1.3).

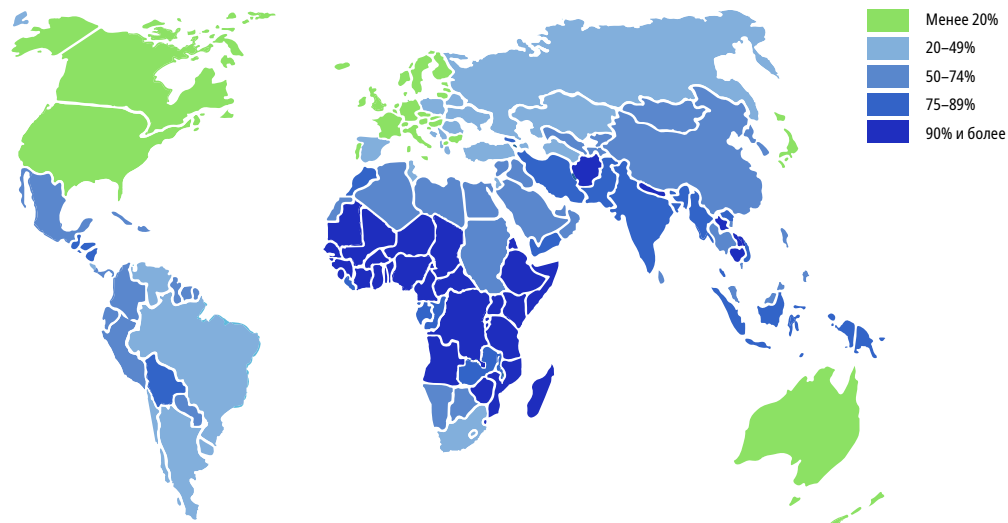
Вставка 1.3 Дефицит охвата работающих в неформальной экономике: схематическое отображение ситуации в странах с низким уровнем дохода или доходом ниже среднего



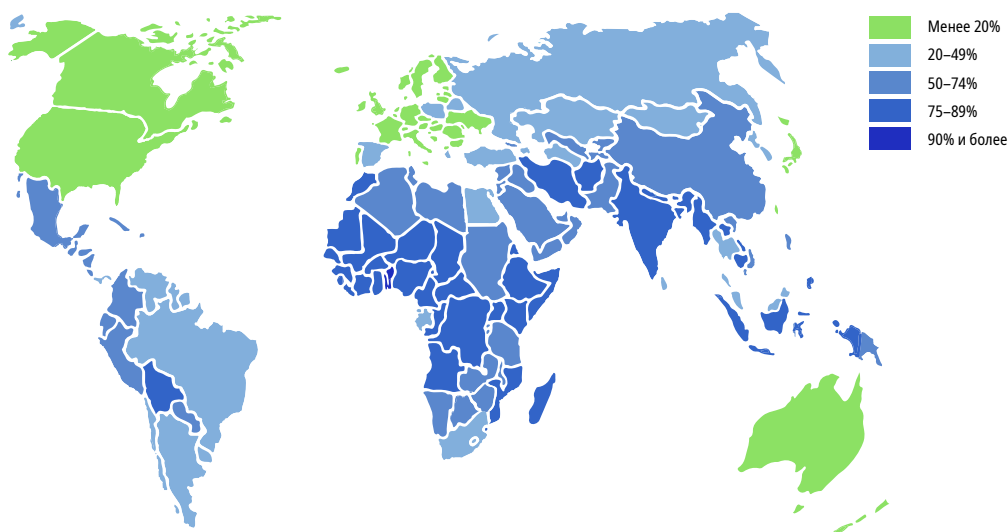
Отсутствие социальной защиты работников неформальной экономики — это огромная, серьезная проблема для экономического и социального развития (см. определения во Вставке А.1), так как во многих странах неформально занятые составляют основную часть рабочей силы — в некоторых случаях свыше 80 процентов всех работающих. Например, в Индии 88 процентов работников мужского пола и 90 процентов женского работают неформально, а в большинстве стран Тропической Африки неформально занятые составляют подавляющее большинство работающих (свыше 75 процентов занятых в несельскохозяйственном секторе и более 90 процентов всех неформально занятых) (МОТ 2018; см. Вставку 1.4 и Вставку 1.5).

Вставка 1.4 Доля неформальной занятости в общей численности занятых с учетом сельского хозяйства и без него (по последним данным)

Группа А: С учетом сельского хозяйства



Группа В: Без учета сельского хозяйства



Источник: МОТ 2018, стр. 13–14.

Если одни страны добились больших успехов в стимулировании формальной занятости, в других странах неформальная занятость выросла в силу целого ряда факторов, включая структурные изменения на рынке труда, изменения нормативной базы, а также экономический спад или экономический подъем (МОТ 2013d; 2018f).

Согласно наблюдениям, несколько факторов удерживают работников в неформальной экономике:

1. Рынки труда в странах с развивающейся рыночной экономикой, несмотря на высокие темпы роста и подчас ускоренную индустриализацию, не в состоянии удовлетворить потребности соискателей рабочих мест в продуктивной занятости, особенно в случае плохих условий труда в промышленности и сфере услуг.
2. Предприятия и самозанятые могут быть не заинтересованы участвовать в формальной экономике в силу несовершенства трудового законодательства, обременительных для выполнения правил, неэффективности бюрократических механизмов и высоких издержек, связанных с переходом, что в совокупности приводит к увеличению их операционных затрат.

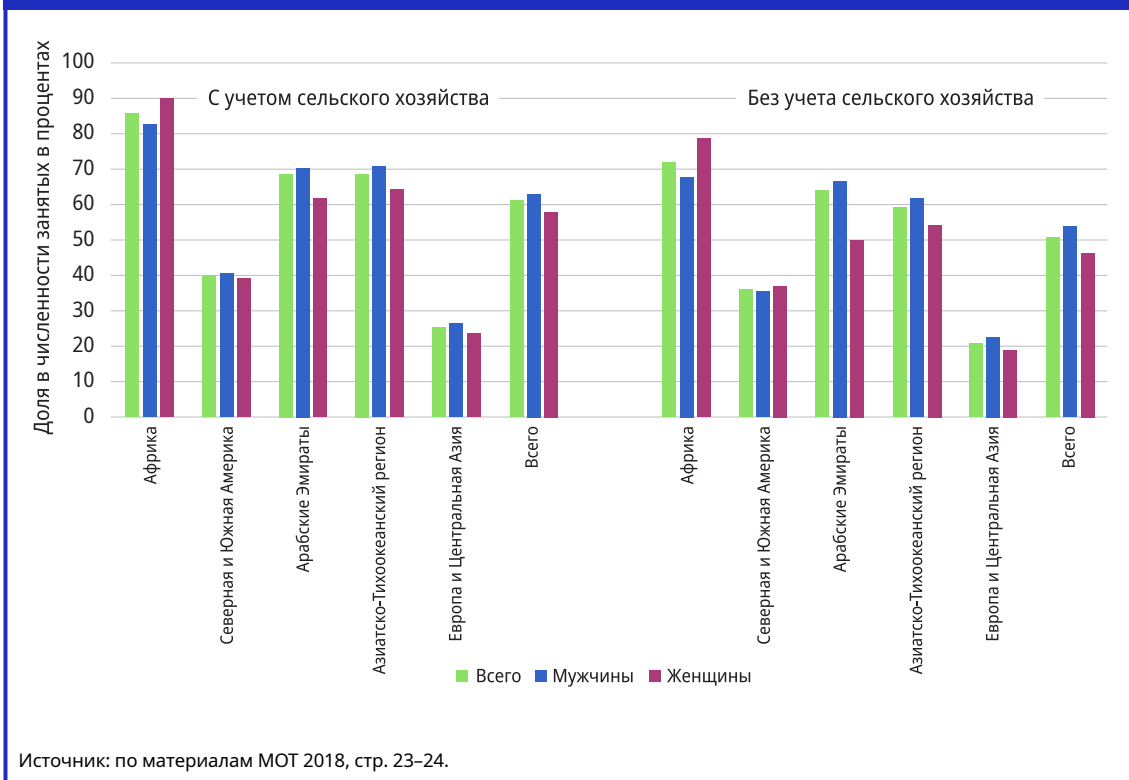
3. Предприятия могут быть вынуждены нанимать работников на основе временных или нерегулярных договоров, не гарантирующих социальное обеспечение и постоянный доход, в силу мощного давления со стороны конкурентов.

4. Глобализация, снижение издержек международной торговли и отсутствие торговых барьеров побуждают предприятия переносить отдельные части своих систем производства и поставок в страны с более низкими производственными издержками и затратами на рабочую силу, что зачастую ассоциируется с опасными и негарантированными условиями труда (МОТ 2016а).

5. Экономические кризисы, как правило, приводят к сокращению количества рабочих мест в формальном секторе, а для людей, потерявших работу, неформальная занятость часто является единственным способом обеспечить себе средства к существованию, нередко путем самозанятости. Подъем экономики зачастую не ассоциируется с полным восстановлением (формальной) занятости (МОТ 2017f; 2014i).

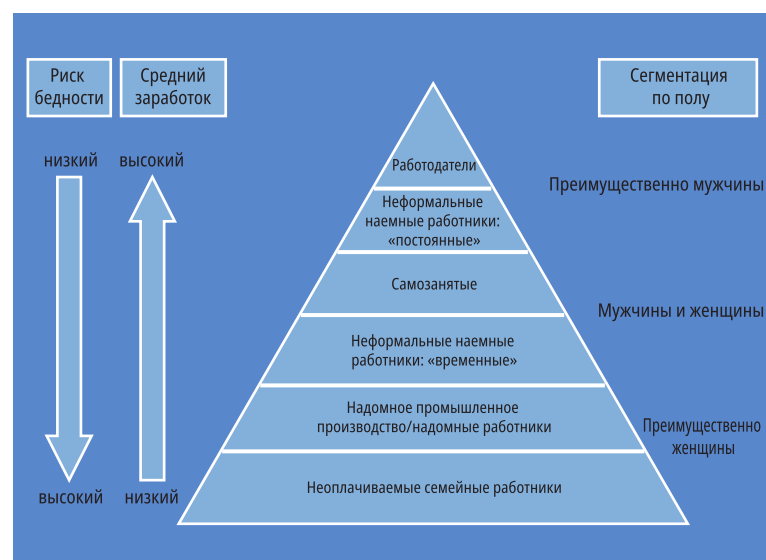
6. Дефицит доверия к государству и органам власти может создавать отрицательные стимулы для участия предприятий и работников в формальной экономике, так как они тем самым не попадают в поле зрения налоговых органов (Durbn и Lindeboom 2014).

Вставка 1.5 Доля неформальной занятости в общей численности занятых с учетом сельского хозяйства и без него (по последним данным)



Неформальная занятость тесно связана с гендерным составом занятости и ассоциируется с гендерными различиями в доступе к образованию, профессиональной подготовке, земле, имуществу и правам, а также с тем фактом, что в большинстве обществ обязанности по уходу возлагаются преимущественно на женщин (Holmes and Scott 2016). Во многих случаях источником этого неравенства является дискриминация и гендерные стереотипы. Эти факторы способствуют тому, что в большинстве регионов мира женщины чаще, чем мужчины, работают неформально. При этом у женщин неформальная занятость является еще более непостоянной и оплачивается ниже, они чаще работают в качестве надомных работников, неоплачиваемых семейных работников и т. п., (Lund 2012; см. Вставку 1.6).

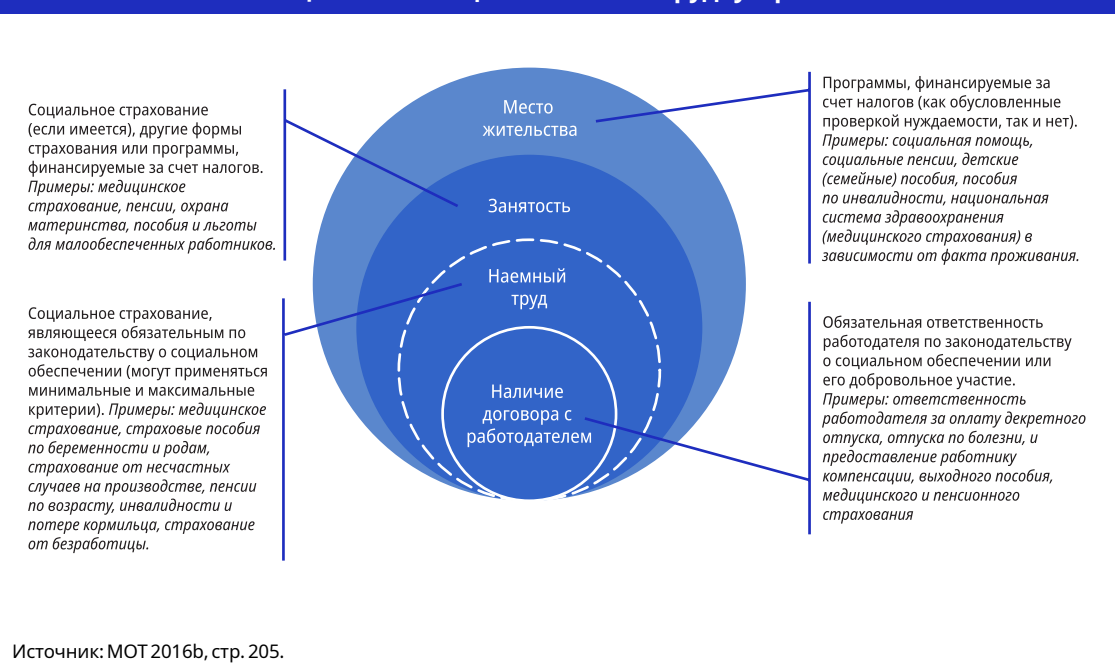
Учитывая особо уязвимое положение женщин в неформальной экономике, необходимо уделять особое внимание их ситуации ввиду того, что женщины, как правило, имеют более низкие доходы, чем мужчины, и более ограниченный доступ к экономическим активам, собственности, услугам и технологиям.

Вставка 1.6 Сегментация неформальной экономики по полу и среднему заработку

Источник: Lund 2012.

1.2 Какова взаимосвязь между моделями занятости и охватом социальной защиты?

Во многих регионах мира высокая доля неформальной занятости создает особую проблему с точки зрения охвата социальной защитой. Это заставляет подробнее рассмотреть взаимосвязь между трудоустройством и социальной защитой (см. Вставку 1.7).

Вставка 1.7 Как социальная защита связана с трудоустройством?

Источник: МОТ 2016b, стр. 205.

Наиболее тесная связь трудоустройства и социальной защиты прослеживается в том случае, если пособия привязаны к контракту с конкретным работодателем в силу национального трудового законодательства или законодательства о социальном обеспечении, а также добровольной ответственности работодателя. Примером этого является ответственность работодателя за оплату отпуска по беременности и родам, отпуска по болезни или за предоставление компенсации в случае

производственной травмы, выходного пособия, медицинского или пенсионного страхования. Такие пособия могут быть доступны только штатным сотрудникам предприятия и зачастую не являются портативными, поскольку права на них обусловлены конкретным трудовым договором. В силу этих ограничений нормами МОТ по социальному обеспечению обычно рекомендуется применять другие решения, такие как социальное страхование.

Право на социальное страхование обусловлено не конкретным трудовым договором, а участием в тех или иных видах занятости (на которые оно распространяется)³. В большинстве стран социальное страхование охватывает работников, имеющих регулярную оплачиваемую работу (с учетом действующих минимальных критериев)⁴. Кроме того, во многих странах самозанятых и другие категории лиц, не работающих по найму, включают в программы социального страхования с помощью специальных механизмов, распространяя их действие за пределы сферы наемного труда. Подобное расширенное социальное страхование работников всех видов занятости способствует мобильности рынка труда и в то же время обеспечивает непрерывный охват. В большинстве стран социальное страхование охватывает несколько или все из следующих рисков и страховых случаев: беременность, болезнь, инвалидность, производственный травматизм, безработица, старость, включая пособия медицинского страхования, а в ряде случаев и семейные пособия. Во многих странах также обеспечивается непрерывный охват в периоды перерыва в трудовом стаже: например, во время безработицы, ухода за членами семьи или участия в мероприятиях профессиональной подготовки.

Другие механизмы финансирования также прямо или косвенно связаны с занятостью. Практически все программы страховых социальных пособий, включая частные страховые или сберегательные программы, косвенно связаны с занятостью в том смысле, что уплата взносов требует наличия постоянного источника дохода, которым обычно выступает тот или иной вид приносящей доход экономической деятельности (МОТ 2016b, 2017a). В случае некоторых видов обеспечения — программ профессионального страхования (таких как профессиональные пенсии), программ коллективного страхования некоторых категорий работников (например, членов производственного кооператива или кооператива работников) — эта связь носит более прямой характер.

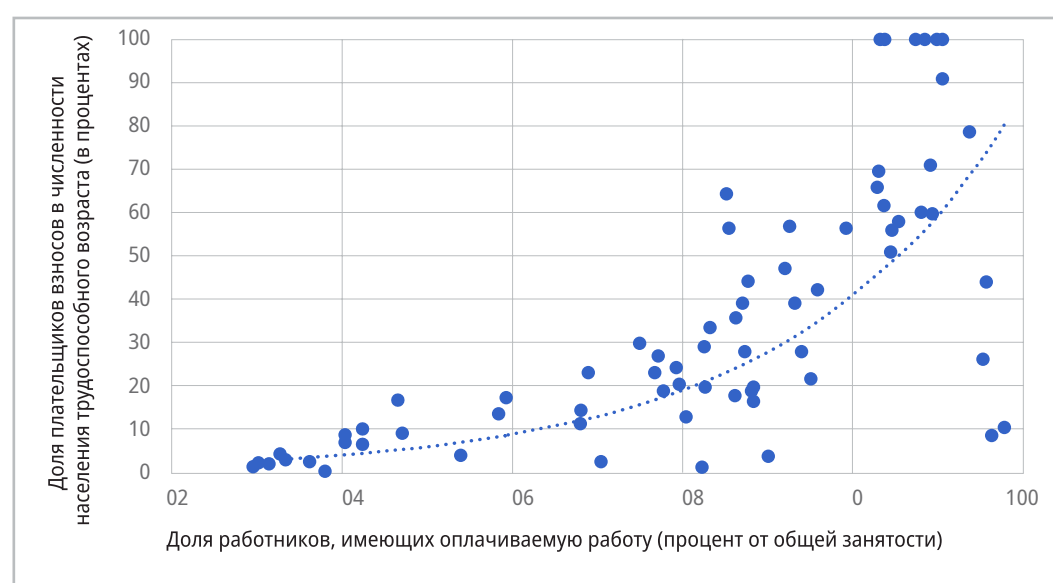
В случае программ социальных пособий, финансируемых из общих налогов и других источников, прямая связь с занятостью на индивидуальном уровне, как правило, отсутствует (на деле может иметь место даже отрицательная связь в том смысле, что пособия предоставляются только тем, кто не трудоустроен). Однако значительная связь прослеживается на макроэкономическом уровне, поскольку возможности бюджета выплачивать пособия зависят от наличия достаточных государственных доходов, в частности, достаточно широкой налоговой базы.

Неудивительно, что на этом фоне охват социальной защитой в странах с более высокой долей работников, имеющих постоянную оплачиваемую занятость, выше (см. Вставку 1.8). Тем не менее в странах со схожим уровнем постоянной оплачиваемой занятости применяются разные подходы к охвату социальной защитой, что свидетельствует о том, что другие политические факторы также играют важную роль в достижении результатов.

³ Это означает, что, в отличие от форм защиты, привязанных к конкретному работодателю, работники, переезжающие с одного места работы на другое, сохраняют право на социальное страхование до тех пор, пока они отвечают условиям, установленным в законодательстве о социальном страховании. Хотя в некоторых источниках на эту тему ошибочно считается, что социальное страхование распространяется только на работников, состоящих в так называемых стандартных трудовых отношениях, это не так, поскольку многие работники, имеющие нестандартные формы занятости, также охвачены социальным страхованием. Дополнительные разъяснения см. ILO, 2016b, стр. 299–306.

⁴ Такие минимальные критерии, как правило, включают количество отработанных часов, длительность трудового стажа или размер заработной платы; в результате некоторые категории работников с временной или неполной занятостью могут быть исключены — чаще всего это работники, имеющие непостоянную или маргинальную частичную занятость (ILO, 2016b, стр. 299–306).

Вставка 1.8 Работники, имеющие регулярную оплачиваемую работу, и доля плательщиков взносов в пенсионную систему (по данным за 2015 год или последним имеющимся данным)



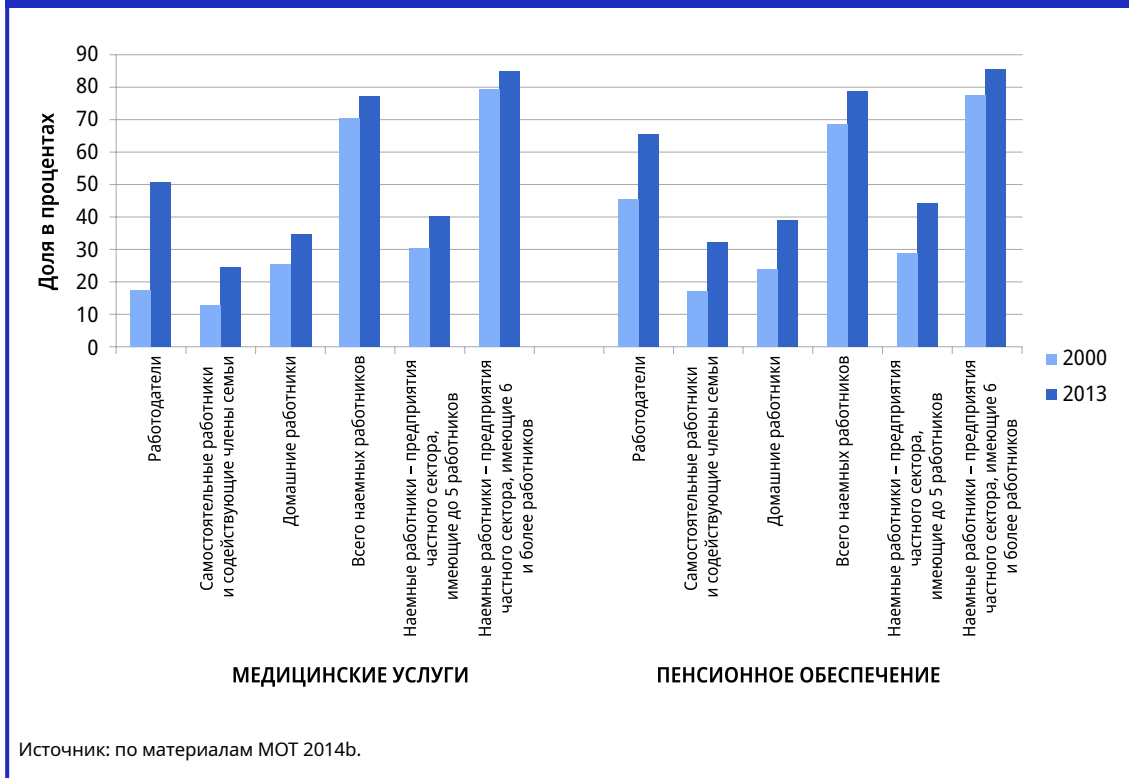
Источник: Всемирная база данных МОТ по социальной защите и база данных ILOSTAT.

Во многих развивающихся странах работники с формальной оплачиваемой занятостью составляют лишь небольшую долю рабочей силы. В результате в некоторых странах отдельные категории работников — домашние работники, сельскохозяйственные работники, некоторые категории работников-мигрантов, работники микро- и малых предприятий — не имеют или испытывают дефицит социального обеспечения из-за того, что они либо исключены из сферы действия соответствующего законодательства, либо из-за того, что законодательство в силу разных причин не исполняется в полном объеме (МОТ 2013d; 2018f). Самозанятые и прежде всего самостоятельные работники, которые в некоторых странах составляют большинство рабочей силы, также, как правило, не охвачены социальным обеспечением или охвачены в недостаточной степени. Охват этих категорий работников требует не только расширения правовой защиты, но и принятия дополнительных мер по учету их положения в механизмах социальной защиты (см., в частности, Главы 5 и 6).

Положительным моментом является то, что во многих регионах мира были достигнуты большие успехи в распространении социальной защиты на ранее не охваченных работников. Например, в Латинской Америке значительно расширился охват различных категорий работников медицинскими услугами и пенсионным обеспечением (см. Вставку 1.9 и МОТ 2018b), включая тех, которые с трудом поддаются охвату. Например, в период с 2000 по 2013 год уровень охвата пенсионным обеспечением работников малых предприятий увеличился с 29 до 44 процентов, а домашних работников — с 24 до 39 процентов. Аналогичным образом охват самозанятых и членов их семей вырос с 18 до 33 процентов, а работодателей — с 46 до 65 процентов. В том же периоде также значительно возросли показатели охвата медицинскими услугами.

Однако несмотря на столь значительный успех, достигнутый в 2000–2013 гг., охват социальной защитой самостоятельных работников, содействующих членов семьи, домашних работников, а также предприятий с числом работающих до пяти человек по-прежнему отстает от охвата других категорий.

Вставка 1.9 Охват медицинским и пенсионным обеспечением в странах Латинской Америки в разрезе статуса занятости



1.3 Что препятствует распространению социальной защиты на работников неформальной экономики?

Несмотря на то, что охват работников неформальной экономики значительно вырос (МОТ 2017f), многие из них все еще лишены социальной защиты. Для выработки политики и проведения реформ по защите этой уязвимой категории работников и содействия их переходу в формальную экономику исключительно важно понимать и анализировать факторы, определяющие дефицит охвата социальным обеспечением в условиях той или иной страны. Ограничению охвата населения социальной защитой способствуют разные факторы.

Исключение из сферы действия законодательства

Нормативно-правовая база может исключать или ограничивать участие отдельных категорий работников в программах социальной защиты, что приводит к удержанию последних в неформальной экономике. Во многих странах участие в программах социального страхования законодательно зависит от **возможности установить факт трудовых отношений между работодателем и зависимым работником**. Это определение исключает категории работников, не имеющих таких установленных трудовых отношений или же имеющих скрытые трудовые отношения⁵.

Кроме того, законодательство может предусматривать нормы, определяемые такими критериями, как место работы, вид трудового договора, размер предприятия, количество часов работы или минимальный размер дохода, либо минимальный срок трудового договора, что может фактически исключать некоторые категории работников.

⁵ К работникам, не имеющим установленных трудовых отношений, могут относиться самозанятые, в том числе лица, работающие за собственный счет, члены семьи предпринимателя или владельца предприятия (работники семейных предприятий), члены производственных кооперативов, а в некоторых странах — лица, осуществляющие деятельность религиозного характера. В своей Рекомендации 2006 года о трудовых отношениях (№ 198) МОТ призывает разрабатывать и применять меры для пересмотра через определенные интервалы, а при необходимости для уточнения и изменения сферы действия соответствующего законодательства и подзаконных актов с тем, чтобы гарантировать эффективную защиту трудящимся, выполняющим работу в рамках трудовых правоотношений (пункт 1), в том числе для выявления и пресечения скрытых трудовых отношений.

В некоторых случаях, даже если законодательство формально распространяется на отдельные категории работников, программы социальной защиты не учитывают их положение и потребности (например, в том, что касается размера взноса и пособий), что делает маловероятным их применение для таких работников.

Дефицит информации, осведомленности и доверия

Дефицит информации и отсутствие осведомленности о мерах социального обеспечения является одним из факторов, подрывающих интерес работников встать на учет в системе социального обеспечения (Bertranou 2007; MOT 2013a). В частности, неграмотность и языковые барьеры, которые обычно выше среди сельского населения, могут затруднить понимание работниками правовых норм, которые обычно пишутся только на государственном языке. Кроме того, дефицит доверия к институту социального обеспечения может также способствовать нежеланию участвовать в системе социального обеспечения (MOT 2013d).

Несовместимость пособий с насущными потребностями

У работников и работодателей может отсутствовать особый интерес делать взносы, если они не уверены, что предоставляемые пособия и льготы отвечают их насущным потребностям (MOT 2013d). В зависимости от положения работников им могут требоваться различные виды пособий и услуг для удовлетворения своих потребностей, в частности наиболее насущных.

Расходы и несовершенство механизмов финансирования

Расходы на социальную защиту

Высокий размер взносов часто считается экономическим препятствием участию в страховых программах социальной защиты. Взносы могут не соответствовать уровню полученного дохода и могут восприниматься как слишком высокие как работодателями, так и работниками, особенно если они не видят ценности в пособиях по социальному страхованию. Участие в программе социальной защиты может быть особенно обременительным для самозанятых, которым также приходится платить долю взносов, причитающуюся с работодателя. Однако несовершенство механизмов финансирования и институциональные факторы могут быть гораздо большим препятствием, чем размер взносов (Williams and Kedir 2017).

Несовершенство механизмов финансирования

Помимо размера взносов трудящиеся и работодатели могут столкнуться с проблемой внесения взносов, если механизмы финансирования (в частности, механизмы сбора взносов) не учитывают их ситуацию.

Одним из потенциальных препятствий является **вариативность или нестабильность дохода**. У многих работников неформальной экономики низкие и нестабильные доходы, что может потребовать коррекции страховых форм социальной защиты (MOT 2013d). Например, несмотря на то, что сезонный характер доходов многих работников сельского хозяйства [PCX] препятствует ежемесячной уплате взносов, их могут устроить альтернативные графики внесения взносов по завершении реализации урожая или скота. Самозанятым, особенно самостоятельным работникам, тоже может быть сложно ежемесячно платить взносы в силу колебаний в доходах [CP].

Общие затраты на формализацию

Кроме того, работников и работодателей в неформальной экономике могут отпугнуть общие затраты, связанные с работой в условиях формальной экономики, включая начальные издержки и операционные расходы, которые могут варьироваться в зависимости от условий предпринимательской деятельности в каждой стране (MOT и GIZ 2014). Эти издержки, связанные с формализацией, могут превысить финансовые возможности, особенно малых экономических единиц с низким уровнем производительности.

К начальным издержкам относятся все затраты, связанные с порядком регистрации и постановки на учет, включая регистрационные сборы и альтернативные издержки, которых предприятие могло бы избежать, если бы продолжило работать в обычном режиме, не неся расходы, связанные с административными процедурами.

К операционным расходам относятся все прочие расходы, связанные с работой в формальной экономике, такие как налоги, лицензионные сборы и отчисления на социальные нужды, а также затраты, связанные с исполнением трудового законодательства, время, необходимое для

регистрации собственности и подачи заявок на получение официальных займов, и расходы, возникающие в силу неэффективности механизмов обеспечения исполнения контрактов.

Сложные и обременительные административные процедуры и услуги

Сложность и обременительность административных процедур могут также отпугнуть работодателей и работников от постановки на учет в системах социальной защиты и таким образом лишить их права на получение пособий. В частности, микро- и малым предприятиям с ограниченными административными возможностями часто сложно выполнять требования [ММП]. Самостоятельным работникам, не имеющим работодателя с его административными возможностями, часто приходится иметь дело с длительными и сложными административными процедурами.

Низкая плотность административных структур и услуг, особенно в сельской местности, также осложняет доступ к системам социальной защиты. Большая удаленность офисов и плохое транспортное сообщение могут препятствовать доступу к административным структурам для постановки на учет или уплаты взносов или получения пособий, льгот и услуг, в то время как альтернативные издержки в форме транспортных расходов и затрат времени могут быть непомерно высоки. Поэтому если системы социальной защиты не смогут оказывать в сельских районах услуги надлежащего качества, работникам будет неинтересно делать взносы [РСХ]. Такая ситуация может возникнуть даже при наличии всеобщих программ страхования (МОТ 2013d).

Мобильность рабочей силы может особенно затруднить управление программами. Некоторые работники, такие как сезонные и другие временные работники, часто меняют работу и могут сочетать работу по найму и самозанятость. Большие потоки мобильной рабочей силы создают большие проблемы для управления программами социального обеспечения, которые призваны обеспечивать правильное и своевременное отражение изменений в документах административного учета, не допуская необоснованных перерывов в страховом стаже, так как это может помешать работникам получать пособия, даже если они удовлетворяют установленным критериям.

Отсутствие мер контроля и исполнения законодательства и низкая правовая дисциплина

Низкая правовая дисциплина может быть обусловлена отсутствием действенных мер контроля исполнения действующего законодательства в сфере труда и социального обеспечения. Контроль осложняется тем, что некоторые виды деятельности скрываются или не декларируются работодателями.

Государство может быть менее склонно проводить проверки небольших экономических единиц ввиду их относительной затратности и сложности, особенно в тех случаях, когда это требует координации действий нескольких инспекционных служб.

Отсутствие представительства и организации

Прямая связь между потенциалом организаций трудящихся и простотой участия в страховых программах является общепризнанным фактом. Отсутствие организации у некоторых категорий работников усугубляет маргинальность их положения и снижает возможности для учета их интересов в процессе общественных дебатов. Однако степень организации в неформальной экономике не следует недооценивать (ILO 2013d; RNSF 2017). Многие неформальные работники фактически имеют ту или иную форму организации и во многих случаях представлены в официальных организациях работников или связаны с ними. Аналогичное представительство имеют и многие неформальные экономические единицы. Однако участие профсоюзов в неформальной экономике, к сожалению, весьма ограничено, и неформальные работники могут не иметь возможности отстаивать свои права и устанавливать контакты через такие организации.

Отсутствие комплексной и согласованной политики

Во многих странах наблюдается высокая степень фрагментации системы социальной защиты и отсутствие координации со смежными сферами политики: например, в области формализации предприятий, рынка труда и занятости, развития предприятий и макроэкономики, а также здравоохранения, образования и дошкольного воспитания. Например, если предприятия официально не состоят на учете, это затрудняет охват их работников социальной защитой. Отсутствие комплексной и согласованной политики как внутри органов социальной защиты, так и между ними и другими сферами политики часто приводит к дефициту и недостаточности охвата, дублированию функций, неэффективности соответствующих органов и искажению системы стимулов (МОТ 2019b, Глава 11).

1.4 Какова польза расширения охвата социальной защиты для работников, работодателей и общества в целом?

Расширение сферы охвата социальной защиты улучшает положение работников неформальной экономики и способствует их переходу в формальную экономику, что идет на пользу и работникам, и предприятиям, и обществу в целом.

Какова польза для работников?

Доступность социальной защиты для работников неформальной экономики устраняет одну из основных проблем, связанных с дефицитом достойного труда, и может существенно изменить их жизнь.

Если работники могут рассчитывать на действенный доступ к медицинским услугам в случае заболевания и не оплачивать расходы на лечение из своего кармана, это в значительной степени сохранит и улучшит их здоровье и здоровье их близких, так как для работников неформальной экономики риски здоровью также представляют собой огромный экономический риск. Если работники могут рассчитывать, по крайней мере, на минимальный уровень гарантированного дохода в случае заболевания, травматизма, инвалидности, беременности и старости, они смогут лучше планировать будущее и лучше использовать экономические возможности (ILO 2017f; 2014i). Таким образом, охват социальной защитой работников неформальной экономики способствует укреплению их производственного потенциала и может способствовать переходу в формальную экономику.

Социальная защита имеет важный межпоколенческий аспект, который приносит пользу детям: социальная защита способствует преодолению порочного круга нищеты, обеспечивая доступность здорового питания, здравоохранения, образования и профессиональной подготовки (МОТ 2017f), предотвращая детский труд (МОТ 2013e) и давая молодому поколению больше шансов на достойную жизнь.

Какова польза для предприятий?

Социальное страхование работников дает предприятиям ряд преимуществ. Улучшение социальной защиты работников положительно влияет на производительность труда и конкурентоспособность за счет большего доступа к медицинским услугам, снижения прогулов, сохранения кадров и повышения их мотивации (МОТ 2017f; Scheil-Adlung 2014). Например, как показало недавнее исследование, проведенное в Индонезии, у компаний, увеличивших охват работников социальным обеспечением на 10 процентов в период с 2010 по 2014 год, рост доходов на одного работника составил до 2 процентов (Torm 2019). Аналогичным образом вьетнамские компании, которые в период с 2006 по 2011 год увеличили охват социальным обеспечением на 10 процентов, получили рост дохода в расчете на одного работника в размере 1,1–2,6 % и прирост прибыли около 1,3–3,0 % (Lee and Torm 2017).

Рост производительности крайне важен для ММП, позволяя покрыть начальные издержки и оперативные расходы в связи с переходом в формальную экономику. Производительность исключительно важна для развития предприятий, обеспечения занятости, создания возможностей для достойного труда и перехода в формальную экономику. Производительность измеряет эффективность использования предприятиями и экономикой имеющихся ресурсов для получения максимально возможного дохода в данном периоде времени. Рост производительности труда приводит к улучшению финансовых показателей, что позволяет предприятиям удерживать и нанимать больше работников, вкладывать средства в приобретение станков и оборудования, исследования, научные разработки и повышение квалификации кадров, а также улучшать условия труда и расширять производство товаров и услуг.

Для предприятий социальное страхование — это важный инструмент распределения финансовых рисков, особенно связанных с выплатой компенсации при производственном травматизме, беременности и родах и увольнении работников. Если работодатели могут использовать механизмы социального страхования вместо того, чтобы самим обеспечивать выплату компенсаций работникам в рамках своей ответственности, они могут эффективнее планировать и распределять финансовые потоки и более предсказуемо управлять рисками. Поэтому социальное страхование приносит работодателям очевидные выгоды, такие как пособия по беременности и родам, пособия страхования от несчастных случаев на производстве и страхования от безработицы (ILO 2017f; Kuddo, Robalino and Weber 2015).

Таким образом, обеспечение работникам полноценной социальной защиты имеет экономический смысл, поскольку способствует повышению производительности труда и конкурентоспособности и предоставляет больше возможностей для бизнеса. Кроме того, исполнение требований законодательства способствует доступности финансовых и страховых услуг, услуг для бизнеса, исполнению коммерческих контрактов и защите прав собственности (Van Elk et al. 2014).

Какова польза для общества в целом?

Распространение охвата социальной защиты на работников неформальной экономики также влечет за собой ряд выгод для общества, особенно если это способствует переходу из неформальной в формальную экономику в краткосрочной или долгосрочной перспективе. Социальная защита — это инвестиции в людей, и ее влияние на человеческий капитал, развитие человеческого потенциала и производительность труда приносит пользу не только работникам и работодателям, но и всему обществу в целом (MOT 2017f; 2014i). Эмпирические исследования показывают, что инвестиции в социальную защиту экономически оправданы и способствуют всеохватному росту (ОЭСР 2019а).

Во многих странах распространение социальной защиты на неформальных работников осуществляется за счет сочетания страховых программ (как правило, социального страхования) с программами социальных пособий (как правило, финансируемых за счет налогов). Охват механизмами социального страхования широких категорий работников, ранее не участвовавших в них, может улучшить структуру финансирования системы социальной защиты посредством мобилизации средств бывших неформальных работников (при наличии у них возможности платить взносы), тем самым сокращая потребность в пособиях социальной помощи, финансируемых за счет налогов. Бремя финансирования системы социальной защиты за счет социального страхования или налогов можно будет более справедливо разделить между теми, кто имеет возможность платить взносы, одновременно следя за тем, чтобы размеры взносов социального страхования и налогов соответствовали материальным возможностям (MOT 2013d), что, в свою очередь, поможет обеспечить финансовую устойчивость систем социальной защиты и достаточность выплачиваемых пособий в долгосрочной перспективе (MOT 2017f).

В более широком смысле высокий уровень формализации также способствует расширению налоговой базы для государственных инвестиций в развитие экономики и человеческого капитала. Кроме того, это должно повысить способность получать доход и международную конкурентоспособность государства за счет повышения производительности труда работников и предприятий, создавать больше возможностей для трудоустройства, улучшать распределение доходов и стимулировать инклюзивный рост. Расширение сферы охвата социальной защиты также способствует улучшению функционирования рынков труда и тем самым укрепляет национальный экономический потенциал и макроэкономическую стабильность.

Вставка 1.10 Какова польза расширения охвата социальной защиты для работников, работодателей и общества в целом?

Распространение сферы охвата социальной защиты на работников неформальной экономики позволяет решать важные задачи и способствует устойчивому развитию. Представленные ниже видеоматериалы размещены MOT на своем канале в YouTube. Каждый из них посвящен конкретному сектору экономики и отражает мнение работников, работодателей и государственных органов:

- Кения: расширение набора услуг социальной защиты и повышение их качества
- Малави: социальное страхование: путь к прогрессу для национальной рабочей силы
- Намибия: социальная защита, приоритет — рабочая сила неформальной экономики
- ЮАР: распространение охвата социальной защиты на всех работников
- Объединенная Республика Танзания: распространение охвата социальной защиты на всех работников производственно-сбытовой цепочки в лесном хозяйстве
- Замбия: распространение системы социальной защиты на ММП в производственно-сбытовой цепочке строительной отрасли

1.5 Как расширить охват социальной защиты?

Как распространить социальную защиту на работников неформальной экономики, несмотря на указанные выше препятствия? Другими словами, как добиться всеобщего охвата?

1.5.1 Расширение охвата социального обеспечения и содействие переходу в формальную экономику: двуединый подход

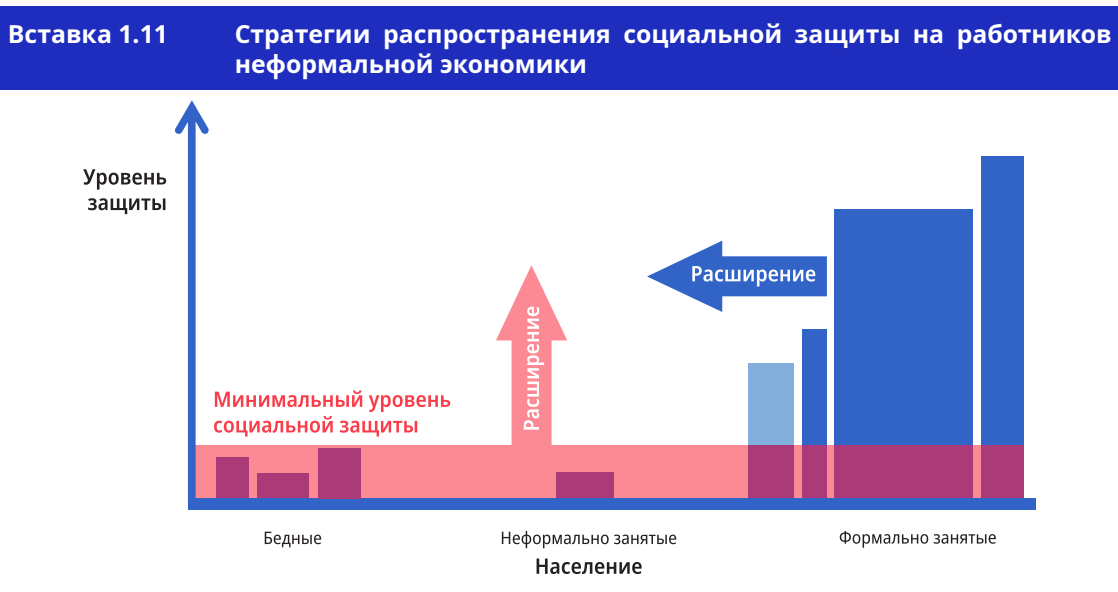
Успешные примеры распространения социального обеспечения на работников неформальной экономики имеют в своей основе два широких подхода.

Во многих странах распространение социального страхования на более широкие категории населения осуществляется на основе подхода, который можно описать как расширение **сферы охвата социальной защиты путем формализации** с упором, главным образом, на существующие механизмы социальной защиты (как правило, социальное страхование, а в некоторой степени также взаимные фонды (*mutuelles*) и другие общинные механизмы микрострахования). Этот подход, как правило, ориентирован на отдельные группы работников, которые уже близки к формальной экономике, имеют возможность делать взносы и поэтому относительно легко могут участвовать в механизмах социальной защиты, связанных с занятостью. Во многих случаях стратегия расширения включает не только изменение законодательства, но и меры по устранению административных препятствий для уплаты взносов путем упрощения порядка постановки на учет, а также корректировки ставок взносов и пакетов пособий. Примерами являются охват домашних работников системами страхования в случае беременности и безработицы (ЮАР); создание отраслевых (профессиональных) взаимных фондов (Сенегал); упрощение порядка постановки микропредприятий на учет и сбора налогов и взносов за счет введения единого налога (Аргентина, Уругвай); а также включение самозанятых работников в системы социального страхования (Алжир).

В других странах распространение социальной защиты на широкие категории населения осуществлялось путем широкомасштабного распространения системы социальных пособий на ранее не охваченные группы населения независимо от статуса занятости. В этом случае социальные пособия финансируются в основном за счет доходов бюджета — налоговых поступлений, доходов от добычи полезных ископаемых или внешних грантов. Этот подход можно описать как **расширение охвата социальной защиты независимо от статуса получателя**. Он исходит из того, что «инвестиции в человеческий капитал» при помощи социальной защиты, облегчая доступ к медицинским и социальным услугам, обеспечивая гарантированный доход и позволяя работникам брать на себя большие риски, повышают производительность труда и способствуют формализации занятости в средне- и долгосрочной перспективе. Примерами такого подхода являются введение и расширение действия программ денежных пособий для детей и семей (Бразилия, Мексика, Монголия), инвалидов (ЮАР) и лиц пожилого возраста (социальные пенсии в Лесото, Маврикии, Намибии, Непале, Тиморе-Лешти, ЮАР), а также услуги национальных систем здравоохранения.

Эти два основных подхода к устранению дефицита охвата социальной защиты можно проиллюстрировать схематично. Опираясь на данные Вставки 1.3 выше, Вставка 1.11 иллюстрирует эти подходы к устранению дефицита охвата социальной защиты:

1. Включение неохваченных работников в действующие программы социальной защиты или создание для них новых программ, в основном страхового характера (голубая стрелка на Вставке 1.11).
2. Установление минимального уровня социальной защиты путем сочетания механизмов страховых и социальных пособий (красная зона на Вставке 1.11). Такой уровень социальной защиты гарантирует всем базовый уровень социального обеспечения, предоставляя населению как минимум действенный доступ к медицинскому обслуживанию и базовый размер гарантированного дохода.



Оба подхода к расширению социальной защиты не являются взаимоисключающими и могут во многом дополнять друг друга. Фактически во многих странах с успешным опытом расширения охвата социальной защиты эти два подхода были объединены **в комплексную двуединую стратегию социальной защиты**, которая следует принципу всеобщей защиты, учитывая при этом материальные возможности различных групп населения по уплате взносов. Так как стандартного решения не существует, различные комбинации двух подходов используются для того, чтобы распространить социальную защиту на ранее не охваченных работников, постепенно обеспечивая более высокий уровень защиты как можно большему числу людей и содействуя их переходу из неформальной экономики в формальную.

В свете нынешних изменений в мире труда, вызванных цифровизацией, изменением климата, миграцией, глобализацией и распространением неравенства, оба подхода по-прежнему имеют решающее значение для обеспечения всеобщей и достойной социальной защиты, а также распространения социальной защиты на работников неформальной экономики.

Многие наблюдатели признают, что путь к всеобщей социальной защите требует сочетания страховых и социальных (финансируемых за счет налогов) программ социальной защиты. Программы, финансируемые за счет налогов, важны для обеспечения всем базового уровня защиты: в частности, тем категориям населения, которые не имеют доступа к другим механизмам социальной защиты. Страховые программы очень важны для обеспечения достаточности размера пособий, поскольку у предлагаемой ими защиты, как правило, шире спектр и выше уровень. Если ослабить действующие формы социальной защиты в пользу частных или индивидуальных страховых программ, имеющих ограниченный потенциал распределения рисков и перераспределения дохода, это приведет к снижению охвата и уменьшению размера пособий. В частности, уязвимые группы работников в силу специфики своей работы и структуры доходов не смогут накапливать пособия достаточного размера в рамках частных программ, что, вероятнее всего, приведет к усугублению неравенства, особенно гендерного (МОТ 2018e).

Поэтому социальное страхование будет и впредь сохранять свое значение в обеспечении более высокого уровня защиты работников на основе принципов разделения рисков и солидарности. Продуманная и приспособленная для охвата широких категорий работников система социального страхования может способствовать переходу к формальной экономике и укрепить социальную интеграцию и сплоченность. Поэтому нужно не сворачивать действующие формы социальной защиты, а сделать так, чтобы их эволюция обеспечивала непрерывную защиту работников независимо от формы занятости, включая тех, кто сочетает оплачиваемый труд и самозанятость, мигрирует между предприятиями и отраслями или странами. Этот важный элемент человекоориентированного подхода к будущему сферы труда (Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда, 2019) лежит в основе Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда, которая была принята в июне 2019 года правительствами, организациями работников и работодателей 187 государств — членом МОТ.

В целом ряде стран мира со средним и низким уровнем дохода удалось с помощью двуединого подхода в значительной мере распространить социальную защиту на работников неформальной экономики, что способствовало их переходу в формальную экономику. Примером этого является,

в частности, система здравоохранения в Таиланде (всеобщая система медицинского страхования, ранее известная как «система 30 бат»; см. Вставку 2.6) и национальная система медицинского страхования Ганы, в которой установлены субсидии для незащищенных групп населения (см. Вставку 6.22). Другим примером является Аргентина (сочетание программ страховых и социальных пособий на детей и пособий по беременности), Бразилия (пенсионная программа для сельских районов Bolsa Famíia;), Кабо-Верде и ЮАР (программы социального страхования с предоставлением значительных субсидий).

Оба подхода к расширению охвата социальной защиты, а также их объединение в рамках комплексного двуединого подхода фактически отражены в Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) и в Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204).

Вставка 1.12 иллюстрирует двуединый подход к расширению сферы охвата социального обеспечения. Оба вектора могут способствовать переходу от неформальной к формальной экономике. Первый имеет целью создание прямых стимулов для формализации, способствуя повышению уровня формальной занятости, улучшению экономических показателей и расширению возможностей государственного бюджета. Второй направлен на расширение охвата независимо от статуса занятости, что, не оказывая мгновенное влияние на формализацию, может способствовать переходу к формальной экономике в долгосрочной перспективе за счет расширения доступности здравоохранения, образования и получения гарантированного дохода, что положительно скажется на развитии человеческого потенциала и производительности труда (МОТ 2017; 2014, глава 6.6).

Содействие переходу от неформальной к формальной экономике не только важно для обеспечения всем более широкого доступа к достойной и стабильной социальной защите, но и способствует расширению налоговой базы и укреплению возможностей налогово-бюджетной сферы, необходимых для проведения справедливой и эффективной государственной политики (МВФ 2017; Gaspar, Gupta, and Mulas-Granados 2017).

При разработке стратегий расширения охвата социальной защиты важно обеспечить наличие эффективных стимулов для формализации и не допускать возникновения негативных стимулов, могущих препятствовать переходу в формальную экономику. Для обеспечения надлежащего охвата и сохранения действенных стимулов для формализации важна тесная координация между разными элементами системы социальной защиты. Кроме того, важнейшее значение в плане содействия переходу как экономических единиц, так и работников из неформальной экономики в формальную имеет координация с другими мерами политики, такими как политика в области занятости, макроэкономическая и бюджетно-финансовая политика, а также политика поддержки жизнеспособных предприятий. Это также способствует финансовой устойчивости и справедливому характеру системы социальной защиты и государственного бюджета. Адекватного размера выплат и соответствующего уровня распределения рисков и перераспределения дохода можно достичь с помощью лестничного подхода, при котором более высокому размеру взносов и уровню формализации соответствуют более качественные пособия социального обеспечения (пособия большего размера, более комплексные) при одновременном обеспечении всем базового уровня социальной защиты (МВФ 2017; Gaspar, Gupta, and Mulas-Granados 2017).

Важным аспектом является координация и объединение программ страховых и социальных пособий в более общую национальную систему социальной защиты. Если страховая система обеспечивает оказание услуг низкого качества и выплату пособий, лишь незначительно превышающих по размеру социальные, это может подтолкнуть работников к тому, чтобы остаться в неформальной экономике или даже перейти туда. Поэтому, распространяя программы социального страхования на работников неформальной экономики, важно оказывать качественные услуги и обеспечивать удовлетворение насущных потребностей работников и работодателей неформальной экономики с тем, чтобы они понимали, зачем платят свои взносы. Кроме того, если государство субсидирует участие в социальном страховании работников с ограниченной платежеспособностью, следует уделять особое внимание тому, чтобы эти субсидии не шли на поддержку самого неформального сектора, а поддерживали и укрепляли стимулы для перехода из неформальной в формальную экономику, обеспечивая устойчивость и справедливый характер системы социальной защиты (см. раздел 6.4 ниже).

Вставка 1.12 Двухединый подход к расширению охвата социального обеспечения и содействию переходу от неформальной экономики к формальной


Положения, содержащиеся в двух недавно принятых Рекомендациях № 202 и 204, подчеркивают важность достижения всеобщего охвата социальной защиты для всех. Рекомендация № 202 призывает установить минимальные уровни социальной защиты, определяемые на национальном уровне, при одновременном формировании всеобъемлющих систем социального обеспечения. (см. Вставку 1.13).

Вставка 1.13 Расширение охвата социальной защиты: положения международных норм по социальному обеспечению

Международные трудовые нормы однозначно указывают на важность расширения охвата социальной защиты. Роль социального обеспечения, включая социальное страхование, как одного из прав человека признается Всеобщей декларацией прав человека 1948 года (статьи 22 и 25) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 года (статьи 9 и 11).

В Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) содержатся положения о необходимости распространить по крайней мере базовый уровень социального обеспечения на всех, включая работников неформальной экономики, с помощью установленных на национальном уровне минимальных уровней социальной защиты. Данная Рекомендация дополняет предыдущие нормы, в том числе Конвенцию 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102).

Рекомендация № 202 содержит призыв к 187 государствам — членам МОТ «как можно скорее установить и поддерживать минимальные уровни социальной защиты, включающие базовые гарантии социального обеспечения».

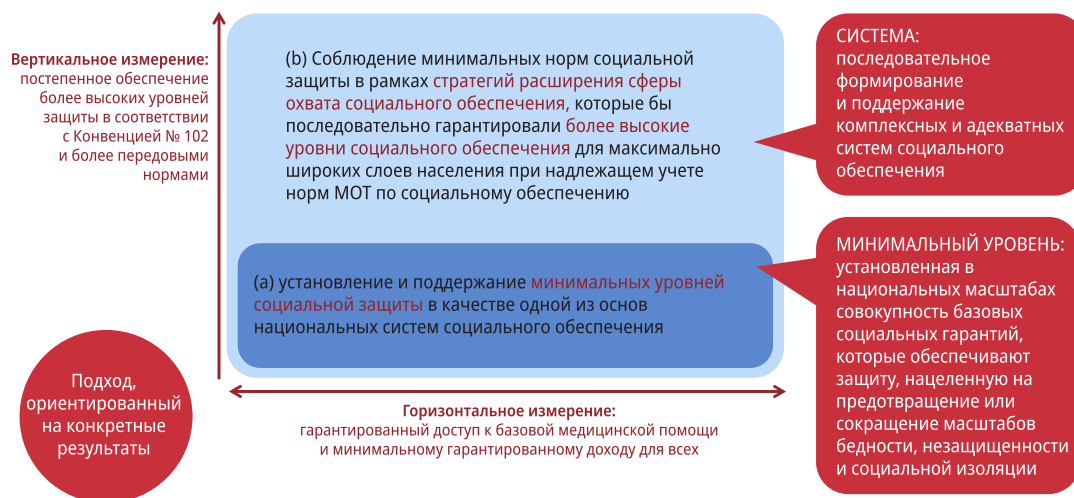
Эти гарантии должны как минимум обеспечивать, чтобы в течение всей своей жизни все нуждающиеся лица имели доступ к основным видам медицинского обслуживания и к базовым гарантиям получения доходов, которые в своей совокупности обеспечивают фактический доступ к товарам и услугам, определяемым как необходимые на национальном уровне (пункт 4).

Определение минимальных уровней социальной защиты является частью национальных стратегий расширения охвата социального обеспечения, которые должны:

(а) 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» (пункт 13[1]).

В Рекомендации подчеркивается, что «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» (пункт 15).



Источник: по материалам (МОТ 2014а, глава 6.6, см. также МОТ 2017а; 2017b).

Этим положениям вторит Рекомендация № 204 в рамках более широких стратегий содействия переходу от неформальной к формальной экономике (см. Вставку 1.14).

Вставка 1.14 Основные положения Рекомендации № 204

Рекомендация 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204), признавая отсутствие защиты работников неформальной экономики, содержит положения, направленные на улучшение их защиты и облегчение перехода в формальную экономику. В ней также признается, что дефицит достойного труда — лишение прав в сфере труда, отсутствие возможностей трудоустройства на качественные рабочие места, неадекватная социальная защита и отсутствие социального диалога — наиболее остро проявляется в неформальной экономике и что большинство людей оказываются в неформальной экономике не по своей воле, а по причине отсутствия возможностей трудоустройства в формальной экономике и обеспечения себе средств к существованию иным способом.

Признавая сложность феномена неформальности, эта рекомендация охватывает различные области политики, включая правовые и политические системы, политику занятости, права и социальную защиту, стимулы, правовую дисциплину и меры по исполнению закона, свободу объединения, социальный диалог и роль организаций работодателей и работников, а также сбор данных и мониторинг.

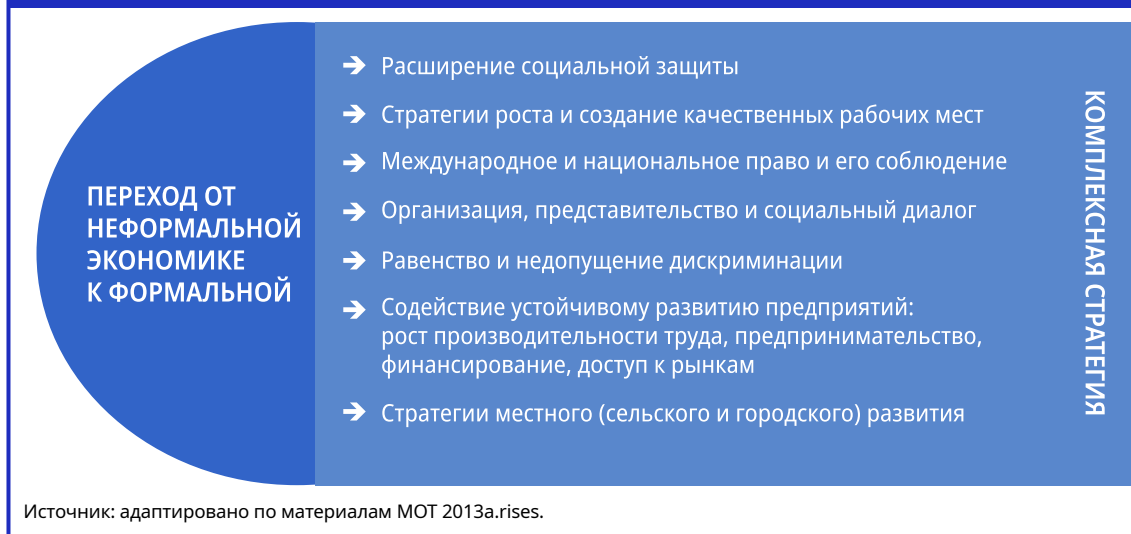
Что касается социальной защиты, то в соответствии с рекомендацией странам следует:

- обеспечивать, чтобы в национальные стратегии или планы развития, а также стратегии и бюджетные ассигнования на сокращение бедности включались комплексные меры, содействующие переходу к формальной экономике, с учетом, по мере необходимости, роли органов власти различных уровней и при обеспечении тесной координации между компетентными органами и властями. Эти комплексные меры должны предусматривать **определение минимальных уровней социальной защиты** там, где они отсутствуют, а также **расширение охвата социального обеспечения** (пункты 10, 11 и 12);
- последовательно распространять законодательно и на практике на всех работников неформальной экономики социальное обеспечение, охрану материнства, достойные условия труда и минимальную заработную плату с учетом потребностей работников и других факторов, имеющих значение, включая в том числе прожиточный минимум и общий уровень оплаты труда в стране (пункт 18);
- уделять особое внимание потребностям и положению лиц, занятых в неформальной экономике, и их семей **при установлении и поддержании национальных минимальных уровней социальной защиты в рамках своих систем социального обеспечения** и поощрения перехода к формальной экономике (пункт 19);
- в процессе перехода к формальной экономике постепенно расширять охват систем социального **страхования**, распространяя его на лиц, занятых в неформальной экономике, и при необходимости корректировать административные процедуры, размеры пособий и взносов с учетом потенциальных возможностей таких работников по выплате взносов (пункт 20);
- поощрять обеспечение материально **доступного и качественного ухода за детьми и предоставление других видов услуг по уходу** с тем, чтобы содействовать гендерному равенству в сфере предпринимательства и возможностей трудоустройства и обеспечить переход к формальной экономике (пункт 21);
- обеспечивать сокращение издержек соблюдения налогового законодательства благодаря внедрению **упрощенных режимов исчисления налогов и платежей**, а также **расширить доступ к системам социального обеспечения** в отношении формализации микро- и малых экономических единиц (пункт 25).

В частности, в Рекомендации № 204 обращается внимание на важные связи между различными областями политики, которые в идеале должны быть объединены в рамках комплексного подхода (см. Вставку 1.15). Такой комплексный подход облегчает сочетание мер социальной защиты с дополнительными мерами в целях устранения препятствий для входа и содействия переходу в формальную экономику, включая меры, касающиеся политики занятости и рынка труда, регулирования рынка труда и государственных закупок.

Опыт многих стран показывает, что изолированные меры практически обречены на провал, если в других сферах политики препятствия сохраняются. Напротив, комплексные стратегии формализации, призванные устранить широкий спектр препятствий в целом ряде политических сфер, привели к реальному изменению моделей занятости и заметному расширению охвата социального обеспечения. Так, в Бразилии проводится комплексная политика по расширению охвата социальной защиты путем облегчения доступа к страховым программам работникам сельской местности (программы пенсионного обеспечения на селе), самозанятым и работникам микропредприятий.

Вставка 1.15 Комплексная стратегия МОТ по обеспечению достойного труда для содействия переходу к формальной экономике



1.5.2 Основные выводы из опыта расширения охвата социальной защиты

Распространение социальной защиты на работников неформальной экономики требует всеобъемлющей стратегии, направленной на преодоление множества препятствий на этом пути. В большинстве случаев для преодоления различных препятствий и выработки эффективных, справедливых и долгосрочных решений требуется сочетание различных мер. Как отмечалось выше, стандартного подхода не существует — каждое решение должно учитывать конкретные проблемы и реалии. Но, несмотря на это, все же можно сделать некоторые общие выводы, которые изложены ниже и более подробно рассматриваются в следующих главах.

Всеобъемлющий и комплексный характер стратегии расширения охвата

Распространение охвата на работников неформальной экономики должно быть частью всеобъемлющей и комплексной национальной стратегии социальной защиты, осуществляемой правительством и имеющей под собой ряд основополагающих принципов, включая всеобщий характер социальной защиты, достаточность и предсказуемость пособий и льгот, финансовую, налогово-бюджетную и экономическую устойчивость программ, недопущение дискриминации, обеспечение гендерного равенства и учет особых потребностей, прозрачность и рациональность управления дел, трехстороннее участие. Такой подход обеспечивает не только более широкое распределение рисков, но также укрепление правозащитного подхода к вопросам социальной защиты, суть которого — никого не оставлять в стороне, а основа — соблюдение прав человека и международных норм в области социального обеспечения.

Удовлетворение первоочередных потребностей и выработка эффективных решений

Потребности неформальных работников зависят от того, каково их социальное и семейное положение или каким типам рисков, связанных с условиями труда (производственной среды) они подвержены. Пособия и льготы социальной защиты нужно разрабатывать так, чтобы они отвечали насущным потребностям людей, защищали как от краткосрочных, так и от долгосрочных рисков и очевидным образом обеспечивали качество льгот и услуг.

Чтобы обеспечить работникам неформальной экономики такую социальную защиту, которая отвечала бы их нуждам и обстоятельствам, исключительно важно укрепить их право голоса и расширить участие в этом деле. Политические решения, принятые при их участии, будут скорее отвечать их нуждам и учитывать их положение. Органам власти, в частности, необходимо заботиться о том, чтобы при выработке стратегий расширения охвата социальной защиты или более общих стратегий перехода от неформальной экономики к формальной учитывалась также точка зрения работников и работодателей. Подробнее см. Главу 2.

Просветительская работа, обмен информацией и укрепление доверия

Значение просветительской работы в том, чтобы дать работникам и работодателям представление о социальной защите и преимуществах перехода из неформальной экономики в формальную, в том числе с помощью образовательных и информационных кампаний, благодаря которым можно лучше узнать и понять, как действуют системы социального страхования. Подспорьем в этом могут стать информационные программы и центры, горячие линии, публикации, листовки, сайты, ознакомительные посещения центров занятости. Все эти инструменты должны учитывать нужды и ситуацию тех или иных категорий работников и работодателей.

Наряду с этим необходимо обеспечить работникам и населению в целом доступ к соответствующим каналам коммуникации для получения информации о размерах имеющихся пособий. Информацию можно распространять с помощью информационных кампаний или Интернет-платформ (они чаще используются в развитых странах), таким образом получатели помощи могут узнавать об условиях получения пособий, своих правах и обязанностях, а также о начисленных им льготах. Подробнее см. Главу 3.

Расширение сферы действия и корректировка законодательства

Не менее важно сделать так, чтобы действующее законодательство отвечало и учитывало потребности как работников, так и работодателей, способствуя переходу к формальной экономике. Для охвата социальной защитой как можно большего числа работников необходимо внести коррективы в механизмы социальной защиты с учетом реалий рынка труда, распространив их действие, в частности, на категории работников, не охваченные официальными трудовыми отношениями. Для этого следует проанализировать действующую нормативно-правовую базу и правоприменительную практику и определить имеющийся дефицит охвата. Подробнее см. Главу 4.

Упрощение административных процедур

Для преодоления того, что препятствует распространению охвата, можно упростить административные процедуры, включая порядок регистрации предприятий и работников, а также уплаты налогов и взносов, обеспечив при этом их соответствие потребностям и возможностям целевой группы. В этом плане крайне важным может быть упрощение доступа к системе (в частности, за счет увеличения количества точек доступа — физического, виртуального или мобильного); упрощение процедур и сокращение количества требуемых документов; объединение различных административных услуг в рамках единого окна или многофункционального центра; а также упрощение механизмов сбора налогов и взносов. Подробнее см. Главу 5.

Учет финансовых возможностей работников неформальной экономики

Поскольку доходы большинства работников неформальной экономики невысоки, их платежеспособность ограничена. Поэтому при разработке программ следует учитывать способность работников делать взносы и, соответственно, корректировать их ставки и графики уплаты. Решением в преодолении этих препятствий может служить сочетание программ страховых и социальных пособий или субсидирование взносов тех, чья платежеспособность недостаточна. Подробнее см. Главу 6.

Укрепление исполнения закона и правовой дисциплины

Без мер по обеспечению исполнения действующего законодательства невозможно обеспечить его равное применение и создать одинаковые условия для деятельности предприятий. В этом плане органы инспекции труда и социального обеспечения должны иметь более широкие возможности для работы в тех отраслях, где широко распространена неформальная занятость. Здесь важно найти правильное соотношение между санкциями и стимулами. Подробнее см. Главу 7.

Расширение действия страховых программ за счет программ социальных пособий при обеспечении минимальных уровней социальной защиты

Чтобы гарантировать базовый уровень защиты и не допустить исключения тех категорий работников, которые не имеют доступа к иным механизмам защиты, особенно малоимущих работников неформальной экономики, расширение действия программ социального страхования следует дополнять за счет создания и укрепления программ социальных пособий. Во многих

странах, где социальное страхование сочеталось с социальными пособиями, удалось добиться существенного расширения охвата социального обеспечения и гарантировать всем хотя бы минимальный уровень социальной защиты, при этом поступательно повышая уровень защиты тех, кто обладает определенной платежеспособностью. Учитывая, что характерной чертой неформальной экономики является высокая мобильность рабочей силы, исключительно важно обеспечить согласованный порядок предоставления страховых и социальных пособий в целях непрерывного охвата работников.

Обеспечение доступа к социальной защите в рамках комплексного подхода для содействия переходу от неформальной экономики к формальной

Расширение охвата социальной защиты — это один из важных элементов широкой стратегии содействия переходу от неформальной экономики к формальной. Согласованность разных направлений политики и укрепление взаимодействия между ними могут многократно усилить положительный эффект. Например, программы профессиональной подготовки и повышения квалификации, одновременно обеспечивающие социальную защиту, могут способствовать повышению производительности труда работников и расширить возможности их трудоустройства. Более того, меры поддержки жизнеспособных предприятий и создания благоприятной деловой среды могут способствовать росту производительности труда микро- и малых предприятий, их переходу в формальную экономику и созданию условий для формализации занятости их работников. Подробнее см. Главу 7.

Дополнительные материалы о проблемах и возможностях, касающихся распространения социального обеспечения на работников неформальной экономики и содействия их переходу в формальную экономику

- Holmes, R., Scott, L. 2016. [Extending social insurance to informal workers: A gender analysis, Working Paper 438 \(ODI\)](#).
- ILO. 2013. [The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality](#).
- ILO. 2017. [Building social protection systems: International standards and human rights instruments](#).
- МОТ. 2017. [Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 гг.: Обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения целей в области устойчивого развития](#).
- ILO. 2018. [Women and men in the informal economy: A statistical picture \(third edition\)](#).
- OECD and ILO. 2019. [Tackling Vulnerability in the Informal Economy](#), в частности, см. Главу 4.
- Research, Network and Support Facility (RNSF). 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy](#).

2 Разработка стратегий расширения социальной защиты

Основные вопросы

- ? Как определить дефицит охвата социальной защитой и первоочередные потребности работников неформальной экономики? Как определить главные препятствия на пути расширения охвата социальной защиты?
- ? Как обеспечить всеобщий охват за счет комбинации различных механизмов финансирования, в том числе программ страховых и социальных пособий?
- ? Как учесть нужды и обстоятельства работников неформальной экономики в страховых программах? В частности, как разработать эти программы так, чтобы они соответствовали возможностям работников платить взносы? Что должно быть приоритетом при расширении охвата таких программ — обязательное или добровольное участие?
- ? Как разработать стратегии расширения охвата населения в рамках процесса национального диалога? Что означает правило регулярного мониторинга и анализа? Как обеспечить работникам неформальной экономики право голоса и участие?

Основные тезисы

- * Распространить социальное обеспечение на работников неформальной экономики невозможно без всестороннего понимания положения различных категорий работников, рисков, с которыми они сталкиваются, и факторов, способствующих их уязвимости.
- * Разработка стратегий расширения охвата социальной защиты должна опираться на результаты тщательной диагностики положения и потребностей работников неформальной экономики с учетом многообразия обстоятельств и потребностей, зависящих, в частности, от статуса занятости и сферы деятельности.
- * При разработке стратегий распространения социальной защиты на работников неформальной экономики необходимо принять ряд определяющих политических решений, в частности, о том, в какой мере механизмы защиты должны быть страховыми или социальными; можно ли в тех или иных условиях обеспечить обязательное участие; а также как добиться координации различных механизмов в рамках комплексной системы социальной защиты.
- * Разработка стратегии расширения охвата должна происходить в условиях диалога при участии и предоставлении права голоса работникам неформальной экономики.
- * В соответствии с Рекомендацией № 202 следует проводить регулярный мониторинг реализации стратегий расширения охвата социальной защиты.

2.1 Разработка стратегий на научной и коллегиальной основе

2.1.1 От диагностики до мониторинга: поэтапный подход

Распространить социальное обеспечение на работников неформальной экономики невозможно без всестороннего понимания положения различных категорий работников, рисков, с которыми они сталкиваются, и факторов, способствующих их уязвимости. В настоящей главе рассматриваются некоторые ключевые элементы, которые должны лежать в основе национальных стратегий распространения охвата на работников неформальной экономики. Такие стратегии могут носить самостоятельный характер, но в большинстве случаев должны быть национальными программами социальной защиты или национальными программами содействия переходу от неформальной к формальной экономике. Во всех случаях они должны соответствовать положениям, изложенным в Рекомендации № 202 (см. Вставку 2.2) и Рекомендации № 204 (см. Вставку 1.14).

Как показывает международный опыт, разрабатывать и реализовывать меры такого рода целесообразно на основе поэтапного подхода (см. Вставку 2.1), который предусматривает следующее:

1. **Диагностика положения работников и экономических единиц в неформальной экономике**, включая выявление дефицита и препятствий охвату различных категорий работников, как женщин, так и мужчин, а также диагностика положения экономических единиц неформальной экономики, включая то, что касается их производительности и возможности платить взносы. Этот анализ должен иметь под собой достаточно подробную количественную и качественную информацию, дополняемую более широким анализом рынка труда и макроэкономической ситуации на уровне страны или региона.
2. **Пересмотр нормативной и концептуальной основы и практики**, в рамках которого основное внимание следует уделить, в частности, выявлению и анализу того, что препятствует охвату, а также рассмотреть варианты возможных реформ с учетом насущных потребностей и многообразия ситуаций работников неформальной экономики (см. Раздел 2.2 ниже).
3. **Расстановка приоритетов** для выявления и выбора вариантов мер, согласования последовательности действий и сроков распространения охвата на работников неформальной экономики (см. Раздел 2.3 ниже).
4. **Разработка комплексной концептуальной основы**, которая бы обеспечивала согласованность политики и функциональность институциональной системы.
5. **Реализация и мониторинг**, включая систему мониторинга и оценки прогресса, а также оценку конечных результатов, которые также образуют основу для регулярного пересмотра — а при необходимости внесения корректив — в концептуальную основу (см. Раздел 2.4 ниже).

Крайне важно сделать этот процесс полностью коллегиальным, привлекая к участию в нем представителей работников и работодателей, а также другие заинтересованные стороны.

Вставка 2.1 Политический процесс распространения социальной защиты на работников неформальной экономики и содействия их переходу в формальную экономику



Постановка целей и определение дефицита социальной защиты и насущных потребностей работников позволяет выработать возможные меры путем научного анализа положения работников неформальной экономики и их потребностей, о чем более подробно сказано ниже в Разделе 2.2. Такой анализ должен учитывать огромное разнообразие обстоятельств работников неформальной экономики, которые, среди прочего, зависят от их статуса занятости и сферы деятельности. В целях иллюстрации этого многообразия в данном пособии основное внимание уделяется пяти категориям работников, которые часто оказываются в неформальной экономике: а) самозанятые работники, включая самостоятельных работников; б) работники микро- и малых предприятий; в) работники сельского хозяйства; г) работники строительной отрасли; и е) домашние работники.

При разработке стратегий распространения социальной защиты на работников неформальной экономики необходимо принять ряд ключевых политических решений. В Разделе 2.3 рассматриваются некоторые из них, в частности, взаимосвязь между программами страховых и социальных пособий, их сильные и слабые стороны, координация в рамках комплексных систем социального обеспечения, включая вопрос о том, какое участие — обязательное или добровольное — должно быть приоритетным для стратегий расширения охвата.

Вставка 2.2 Распространение охвата социальной защиты на работников неформальной экономики: положения Рекомендации № 202

В Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) содержатся следующие положения, касающиеся **разработки национальных стратегий 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 (пункт 13[1]).

2) Для этого государства-члены должны последовательно **создавать и обеспечивать функционирование всеобъемлющих и адекватных систем социального обеспечения**, согласующихся 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 в области защиты;
- (c) **стремиться к заполнению пробелов с точки зрения защиты** посредством надлежащих 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 людей 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.

2.1.2 Решение проблемы расширения охвата социальной защиты в рамках национального диалога о системах социальной защиты, основанного на результатах оценки

Во многих странах для разработки и внедрения систем социальной защиты, включая минимальные уровни, применяется национальный диалог, основанный на результатах оценки (НДРО) (МОТ 2019b; 2017a). Процесс НДРО обеспечивает структурированный подход к национальному диалогу, гарантируя участие в нем социальных партнеров и других заинтересованных сторон, а также широкое обсуждение различных вариантов политики (МОТ 2016c; см. также Вставку 2.3).

Вставка 2.3 Национальный диалог, основанный на результатах оценки (НДРО)

Подход, предполагающий использование национального диалога, основанного на результатах оценки (НДРО), может содействовать национальному диалогу путем анализа существующих реалий социальной защиты, понимания того, какие элементы национальных минимальных уровней социальной защиты уже существуют, а также выявления пробелов в политике и в ее практической реализации (МОТ 2016). МОТ разработало руководство, в котором можно найти необходимую информацию и ознакомиться с опытом проведения мероприятий в формате НДРО, а также примерами стран. НДРО является первым шагом на пути к внедрению минимального уровня социальной защиты, определенного на национальном уровне, в рамках комплексной системы социальной защиты. Сроки осуществления процесса НДРО варьируются, как правило, составляя около 18 месяцев (например, в Индонезии, Монголии и Таиланде).



Процесс НДРО состоит из трех этапов: (1) построение таблицы для учета результатов оценки, (2) оценка финансовых затрат на реализацию тех или иных мер, а также (3) их доработка и утверждение. В таблице указываются и описываются существующие схемы социальной защиты, в частности те, которые касаются гарантий минимального уровня социальной защиты в области здравоохранения, обеспечения детей, лиц трудоспособного возраста и пожилых людей (см. также Памятку 2.3). Таблицу необходимо подготовить в процессе семинаров с участием всех соответствующих заинтересованных сторон. Разработав таблицу и определив существующие системы и направление их реформ, заинтересованные стороны переходят к следующему шагу — анализу затрат на их реализацию. Образец протокола экспресс-оценки МОТ может помочь определить исходный бюджет альтернативных мер; на этой основе можно выработать 10-летний прогноз затрат для обсуждения возможностей государственного бюджета и перераспределения средств. На заключительном этапе эти рекомендации доводятся до сведения представителей государственных органов, работников и работодателей, а также организаций гражданского общества с тем, чтобы доклад был технически выверен и утвержден на политическом уровне.

Источник: по материалам МОТ 2016c.

Поскольку распространение социальной защиты на работников неформальной экономики часто выступает одним из приоритетов национальных стратегий социальной защиты, национальный диалог должен иметь под собой тщательный анализ положения работников неформальной экономики и препятствий на пути расширения охвата. В следующих разделах пособия можно найти дополнительные сведения и материалы, касающиеся обеспечения участия всех заинтересованных сторон, включая работников неформальной экономики (Раздел 2.1.3), выявления дефицита охвата и определения насущных потребностей (Раздел 2.2), выработки политических решений (Раздел 2.3) и осуществления мониторинга и регулярного пересмотра (Раздел 2.4).

2.1.3 Обеспечение участия всех заинтересованных сторон: право голоса и представительства

Стратегии распространения социальной защиты на работников неформальной экономики необходимо разрабатывать на основе широкого национального диалога, учитывающего точки зрения правительства, работников и работодателей, а также других заинтересованных сторон.

Значимое и действенное участие работников и работодателей неформальной экономики является одним из важнейших условий этого процесса. Голос представителей работников и их работодателей должен быть услышан при выявлении дефицита охвата и выработке соответствующих приоритетов, а также возможных политических решений.

Вставка 2.4 Положения Рекомендаций № 202 и № 204 по обеспечению участия заинтересованных сторон

Рекомендации МОТ № 202 и 204 касаются участия заинтересованных сторон в выработке мер, направленных на распространение социальной защиты на работников неформальной экономики. В положениях, содержащихся в обеих рекомендациях, подчеркивается важная роль двух- и трехсторонних механизмов социального диалога в создании условий для участия представительных организаций работодателей и работников при одновременном признании важной роли расширенных консультаций со всеми заинтересованными лицами.

Рекомендация № 202 исходит из принципа «трехстороннего участия с привлечением представительных организаций работодателей и работников, а также консультации с представителями других соответствующих и представительных организаций заинтересованных лиц» (пункт 3[г]). Такое участие имеет важное значение, в частности, в том, что касается:

- определения основных социальных гарантий, которые составляют определяемый на национальном уровне минимальный уровень социальной защиты (пункт 8);
- формирования и реализации национальных стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения (пункты 13, 14);
- мониторинга прогресса в области внедрения систем социальной защиты, включая минимальные уровни (пункт 19).

В Рекомендации № 204 подчеркивается важность предоставления лицам, занятым в неформальной экономике, возможности пользоваться правом на свободу объединения в организации и правом на ведение коллективных переговоров (пункты 31, 32); содержится призыв к организациям работодателей и работников расширять членский состав и круг услуг, оказываемых работникам и экономическим единицам неформальной экономики (пункт 33); и признается необходимость консультаций и активного участия «представительных организаций работодателей и работников и содействия их активному участию, что должно подразумевать, в соответствии с национальной практикой, включение в их ряды представителей членских представительных организаций работников и экономических единиц в неформальной экономике» в ходе формирования, реализации и оценки политики и программ, имеющих отношение к неформальной экономике (пункт 34).

Памятка 2.1 Обеспечение участия всех заинтересованных сторон в национальном диалоге

- Разработаны ли национальные стратегии социальной защиты на основе национального диалога с участием представителей работников различных секторов неформальной экономики?
- Обладают ли эти представители достаточным потенциалом для того, чтобы участвовать в диалоге и представлять интересы работников?
- Какие меры можно было бы предпринять для укрепления организации работников неформальной экономики и их участия в национальных диалогах?

Их голос и участие — ключевые факторы укрепления доверия, обеспечения общественной поддержки и чувства сопричастности (МОТ 2013d). Поэтому в соответствии с положениями Рекомендаций № 202 и 204 (см. Вставку 2.4) участие работников и экономических единиц неформальной экономики имеет огромное значение (публикация МОТ, готовится к выпуску).

2.2 Выявление дефицита охвата работников социальной защитой и их насущных потребностей

Прежде чем распространять социальную защиту на работников неформальной экономики, нужно провести исчерпывающую оценку существующего дефицита охвата с учетом насущных потребностей и разнообразия ситуаций, с которыми сталкиваются эти работники.

Памятка 2.1 Выявление дефицита социальной защиты работников неформальной экономики

- Каковы пробелы в социальной защите различных категорий работников неформальной экономики?
 - Необходимо дифференцировать различные категории работников, такие как наемные, самозанятые и работники различных секторов и профессий (например, сельскохозяйственные работники, домашние работники) с тем, чтобы отразить различия в ситуации этих работников (см. Раздел 2.2.3 ниже).
 - Необходимо учитывать различные ситуации и обстоятельства женщин и мужчин, возрастных когорт, городского и сельского населения, инвалидов, работников-мигрантов и других особо уязвимых групп.
- Необходимо определить возможные барьеры, препятствующие охвату социальным обеспечением и формализации, включая законодательные, административные, финансовые и другие.
- Дают ли имеющиеся данные точную и подробную картину положения населения в том, что касается неформальной занятости и охвата социальной защитой? Для расширения объема информации следует рассмотреть возможность использования дополнительных имеющихся источников данных, в том числе:
 - обследований рабочей силы;
 - обследований бюджетов или доходов домохозяйств;
 - медицинских обследований;
 - переписи населения;
 - опросов предприятий;
 - данных административного учета министерств и органов социального обеспечения.
- Какие пробелы в социальной защите были выявлены самими работниками? Какие барьеры на пути расширения охвата они выявили? Какие сферы социальной защиты они определили как приоритетные? Эту информацию можно получить с помощью одного или нескольких из следующих каналов (см. Раздел 2.1.3 выше):
 - консультаций с формальными или неформальными организациями неформальных работников (профсоюзами, ассоциациями);
 - опросов работников неформальной экономики;
 - обсуждений в фокусных группах с участием работников неформальной экономики.

2.2.1 Выявление дефицита социальной защиты и барьеров, препятствующих охвату

Для разработки стратегии улучшения охвата социальной защитой работников неформальной экономики важно определить существующие препятствия на пути к расширению сферы охвата социальной защиты на те или иные категории работников, занятых в неформальной экономике.

Для систематического выявления дефицита социальной защиты и барьеров, препятствующих расширению охвата, можно использовать расширенную таблицу оценки (см. Памятку 2.3), что даст более подробную информацию для таблицы оценки минимального уровня социальной защиты, используемой в процессе НДОО (ILO 2016h). Такая оценка может быть частью национального диалога (см. Главу 8) или отдельным мероприятием.

Таблица оценки дает подробную основу для анализа текущей ситуации, пробелов в социальной защите и препятствий для расширения охвата. В силу разнообразия категорий работников неформальной экономики таблицу следует составлять для конкретных групп работников, таких как самостоятельные работники в том или ином секторе, домашние работники или работники сельского хозяйства, при максимально возможной степени детализации. По мере возможности она должна

опираться на статистические данные, имеющиеся на национальном или международном уровне (МОТ 2018f).

Таблица оценки содержит следующие элементы:

- **Цели** Каковы цели и приоритеты в соответствии с национальными приоритетами и международными обязательствами?
- **Текущая ситуация** Какова текущая ситуация в сфере социальной политики, в частности в отношении действующих систем и программ?
 - **Действующие нормы** Какие системы и программы действуют в настоящее время? Каковы их основные характеристики (полностью или частично страховые или социальные (финансируемые за счет налогов), их географический и категориальный охват, институциональные структуры и т. д.)?
 - **Планируемые изменения** Какие реформы ожидаются в ближайшем будущем? Что целесообразнее: реформировать действующие системы (программы) или внедрять новые?
- **Пробелы в социальной политике** Какие концептуальные или правовые положения приводят к тому, что те или иные категории работников неформальной экономики остаются неохваченными?
 - **Правовые барьеры** Имеются ли категории работников, которых действующая правовая база исключает полностью? Приводят ли некоторые правовые положения (например, минимальные значения размера предприятия, рабочего времени, заработной платы и т. д.) к исключению работников из сферы действия закона (подробнее см. Главу 4)?
 - **Другие пробелы в сфере политики** Какие еще пробелы в сфере политики способствуют исключению из охвата? Существует ли надлежащее соотношение между системами и программами страховых, частично страховых и социальных пособий и насколько адекватна их координация?
- **Пробелы в сфере реализации** Какие проблемы препятствуют применению существующей правовой и концептуальной базы, приводя к тому, что те или иные группы работников лишаются действенного охвата?
 - **Финансовые препятствия** Какие финансовые препятствия не дают распространить охват на те или иные группы работников? Учитывают ли механизмы финансирования потенциальные возможности работников и их работодателей по уплате взносов? Учитывают ли графики и порядок уплаты взносов их потребности и обстоятельства (подробнее см. Главу 6)?
 - **Административные препятствия** Какие административные барьеры препятствуют охвату социальной защитой работников неформальной экономики (подробнее см. Главу 5)?
 - **Пробелы в исполнении закона** В какой степени неисполнение закона препятствует социальной защите работников неформальной экономики? Каковы конкретные препятствия и пробелы? Что можно сделать для укрепления правовой дисциплины (подробнее см. Главу 7)?
 - **Другие препятствия** Какие еще пробелы препятствуют охвату социальной защиты конкретных групп работников? В их числе могут быть дефицит осведомленности или доверия либо другие еще не учтенные факторы (подробнее см. Главу 3).
- **Рекомендации (варианты мер)** Какие меры способствовали бы устранению пробелов в правовой базе и ее исполнении и тем самым распространению охвата социальной защиты на работников неформальной экономики? Эти первоначальные варианты мер следует подвергнуть дальнейшей оценке на предмет их финансовой, административной и политической целесообразности.

Таблицу, приведенную в Памятке 2.3 ниже, следует использовать в помощь оценке текущего статуса охвата работников неформальной экономики и выявления пробелов и препятствий в сфере политики.

Памятка 2.3 **Расширенная таблица оценки для выявления пробелов и препятствий распространению охвата социальной защиты на работников неформальной экономики**

	Цели	Текущее положение		Пробелы в сфере политик		Практическая реализация			Рекомендации (возможные меры)	
		Действующие нормы	Планируемые изменения (стратегия)	Пробелы общего характера	Правовые барьеры	Финансовые барьеры	Административные барьеры	Пробелы в исполнении закона		Другие барьеры
Здравоохранение										
Финансовая защита										
Другие аспекты доступности здравоохранения										
Гарантии дохода										
Дети										
Денежные и квазиденежные пособия										
Услуги по уходу за детьми										
Лица трудоспособного возраста										
Беременность и роды										
Производственный травматизм										
Заболевание										
Инвалидность										
Безработица или потеря средств к существованию										
Другие пособия										
Лица пожилого возраста										
Пенсии по возрасту										
Другие пособия										
Источник: по материалам Bonnet et al. 2012; MOT 2012a; 2016c.										

2.2.2 Определение насущных потребностей

Работники неформальной экономики особенно подвержены социальным рискам, причем отсутствие у них социальной защиты усугубляет положение как их самих, так и их семей. Эти риски могут негативно влиять на возможности получения дохода и производительность труда работников неформальной экономики и поэтому представляют собой не только социальный, но и экономический риск для их существования (MOT 2017f; RNSF 2017).

В зависимости от обстоятельств и имеющихся механизмов защиты те или иные сферы социальной защиты можно сделать приоритетными для расширения охвата социального обеспечения (см. ниже).

Охрана здоровья. Обеспечение доступности медицинских услуг для полноценной охраны здоровья имеет важнейшее значение для работников неформальной экономики. Оплата таких услуг за счет собственных средств по-прежнему является одной из основных причин бедности. В последние годы активные усилия по обеспечению всеобщего охвата медицинскими услугами позволили добиться значительного прогресса, в том числе за счет расширения доступа к социальному медицинскому страхованию, субсидируемому для низкодоходных групп населения, однако значительный дефицит охвата все еще существует, в результате чего многие работники неформальной экономики и их семьи остаются без защиты (MOT 2014i; 2017f; ВОЗ и Всемирный банк 2017).

Риски, связанные с беременностью. Риски, связанные с беременностью и родами, представляют угрозу для большинства женщин, занятых в неформальной экономике. Обеспечение действенного доступа к услугам по охране материнства — важнейший элемент любой стратегии по усилению охраны материнства для женщин, занятых в неформальной экономике (MOT 2014c; 2017a, Глава 3.2). В Рекомендации № 202, где подчеркивается важность охраны материнства, содержится призыв предоставлять бесплатную дородовую и послеродовую медицинскую помощь наиболее уязвимым группам населения (пункт 8a). Кроме того, для того, чтобы женщины, занятые в неформальной экономике, могли отдохнуть и восстановить свое здоровье после родов, а также для того, чтобы наладить грудное вскармливание, предотвратить риски для здоровья женщин и их детей и обеспечить их и их семьи гарантированным доходом в этот важный период, нужны денежные пособия (MOT 2016c). У большинства женщин, занятых в неформальной экономике, отпуск по беременности и родам не оплачивается, что приводит к потере дохода для женщин на заключительных стадиях беременности и (или) после родов. Отсутствие гарантированного дохода в это время вынуждает многих женщин преждевременно возвращаться на работу, подвергая риску свою жизнь и жизнь своих детей (MOT 2017f).

Производственный травматизм и профессиональные заболевания. Многие работники неформальной экономики на протяжении трудовой жизни особенно подвержены риску производственного травматизма или профессиональных заболеваний. Такие риски особенно остро ощущаются там, где профилактические механизмы, обеспечивающие безопасность и гигиену труда, слабы или вообще отсутствуют (Alfers, Lund, Moussie 2017; Lund 2012). Отсутствие мер профилактики и защиты от производственного травматизма и профессиональных заболеваний ставит под угрозу большинство работников неформальной экономики, на которых не распространяются нормы национального законодательства. Распространение мер защиты от производственного травматизма на работников неформальной экономики наряду с профилактическими мерами может сыграть ключевую роль в сохранении и восстановлении их производственного потенциала, содействии доступности медицинских услуг, реабилитации и обеспечении гарантированного дохода (MOT 2017a, Глава 3.4).

Инвалидность. Многие инвалиды — отчасти в силу проблем, связанных с официальным трудоустройством и доступностью достойной работы, соответствующей их навыкам, возможностям и квалификации — работают в неформальной экономике. Меры социальной защиты играют ключевую роль в обеспечении им и их семьям гарантированного дохода, охраны здоровья и социальной интеграции. Это включает как пособия по инвалидности, так и доступ к «базовым» пособиям, что в совокупности обеспечивает охват инвалидов системой социальной защиты (MOT 2017a, Глава 3.5). Целесообразные рекомендации в этой связи можно найти в совместной декларации об учете интересов инвалидов в системах социальной защиты (MOT и МОИ 2019).

Безработица, неполная занятость и потеря средств к существованию. Многим работникам неформальной экономики постоянно угрожает высокий риск потерять работу или средства к существованию. Например, работники сельского хозяйства в связи с угрозой потери и (или) сокращения дохода в результате засухи, сезонности урожая или ценовых перекосов живут вне общеэкономической рыночной динамики и поэтому подвержены существенному риску отсутствия гарантий дохода [PCX]. Системы и программы социальной защиты играют ключевую роль в

обеспечении гарантированного дохода и облегчении доступа к занятости. К таким программам относятся различные виды денежных пособий, а также программы гарантированной занятости и другие государственные программы занятости. Кроме того, важную роль играют программы пособий по безработице, финансируемые за счет взносов или налогов: они не дают безработным скатиться в неформальную занятость, помогая им в период поиска новой (формальной) работы, а также содействуют структурным изменениям на рынке труда (МОТ 2017а, Глава 3.3).

Безопасность доходов в преклонном возрасте. Большинство занятых в неформальной экономике в старости сталкиваются с проблемой нестабильности доходов и вынуждены продолжать работать, зачастую в трудных условиях. Распространение пенсионного обеспечения в старости на работников неформальной экономики независимо от того, финансируются ли эти пенсии за счет взносов, налогов или сочетания того и другого, может обеспечить этим людям по крайней мере базовый уровень гарантированного дохода, тем самым значительно улучшая жизнь людей пожилого возраста и их семей, укрепляя их самостоятельность и достоинство (МОТ 2017а, Глава 4; ЮНФПА и HelpAge International 2012; HelpAge International 2015).

Хотя все эти сферы социальной защиты могут быть важными для работников неформальной экономики, возможно, всех их одновременно распространить не удастся, в связи с чем придется искать механизмы выработки приоритетов и определения последовательности действий. При этом важно услышать от самих работников, каковы их приоритеты и проблемы, обеспечив им действенное участие в этом процессе (см. Раздел 2.1.3).

Памятка 2.4 Удовлетворение насущных потребностей

- Учитывая существующие пробелы в социальной защите (см. Раздел 2.2.1 выше), какие потребности работников неформальной экономики следует удовлетворить в первую очередь ввиду их значения, проблем, высказанных работниками, и возможности их решения?
- Какие неудовлетворенные потребности оказывают наиболее существенное влияние (воздействие) на благосостояние работников?
- Какие потребности (проблемы, высказанные работниками) считают приоритетными сами работники неформальной экономики?
- Какие неудовлетворенные потребности можно относительно легко удовлетворить (осуществимость)?
- Существуют ли комплексные решения, одновременно решающие несколько приоритетных проблем (например, охрана здоровья и гарантии дохода)?

2.2.3 Учет разнообразия ситуаций и потребностей работников неформальной экономики

Единый подход не может удовлетворительно решить проблемы, с которыми сталкиваются работники неформальной экономики, поскольку она включает в себя различные категории работников с разными характеристиками. В настоящем пособии рассматриваются пять следующих категорий с высоким риском неформальности, но совершенно разными характеристиками: а) самозанятые, включая самостоятельных работников; б) работники микро- и малых предприятий; в) работники сельского хозяйства; г) работники строительной отрасли; и е) домашние работники.

Самозанятые, включая самостоятельных работников

Самозанятые, в том числе самостоятельные работники, могут не попадать в сферу охвата социальным обеспечением, если соответствующее законодательство распространяется только на наемных работников. Однако даже если они теоретически попадают в сферу его действия, на деле этого зачастую не происходит, поскольку отсутствие работодателя (который выполняет для наемных работников функции софинансирования, а также посреднические функции) означает, что на самозанятого работника ложится большая административная и финансовая нагрузка.

Работники микро- и малых предприятий

Во многих странах работники микро- и малых предприятий в основном работают неформально, причем если работники неформальных экономических единиц наверняка лишены социального

обеспечения, то многие работники зарегистрированных ММП также не имеют его. Дефицит охвата может быть следствием исключения из правовой сферы (так, некоторые законы о социальном обеспечении не распространяются на предприятия с числом работников меньше установленного минимума) или несоблюдения правовых норм, поскольку многим ММП трудно выполнять административные и финансовые требования, связанные с охватом социальным обеспечением. При этом многие ММП не могут преодолеть порочный круг низкой производительности и нищеты, что ограничивает их возможности платить взносы в программы социальной защиты от имени своих работников.

Работники сельского хозяйства

Исключение работников сельского хозяйства из сферы социального обеспечения, как правило, является результатом применения критериев, учитывающих продолжительность или время работы, и отсутствия или неисполнения норм действующего законодательства. Это касается, в частности, временных (сезонных) работников, таких как поденщики и лица, занятые неполный рабочий день.

Работники строительной отрасли

Строительство, как правило, относится к тем отраслям экономики, в которых неформальная занятость и незаконная трудовая деятельность являются относительно частыми явлениями. Широко распространенное отсутствие социального обеспечения в этой отрасли, как правило, связано с временным характером работ, нередко в виде непостоянных или сезонных работ, высокой мобильностью рабочей силы, преобладанием субподряда и неопределенных трудовых отношений, высокой долей работников-мигрантов. Как правило, большинство работников в строительном секторе — мужчины, однако во многих странах их значительную часть составляют женщины.

Домашние работники

Социальное обеспечение не распространяется на многих домашних работников в силу сочетания целого ряда факторов. В одних странах домашние работники вообще не попадают под действие законодательства о труде и социальном обеспечении, в других — в принципе попадают, но не соответствуют критериям, дающим право получать помощь (таким как минимальные значения рабочего времени, заработной платы или продолжительности работы). Многие домашние работники также лишены социального обеспечения по причине низкой правовой дисциплины и отсутствия мер, которые обеспечивали бы исполнение закона (МОТ 2016i; 2013a). Как правило, подавляющее большинство домашних работников составляют женщины.

Таблица 2.1 Обзор потенциальных факторов, определяющих отсутствие охвата социальным обеспечением различных категорий работников					
	Самозанятые, в т. ч. самостоятельные работники	Работники микро- и малых предприятий	Работники сельского хозяйства	Работники строительной отрасли	Домашние работники
Исключение из сферы действия законодательства (или введение особых правил)	<ul style="list-style-type: none"> Законодательство о труде и социальном обеспечении не распространяется на самозанятых. В ряде случаев самостоятельные работники могут фактически зависеть от одного «работодателя» (скрытые трудовые отношения). 	<ul style="list-style-type: none"> Законодательство о труде и социальном обеспечении не распространяется на предприятия с численностью работников ниже установленного минимума. 	<ul style="list-style-type: none"> Законодательство о труде и социальном обеспечении может частично или полностью не распространяться на работников сельского хозяйства. Некоторые категории, связанные с сельским трудом (сезонные, поденщики, мелкие землевладельцы) также могут быть исключены. 	<ul style="list-style-type: none"> Преобладание временной, сезонной и случайной работы, на которую могут не распространяться нормы социального обеспечения и законодательства о труде. Высокая доля субподрядных отношений, что затрудняет идентификацию трудовых отношений. 	<ul style="list-style-type: none"> Законодательство о труде и о социальном обеспечении не распространяется на домашних работников. Особые правила, устанавливающие минимальное количество часов работы и (или) размера дохода. Даже при наличии систем социальной защиты у них база взносов меньше, а перечень страховых случаев — короче.
Отсутствие мер, обеспечивающих исполнение закона и контроль за его соблюдением	<ul style="list-style-type: none"> Ограниченные возможности инспекции труда проверять ММП и самостоятельных работников. 	<ul style="list-style-type: none"> Возможности инспекции труда проверять ММП ограничены. Среди часто встречающихся нарушений — отказ ставить работников на учет в органах социального обеспечения и платить взносы. Контроль уклонения от уплаты налогов не распространяется на малые предприятия в силу затратности таких проверок. 	<ul style="list-style-type: none"> Органы управления сферой труда не обладают достаточными людскими и другими ресурсами для информирования, оказания помощи и проверки далеко расположенных сельскохозяйственных предприятий. Проблемы в связи с определением местоположения работников, контролем их участия в системе и обеспечением соблюдения условий в силу частой ротации рабочей силы. 	<ul style="list-style-type: none"> Проблемы в связи с определением местоположения работников, контролем их участия в системе и обеспечением соблюдения условий в силу высокой мобильности рабочей силы. Высокая доля субподрядных отношений, что затрудняет идентификацию трудовых отношений. 	<ul style="list-style-type: none"> Государственный контроль осложняется тем, что работа по обслуживанию домашнего хозяйства не считается предпринимательской деятельностью.
Сложные и обременительные административные процедуры и услуги	<ul style="list-style-type: none"> Сложный и затратный порядок постановки на учет и уплаты взносов создает негативные стимулы для участия в социальных программах. Проблемы в связи с оценкой фактических доходов в силу установленных сроков оплаты счетов. 	<ul style="list-style-type: none"> Микро- и малые предприятия, как правило, имеют ограниченный административный потенциал, и поэтому им труднее выполнять административные требования, чем крупным предприятиям. 	<ul style="list-style-type: none"> При отсутствии отделений органов социального обеспечения на местах постановка на учет может стать сложным и затратным делом. 	<ul style="list-style-type: none"> Трудовые договоры с коротким сроком действия (или их полное отсутствие) и субподрядные отношения осложняют постановку работников на учет. 	<ul style="list-style-type: none"> Работа на более чем одного работодателя.

Таблица 2.1 Обзор потенциальных факторов, определяющих отсутствие охвата социальным обеспечением различных категорий работников

	Самозанятые, в т. ч. самостоятельные работники	Работники микро- и малых предприятий	Работники сельского хозяйства	Работники строительной отрасли	Домашние работники
Затратность и неадекватность механизмов финансирования	<ul style="list-style-type: none"> В некоторых случаях низкая платежеспособность, особенно новых предпринимателей, обусловлена низким и нестабильным доходом. Нежелание платить взносы из-за несоответствия предоставляемых пособий насущным потребностям. Работники могут лишиться пособий в силу своей трудовой мобильности даже при уплате взносов. 	<ul style="list-style-type: none"> Многие микро- и малые предприятия имеют низкую производительность, что выражается в низком финансовом потенциале и ограниченной возможности платить взносы. Ограниченный административный потенциал для решения вопросов, связанных с уплатой взносов. 	<ul style="list-style-type: none"> Уплата взносов зависит от сезонности сбора урожая и подвержена специфическим и ковариантным рискам. В силу удаленности сельскохозяйственных предприятий системы соцобеспечения не могут предоставлять адекватные услуги, что снижает интерес платить взносы. 	<ul style="list-style-type: none"> Низкая заработная плата, высокая доля временной занятости и субподрядных отношений затрудняют уплату взносов. Работники могут лишиться пособий в силу своей трудовой мобильности даже при уплате взносов. 	<ul style="list-style-type: none"> Иногда взнос платит только сам работник домашнего хозяйства. Низкая заработная плата. Часть заработной платы может быть выплачена в натуральной форме, если домашний работник проживает в семье работодателя.
Отсутствие организации и представительства	<ul style="list-style-type: none"> Многие самозанятые не имеют своей организации, а многие из существующих организаций не имеют достаточного организационного потенциала. 	<ul style="list-style-type: none"> Недостаточное представление интересов ММП по сравнению с более крупными предприятиями. Лишь немногие организации ММП имеют достаточный организационный потенциал. 	<ul style="list-style-type: none"> Меньшая степень организованности и права голоса в силу удаленности работников. 	<ul style="list-style-type: none"> Неравномерная степень организации: высокая у крупных предприятий и штатных работников, низкая у малых предприятий и временных работников. 	<ul style="list-style-type: none"> Работа в частных домохозяйствах и высокая доля мигрантов и социально незащищенных работников мешают создавать организации домашних работников.
Отсутствие информации и недостаточная осведомленность	<ul style="list-style-type: none"> Плохое знание системы социального обеспечения. Новые предприниматели могут недооценивать значение социального обеспечения для защиты от текущих и будущих рисков. 	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие знаний и информации об экономической целесообразности социальной защиты работников. 	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие знаний о действующих программах социального страхования или о порядке участия в них. Проблемы понимания правовых норм вследствие неграмотности и языкового барьера. 	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие знаний о значении социального обеспечения и действующих программах, особенно среди временных работников и мигрантов, занятых в строительстве. 	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие знаний о действующих программах социального обеспечения, особенно среди мигрантов, работающих в качестве домашних работников.

2.3 Достижение всеобщего охвата за счет сочетания страховых и социальных пособий: возможные меры

Для достижения всеобщего охвата работников социальной защитой необходимо обеспечить органичное сочетание программ страховых и социальных пособий. С помощью только одного из этих подходов еще ни одной стране не удалось добиться всеобщего охвата и надлежащего размера пособий, что дает веские основания для их объединения в рамках комплексной и хорошо скоординированной системы социального обеспечения (см. Раздел 2.3.1). Сочетание указанных подходов было и остается ключевым для социальной защиты работников и для распространения защиты на лиц, занятых в неформальной экономике (Alfers, Lund, Moussi 2018).

Другим определяющим аспектом является выбор между обязательным и добровольным механизмом для распространения охвата системы социального страхования (см. Раздел 2.3.2).

И наконец, главный вопрос: как создать комплексную систему социальной защиты, гарантирующую всем полный охват, с помощью целесообразных и хорошо скоординированных механизмов (см. Раздел 2.3.3).

2.3.1 Сочетание программ страховых и социальных пособий

Роль страховых программ

Страховые программы социальной защиты, чаще всего представляющие собой программы социального страхования, являются важным элементом системы социального обеспечения. Они предполагают уплату взносов защищенными работниками или их работодателями, в обмен на которые им начисляются пособия или приобретенные права.

Социальное страхование гарантирует защиту с помощью страхового механизма, основанного на принципах разделения (объединения) рисков и солидарности. Это означает, что взносы обычно пропорциональны заработку или устанавливаются в одинаковом размере (в отличие от индивидуально рассчитываемых премий за риск в коммерческом страховании) и что выплаты гарантируются в соответствии с действующим законодательством (MOT 2017f). Во многих случаях программы социального страхования предусматривают элементы, не связанные с уплатой взносов: например, трансферты из государственного бюджета для охвата работников с низкими доходами (так называемые программы с частичными взносами). Степень защиты, обеспечиваемая страховыми программами, обычно выше, чем во многих программах, которые финансируются за счет налогов, так как они направлены на поддержание определенного уровня жизни при наступлении страхового случая или непредвиденных обстоятельств, а также на выравнивание потребления на протяжении жизни.

В большинстве стран официальные программы социального страхования охватывают работающих по найму (в формальной экономике), а зачастую и некоторые категории самозанятых. Исторически программы социального страхования опирались, главным образом, на понятие оплачиваемой (формальной) занятости, предполагающей определенную форму трудовых отношений, закрепленных в (письменном) договоре, которые со временем оставались относительно стабильными, при оплате труда в виде регулярного оклада или заработной платы и разделении долевых взносов между работниками и работодателями⁶. Однако многие программы социального страхования также включают в себя и другие категории работников: например, самозанятых, для которых могут применяться специальные правила. Такие программы, если они тщательно продуманы и учитывают специфику труда самозанятых и других работников, которых не так просто охватить, не только обеспечивают им более высокий уровень социальной защиты — на принципах солидарности и разделения рисков, — но и способствуют их переходу на официальный рынок труда.

Социальное страхование и другие правовые нормы обычно по определению не распространяются на работников неформальной экономики, поскольку оно часто выступает одним из критериев, с помощью которого проводится различие между формальным и неформальным трудоустройством (MOT 2018f). Это также означает, что распространение социального страхования на работников неформальной экономики является одним из ключевых элементов перехода в формальную экономику.

⁶ На практике работодатели обычно сами перечисляют взнос работника в орган социального обеспечения вместе со своей долей взноса.

Социальное страхование играет ключевую роль в финансировании системы социального обеспечения и может снизить финансовую нагрузку на государственный бюджет как надежный и стабильный механизм финансирования, свободный от ежедневного бюджетного давления.

Памятка 2.5 Роль страховых программ

- Какие страховые программы социальной защиты, подобные социальному страхованию, существуют в стране?
- Какие категории работников или населения охвачены страховыми программами? Где сосредоточен основной дефицит правового и эффективного охвата?
- От каких рисков и непредвиденных обстоятельств страхуют эти программы? Какие приоритетные риски и непредвиденные обстоятельства не покрываются ими?
- Принимаются ли меры, содействующие охвату лиц с низким и нерегулярным доходом?

Роль систем и программ социальных пособий

Системы социальных пособий не требуют взносов от застрахованных лиц и в основном финансируются напрямую из государственного бюджета, т. е. из общих налогов, других государственных доходов или, в некоторых случаях, за счет внешних грантов или займов.

Существует множество видов систем социальных пособий: всеобщие, охватывающие все население в целом (например, национальная система здравоохранения), категориальные, охватывающие определенные широкие категории населения (например, социальные пенсии или единые детские пособия)⁷ или системы социальной помощи, обусловленные проверкой нуждаемости, которые обеспечивают выплату пособий населению, живущему в нужде (как правило, путем проверки нуждаемости, косвенной проверки наличия средств к существованию или другого механизма адресной помощи).

Расширение программ социальных пособий способствовало значительному расширению сферы охвата социальной защиты (МОТ 2017f; Всемирный банк 2017). Так, в период 2000–2010 годов в большинстве стран наблюдался заметный рост пенсионного обеспечения пожилых людей, что во многих случаях можно объяснить введением или расширением действия систем социальных пенсий, как это было, например, в Боливии, Лесото, Непале, Таиланде и Тиморе-Лешти. Такие социальные пенсии играют ключевую роль в обеспечении пожилым людям по крайней мере базового уровня защиты, особенно если они не получают страховую пенсию.

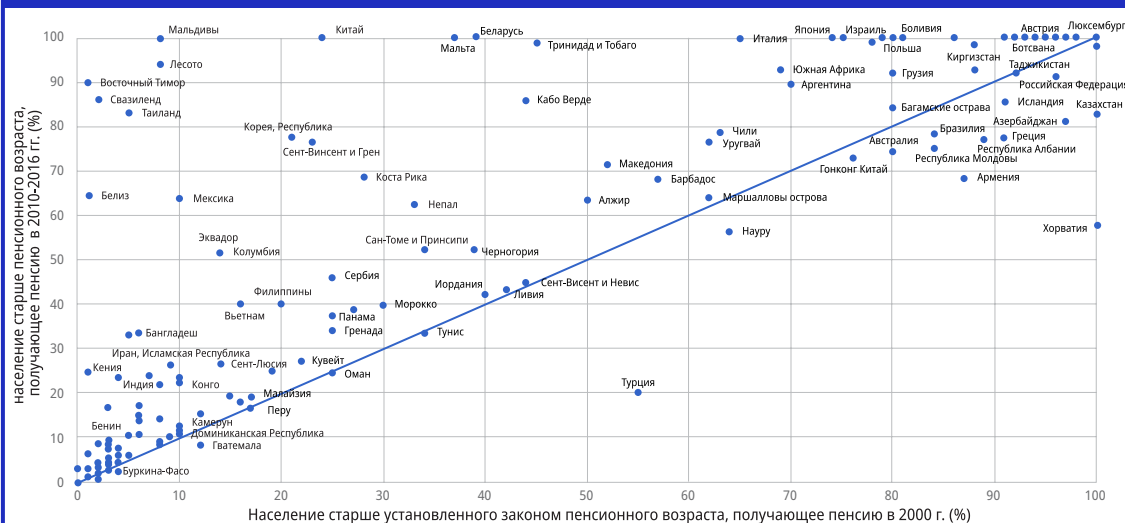
Программы социальных пособий играют ключевую роль в обеспечении базового уровня защиты в рамках системы социальной защиты, в частности, бедным и уязвимым категориям населения, которые не имеют доступа ни к каким другим механизмам. По этой причине программы такого рода — важный компонент любого минимального уровня социальной защиты, определяемого на национальном уровне.

Во многих странах, включая Бразилию, Гану, Кабо-Верде, Колумбию, Таиланд и Колумбию, сферу охвата социальной защиты удалось расширить за счет сочетания программ страховых и социальных пособий, зачастую сочетая социальное страхование со всеобщими или категориальными системами и социальной помощью (ILO 2017f).

Сочетание этих подходов позволяет обеспечить всем базовый уровень защиты, в то же время давая более высокий уровень защиты тем, кто имеет определенные возможности платить взносы. Эта стратегия может способствовать установлению социального договора, предусматривающего ту или иную меру разделения и перераспределения рисков между различными группами населения.

⁷ Категориальные системы также часто называют всеобщими.

Рис. 1.2 Расширение охвата пенсионного обеспечения в старости (страховые и социальные пенсии), 2000–2010 гг.



Памятка 2.6 Роль систем и программ социальных пособий

- Какие программы социальных пособий (финансируемых за счет налогов), такие как всеобщие программы социальной защиты, программы социальной помощи, иные аналогичные программы, существуют в стране?
- На какие категории работников неформальной экономики они распространяются? Где именно наблюдается дефицит охвата?
- Какие потребности покрывают существующие системы и программы социальных пособий? Где наблюдается дефицит охвата?

2.3.2 Сравнительный анализ обязательного и добровольного участия

Органам власти предстоит решить, будет ли происходить расширение охвата на основе обязательного или добровольного участия, т. е. имеет ли охваченный работник возможность выбирать, участвовать ему в программе или нет. Это непростой выбор, особенно в условиях ограниченности информации о способности работников платить взносы. Заставлять работников (и, возможно, также их работодателей) с низкой платежеспособностью платить взносы, которые они не могут себе позволить, принесет скорее вред, чем пользу.

Это одна из причин, в силу которой во многих странах расширение сферы охвата происходит на основе добровольного участия. Тем не менее многие примеры показывают, что добровольное участие редко приводит к значительному расширению эффективной зоны охвата. Во многих случаях менее 10 процентов тех, кто имеет возможность платить взносы, на самом деле делают это. Например, в Намибии самозанятые по Закону о социальном обеспечении 1994 года могут добровольно участвовать в системах социального обеспечения, однако до настоящего времени немногие воспользовались этой возможностью. Во Вьетнаме работники, на которых не распространяется действие системы обязательного социального страхования, могут участвовать в добровольной системе, однако на сегодняшний день это сделали всего лишь около 200 000 работников, или 1,3 % всей рабочей силы (МОТ и др. 2017).

Сходным образом, негосударственные программы, такие как программы микрострахования или местные программы медицинского страхования, также сталкиваются с трудностями в достижении значительного уровня охвата. Например, в Камбодже местная программа медицинского страхования Sokarhear Krousat Yeugn (SKY), введенная в действие в 1998 году одной из неправительственных организаций в качестве добровольного медицинского страхования работников неформальной экономики, охватывает лишь от 3 до 14 процентов целевой группы населения тех районов, где она осуществляется (Soors et al. 2010).

Это объясняется как минимум тремя причинами.

Негативный отбор. Характерной чертой добровольного участия, как правило, является серьезная проблема негативного отбора. Например, системы медицинского страхования могут привлекать в основном тех, кто уже имеет проблемы со здоровьем, поскольку в краткосрочной перспективе они больше всего выигрывают от участия в ней. Такой негативный отбор может вызвать спиральный рост ставок взносов в связи с более высокими расходами, в результате чего система будет становиться все менее и менее привлекательной по мере увеличения расходов на уплату взносов.

Малый страховой пул. Во многих случаях добровольное участие характеризуется малым страховым пулом, который недостаточно велик, чтобы справиться с определенными видами рисков, и страдает уязвимостью к крупным потрясениям. Например, если во взаимном фонде медицинского страхования участвуют лишь члены, представляющие один регион или определенную профессиональную группу, страховой пул будет небольшим и не сможет обеспечить эффективную защиту в случае крупных потрясений, затрагивающих большое число участников, таких как эпидемия или стихийное бедствие. Более крупные страховые пулы гораздо лучше способны амортизировать крупные потрясения и системные риски, и поэтому они лучше обеспечивают всем участникам стабильную и устойчивую защиту.

Неадекватные стимулы. В условиях некоторых видов занятости предложение перейти на добровольную форму страхования может создать превратные стимулы: предприятия будут стремиться сокращать расходы на рабочую силу, нанимая работников по договорам, предусматривающим меньшую защиту работников, и перекладывая на них финансовые риски. В результате такие различия в трудовых затратах порождают неадекватные стимулы, которые нарушают функционирование рынков труда и ослабляют социальную защиту.

Таблица 2.2 Плюсы и минусы обязательного и добровольного участия в страховых программах		
Аспект	Обязательное участие	Добровольное участие
Охват и достаточность размера пособий	<ul style="list-style-type: none"> + Минимизирует воздействие негативного отбора. + Обеспечивает широкий или даже всеобщий охват при условии адекватных мер по субсидированию взносов тех, у кого низкая платежеспособность. 	<ul style="list-style-type: none"> + Позволяет тем, у кого есть определенная платежеспособность, пользоваться социальной защитой в отсутствие других механизмов. – Ограниченный потенциал охвата для лиц (домохозяйств) с низким уровнем дохода. – Опасность негативного отбора лиц из группы высокого риска.
Финансирование и устойчивость	<ul style="list-style-type: none"> + Потенциал для большего объединения рисков среди застрахованного населения. + Дифференциация ставок взносов в зависимости от платежеспособности дает больше возможностей для солидарности между членами и перераспределения дохода. + Более высокий потенциал финансовой устойчивости, особенно если государство сможет дополнить взносы тех участников, у которых низкая платежеспособность. + Потенциал для получения государственных субсидий лицами с ограниченной платежеспособностью. – В случае ограниченной платежеспособности участников требует существенного финансового участия государства или использования других источников средств. 	<ul style="list-style-type: none"> + Потенциал для применения механизмов самофинансирования социальной защиты лиц, занятых в неформальной экономике. – Ограниченный потенциал для объединения рисков и солидарности. – При невозможности снизить ставки взносов для лиц с низким уровнем дохода самые уязвимые категории исключаются.
Организация и управление	<ul style="list-style-type: none"> + Гарантом программы может выступать государство. + Программы большого размера могут сократить расходы за счет массовости. 	<ul style="list-style-type: none"> + Может дать работникам неформальной экономики стимул для создания своей организации. – В программах малого размера организация и управление могут быть более затратными, чем в более крупных.

Ввиду недостатков добровольного участия многие страны отказались от добровольного участия в пользу обязательного (см. Вставку 2.5).

Вставка 2.5 **Переход от добровольного участия к обязательному: опыт Ганы, Филиппин, Руанды и Таиланда**

Добровольное участие работников неформальной экономики может улучшить положение некоторых групп населения, особенно тех, которые имеют определенную возможность платить взносы. Однако опыт стран показывает, что во многих случаях такие программы охватывают лишь небольшую часть лиц, занятых в неформальной экономике. В некоторых случаях ввиду низкого охвата добровольных программ органы власти переходили к созданию массовых программ с обязательным участием.

В 1999 году на Филиппинах программа индивидуальных пособий, ориентированная на самозанятых, через три года после ввода в действие охватывала всего лишь 8,4 % целевых категорий населения, имея дефицит бюджета и нестабильный приток новых участников. Затем правительство создало программу PhilHealth, что привело к значительному расширению охвата.

В период с 1983 по 2002 год в Таиланде действовала система карт добровольного медицинского страхования, целью которой было обеспечить доступность медицинских услуг работникам, занятым в неформальной экономике. В 1999 году эта программа, направленная на домохозяйства, которые, не считаясь малоимущими, не имели права бесплатно получать медицинскую помощь, охватывала 19 процентов целевого населения. Впоследствии действие программы было расширено за счет создания обязательной субсидируемой программы для достижения всеобщего охвата медицинскими услугами (см. Вставку 2.6).

Национальная система медицинского страхования (НСМС) Ганы создавалась как обязательная система с дифференцированной стратегией финансирования. Лица, занятые в формальной экономике, вносят определенную долю своей заработной платы в качестве взноса, работники неформальной экономики платят сокращенный взнос фиксированного размера, а некоторые другие категории населения (дети, лица пожилого возраста, беременные женщины, неимущие) частично или полностью освобождены от уплаты взносов. По состоянию на 2012 год система охватывала 34,4 % населения (подробнее см. Вставку 6.23).

В Руанде с 2000 года постепенно расширяется охват медицинского страхования за счет обязательного участия во взаимных фондах медицинского страхования (Sekabaraga et al. 2013). В настоящее время дифференциация графика уплаты взносов при значительном объеме трансфертов из государственного бюджета и внешних источников финансирования позволяет охватить около 96 процентов населения (МОТ 2017f; 2016g; ВОЗ и Всемирный банк 2017).

Памятка 2.6 **Роль систем и программ социальных пособий**

- В какой степени новая схема удовлетворяет насущные потребности? Люди охотнее платят взносы, если понимают ценность социального обеспечения для удовлетворения своих потребностей. В этом отношении программы социального обеспечения, удовлетворяющие насущные потребности (такие как программы медицинских услуг), проще «продать», чем программы, направленные на удовлетворение потребностей, касающихся отдаленного будущего (программы пенсионного обеспечения в старости).
- Каковы возможности целевой категории платить взносы в систему социального страхования?
 - Насколько тяжело отдельным целевым категориям платить обязательные взносы?
 - Можно ли дифференцировать ставки взносов с учетом платежеспособности отдельных лиц или домохозяйств?
- Какие механизмы можно предусмотреть в целях полного или частичного субсидирования взносов домохозяйств с низким уровнем дохода?
- В какой степени взносы на социальное страхование компенсируют другие расходы физических лиц и домохозяйств? Например, расходы домохозяйств по уплате взносов на медицинское страхование должны компенсироваться сокращением их собственных расходов на медицинское обслуживание.

2.3.3 Постепенное расширение сферы охвата: очередность действий и сроки их выполнения

Сразу распространить социальное обеспечение на работников неформальной экономики невозможно. Для постепенного расширения охвата нужна последовательная стратегия, определяющая поэтапный подход с четкими критериями приоритетности и временными рамками.

Установление критериев приоритетности

При принятии решений об очередности действий и сроках выполнения целесообразно руководствоваться следующими критериями (Both et al. 2018):

- уязвимость: приоритет наиболее нуждающихся категорий при постепенном распространении охвата на другие категории;
- организация и партнерства: процесс следует начинать с предприятий или работников, уже обладающих определенной степенью организации, которым могли бы помочь реализовать стратегию расширения такие потенциальные партнеры, как профсоюзы, кооперативы или профессиональные ассоциации;
- география: отправной точкой процесса должны быть регионы с высокой плотностью предприятий и (или) работников, являющихся целью охвата, при постепенном распространении программы на другие регионы;
- возрастные когорты: начинать процесс охвата следует с определенных возрастных когорт⁸ или отдельных категорий населения (например, выпускников программ профессиональной подготовки) при постепенном распространении охвата на другие возрастные когорты или группы;
- статус (характер) занятости: процесс следует начинать с категорий работников, которых относительно легко охватить, при постепенном распространении охвата на другие категории.

При установке очередности расширения охвата нужно следить за тем, чтобы стратегия была масштабной, но в то же время реалистичной и имеющей четкие временные рамки. Она должна учитывать возможные нежелательные последствия постепенного подхода. Например, если начинать этот процесс с работников, некоторые работодатели могут вынудить их перейти на самозанятость, чтобы избежать уплаты взносов (Both et al. 2018).

Во многих случаях для постепенного расширения охвата может быть нужно применить поэтапный подход, а в других случаях для достижения всеобщего охвата потребуются комбинация страховых механизмов и программ, финансируемых за счет налогов. В любом случае в качестве приоритетных могут быть выбраны те категории, которые дают наибольшие шансы на успех.

Назначение категорий, близких к формальной экономике, в качестве приоритетных

В случае страховых программ может быть целесообразным начинать с категорий, уже достигших хорошего уровня организации и представительства или наиболее близких к формальной экономике. Эта стратегия была выбрана, например, для распространения охвата на самозанятых работников в Гайане (MOT 2018c) и Марокко (*régime des autoentrepreneurs*). Она позволяет опробовать и скорректировать механизмы охвата, продемонстрировать положительный эффект охвата и укрепления доверия, постепенно распространяя его на другие группы.

Назначение категорий наиболее нуждающихся в качестве приоритетных

Программы, финансируемые за счет налогов, следуют другой логике. В соответствии с принципами прав человека было бы целесообразнее для начала охватить наиболее нуждающихся, т. е. наиболее уязвимых (Sepúlveda and Nyst 2012; УВКПЧ ООН 2012). Однако следует отметить, что узконаправленные подходы редко являются наиболее эффективным способом охватить тех, кто больше всего в этом нуждается (MOT 2017f). Поэтому целесообразно выполнить тщательный анализ потребностей и возможных мер на основе национального диалога.

⁸ Например, в Великобритании все молодые люди получают карточку национальной системы страхования по достижении 16 лет (Both et al. 2018).

Дополнительные материалы о разработке стратегий расширения сферы охвата социальной защиты

- ILO. 2016. [Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.](#)
- ILO. 2017. [Building social protection systems: International standards and human rights instruments.](#)
- MOT. 2017. [Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 гг. Обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения целей в области устойчивого развития.](#)
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)

2.3.4 Создание комплексных систем социальной защиты

Достижение действенного и всеобщего охвата требует внедрения нескольких дополняющих друг друга инструментов, учитывающих характеристики различных категорий. Во избежание исключения тех или иных групп работников неформальной экономики, особенно с низким уровнем дохода, страховые программы, как правило, должны дополняться программами социальных пособий, направленными на тех, кто вообще не в состоянии платить взносы. Преимущества и недостатки обеих программ приводятся в Таблице 2.3.

Таблица 2.3 Преимущества и недостатки программ страховых и социальных пособий применительно к распространению социального обеспечения на работников неформальной экономики

Аспект	Программы страховых пособий	Программы социальных пособий
Охват	<p>+ Социальное страхование может охватить платежеспособных лиц, однако для лиц с ограниченной платежеспособностью необходимы механизмы субсидирования.</p> <p>– Другие страховые механизмы (сберегательные фонды, взаимные фонды, частное страхование) не имеют практически никакого потенциала перераспределения доходов.</p>	<p>+ Всеобщие (категориальные) программы могут охватывать подавляющее большинство населения, в т. ч. в неформальной экономике.</p> <p>+ Программы, предполагающие проверку нуждаемости, являются источником критически важной помощи тем, кто живет в нищете, или наиболее уязвимым категориям, но в неформальной экономике зачастую охватывают лишь немногих.</p>
Достаточность размера пособий	<p>+ Может обеспечивать более высокий уровень защиты.</p> <p>+ Формулы для расчета размера пособий, условия их получения и правила индексации, как правило, устанавливаются законодательно.</p>	<p>+ Обычно обеспечивают базовый уровень социальной защиты.</p> <p>+ Законодательное регулирование может отсутствовать, или закон может не устанавливать размер и порядок индексации пособий.</p>
Финансирование и устойчивость	<p>+ Финансирование за счет взносов обеспечивает определенную независимость от процессов, связанных с государственным бюджетом.</p> <p>+ Готовность делать отчисления на социальное страхование обычно выше готовности платить налоги.</p>	<p>+ Обычно финансируется за счет общих налогов или других государственных доходов — потенциально широкая налоговая база, однако во многих развивающихся странах фактическая налоговая база довольно узка.</p> <p>– Программы зависят от ежегодных бюджетных решений, что негативно сказывается на их финансовой стабильности.</p> <p>– В случаях, когда финансирование обеспечивается за счет внешних грантов или займов, устойчивость может быть ограничена.</p>
Организация и управление	<p>+ Социальное страхование обычно имеет под собой прочную правовую основу.</p> <p>+ Управление органами социального обеспечения обычно осуществляется с участием представителей застрахованных лиц и работодателей.</p>	<p>+ Всеобщие (категориальные) программы обычно пользуются широкой политической поддержкой, которая меньше в случае программ, обусловленных проверкой нуждаемости.</p> <p>– Сложность механизмов адресной помощи может сказываться на прозрачности и подотчетности.</p>

Поэтому большинство систем социального обеспечения в той или иной степени являются комбинацией страховых и социальных программ, что позволяет им достичь всеобщего охвата, установить национальный минимальный уровень социальной защиты и обеспечить более высокий уровень такой защиты как можно большему числу людей. Многим странам, включая Бразилию, Кабо-Верде (см. Вставку 6.4), Гану, Китай, Колумбию (см. вставку 6.23) и Таиланд (см. вставку 2.6), удалось расширить охват социальной защиты за счет комбинации программ страховых и социальных

пособий, сочетая социальное страхование со всеобщей и категориальной программой и пособиями социальной помощи (MOT 2017f). Сочетание этих подходов обеспечивает всем базовый уровень защиты, одновременно повышая уровень защиты тех, у кого есть определенные возможности платить страховые взносы. Эта стратегия может способствовать заключению социального договора, предусматривающего достаточное разделение и перераспределение рисков между различными слоями населения.

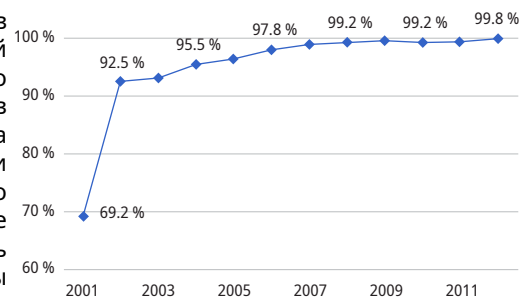
Например, в Таиланде в дополнение к двум существующим программам медицинского страхования была введена система всеобщего медицинского страхования с тем, чтобы обеспечить всеобщий охват населения медицинскими услугами.

Вставка 2.6 Всеобщий охват медицинскими услугами в Таиланде: субсидирование обслуживания тех, на кого не распространяется общая система здравоохранения

В октябре 2001 года была создана программа обязательного всеобщего охвата, объединившая старую систему медицинского страхования и систему карточек добровольного медицинского страхования с тем, чтобы распространить медицинское обслуживание еще на 18 миллионов человек. Всеобщая программа охватывает всех тех, кто не участвует в Общей программе медицинского страхования (для работников частного формального сектора) или в Программе медицинского страхования государственных служащих (CSMBS) для вышедших на пенсию работников бюджетной сферы и их иждивенцев. Целевой группой в основном являются работники неформальной экономики, имеющие низкий и нестабильный доход, и члены их семей.

Изначально застрахованное лицо должно было платить взнос в размере 30 бат, который был упразднен в 2006 году, и сейчас страховая программа стала полностью бесплатной. Она финансируется исключительно за счет общих налоговых поступлений при оплате услуг местных медицинских учреждений на подрядной основе в зависимости от численности населения. Эта программа предусматривает комплексный пакет пособий, очень похожий на пакеты других аналогичных программ, за исключением денежных пособий по болезни и ежегодной диспансеризации. Он включает в себя стационарные и амбулаторные услуги в государственных и частных медицинских учреждениях, пособия по беременности и родам, вакцинацию от болезней и медицинское просвещение.

До введения этой программы в 2001 году 30 процентов населения Таиланда не участвовали ни в какой программе медицинского обслуживания. Всего через год после ее введения численность участников составила 47 миллионов человек, или 74 процента населения. При этом 13 процентов населения были участниками общей программы медицинского страхования, а 10 процентов — CSMBS, и в итоге только около 3 процентов населения оставались незащищенными. К 2011 году эти программы охватывали уже 99,8 процента населения.



Источник: по материалам (De la Rosa and Scheil-Adlung 2008; Таиланд 2012, 40; MOT 2017f; 2016j). См. также видеоролик на канале MOT в YouTube под названием «Всеобщее здравоохранение в Таиланде».

Координация выплат страховых и социальных пособий важна для того, чтобы обеспечить непрерывный охват социальным обеспечением работников неформальной экономики. В силу своей высокой трудовой мобильности они, скорее всего, будут балансировать между работой по найму и samozанятостью и между формальной и неформальной занятостью. Поэтому при разработке систем социальной защиты важно учитывать мобильность рабочей силы, что позволит обеспечить непрерывный охват (Bender, Kaltenborn, Pfeleiderer 2013).

В этой связи необходимо подчеркнуть важность эффективных и справедливых структур финансирования и стимулов, побуждающих соблюдать законодательство. Системы и программы

⁹ В некоторых случаях социальная защита способствовала росту неформальности. Таких последствий можно было бы избежать при более тщательной разработке программ. Например, в Мексике некоторые формальные работники перешли в статус неформальных, чтобы воспользоваться медицинским страхованием для неформальных работников (Alderman, Yemtsov 2013). Крайне важно разрабатывать программы так, чтобы механизмы субсидирования были обусловлены не неформальным статусом, а другими характеристиками (например, низкими доходами) с тем, чтобы охват социальной защитой мог способствовать переходу из неформальной в формальную экономику.

должны быть разработаны таким образом, чтобы обеспечить адекватный охват при одновременном укреплении стимулов работать в формальной экономике. Если субсидии работникам с ограниченной способностью платить взносы будут обусловлены их неформальным статусом, а не состоянием их дохода, то такие субсидии могут породить извращенные стимулы, побуждая оставаться в неформальной экономике (Bender, Kaltenborn and Pfleiderer 2013). Поэтому условием получения государственных субсидий должны быть другие характеристики таких работников: например, низкий уровень доходов или другой индикатор их социальной незащищенности. В этом случае субсидии не будут побуждать людей оставаться в неформальной экономике⁹, а, напротив, будут способствовать их переходу из неформальной в формальную экономику.

Эффективная координация между различными элементами системы социального обеспечения важна для достижения справедливого и устойчивого финансирования и оптимизации эффективного распределения ресурсов.

Вставка 2.7 Построение систем социального обеспечения: обеспечение всеобщей защиты в Тунисе и Уругвае

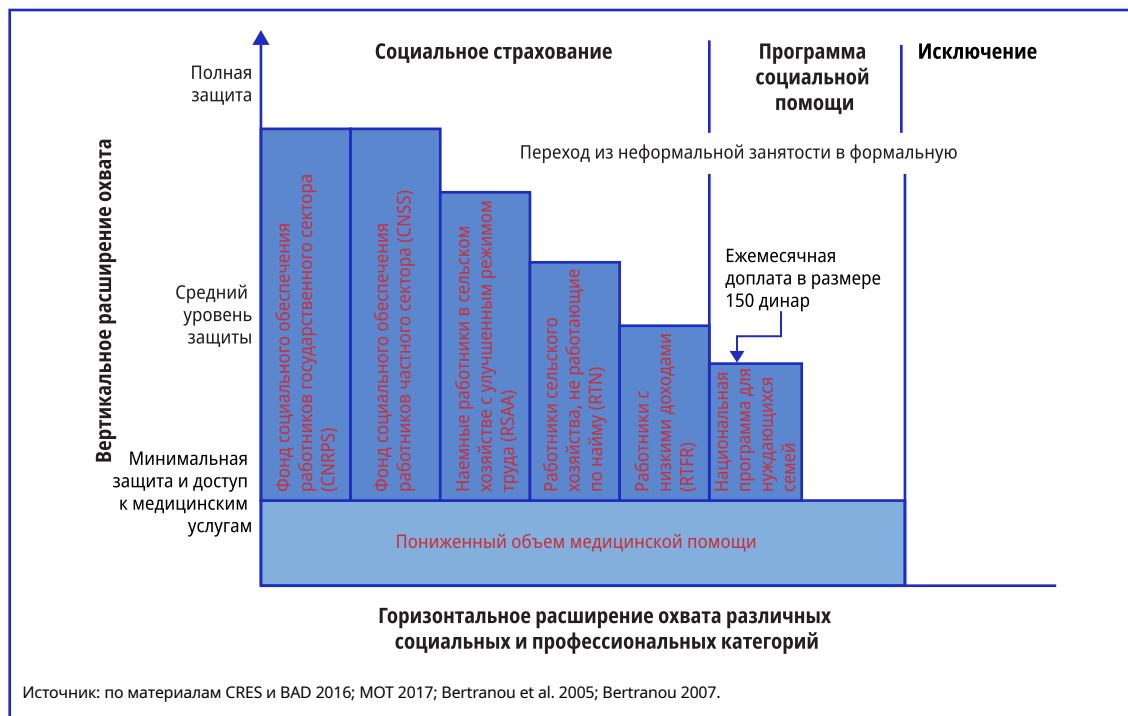
На развитие систем социальной защиты уходят десятилетия. Так как в большинстве стран параллельно сосуществует несколько программ, координация между ними порой является более сложной задачей, чем управление единой системой. Тем не менее успешно расширять сферу охвата социальной защиты можно даже в условиях фрагментации систем; однако для этого могут потребоваться дополнительные инвестиции в эффективные механизмы координации с тем, чтобы обеспечить охват населения на всех этапах жизни и участия в рынке труда, а также для обеспечения справедливого и устойчивого характера механизмов финансирования.

Несмотря на наличие систем различных типов, в Тунисе и Уругвае удалось добиться огромного прогресса в распространении социальной защиты на работников неформальной экономики.

Уругвай — это пример относительно централизованной системы социальной защиты, которая охватывает огромное большинство работников, включая самозанятых. Для того чтобы стимулировать участие тех или иных категорий работников (например, некоторых категорий самозанятых и микропредприятий), на них распространяются особые правила.



В Тунисе система более фрагментирована и состоит из нескольких программ для различных категорий работников.



Памятка 2.8 Координация систем и программ социальной защиты, включая программы страховых и социальных пособий

- Существует ли национальная стратегия социальной защиты, которая образует основу действующих программ социальной защиты?
- Охватывает ли система социальной защиты в целом все нуждающееся население?
- Достаточен ли размер пособий, выплачиваемых действующими программами, для удовлетворения нужд получателей?
- Эффективен ли механизм координации работы органов и программ социального обеспечения?
- Какие механизмы обеспечивают координацию различных элементов системы социальной защиты, включая:
 - координацию различных страховых программ (систем), таких как системы социального страхования;
 - координацию программ страховых и социальных пособий;
 - координацию работы различных органов, участвующих в организации и управлении социальным обеспечением, включая различные министерства и органы социального обеспечения.
- Происходит ли разработка и координация систем и программы социальной защиты таким образом, чтобы обеспечить эффективные стимулы для перехода из неформальной экономики в формальную?
- Какие механизмы обеспечивают непрерывный охват социальным обеспечением во время переходов на рынке труда, например, если работник переходит из одного сектора экономики в другой, от наемного труда к самозанятости, и наоборот?

Дополнительные материалы о достижении всеобщего охвата за счет сочетания различных программ

- ILO. 2012. [Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems: The strategy of the International Labour Organization.](#)
- ILO. 2017. [Building social protection systems: International standards and human rights instruments.](#)
- ILO. 2017. [Доклад о социальной защите в мире за 2017–2019 гг.: Всеобщая социальная защита для достижения целей устойчивого развития.](#)
- International Social Security Association (ISSA). 2016. [ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension.](#)

2.4 Мониторинг и регулярный анализ

Эффективная национальная система мониторинга имеет исключительное значение для оценки прогресса в расширении сферы охвата социальной защиты и создании соответствующих систем. В Рекомендации № 202 (пункты 19–24) подчеркивается значение регулярного анализа достигнутого прогресса на основе соответствующих данных, статистики и показателей. Активное участие социальных партнеров и других заинтересованных сторон также важно для расширения знаний и обеспечения широкой политической поддержки. Регулярный и подробный мониторинг особенно актуален, когда речь заходит об оценке успеха мер, направленных на распространение охвата на работников неформальной экономики. Опыт ряда стран, включая Аргентину, Южную Корею и Уругвай, показывает, что политические реформы могут потребовать несколько циклов корректировки, прежде чем будет достигнут полный эффект (см. Вставку 2.8).

Вставка 2.8 Мониторинг результатов и корректировка мер: опыт Аргентины, Южной Кореи и Уругвая

Систематический мониторинг хода политических реформ необходим для повышения их эффективности. Внедрение упрощенных механизмов уплаты налогов и взносов (механизмы единого налога, см. Раздел 6.2.4) в Аргентине и Уругвае первоначально принесло лишь относительный успех. Однако обе страны, проводя мониторинг результатов реформы в течение первых нескольких лет, смогли скорректировать работу механизма, что существенно повысило его эффективность.

Постепенное осуществление реформы дает возможность контролировать ее результаты до того, как она будет полностью развернута, и вносить необходимые коррективы в процессе расширения масштаба. Например, в Южной Корее охват системы социального страхования постепенно расширялся за счет введения новых отраслей (видов) социальной защиты, включения в сферу действия законодательства все большего числа категорий работников (например, путем снижения минимальных критериев размера предприятий) и расширения его географии (система, вначале охватывающая городскую местность, затем распространилась на сельскую).

Памятка 2.9 Учет приоритетов распространения социальной защиты на работников неформальной экономики в процессе регулярного мониторинга и анализа

- Существует ли механизм регулярного мониторинга и анализа, который можно использовать для мониторинга распространения социальной защиты на работников неформальной экономики?
- Если нет, то что нужно для создания такой системы мониторинга с учетом, в частности, следующих требований:
 - наличие достаточного объема данных о социальной защите, статистики и показателей в разрезе соответствующих критериев (например, пола, возраста, инвалидности);
 - возможность использовать данные из различных источников, в том числе данные управленческой отчетности и результаты обследований;
 - наличие действенных механизмов координации между различными источниками статистических данных (например, органами социального обеспечения, другими органами, управляющими системами и программами социальной защиты, и органами статистики) и пользователями этих данных (например, министерствами и комитетами по планированию);
 - наличие действенных механизмов участия социальных партнеров и других заинтересованных сторон, включая представителей работников неформальной экономики.

Дополнительные материалы о разработке стратегий распространения социальной защиты на работников неформальной экономики

- ILO. 2012. [Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems: The strategy of the International Labour Organization.](#)
- ILO. 2017. [Building social protection systems: International standards and human rights instruments.](#)
- МОТ. 2017. [Доклад о социальной защите в мире за 2017–2019 гг.: Всеобщая социальная защита для достижения целей устойчивого развития.](#)
- OECD. 2019. [Lessons from EU-SPS Programme: Monitoring and evaluation to achieve the Sustainable Development Goals.](#)
- OECD and ILO. 2019. [Tackling Vulnerability in the Informal Economy, в частности, глава 4.](#)
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)

3 Повышение информированности и укрепление доверия

Основные вопросы

- ? Почему информированность и доверие так важны для распространения социальной защиты на работников неформальной экономики и содействия их переходу в формальную экономику?
- ? Почему работодателей и работников необходимо лучше информировать о правилах и процедурах социального обеспечения и как добиться этого?
- ? Каковы преимущества формализации неформальных предприятий и распространения социального обеспечения на работников неформальной экономики?
- ? Почему прозрачность, подотчетность и эффективность управления так важны для распространения социальной защиты на работников неформальной экономики?

Основные тезисы

- * Прозрачность, подотчетность и эффективность управления критически важны для того, чтобы люди могли доверять системе социальной защиты, реализовывать свои права и выполнять свои обязанности.
- * Информация о правилах и процедурах социальной защиты (правах, установленном порядке и т. д.) должна быть доступной как работникам, так и работодателям с тем, чтобы дать им полное представление о значении социальной защиты, их правах, льготах и обязанностях.
- * Системы социального страхования предполагают готовность работников и их работодателей (если они у них есть) выполнять свои обязательства: встать на учет в системе и платить взносы, если это необходимо, что обеспечивает финансовую устойчивость системы.

3.1 Важность повышения информированности, обеспечения эффективности управления и укрепления доверия

Рост информированности, обеспечение эффективности управления, укрепление доверия имеют решающее значение для любой стратегии распространения социального обеспечения на работников неформальной экономики. Если эти элементы отсутствуют, соответствующие меры и программы практически обречены на провал (MOT 2013d; 2019g).

Знания и информация о социальной защите имеют ключевое значение. Работники и работодатели должны знать, какие программы социальной защиты им доступны, каковы их права и обязанности и как получить доступ к этим программам для обеспечения своей защиты. Однако просто распространять информацию мало: не менее важно укреплять доверие. Как работники, так и работодатели должны в полной мере сознавать ценность социальной защиты для себя и быть уверенными в том, что система социальной защиты эффективно управляется и соответствует своему назначению.

Эффективное управление и прозрачность — это предпосылки того, что система социальной защиты отвечает потребностям работников, учитывая ограничения, с которыми сталкиваются их работодатели (см. Вставку 3.13). Если система социальной защиты обеспечивает действенное предоставление пособий и услуг, отвечающих ожиданиям работников и работодателей, она будет пользоваться доверием и поддержкой населения (MOT 2017f; MACO 2014a).

Значение эффективности управления, информации и доверия может показаться очевидным. Однако во многих случаях как работодатели, так и работники называют отсутствие доверия к системе одним из главных факторов уклонения от уплаты взносов. Между тем многие меры, которые могут быть приняты для повышения информированности и качества управления, не требуют сложных реформ правовой базы или изменения структуры финансирования и могут быть осуществлены в рамках выделенного бюджета.

Поэтому данная глава намеренно предваряет следующие четыре главы, в которых обобщается передовой опыт разных стран мира и содержатся практические рекомендации в отношении мер по распространению социального обеспечения на работников неформальной экономики.

Эта глава посвящена эффективным стратегиям повышения осведомленности работников и работодателей о социальной защите (Раздел 3.2) и мерам, повышающим доступность информации о социальной защите (в частности, об индивидуальном начислении прав) для работников. Кроме того, в ней уделяется внимание значению эффективного управления и способам укрепить управление программами социальной защиты (Раздел 3.3), включая рекомендации в отношении стратегий расширения доступности процедур подачи жалоб и апелляций, а также важности обеспечить эффективность и действенность таких процедур и их рентабельность.

3.2 Повышение информированности о социальном обеспечении посредством улучшения коммуникации и просвещения

Успех распространения социального обеспечения на работников неформальной экономики в решающей степени зависит от способности государства доводить до их сведения информацию о соответствующих правилах и процедурах и обеспечивать доступность всем социальной защиты. Ограниченный доступ к информации может стать одним из главных препятствий для охвата работников программами социального обеспечения. Эта информация должна быть не только доступной, но и достаточно простой для понимания. Важную роль в распространении информации о социальной защите и в повышении информированности также могут играть организации работников и работодателей и организации гражданского общества (MOT 2011; RNSF 2017).

3.2.1 Информирование работников и работодателей об их правах и обязанностях

Что нужно знать работникам и работодателям?

Работодатели и работники должны знать свои права и обязанности в отношении социального обеспечения. В частности:

- Каковы обязанности работников и работодателей по уплате взносов? В частности, каковы обязательства работодателей? Каковы обязательства работников в этом отношении и как им добиться уплаты взносов от своего имени?
- Какие пособия предоставляются им и на каких условиях?
- Где и как работники и работодатели должны встать на учет для уплаты взносов и получения пособий?
- Где и как они могут обжаловать решение или подать жалобу, если они не удовлетворены решением или считают размер пособий недостаточным?
- Каков порядок уплаты взносов и получения пособий?
- Кто отвечает за несвоевременное предоставление пособий и каков механизм возмещения ущерба?

В случае самозанятых возникают еще и другие вопросы:

- Каковы условия участия самозанятых?
- Есть ли для них упрощенный порядок уплаты взносов?

Появление новых законов и программ должно всегда сопровождаться кампаниями по информированию работников о важности социальной защиты в целом и конкретной программы в частности. Такие кампании должны предусматривать подробное разъяснение закона (программы), имеющихся пособий и критериев их получения, требований в отношении уплаты взносов (при наличии), административных процедур, а также соответствующих прав и обязанностей работников и работодателей (см. также Главы 5, 6 и 7).

Например, на Филиппинах распространение социального обеспечения на домашних работников по Закону о домашних работниках сопровождалось широкомасштабной информационной кампанией (см. Вставку 4.7). В Кении государство творчески подошло к вопросу доведения информации до сведения работников: они узнавали о программе Мбао во время бесплатных проверок слуха (MACO 2011с).

Как сделать информацию более доступной?

Как только информация о программах социального обеспечения оформлена и готова к распространению, важно убедиться в том, что она действительно понятна населению. Информация должна излагаться на простом, понятном и доступном языке, а ее понимание — не требовать предварительного знания предмета и не быть трудоемким или сложным процессом. Информация должна быть переведена на все языки, на которых говорит население региона (страны), в том числе на языки меньшинств и мигрантов. Это важно для того, чтобы процесс ее распространения не носил ограниченный характер, а, напротив, обеспечивал максимально широкое участие работников в таких программах.

Чтобы распространение информации имело смысл, важное значение имеет физическая доступность услуг. По этой причине целесообразно создать больше физических точек доступа. Это можно сделать, открывая информационные центры или офисы социального обеспечения на местах, где можно навести справки или получить больше информации. Персонал этих отделений должен быть обучен тому, как распространять информацию с помощью интерактивных и целесообразных способов (см. Вставку 3.1 и Раздел 5.2).

Вставка 3.1 Мадагаскар: повышение доступности информации путем увеличения точек доступа

Чтобы быть ближе к своим членам, Национальный фонд социального страхования (НФСС) Мадагаскара в 2012 году принял решение увеличить количество региональных отделений. В некоторых удаленных районах для распространения информации и повышения осведомленности о программах социальной защиты и пособиях были созданы мобильные офисы. Население, которое раньше было отрезано от источников информации, теперь получило доступ к информации об органах и программах социального обеспечения. Это оказалось очень полезно, поскольку сотрудники местных отделений могли дать людям советы, услуги и информацию с учетом специфики их потребностей. Тем самым сотрудники отделений повышают осведомленность населения об имеющихся правах на пособия и перспективах их получения, а также о порядке приема и рассмотрения жалоб. Близость к застрахованному населению означает, что люди имеют доступ к актуальной информации из первых рук.

Источник: МАСО 2014б.

Какие каналы можно использовать для распространения информации?

Для распространения информации следует использовать различные каналы и форматы, с тем чтобы доступ к ней не ограничивался пользователями определенного типа СМИ или технологии. Информацию можно передавать с помощью печатных СМИ, интернета, радио, телевидения, бесплатных телефонных номеров, сообщений СМС и рекламных плакатов. Это позволит предотвратить ограничение доступа к информации в силу отсутствия того или иного источника или личных привычек получателя. Вставка 3.2 содержит описание информационных кампаний во Вьетнаме, Республике Молдова и Таиланде.

Вставка 3.2 Использование СМИ в целях повышения информированности о социальном обеспечении: опыт Вьетнама, Республики Молдова и Таиланда

В Таиланде тон информационной кампании задавало объявление государственных органов о значении социального обеспечения для населения: «Социальная защита: почему это важно для меня и для тебя?» В 2013 году эта кампания, подготовленная при поддержке МОТ, проводилась в рамках национального диалога о минимальном уровне социальной защиты в Таиланде.



Чтобы повысить осведомленность населения Республики Молдова о подвоях незаконной трудовой деятельности, правительство при поддержке МОТ развернуло в СМИ кампанию, состоящую из четких призывов, таких как «Попроси у работодателя свой трудовой договор!» и «Скажи нет зарплате в конверте!». В области социального обеспечения ключевым стал призыв: «Я делаю взносы и поэтому пользуюсь социальным обеспечением». Кампания включала в себя ежедневную трансляцию видео и радиоклипов, размещение рекламных щитов и плакатов в общественных местах и распространение листовок в расчете на охват широкого круга населения, вовлеченного в неформальную экономику по всей стране.



Во Вьетнаме правительство при поддержке МОТ в целях повышения осведомленности распространило видеоматериалы о важности социальных пособий и о действующих пособиях для работников, занятых в неформальной экономике. Один видеоролик, специально ориентированный на предприятия бизнеса, содержал фактологическую информацию о преимуществах социальной защиты для них.



Источник: по материалам сайта МОТ; Hirose and Hetteš 2016.

Вставка 3.3 Повышение осведомленности о распространении социальной защиты на работников неформальной экономики

Исследовательская сеть «Женщины в неформальной занятости: Глобализация и Организация» (WIEGO) недавно запустила «Подкаст о неформальной экономике: социальная защита», в котором рассказывает об опыте организаций работников в получении доступа и реформировании систем социальной защиты, а также о стоящих перед ними задачах. В подкасте рассматриваются различные важные аспекты социальной защиты для работников неформальной экономики, в том числе доступ к медицинскому обслуживанию и услугам по уходу за детьми.

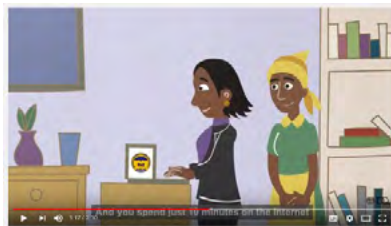


Доводить информацию до сведения работников и работодателей важно с помощью подходящих для этого коммуникационных каналов с тем, чтобы люди могли получать ее, где бы ни находились. В зависимости от целевой аудитории может потребоваться применение необычных каналов. Например, на Ямайке листовки о правах домашних работников распространялись вдоль популярных транспортных маршрутов; в Парагвае потенциальные работодатели домашних работников получали брошюры в виде приложения к счетам за электричество (МКП и ООН-Женщины 2013; Both et al. 2018). В ЮАР работодатели в соответствии с Законом об основных условиях занятости должны размещать на рабочих местах информацию о правах работников, установленных этим Законом, с которой работники могли бы ознакомиться на том языке, на котором говорят на предприятии.

Для того чтобы информационные кампании имели успех, важно использовать призывы, соответствующие интересам целевой аудитории. Например, в Замбии такие кампании учитывали специфику конкретных категорий работников, такие как домашние работники и работники ММП (см. Вставку 3.4).

Вставка 3.4 Замбия: повышение информированности работодателей домашних работников, а также работников и работодателей ММП строительной отрасли

В Замбии большинство работодателей не знают об обязанности ставить своих домашних работников на учет в Национальном пенсионном управлении (NAPSA). Информационно-просветительская кампания, ориентированная на работодателей домашних работников, имеет целью разъяснить им, зачем нужны пенсии по возрасту и как поставить домашних работников на учет [ДР].



Отсутствие знаний и информации о социальном обеспечении было признано главным препятствием для расширения сферы охвата социальной защиты в строительной отрасли. В рамках Замбийской программы создания «зеленых» рабочих мест (Замбия, 2016) были разработаны коммуникационные материалы и рекомендации, учитывающие специфику строительной отрасли. NAPSA и Совет по контролю за фондом оплаты труда работников использовали эти материалы для ведения информационно-пропагандистских кампаний по повышению осведомленности работодателей и работников ММП строительной отрасли во взаимодействии с объединениями работников и работодателей. Информационные материалы на тему социального обеспечения были распространены среди более чем 1500 работников, в результате чего повысилась их информированность и понимание важности постановки на учет в системе социального обеспечения.

Источник: по материалам сайта MOT. См. также видеоролик на канале MOT в YouTube под названием «Подарите своим домашним работникам пенсию NAPSA сегодня».

Важно, чтобы такие информационно-разъяснительные кампании соответствовали специфике потребностей и характеристикам работников и работодателей, которые являются их целевой аудиторией. Например, в Кабо-Верде в рамках кампании, ориентированной на самозанятых, было организовано взаимодействие с различными организациями таких работников, чтобы эффективно доводить информацию до их сведения (см. Вставку 3.5).

Вставка 3.5 Повышение информированности самозанятых в Кабо-Верде

В Кабо-Верде для проведения спланированной и мощной кампании, ориентированной на самозанятых в городской и сельской местности, применялся инициативный подход. Кампания включала проведение работы с детьми и молодежью с целью ознакомить будущих плательщиков взносов с преимуществами социальной защиты и в расчете на то, что дети проявят инициативу и подвигнут своих родителей стать на учет. В ходе семинаров с участием различных групп (например, религиозных организаций, ассоциаций производителей, женских организаций) самозанятые получали информацию о социальном страховании напрямую. Кабо-Верде — хороший пример того, как такой подход можно реализовать на комплексной основе (см. Вставку 5.3) [СЗ].

Источник: Durán Valverde et al. 2013.

Работники сельского хозяйства по причине своей удаленности и нередко в силу отсутствия образования могут быть плохо осведомлены о своих правах в целом, а также о действующем законодательстве и мерах и социальных программах, в частности [PCX]. Работа по вовлечению сельскохозяйственных работников в систему социального страхования должна учитывать это и предусматривать подготовку соответствующих материалов с учетом специфики потребностей и положения этой группы населения. Например, в Тунисе рекламная кампания, проведенная правительством, организациями работодателей и работников, стала важным элементом успеха реформы системы социального обеспечения, осуществленной в 1996 году (см. также Вставку 3.6).

Вставка 3.6 Тунис: проведение информационной кампании во взаимодействии с организациями работодателей и работников

В Тунисе реформы системы социального обеспечения в 1996 году сопровождались развертыванием широкой пропагандистской кампании, которую проводило правительство страны во взаимодействии с организациями работодателей и работников для того, чтобы повысить осведомленность об изменениях в законодательстве и разъяснить новый порядок. Кампания стала важным элементом успеха реформы, в результате которой в систему было вовлечено большое число работодателей и работников. Профсоюзы также сыграли просветительскую роль в повышении осведомленности о важности социальной защиты.

Источник: по материалам Bailey 2004; Olivier 2009.

Понимание потребностей работников и работодателей

Для того чтобы адекватно реагировать на потребности и обстоятельства работников и работодателей, государственные органы должны в полной мере понимать их. Определить уровень удовлетворенности предоставляемыми пособиями и услугами и упростить порядок взаимодействия с органами управления системой социального обеспечения можно, в частности, с помощью проведения опросов предприятий и работников.

Например, в Камбодже Национальный фонд социального обеспечения провел опрос с тем, чтобы уточнить уровень осведомленности работников и предприятий, в частности, о своих правах и обязанностях, а также чтобы определить уровень удовлетворенности (NIER 2017b; 2017a). По итогам опроса была разработана коммуникационная стратегия, направленная на повышение осведомленности работодателей и работников и расширение их охвата социальным обеспечением (NSSF Камбоджа 2018).

Установление партнерских отношений с другими организациями

Организации работников и работодателей, в том числе те, которые представляют интересы неформальной экономики, могут сыграть важную роль в распространении информации, повышении осведомленности и облегчении доступа к социальной защите (MOT 2013d; RNSF 2017).

Важным фактором может быть также участие организаций гражданского общества. Так, на Филиппинах информационная кампания, проведенная организациями гражданского общества, имела важное значение для реализации соответствующего закона и признания прав домашних работников [ДР] (см. Вставку 4.7). В Камеруне «социальные секретариаты» по распространению информации получают аккредитацию Национального управления социальным обеспечением (см. Вставку 3.7).

Вставка 3.7 Камерун: информационно-просветительские кампании по распространению социального обеспечения на самозанятых

В 2014 году Национальный фонд социального страхования Камеруна (Caisse national de prevoyance social [CNPS]) создал программу добровольного страхования самозанятых и других работников неформальной экономики. Для ознакомления и просвещения потенциальных участников программы была проведена аккредитация «социальных секретариатов», в роли которых выступали либо физические структуры, либо государственные органы. CNPS предоставил аккредитованным социальным секретариатам комплекты учебно-информационных материалов, оплачивая привлечение каждого нового члена. С 2015 года число участников программы добровольного страхования достигло 137 574. Охват социальным обеспечением увеличился с 10 процентов в 2014 году до 16,34 процента в 2016 году, в том числе на 1,54 процента за счет добровольной системы.

Источник: по материалам MACO 2017a.

Пособие по применению Конвенции MOT № 189, разработанное организацией WIEGO и Международной федерацией домашних работников (IDWF) (WIEGO и IDWF 2018) для африканского региона, содержит практические рекомендации по повышению информированности домашних работников (см. Вставку 3.8).

Вставка 3.8 Пособие WIEGO/IDWF по применению Конвенции МОТ № 189

Очень важно, чтобы домашние работники и их организации в полной мере понимали международную правовую базу и ее значение для процесса национального законодательства, а также соответствующие надзорные механизмы. Пособие, подготовленное WIEGO и IDWF (2018) для стран африканского региона, помогает распространять информацию в доступной форме и повысить информированность домашних работников о своих трудовых и социальных правах. В нем излагаются ключевые аспекты Конвенции МОТ № 189, объясняется важность ее ратификации, применения и действенного надзора за ее соблюдением. Пособие также включает в себя типовой трудовой договор и советы тем, кто занимается созданием организаций и просвещением домашних работников.

Памятка 3.1 Информирование работников и работодателей об их правах и обязанностях в области социальной защиты

- Как наладить информирование работников и работодателей об их правах и обязанностях в области социальной защиты?
- Как сделать такую информацию более доступной?
 - Доступна ли информация о социальной защите на всех языках, на которых говорят в стране?
 - Является ли эта информация доступной для всех, включая неграмотных и инвалидов?
 - Доступна ли информация в разной форме (в упрощенной и в более сложной) и с помощью различных СМИ?
 - Имеют ли маргинальные категории доступ к этой информации?
- Проводят ли организации работников и работодателей работу по распространению этой информации и повышению информированности? Могут ли они активнее участвовать в повышении осведомленности и доведении информации до своих членов? Каких еще партнеров можно привлечь?
- Какие еще информационные каналы можно использовать?

3.2.2 Персонализация информации о правах на социальное обеспечение

Во многих странах органы социального обеспечения наращивают усилия по активному информированию своих членов о взносах, страховом стаже и начисленных пособиях. Например, в Иордании застрахованные лица ежегодно получают письмо, содержащее сведения о взносах, уплаченных от их имени, подробную информацию о периоде их уплаты и необлагаемом размере заработной платы. Эта система информации о ежегодном состоянии счетов застрахованных лиц дает им расчет размера пособия, на которое они могут рассчитывать при выходе на пенсию (MACO 2009d). Мексиканский институт социального обеспечения (IMSS) разработал онлайн-систему для предоставления зарегистрированным работникам информации о количестве еженедельных взносов, вносимых за год, а также о взносах, уплаченных от их имени пятью последними работодателями (MACO 2009a). В Турции застрахованные могут проверить свой страховой статус онлайн (см. Вставку 3.9), а в Уганде им рассылаются SMS-сообщения с информацией о взносах, уплаченных от их имени (см. Вставку 6.13).

Если работники лучше осведомлены о своих взносах и пособиях социального обеспечения, они с большей вероятностью будут следить за своими взносами и настаивать на том, чтобы их работодатели правильно и регулярно делали эти взносы от их имени. Участие членов в системе социального обеспечения укрепляет ее подотчетность, тем самым повышая ее эффективность и экономичность.

Вставка 3.9 Турция: онлайн-информация о медицинском страховании для застрахованных членов

В 2012 году в Турции появилась единая информационная система, объединяющая базы данных трех различных учреждений социального обеспечения. Используя только свой идентификационный номер и дату, застрахованные могут оперативно получить доступ к сведениям о пенсионном и медицинском страховании, постановке на учет и взносах, и все это без необходимости совершать обременительные поездки в кассу социального обеспечения. Обновление системы происходит автоматически всякий раз, когда происходит изменение начисленных прав (в связи с уплатой взносов, изменением страхового статуса, выплатой пособий и т. д.).

С помощью этой единой базы данных информация, поступающая от трех независимых учреждений социального обеспечения, была объединена, что облегчает отдельным членам доступ к информации о начисленных им пособиях.

Источник: по материалам МАСО 2013.

Памятка 3.2 Персонализация информации о правах на социальное обеспечение

- Насколько активно программы социального обеспечения информируют членов об их взносах и начисленных правах?
- Предусматривают ли программы социального обеспечения стимулы для участия работников в них в форме предоставления достаточного объема информации?

3.2.3 Просвещение молодежи в области социального обеспечения и формирование у молодых людей культуры социального обеспечения

Для того чтобы повысить осведомленность о правах и обязанностях в области социального обеспечения, в некоторых странах в рамках программы общего образования и профессиональной подготовки действуют соответствующие просветительские программы. Примерами такого подхода являются Аргентина, Белиз, Гана и Перу. Наиболее полная программа такого рода существует в Уругвае, где учебные материалы, учитывающие специфику разных возрастных групп, включаются в учебные программы различного уровня, от дошкольных учреждений до вузов и учреждений профессионального образования (см. Вставку 3.10).

Вставка 3.10 Уругвай: просвещение в области социального обеспечения

В Уругвае орган социального обеспечения (Banco de Prevision Social [BPS]) занимается разработкой мероприятий, направленных на информирование и просвещение граждан о системе социального обеспечения, их правах и обязанностях, а также о роли и значении социального обеспечения в жизни людей.

Тщательно разработанная программа на тему социального обеспечения входит в состав учебных программ государственных школ и университетов, а также профессионально-технических училищ, и преподается всем — от детей младшего возраста (с 5 лет) до выпускников. Материалы программы учитывают специфику каждого возраста, позволяя детям в рамках школьного образования ежегодно узнавать о социальном обеспечении что-то новое.

Источник: по материалам BPS Уругвая, 2018. См. также видеоролик на канале MOT в YouTube под названием [«Уругвай: формирование культуры социальной защиты»](#).



Такое просвещение в области социальной защиты может стать одним из главных элементов формирования «культуры социального обеспечения», обеспечивающей осознание людьми своих прав и обязанностей, а также понимание ими ценности всеобщего охвата социальной защитой (МАСО 2007). Оно является частью более широкого гражданского воспитания, которое особенно важно для детей и молодежи, будучи к тому же важным компонентом программ профессиональной подготовки (МОТ 2017с).

Даже при (временном) отсутствии комплексной программы просвещения своевременные инициативы могут способствовать повышению осведомленности с раннего возраста. Например, на Мадагаскаре для повышения информированности использовались такие мероприятия, как съезд юношеских клубов и др. (МАСО 2015d). В некоторых странах повышение информированности о социальном обеспечении также связано с инициативами, направленными на повышение финансовой грамотности и расширение знаний о пенсионном обеспечении.

В более широком смысле образование в сфере социальной защиты имеет целью укрепить понимание и осознание людьми различных рисков, с которыми они сталкиваются на протяжении жизненного цикла, повысить их осведомленность о правах и обязанностях в области социального обеспечения, предоставить информацию о доступных программах социального обеспечения и пособиях и о том, как эффективно их использовать, а также дать людям возможность делать осознанный выбор и принимать действенные меры по улучшению своего социального обеспечения.

Памятка 3.3 Просвещение молодежи в области социального обеспечения и формирование у молодых людей культуры социального обеспечения

- Предусматривают ли программы начального, среднего и высшего образования занятия на тему прав и обязанностей в области социального обеспечения?
- Являются ли права и обязанности в сфере социального обеспечения частью всех учебных программ профессионального образования и подготовки?

3.2.4 Культивирование грамотности в вопросах социального обеспечения в рамках программ развития предпринимательства и бизнеса

Информация о правах и обязанностях в области социального обеспечения должна быть широко доступна с помощью источников, способных охватить широкий круг людей. Этого можно добиться путем включения сведений о программах и пособиях социального обеспечения в другие виды программ подготовки кадров. Одна из таких возможностей — включить модуль на тему социального обеспечения в соответствующие программы профессиональной подготовки, повышения квалификации и развития предпринимательства, так как ими пользуются люди, для которых информация о социальном обеспечении была бы чрезвычайно актуальной (см. Вставку 3.11).

Вставка 3.11 Всё о бизнесе, всё о социальном обеспечении: социальное обеспечение в программах обучения предпринимательству и бизнесу и связанных с ними учебных материалах [ММП]

MOT предлагает широкий спектр различных учебных программ предпринимателям, которые стремятся открыть свое дело или расширить и усовершенствовать его, в том числе следующие:

- [«Начни и совершенствуй свой бизнес» \(SIYB\)](#) — это программа управленческой подготовки, в рамках которой основное внимание уделяется созданию и улучшению работы малых предприятий в качестве стратегии содействия занятости, а также повышения ее качества в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой.
- Действующая с середины 2000-х годов [Программа развития женского предпринимательства \(WED\)](#) расширяет права и возможности женщин-предпринимателей в развивающихся странах и оказывает им поддержку в открытии и развитии собственного предприятия.
- Пакет учебных программ [«Знай свой бизнес» \(ЗСБ\)](#) широко используется во всем мире для обучения предпринимательству в профессионально-технических, средних и высших учебных заведениях.
- Программа [«Устойчивые, конкурентоспособные и ответственные предприятия» \(SCORE\)](#) включает практическое обучение и консультации на рабочем месте, которые повышают производительность и улучшают условия труда на малых и средних предприятиях.

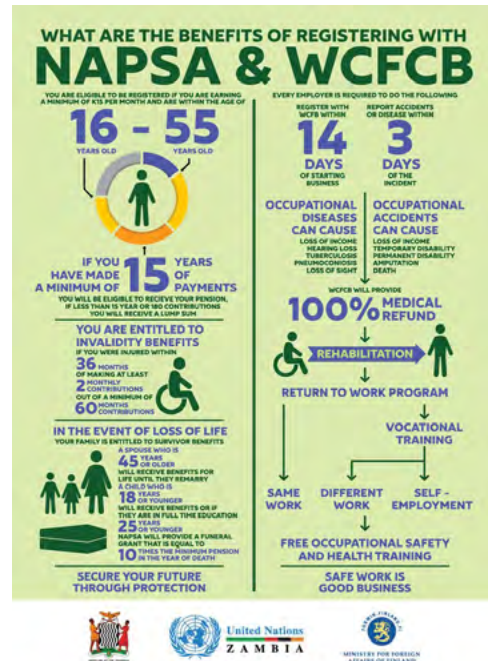
Кроме того, методика [«Создание благоприятных условий для жизнеспособных предприятий» \(EASE\)](#) позволяет государству, работодателям и работникам выявлять основные препятствия, мешающие развитию бизнеса, способствует диалогу между работниками, работодателями и государством в целях выработки общей политической линии и поддерживает процесс эффективных реформ, направленных на раскрытие предпринимательского потенциала, стимулирование инвестиций и роста экономики в целом, создание более качественных рабочих мест и сокращение бедности.

В этих материалах подчеркивается значение социального обеспечения для предпринимательства и бизнеса. Для предпринимателей и владельцев микро- и малых предприятий такие риски, как болезнь или производственная травма, независимо от того, затрагивают ли они их самих или их работников, являются не только личной проблемой, но и во многих случаях угрожают существованию их бизнеса. Поэтому очень важно, чтобы предприниматели понимали значение социального обеспечения, знали о своих правах и обязанностях, а также о том, как обеспечить охват социальным обеспечением. В то же время такие материалы, как методика EASE, могут способствовать улучшению правовой среды в целях охвата ММП социальным обеспечением.

Кроме того, для охвата тех или иных категорий населения целесообразно использовать информационные кампании, разработанные с учетом потребностей и положения трудящихся и экономических единиц в конкретных секторах. Это может быть особенно целесообразно в случае микро- и малых предприятий, самостоятельных работников и работников сельского хозяйства, поскольку интересы и обстоятельства этих групп не часто находят отражение в информационных кампаниях, имеющих общую направленность. Например, в Замбии целевой аудиторией одной из информационных кампаний были микро- и малые предприятия строительной отрасли (см. Вставку 3.12).

Вставка 3.12 Экономический смысл социального обеспечения: информационная кампания в Замбии с учетом специфики микро- и малых предприятий строительной отрасли

В Замбии при поддержке MOT была развернута информационная кампания в строительной отрасли, в ходе которой особое внимание уделялось соблюдению трудового законодательства микро- и малыми предприятиями отрасли. Кампания включает раздел, озаглавленный «Зачем страховать работников от несчастных случаев на производстве?», который демонстрирует экономический смысл страхования от производственных травм и пенсионного страхования. Плакаты и видеоматериалы рассказывают о преимуществах социального обеспечения для работодателей и содержат краткую информацию об основных правилах и процедурах.



Источник: по материалам сайта MOT. См. также видеоролик на канале MOT в YouTube под названием «Трудовое законодательство в Замбии: в чем его польза?».

Памятка 3.4 Грамотность в вопросах социального обеспечения в программах развития предпринимательства и бизнеса

- Включают ли программы обучения и укрепления потенциала предпринимателей и программы развития бизнеса раздел о социальном обеспечении на систематической основе? Если да, содержит ли он достаточный объем информации о том, в чем важность социального обеспечения, каковы права и обязанности работников и работодателей и как получить доступ к социальному обеспечению? Как еще можно улучшить информационные материалы?
- Оказывают ли органы социального обеспечения, службы по развитию бизнеса или другие органы доступные информационно-консультационные услуги действующим и будущим предпринимателям и владельцам малых предприятий по вопросам, касающимся прав и обязанностей в сфере социального обеспечения? Как еще можно улучшить информационные материалы и консультационные услуги?

Дополнительные материалы о повышении информированности, коммуникации и образовании в сфере социального обеспечения

- ILO. *Guide on social protection education and culture* [рабочее название]. Готовится к публикации.
- ISSA. 2014. [ISSA Guidelines: Service Quality](#).
- -. 2016. [ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension](#).
- -. 2016. [ISSA Guidelines: Communication by Social Security Administration](#).
- -. 2016. [ISSA Guidelines: Information and Communication Technology](#).
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy](#).

3.3 Повышение прозрачности, подотчетности и эффективности управления

Управление системой социальной защиты, в частности, обеспечение ее подотчетности и прозрачности, оказывают существенное влияние не только на ее восприятие извне, но и на то, как члены участвуют в ее работе. Если у работодателей и работников нет достаточной информации о том, как функционируют программы социальной защиты, и если они не считают их надежными и эффективными, они намного меньше склонны платить взносы (МОТ 2011). По этой причине повышение прозрачности, подотчетности и эффективности управления системами социальной защиты имеет важнейшее значение для укрепления доверия и оправдания ожиданий людей.

Опираясь на принципы прав человека и верховенства закона, международные нормы, принятые МОТ в сфере социального обеспечения, содержат ряд принципов, актуальных для повышения эффективности управления и расширения сферы охвата социальной защиты (см. Вставку 3.13).

Вставка 3.13 Принципы эффективного управления, закрепленные нормами МОТ в сфере социального обеспечения и другими международными трудовыми нормами

Нормы МОТ в сфере социального обеспечения и Рекомендация № 204 включают в себя ряд следующих принципов, способствующих эффективности управления системами социального обеспечения.

- **Общая и первостепенная ответственность государства.** (Конвенция № 102, ст. 71 (3), Рекомендация № 202, п. 3).
- **Права, закрепленные в национальном законодательстве.** Объем, охват и уровень пособий, включая основные гарантии социального обеспечения, должны быть предусмотрены национальным законодательством или нормативными актами (в частности, Конвенция № 102, ст. 1, 5; Рекомендация № 202, пп. 3b, 6, 7).
- **Право на апелляцию.** Застрахованные лица должны иметь право «на апелляцию в случае отказа в обеспечении и право на подачу жалобы относительно качества или количества обеспечения» (Конвенция № 102, ст. 70). Процедуры подачи жалоб и апелляций должны быть беспристрастными, прозрачными, простыми, быстрыми, доступными, недорогими и бесплатными для заявителя (Рекомендация № 202, пп. 3o, 7).
- **Участие.** Участие представителей защищенных лиц и работодателей в управлении учреждениями (Конвенция № 102, ст. 72); трехстороннее участие, консультации и социальный диалог в отношении минимальных уровней социальной защиты и стратегий расширения сферы охвата социального обеспечения (Рекомендация № 202, пп. 8d, 13(1), 19); неукоснительное соблюдение принципов ведения коллективных переговоров и свободы объединения для всех работников (Рекомендация № 202, п. 3q).
- **Подотчетность и прозрачность.** Прозрачный, подотчетный и рациональный характер ведения финансовых дел (Рекомендация № 202, п. 3j); Конвенция № 102, ст. 71[3]).
- **Финансирование.** 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 (Рекомендация № 202, п. 3h); коллективное финансирование путем страховых взносов в систему социального страхования или налогообложения или и того, и другого таким образом, чтобы это не было слишком обременительным для лиц с небольшими доходами (Конвенция № 102, ст. 71) и ограниченной способностью по уплате взносов (Рекомендация № 204, п. 20).
- **Обеспечение гендерного равенства, недопущение дискриминации и реагирование на особые потребности лиц** (Рекомендация № 202, п. 3d; Рекомендация № 204, п. 7h).
- **Права и достоинство.** Уважение прав и достоинства лиц, охваченных социальными гарантиями (Рекомендация № 202, п. 3f); эффективное продвижение и содействие защите прав человека всех лиц, занятых в неформальной экономике (Рекомендация № 204, п. 7e); уделение особого внимания наиболее уязвимым лицам (Рекомендация № 202, пп. 2, 3e, 16; Рекомендация № 204, пп. 7i, 19).

Эти принципы дополняют и конкретизируют соответствующие принципы, закрепленные соглашениями о правах человека и другими соответствующими международными нормами (МОТ 2017a; 2017f).

Финансовое управление — неотъемлемый элемент эффективного управления. Эффективными средствами защиты от коррупции и расточительства являются прозрачность и подотчетность, а борьба с коррупцией может принести пользу бюджету. Как показало недавнее исследование, проведенное Международным валютным фондом, снижение коррупции приносит значительные бюджетные выгоды: в структуре валового внутреннего продукта доля налогов, собираемых наименее коррумпированными правительствами, на 4 процента выше, чем собираемых наиболее коррумпированными при одинаковом уровне экономического развития стран.

3.3.1 Повышение качества услуг

Предоставление пособий и услуг высокого качества, отвечающих потребностям людей, — лучший способ укрепить доверие к системам социальной защиты и убедить работников и работодателей выполнять свои обязательства. Системы социальной защиты, работающие эффективно и результативно, предоставляющие качественные пособия и услуги, завоевывают доверие населения

(МОТ 2017f; МАСО 2016а). В этой связи важнейшее значение имеет доверие к соответствующим институтам и процессам. Это особенно важно в случае программ добровольного страхования, призванных распространить социальное обеспечение на те категории, которые в противном случае были бы лишены его: люди вряд ли захотят участвовать в них, если они плохо понимают установленный порядок, не видят в нем пользы для себя и не имеют доступа, когда это необходимо, к механизмам правовой защиты.

Работники должны знать, что они надежно защищены и могут рассчитывать на пособия, на которые они имеют право. Работодатели тоже должны знать, что их кадры имеют надежную защиту, что установленный порядок эффективен и что социальная защита помогает им повышать уровень производительности труда работников. В противном случае они не будут выполнять свои обязательства, ставить работников на учет и платить взносы на социальное страхование. Если работодатели считают систему социального обеспечения неэффективной или коррумпированной, их интерес к ней будет гораздо меньше. Доверие работодателей к тому, что постановка работников на учет и уплата взносов — это не бремя, а инвестиции, означает их более ответственное участие в системе социальной защиты.

Как добиться такого доверия? Ключевое значение имеют эффективность организации и управления. Одним из важных элементов является социальный диалог между государством, организациями работодателей и работников, направленный на достижение общего понимания ситуации и повышение качества управления и обслуживания. В таком социальном диалоге также должны принимать участие организации работников неформальной экономики (МОТ 2017е). Учреждения социальной защиты являются важным связующим звеном между государством и гражданами. Чем выше степень их открытости, доступности, подотчетности и прозрачности, тем больше вероятность того, что люди будут позитивно воспринимать их и ответственно относиться к своим обязанностям. Однако если такие учреждения будут восприниматься как имеющие чисто технократический характер, далекие от нужд своих клиентов и мало понимающие их, они не смогут эффективно взаимодействовать с гражданами и расширять свой охват (RNSF 2017, 61–62). Подотчетность и прозрачность важны не только сами по себе — они также имеют важнейшее значение для создания такой системы социальной защиты, которой люди смогут доверять и в которой они не только реализуют свои права, но и выполняют свои обязательства. Это необходимо для того, чтобы система социальной защиты эффективно функционировала на доверительной, справедливой, экономически устойчивой основе, а также для решения более широких задач институционального развития, что отражено в цели 16 ЦУР (МОТ 2017f).

Хорошим примером укрепления доверия являются реформы, осуществленные в штате Лагос (Нигерия), где органы местного самоуправления, начав с относительно простых, но весьма заметных улучшений в сфере государственных услуг, смогли укрепить доверие населения к эффективности государственного управления и повысить готовность людей выполнять свои обязательства по уплате налогов (см. Вставку 3.14).

Вставка 3.14 Лагос (Нигерия): повышение качества государственных услуг и укрепление доверия

Реформы, инициированные губернатором штата Лагос (Нигерия) в 2007–2015 гг., позволили повысить качество государственных услуг, эффективность и прозрачность административных процедур, а также инвестировать средства в сферу дорожного строительства и образования, что привело к значительному повышению их качества. Эти реформы значительно укрепили доверие к государственной власти. С 2007 года регулярные конференции налогоплательщиков по вопросам налогообложения, проходящие с участием представителей частного сектора, профсоюзов, общественных организаций и ассоциаций неформального сектора, способствовали усилению общественной поддержки благодаря обсуждению достигнутых результатов и ожиданий местных органов власти.

В результате этого население стало охотнее платить налоги (в том числе новый налог на предприятия общественного питания), правовая дисциплина в налоговой сфере значительно укрепилась. Налоговые доходы штата Лагос выросли с менее чем 40 млрд найр в 2000 году до более чем 180 млрд в 2011 году в ценах 2012 года (Gaspar, Jaramillo, Wingender 2016, 264).

Начало процессу реформ положили относительно простые, но заметные изменения, такие как уборка и благоустройство общественных мест (например, парков, обочин дорог). Реформы помогли укрепить уважение к местным органам власти, в том числе среди маргинальных групп, и сократить уровень неформальности. Этот опыт показывает, что если уделить приоритетное внимание услугам, качество которых население ощущает на себе, и просветительской работе в вопросах прав и обязанностей, это может привести к позитивным сдвигам.

3.3.2 Повышение прозрачности и подотчетности в системах социальной защиты

Прозрачность и подотчетность лежат в основе эффективного управления и имеют решающее значение в системах социальной защиты, а также обеспечивают защиту от коррупции и расточительства.

Заинтересованным сторонам следует своевременно предоставлять ключевую информацию об органах социальной защиты, которая должна при этом быть достоверной, актуальной и точной. Ответственные работники органов социального обеспечения должны по закону также отчитываться о своих решениях и нести ответственность за свои действия. В отсутствие объективных систем прозрачности и подотчетности возрастает вероятность того, что средства, выделяемые на социальную защиту, будут использоваться не по назначению или растрачиваться впустую. Люди также с большей вероятностью поддержат рост инвестиций в социальную защиту, если будут знать, что система соответствует своему назначению и что в противном случае виновных (как лиц, так и учреждения) можно привлечь к ответственности с помощью механизмов подотчетности.

Вставка 3.15 Марокко: повышение качества управления Пенсионным фондом для повышения его эффективности

В 2011 году качество управления Пенсионным фондом Марокко (Caisse marocaine des retraites (CMR)), находящимся в ведении трехстороннего Совета директоров, повысилось за счет создания Комитета по ассигнованиям и Комитета по аудиту с тем, чтобы более эффективно обеспечить выполнение решений и информирование об этом заинтересованных сторон. Эта цель была достигнута путем назначения независимых экспертов, осуществляющих контроль и гарантирующих прозрачность процесса принятия решений. Совершенствование системы управления Фондом повысило качество управления его пенсионными программами.

Источник: по материалам MACO, 2017b.

В тех случаях, когда управление органами социального обеспечения осуществляется при активном участии представителей работодателей и работников в совете директоров, эти представители играют важную роль в обеспечении эффективного управления такими программами (см. Вставку 3.16).

Вставка 3.16 Участие представителей работодателей и работников в правлении органов социального обеспечения

В большинстве органов социального страхования в состав правления входят социальные партнеры (государство, работники и работодатели). Эти органы управления играют ключевую роль в обеспечении качества управления программами социального обеспечения, находящимися в ведении таких органов.

Функции правления включают финансовое управление: обеспечение эффективного и рационального использования ресурсов, доверенных системе социальной защиты, во избежание нецелесообразного расхода средств или неадекватного предоставления обещанных пособий и услуг. Нерациональность и неэффективность подрывают доверие к системе, вызывая уклонение от уплаты взносов и, в результате, финансовые проблемы. Они также могут привести к банкротству программы и, возможно, даже всей национальной системы социальной защиты. Доверие — важнейший актив системы социальной защиты. Неэффективное использование ресурсов также означает упущенные возможности социальной защиты, которые в противном случае можно было бы реализовать.

Участие представителей работодателей и работников в составе правления органов социального обеспечения закреплено Конвенцией № 102, которая гласит, что «в тех случаях, когда управление не вверено какому-либо учреждению, находящемуся под государственным контролем, или правительственному ведомству, ответственному перед законодательным органом, то представители защищенных лиц должны участвовать в управлении либо привлекаться к управлению в качестве консультантов на установленных условиях; национальное законодательство может аналогичным образом решать вопрос об участии представителей как работодателей, так и государственных властей» (ст. 72 [1]). Однако на государство возлагается общая ответственность за надлежащее управление органами социального обеспечения, а также за предоставляемые пособия и услуги.

Обеспечение эффективного представительства как работников, так и работодателей имеет важнейшее значение для коллегиального управления органами социального обеспечения. Обеспечение участия работников неформальной экономики и их объединение в организации, эффективно представляющие их интересы, — это особая проблема.

Источник: по материалам МОТ 2005; МУЦ МОТ 2010.

Для того чтобы программы социальной защиты были на деле прозрачными, их прозрачность не должна ограничиваться вопросами финансового и административного управления. Механизмы прозрачности должны быть предусмотрены их различными компонентами, такими как механизмы адресной помощи, критерии участия, размер пособий и порядок рассмотрения и удовлетворения жалоб. Тогда люди получат доступ к информации о том, как государство выполняет свои обязательства. Для повышения прозрачности также можно обнародовать результаты внутреннего и внешнего мониторинга и оценки (Sepulveda and Nyst 2012). Например, в Индии результатом ввода в действие Закона о праве на информацию стало укрепление прозрачности и подотчетности.

3.3.3 Эффективность и экономичность процедур («соотношение цена — качество»)

Эффективность и экономичность административных процедур является неременным условием работы хорошо функционирующих систем социального обеспечения. Сложные, недоступные, неэффективные или нерациональные административные процедуры могут в значительной степени препятствовать доступу людей к пособиям социальной защиты и уплате взносов в систему социального страхования. Работники и экономические единицы, находящиеся на периферии неформальной экономики, как правило, в большей степени подвержены воздействию административных барьеров, чем работники и предприятия формальной экономики, поскольку имеют ограниченные административные возможности и не могут позволить себе тратить время на выполнение административных процедур в свободное от работы время.

Даже кажущаяся неэффективность одной программы социальной защиты может подорвать доверие людей и их поддержку всей системы в целом, создавая впечатление, что система — это паутина бюрократических процедур, а не открытый, активный процесс. Поэтому работа по повышению качества управления системой социального обеспечения, доступности и эффективности административных процедур чрезвычайно важна.

В этом смысле «соотношение цена — качество» означает не просто необходимость максимально уменьшить затраты, но и получить максимальный результат от потраченных средств, чтобы реализовать как можно больше целей социального обеспечения. Этот подход, не ограничиваясь вопросами сокращения расходов, направлен на всесторонний анализ рентабельности на всех этапах программы — от разработки и апробации до реализации и оценки результатов. Идея заключается в том, чтобы все, что расходуется на программы социального обеспечения, окупалось полученным результатом (тем, что предоставляется бенефициарам) и вызванным позитивным воздействием (достижением изначальной цели проекта). Системе, в которой есть возможность рассчитать и оценить «соотношение цена — качество» программ социальной защиты, легче заручиться более широкой поддержкой своих программ, наращивать инвестиции и пользоваться доверием граждан (White, Hodges, Greenslade 2013).

Памятка 3.5 Обеспечение эффективности и экономичности административных процедур

- Являются ли административные процедуры доступными, эффективными и экономичными для того, чтобы у работников был стимул участвовать в программах и платить взносы?
- Достигают ли программы социальной защиты максимального эффекта по сравнению с затраченными средствами?
- Какие изменения нужно внести в административный порядок для облегчения доступа лиц, занятых в неформальной экономике?

Дополнительные материалы о укреплении подотчетности, прозрачности и эффективности управления

- ILO. 2005. [Social Security Governance: a Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe](#).
- [Сайт социальной защиты и прав человека: www.socialprotection-humanrights.org](http://www.socialprotection-humanrights.org).
- International Training Centre of the International Labour Organization (ITCILO). 2010. [Governance of social security systems: A guide for board members in Africa](#).
- ISSA. 2014. [ISSA Guidelines: Good Governance](#).
- ISSA. 2014. [ISSA Guidelines: Service Quality](#).
- Sepulveda, M.; Nyst, C. 2012. [The Human Rights Approach to Social Protection](#).

3.3.4 Доступность процедур подачи жалоб и апелляций

Доступность процедур подачи жалоб и апелляций — неотъемлемая часть систем социального обеспечения, опирающихся на верховенство права, где права на социальное обеспечение закреплены национальным законодательством.

В соответствии с Конвенцией № 102 и Рекомендацией № 202 национальное законодательство должно предоставлять возможность оспаривать решения администрации в отношении пособий по социальному обеспечению посредством доступных и эффективных процедур подачи жалоб и обжалования, которые должны быть бесплатными для заявителя (см. Вставку 3.13). Такой механизм является важным элементом обеспечения эффективной реализации права на социальное обеспечение, в том числе на базовые гарантии социального обеспечения в виде установленного на национальном уровне минимального уровня социальной защиты (ILO 2017a; Behrendt et al. 2017).

Вставка 3.17 Положения о доступности процедур подачи и рассмотрения жалоб и апелляций в соответствии с нормами МОТ в области социального обеспечения

Нормы МОТ в области социального обеспечения предусматривают конкретные положения в отношении процедур подачи жалоб и апелляций.

Рекомендация № 202 включает следующие положения:

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

(b) право на получение пособий и льгот, предусмотренных законодательством;

(o) эффективность и доступность процедур подачи и рассмотрения жалоб и апелляций;

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.

Конвенция № 102 включает следующие положения:

Ст. 70 (1). Каждый, обращающийся за обеспечением, должен иметь право на апелляцию в случае отказа в обеспечении и право на подачу жалобы относительно качества или количества обеспечения. (2) Когда при применении настоящей Конвенции управление медицинским обслуживанием возложено на правительственное ведомство, ответственное перед законодательным органом, право на апелляцию, предусмотренное в пункте 1 настоящей статьи, может быть заменено правом подачи в надлежащий орган жалобы, касающейся отказа в медицинском обслуживании или качества полученного обслуживания. (3) Когда обращения разрешаются специальным судом, который создан для рассмотрения вопросов социального обеспечения и в котором представлены защищенные лица, право на апелляцию может не предоставляться.

В тех случаях, когда решения, принимаемые администрацией, оказываются ошибочными, необходимо найти эффективные решения для восстановления прав получателей. Например, в Аргентине было найдено эффективное решение при рассмотрении дел и реализации соглашений об урегулировании с помощью действенной процедуры, которая значительно сократила пенсионерам время ожидания (см. Вставку 3.18).

Вставка 3.18 Аргентина: национальные соглашения по урегулированию вопросов индексации пенсий

Из-за большого количества ошибок, допущенных Национальным управлением социального обеспечения (ANSES) при выплате пенсий в течение последних 25 лет, иски против государства подали сотни тысяч человек, результатом чего стал беспрецедентный объем судебных разбирательств. В целях решения этой проблемы ANSES реализовало Национальную программу ретроспективного возмещения — механизм добровольного соглашения по урегулированию пенсионной задолженности перед теми получателями, которые отвечают критериям, установленным Законом № 27.260. Параллельно с этим была создана программа раскрытия налоговой информации в соответствии с параметрами, установленными ОЭСР (Организацией экономического сотрудничества и развития) и Службой по финансовому мониторингу.

В результате за девять месяцев пенсия была индексирована у более чем миллиона пенсионеров. До начала реализации Национальной программы ретроспективного возмещения среднее время ожидания составляло восемь лет.

Источник: по материалам ISSA, 2017с.

4 Расширение правового охвата: распространение законодательства о социальном обеспечении на работников, ранее не попадавших в сферу его действия

Основные вопросы

- ? С какими правовыми препятствиями сталкиваются работники и работодатели неформальной экономики? Какие группы работников исключены из сферы действия законодательства о труде и о социальном обеспечении и какие пробелы существуют в сфере применения и обеспечения исполнения законодательства?
- ? Как эффективно распространить нормы законодательства на работников неформальной экономики, учитывая их потребности и обстоятельства?
- ? Как изменить законодательство таким образом, чтобы оно распространялось на работников, ранее не попадавших в сферу его действия, и какие другие меры необходимы для обеспечения действенной защиты?

Основные тезисы

- * Для того чтобы распространить социальное обеспечение на работников неформальной экономики, законодательство следует изменить таким образом, чтобы оно обеспечивало им действенный охват и защиту — не только на бумаге, но и на деле.
- * Международные трудовые нормы в целом и нормы социального обеспечения в частности содержат важные указания о том, как повысить эффективность национальной правовой базы с учетом положения как работников, так и работодателей.
- * Расширения правового охвата недостаточно для обеспечения действенного охвата и содействия переходу в формальную экономику. Для эффективной реализации положений законодательства и обеспечения их исполнения нужны дополнительные меры, включая просветительскую работу и укрепление доверия; устранение административных и финансовых барьеров, препятствующих охвату; эти меры должны учитывать конкретные потребности и обстоятельства работников и их работодателей и соответствовать им.

4.1 Распространение положений законодательства о социальном обеспечении и труде на работников, ранее не попадавших в сферу его действия: проблемы правового охвата

Действующее законодательство (о социальном обеспечении и труде) либо вообще не защищает многих работников неформальной экономики, либо недостаточно защищает их. Отсутствие такой защиты может объясняться несколькими факторами.

Во-первых, многие работники неформальной экономики работают в секторах экономики, профессиях или видах деятельности, выходящих за рамки действующей правовой базы: они просто не существуют для нее. Например, законодательство о социальном обеспечении может прямо или косвенно исключать из сферы своего применения работников сельского хозяйства, домашних работников, самозанятых или предприятия с числом работающих менее пяти человек. Кроме того, оно может не распространяться на работников, занятых в «новых» формах занятости: например, работающих на цифровых платформах (Berg et al. 2018; Behrendt and Nguyen 2018).

Во-вторых, законодательство, даже если оно существует, может полностью или частично не исполняться. В некоторых случаях это может объясняться отсутствием достаточного институционального потенциала для его практической реализации. В других случаях закон, принятый некоторое время назад, может утратить связь с реальностью и нуждается в поправках или детализации (MOT 2013a). В подобных обстоятельствах неисполнение закона может быть

результатом преднамеренного курса, например, если есть опасения, что непродуманное законодательство принесет больше вреда, чем пользы тем, кто зарабатывает себе на жизнь в неформальной экономике. Между тем неисполнение законодательства лишает этих работников защиты.

В-третьих, законодательство, возможно, было принято, но не исполнялось вообще или не в полной мере. Во многих случаях неисполнение может быть связано с отсутствием возможностей контроля, особенно в тех секторах экономики, где это связано с большими затратами — в силу географической удаленности или структуры экономических единиц. Однако помимо того, что многие работники лишены защиты, неполное применение законодательства также приводит к неравенству в положении работников и предприятий (см. Главу 7).

Для того чтобы распространить социальное обеспечение на работников неформальной экономики, законодательство следует изменить таким образом, чтобы оно обеспечивало им действенный охват и защиту — не только на бумаге, но и на деле.

Международные трудовые нормы в целом и нормы социального обеспечения в частности, содержат важные указания о том, как повысить эффективность национальной правовой базы с учетом положения как работников, так и работодателей. Для работников соответствие законодательства страны международным нормам социального обеспечения обычно подразумевает, например, большую определенность, более высокий уровень гарантированного дохода, более полноценную социальную защиту и доступ к услугам здравоохранения и образования, что в совокупности положительно влияет на экономику и общество в целом (МОТ 2013d). Для работодателей это же означает здоровье и образованность работников, более высокую производительность труда, меньшее количество прогулов и текучесть кадров, более здоровые производственные отношения, более предсказуемую структуру затрат и более справедливые условия конкуренции. Если, например, устранить конкуренцию в оплате труда и минимальных затратах на труд, то это даст толчок конкуренции в сфере производительности труда, качества управления, эффективности работы и компетентности работников, в результате чего неэффективные предприятия будут вытеснены, что приведет к повышению эффективности экономики в целом (МОТ 2013d).

Вставка 4.1 Международные нормы и принципы, касающиеся распространения социальной защиты на работников неформальной экономики

Установленная на международном уровне нормативная база МОТ содержит подробные рекомендации по распространению социального обеспечения на работников неформальной экономики. Конвенции и рекомендации, разработанные и приняты трехсторонними участниками МОТ, правительствами, представителями работодателей и работников всех государств — членом МОТ, вводят в действие нормы, которые государства устанавливают для себя с учетом передового опыта и новаторских способов укрепления и расширения охвата социальной защиты в странах всех регионов мира. Они исходят из того, что идеальной модели социального обеспечения не существует и что каждое общество само должно разработать способы, наилучшим образом гарантирующие необходимую защиту. Соответственно, в них предлагаются варианты мер и гибкие методики применения международных норм на основе сочетания страховых и социальных пособий, общих и профессиональных страховых программ, обязательного и добровольного страхования, а также различных методов управления — все это для обеспечения общего уровня защиты, наилучшим образом соответствующего потребностям каждой страны.

Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102) предусматривает минимальные нормы охвата для каждой из девяти классических ситуаций, требующих социального обеспечения (медицинское обслуживание, болезнь, безработица, старость, производственная травма, семейные обязанности, материнство, инвалидность, потеря кормильца).

Чтобы устранить дефицит охвата работников социальным обеспечением и достичь всеобщего охвата, Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) призывает государства гарантировать всем по крайней мере минимальный уровень защиты и постепенно обеспечивать более высокий уровень защиты. Национальные минимальные уровни социальной защиты должны включать в себя базовые гарантии социального обеспечения, обеспечивающие действенный доступ к базовому медицинскому обслуживанию и гарантиям базового дохода на уровне, позволяющем людям жить в достойных условиях на протяжении всего жизненного цикла, в том числе как минимум:

- доступ к основным услугам здравоохранения, включая охрану материнства;
- гарантия базового дохода для детей;
- гарантия базового дохода для лиц трудоспособного возраста, которые не в состоянии получать достаточный доход, в частности в случае болезни, безработицы, беременности и родов, инвалидности;
- гарантия базового дохода для лиц пожилого возраста.

Рекомендация № 202 предусматривает, что стратегии расширения сферы охвата социального обеспечения должны распространяться на лиц, занятых как в формальной, так и в неформальной экономике, и содействовать росту занятости в формальном секторе и сокращению неформальных форм занятости (пункт 15).

В Рекомендации 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204) далее указывается, что при установлении и обеспечении минимальных уровней социальной защиты в рамках своих национальных систем социальной защиты страны должны уделять самое пристальное внимание потребностям и положению лиц, занятых в неформальной экономике, и их семей (пункт 19). В ней также подчеркивается важное значение распространения систем социального страхования на лиц, занятых в неформальной экономике (пункт 20), что может потребовать коррекции административных процедур, размера пособий и взносов с учетом их потенциальных возможностей по уплате взносов.

Примечание. К настоящему времени Конвенцию № 102 ратифицировали 58 стран, в числе последних — Аргентина (2016), Бенин (2019), Болгария (2008), Бразилия (2009), Гондурас (2012), Доминиканская Республика (2015), Иордания (2014), Марокко (2019), Российская Федерация (2019), Румыния (2009), Сент-Винсент и Гренадины (2015), Украина (2016), Уругвай (2010), Чад (2015) и Уругвай (2010), она служит руководством для всех 187 государств — членом МОТ. Рекомендации МОТ не требуют ратификации.

Источник: по материалам МОТ 2017а, стр. 8; см. также МОТ 2017b.

Настоящая глава посвящена правовым аспектам расширения охвата, причем основное внимание уделяется вопросам распространения законодательства о социальном обеспечении и труде на работников, ранее не попадавших в сферу его действия. В ней рассматриваются конкретные проблемы и политические решения, выработанные на основе международных норм социального обеспечения и передового опыта. Особое внимание уделяется четырем из пяти категорий работников, указанных в главе 2, которые зачастую полностью или частично исключены из сферы охвата системы социального обеспечения: работники микро- и малых предприятий (Раздел 4.2),

домашние работники (Раздел 4.3); работники сельского хозяйства (Раздел 4.4) и самозанятые, включая самостоятельных работников (Раздел 4.5).

Дополнительные материалы о распространении законодательства о социальном обеспечении на работников, ранее не попадавших в сферу его действия

- ILO. 2016. [Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects.](#)
- ILO. 2017. [Building Social Protection Systems: International Standards and Human Rights.](#)
- ILO. 2017. [Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 гг. Обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения Целей в области устойчивого развития.](#)
- ILO. *How-to guide to drafting social security law in line with international social security standards (рабочее название), готовится к публикации.*
- ISSA. 2016. [Administrative Solutions for Coverage Extension.](#)
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)

4.2 Распространение законодательства о социальном обеспечении на работников микро- и малых предприятий

4.2.1 Что препятствует включению работников микро- и малых предприятий в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?

Подавляющее большинство работников в странах мира заняты в ММП¹⁰. В мире на ММП приходится 70 процентов занятости и до 90 процентов занятости в отдельных странах с низким уровнем дохода (МОТ 2019j)¹¹ Так, в Индонезии ММП составляют 99 процентов всех предприятий, поглощая 97 процентов общей численности рабочей силы (Торм 2019).

Однако в силу тех или иных причин социальное обеспечение, как правило, меньше распространяется на работников ММП, чем на персонал более крупных предприятий. В результате многие из них входят в 71 процент населения мира, полностью или частично лишенного социальной защиты (МОТ 2017a). Многие ММП имеют низкую производительность и короткий цикл существования; в силу малых организационных и финансовых возможностей им трудно соблюдать нормы, касающиеся минимального размера оплаты труда и социального обеспечения. Многие ММП носят неформальный характер, что означает, что законы и другие официальные механизмы (например, определяющие порядок учета) полностью или частично не распространяются на них. Отсутствие формализации малых экономических единиц также влечет за собой отсутствие охвата их работников системой социальной защиты (МОТ 2017e; 2019f).

Однако многие работники формальных ММП также лишены защиты. Это может быть связано с пробелами в законодательстве о социальном обеспечении или его неисполнении, а во многих случаях также связано с их ограниченными организационными и финансовыми возможностями. В ряде случаев законодательство не распространяется на работников микро- и малых предприятий ниже определенного минимального размера, в результате чего они лишаются социального страхования, установленного законом (Mesa-Lago 2008a, 82; МОТ 2013d, 408). Например, во Вьетнаме работники предприятий с численностью работающих менее десяти человек не попадали в сферу действия законодательства о социальном обеспечении до 2005 года, будучи до этого времени лишены социального страхования.

В некоторых странах предприятия, размер которых не превышает установленного минимума, могут быть по закону освобождены от обязательств по социальному страхованию, в результате чего работники этих ММП лишаются социального страхования, установленного законом. В некоторых

¹⁰ Единого определения ММП нет; критериями обычно являются количество занятых, годовой оборот или стоимость капитала предприятий. Одни определения включают самозанятых в категорию микропредприятий, другие — нет. В настоящей публикации используется следующее определение, предложенное МОТ (2019c): микропредприятие — это предприятие с численностью работников от 2 до 9 человек, малое предприятие — это предприятие с численностью работников от 10 до 49 человек (МОТ, 2019c, стр. 1). Самозанятым посвящен раздел 4.4.

¹¹ Оценки, представленные в настоящей публикации, получены на основе новой базы данных МОТ, включающей в себя данные национальных обследований домохозяйств и рабочей силы (но не опросов предприятий), проводимых в 99 странах, представляющих все регионы мира, кроме Северной Америки.

случаях при внедрении механизмов социального страхования первоочередное внимание уделялось работникам более крупных предприятий, в то время мелкие предприятия оставались в стороне, иногда в силу опасений, касающихся их ограниченных организационных возможностей. Такое отсутствие правового охвата ММП способствует низкому уровню охвата их работников. Например, в Латинской Америке охват работников социальным страхованием на микропредприятиях наполовину меньше, чем на крупных (МОТ 2014d).

4.2.2 Как включить работников микро- и малых предприятий в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?

Охватить работников всех предприятий законодательством о социальном обеспечении можно следующим образом:

- a) снизить или исключить минимальные критерии в отношении размера предприятий, установленные законодательством о социальном обеспечении или труде;
- b) включить в законодательство дополнительные категории работников для учета разнообразия ситуаций в сфере занятости.

Снижение или исключение минимальных критериев в отношении размера предприятия

Во многих странах мира минимальные критерии в отношении размера предприятий, установленные по законодательству о социальном обеспечении, были постепенно снижены или исключены.

В **Таиланде** расширение сферы действия законодательства о социальном обеспечении происходило в течение 12 лет: если в 1990 году оно охватывало предприятия с численностью работающих 20 и более человек, то в 1993 году — предприятия с числом работающих 10 и более человек, а в 2002 году — 1 и более человек (Таиландский научно-исследовательский институт развития, дата отсутствует)¹². В **Камбодже** охват работников Национальным фондом социального обеспечения увеличился в 2017 году за счет снижения требований к минимальному размеру предприятий с 8 и более человек до 1 и более человек (Both et al. 2018). В **Южной Корее** медицинское и пенсионное обеспечение также постепенно распространялось на работников небольших предприятий. Система обязательного медицинского страхования, первоначально введенная в действие в 1977 году для компаний с числом работающих более 500 человек, в 1979 году стала распространяться на предприятия с числом работающих более 300 человек, в 1981 году — более 100, в 1983 году — более 16, а в 1988 году — более 5. Обязательное пенсионное обеспечение, которое в 1988 году распространялось на предприятия с численностью работающих более 10 человек, в 1992 году стало охватывать предприятия с числом работающих более 5 человек (Kwon 2009).

В **Иордании** действие временного закона о социальном обеспечении 2010 года стало распространяться на предприятия с числом работающих менее 5 человек, которые ранее не участвовали в системе социального страхования, а также на граждан, работающих за рубежом. В целях содействия такому расширению охвата правительство утвердило стратегию всеобщего охвата, предусматривающую проведение информационно-разъяснительной кампании, которая впоследствии распространилась на предприятия и работников во всех регионах страны (см. Вставку 4.2 и справку о стране).

¹² Это расширение охвата сопровождалось также увеличением в 1998 году размера пособий и добавлением пенсии по старости и пособий на ребенка к существующим пособиям по болезни, беременности и родам, инвалидности, а также пособиям в связи со смертью.

Вставка 4.2 Иордания: стратегия распространения социального обеспечения на работников малых предприятий

Иорданская корпорация социального обеспечения (SSC) в 2008 году приступила к реализации стратегии всеобщего охвата для распространения охвата социальным обеспечением. Стратегия включала в себя три компонента: а) распространение охвата системы социального обеспечения на предприятия с числом работающих менее пяти человек; б) охват граждан, работающих за рубежом; в) пересмотр определения застрахованного лица в законе о социальном обеспечении с тем, чтобы SSC имела право охватывать работодателей, домохозяек, самозанятых, работников сельского хозяйства, рыбаков и лиц, занятых в неформальной экономике.

Цель первого компонента заключалась в том, чтобы распространить социальное обеспечение на 150 000 предприятий с численностью работающих менее пяти человек, что позволило охватить примерно 340 000 человек; эта цель была успешно достигнута благодаря постепенному расширению географии охвата предприятий. Кроме того, увеличился размер пособий по возрасту, инвалидности, страхования в случае смерти и производственного травматизма, включая пособия по беременности и родам и пособия по безработице.

Источник: MACO 2009b; NSour 2011.

В Трудовом кодексе **Вьетнама** (Закон от 23 июня 1994 года, ст. 138) говорится, что государство проводит политику, направленную на постепенное расширение сферы охвата социального обеспечения и защиту работников и их семей в случае болезни, беременности и родов, расторжения трудового договора, смерти, несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, потери работы, чрезвычайных происшествий и других трудностей для каждой категории участвующих предприятий (Раздел 140 [1]). Если первоначально обязательный охват ограничивался предприятиями с 10 и более работниками (Раздел 141), то с 2005 года закон стал распространяться на все предприятия, заключающие с работниками трудовой договор на срок от трех месяцев (Castel 2009; Daza 2005). В соответствии с пересмотренным в 2014 году законом о социальном страховании с 2018 года его действие стало распространяться на всех работников, имеющих трудовой договор на срок от одного месяца. Таким образом, все работники, имеющие договор со сроком действия не менее месяца, должны быть теоретически охвачены социальным страхованием. Но несмотря на расширение охвата социального страхования за последние десять лет, в 2015 году менее 60 процентов всех наемных работников были застрахованы во Вьетнамском фонде социального обеспечения (ОЭСР 2018). Столь низкий показатель исполнения отчасти объясняется низкой правовой грамотностью и слабостью механизмов исполнения законодательства, что мешает правительству обеспечить правовую дисциплину (Lee and Torm 2017).

Включение других категорий работников в сферу действия законодательства

В некоторых странах увеличить сферу распространения социального обеспечения удалось также путем расширения круга охватываемых работников, например, включив в категорию «работающих по найму» лиц, не имеющих официального трудового договора.

В **Свазиленде** Закон 2000 года о трудовых отношениях (№ 1) включил в сферу применения трудового законодательства работников, не имеющих письменного трудового договора, определив работника как «лицо, независимо от наличия у него статуса работника в соответствии с общим правом, которое работает за плату или иное вознаграждение по договору об оказании услуг или в соответствии с любым другим соглашением, предполагающим контроль со стороны другого лица или постоянную зависимость от него в отношении предоставления работы». «Договоренностей», указывающих на контроль со стороны другого лица или постоянную зависимость от него, достаточно для того, чтобы привести в действие механизмы по защите трудовых прав, предусмотренных законодательством.

Аналогичным образом, в **Малави** Закон 2000 года о занятости определяет работника как лицо, «которое предлагает свои услуги на основании устного или письменного трудового договора, будь то имеющегося или подразумеваемого» и как «любое лицо, включая сборщиков урожая, которое выполняет работу или оказывает услуги другому лицу за плату или вознаграждение на таких условиях, что по отношению к этому лицу оно находится в экономической зависимости от него, обязано выполнять обязанности в его интересах и состоит с ним в отношениях, более напоминающих отношения найма, нежели отношения с независимым подрядчиком».

В **Индии** Закон 2008 года о социальном обеспечении неорганизованных работников определяет различные категории работников в неорганизованном секторе, с учетом обстоятельств работающих в неформальной экономике, включая наемных, домашних и самозанятых работников. Наемные работники определяются как «лица, нанятые на работу за вознаграждение в неорганизованном секторе самим работодателем или с помощью подрядчика, независимо от места их работы, будь то

исключительно в интересах одного или нескольких работодателей, в денежной или натуральной форме, в качестве надомного, временного или поденного работника, или в качестве работника-мигранта, или работника, нанятого домохозяйством, включая домашних работников...» (ст. 2n). Домашний работник определяется как «лицо, занимающееся за вознаграждение производством товаров или услуг в интересах работодателя в его доме или в других помещениях по его выбору, не считая место работы работодателя, вне зависимости от того, предоставляет работодатель оборудование, материалы или другие ресурсы или нет» (ст. 2b). Этот закон призван распространить социальное обеспечение на работников неформальной экономики в соответствии с тем, что предусмотрено конкретным законодательством.

Хотя расширение правового охвата является важным шагом на пути к расширению действенного охвата, иногда приходится сочетать эти меры с другими, направленными на повышение информированности и упрощение порядка постановки на учет, уплаты взносов и соблюдения требований (см. Главы 3, 5, 6 и 7).

4.2.3 Что еще нужно учитывать для охвата работников микро- и малых предприятий программами социальной защиты?

Очевидно, что распространение системы социального обеспечения и норм трудового законодательства на работников микро- и малых предприятий — важнейший шаг в расширении охвата этих групп, однако во многих случаях этого недостаточно для достижения действенного охвата этих категорий. Необходимы еще другие меры во избежание чрезмерной нагрузки на малые предприятия по причине административных процедур (см. Главу 5) и размера взносов (см. Главу 6) и меры, обеспечивающие эффективность и адекватность механизмов социального обеспечения и трудовой инспекции для стимулирования правовой дисциплины (см. Главу 7); а также повышающие осведомленность как работников, так и работодателей о действующих положениях, и ответственное отношение к социальному обеспечению (см. Главу 3). С учетом того, что низкая производительность и слабый финансовый потенциал входят в число главных сдерживающих факторов, с которыми сталкиваются ММП, важно, чтобы эти меры дополняла последовательная и всеобъемлющая стратегия, направленная на повышение производительности труда ММП и обеспечение благоприятного делового климата с тем, чтобы содействовать их переходу в формальную экономику.

Памятка 4.1 Что нужно учитывать для включения работников микро- и малых предприятий в сферу действия законодательства о социальном обеспечении

- Что препятствует распространению законодательства на работников малых предприятий? Существует ли законодательно установленный критерий, определяющий минимальный размер предприятия в целях охвата его работников? Является ли определение «работник» слишком узким? Существуют ли другие положения такого рода?
- Если установлен критерий, определяющий минимальный размер охватываемых предприятий, можно ли его отменить или постепенно снизить? Какие дополнительные меры потребуются для уменьшения административной нагрузки на микро- и малые предприятия и упрощения постановки их работников на учет? (См. более подробные рекомендации в Главе 5.)
- Если определение «работник» в действующем законодательстве приводит к исключению многих работников микро- и малых предприятий, можно ли его пересмотреть? Какие дополнительные меры потребуются для распространения социального обеспечения на более широкие категории работников?

Дополнительные материалы включении работников средних и малых предприятий в сферу действия законодательства о социальном обеспечении

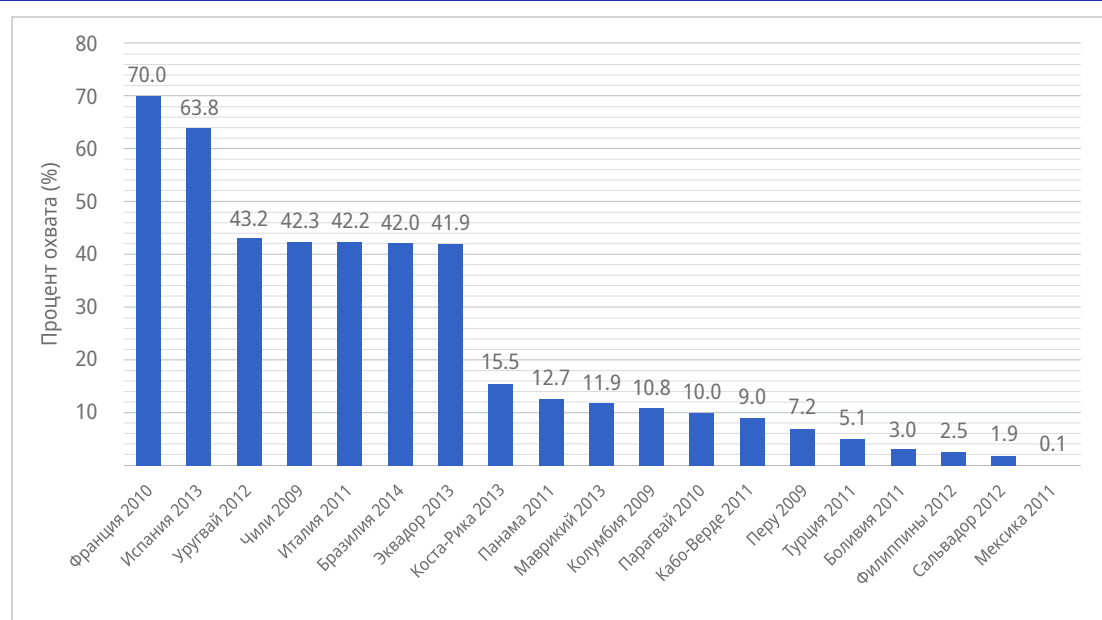
- ILO. 2013. [The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality.](#)
- MOT. 2015. [Малые и средние предприятия и создание достойных и продуктивных рабочих мест, Доклад IV, Международная конференция труда, 104-я сессия, Женева.](#)
- ILO. 2019. [Small matters: Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs.](#)
- ILO; GIZ. 2014. [Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies.](#)
- ISSA. 2016. [ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension.](#)

4.3 Распространение законодательства о социальном обеспечении на домашних работников

4.3.1 Что препятствует включению домашних работников в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?

Во многих странах домашние работники составляют значительную долю тех, на кого не распространяются программы социального обеспечения, несмотря на прогресс, достигнутый в последние годы (МОТ 2013а; 2016i). Хотя законодательные нормы о социальной защите домашних работников приняты в 70 странах, значительный дефицит действенного охвата сохраняется (МОТ 2016е; см. также Вставку 4.3). Кроме того, более трети домашних работников не входят в сферу действия основных положений закона об охране материнства, в том числе предусматривающих оплату в адекватном размере отпуска по беременности и родам для обеспечения гарантированного дохода. Поэтому для домашних работников беременность часто влечет за собой потерю работы.

Вставка 4.3 Охват домашних работников социальной защитой



Источник: по материалам МОТ 2016, стр. 68.

Одной из причин дефицита действенного охвата является исключение домашних работников из сферы действия законодательства о труде и социальном обеспечении. Как показывают оценки, общее трудовое законодательство распространяется лишь на 10 процентов всех домашних работников в том же объеме, в каком оно распространяется на других работников, причем на 47,8 процента домашних работников оно распространяется частично, а на 29,9 процента вообще не распространяется (МОТ 2013а, 51).

Домашние работники могут быть исключены из сферы действия законодательства по определению или исключены косвенно, поскольку в меньшей степени могут соответствовать законодательно установленным критериям, таким как минимальное количество часов работы или размер заработной платы. Например, в Бельгии домашние работники исключаются из системы социального обеспечения, если работают менее 24 часов в неделю. В Панаме домашние работники, работающие менее трех дней в неделю у одного и того же работодателя, исключаются из программ медицинского страхования и пенсии по возрасту. В Бразилии система социального страхования не распространяется на домашних работников, занятых в домохозяйстве два дня или меньше (IPEA 2015). В Аргентине медицинская страховка предоставляется только в том случае, если домашний работник работает как минимум 6 часов на одного и того же работодателя, что лишает защиты многих из тех, у кого рабочий день короче или кто работает на нескольких работодателях (MACO 2012, 49). Кроме того, у таких работников могут отсутствовать четкие условия найма или официальный трудовой договор (Mesa-Lago 2008а) или они могут быть исключены в силу своего гражданства, поскольку некоторые законы распространяются только на граждан, что фактически исключает домашних работников-мигрантов.

Но даже при наличии законодательства работники могут быть исключены из сферы охвата социальным обеспечением на практике в силу его неисполнения. Это может быть связано с тем, что

домашняя работа выполняется в частных домах, что скрывает ее от контроля, выводит работников в область неформальных отношений и делает их беззащитными в случае злоупотреблений (МОТ 2013d). Постановку работников на учет в органах социального обеспечения тоже трудно контролировать и обеспечивать в силу, как правило, ограниченных возможностей доступа инспекций труда в домохозяйства вследствие причин правового, финансового и практического характера (МОТ 2015f). Проверки могут не проводиться в тех случаях, когда инспектор по закону не имеет права проникать в частный дом, но даже если у него есть такие полномочия, рассредоточенность рабочих мест делает такие проверки более затратными и трудоемкими, чем проверки других рабочих мест (Daza 2005b; см. также Главу 7). Кроме того, у домашних работников часто ограничен доступ к механизмам, с помощью которых можно подать жалобу и заявить о своих проблемах, что связано, среди прочего, с высокой степенью рассредоточенности их рабочих мест (МАСО 2012) (см. также Главу 7).

Хотя трудовое законодательство и отдельные подзаконные акты по-прежнему исключают из сферы своего действия большинство домашних работников во всем мире, во многих странах, в том числе в Аргентине, Боливии, Бразилии, Испании, Уругвае, Франции, Чили, Швейцарии и ЮАР, законодательство о социальном обеспечении и труде было пересмотрено с целью включить в него положения о домашних работниках. Распространение мер по охране труда на этих работников — первый шаг на пути распространения на них социального обеспечения и приведения национальных законов в соответствие с международными нормами в области прав человека и трудовыми нормами (см. Вставку 4.4) (МОТ 2013c; 2012b; МКП и ООН-Женщины 2013).

Вставка 4.4 Положение домашних работников и их права, закрепленные международными актами

Сектор домашних работников, насчитывающий по меньшей мере 67 миллионов человек в возрасте от 14 лет, составляет 4 процента общей численности рабочей силы в мире (МОТ 2016i). Домашним трудом занята одна из каждых 25 работающих женщин в странах мира и каждая четвертая в странах Латинской Америке. По оценкам МОТ, около 75 процентов занятых домашним трудом работают в неформальной экономике и, таким образом, составляют значительную долю неформальной занятости среди женщин, особенно в городской местности (МОТ 2016b). Рост этого сектора продолжится в силу демографических изменений и приватизации сферы услуг по уходу (МКП и ООН-Женщины 2013). Значительную часть рабочей силы при этом составляют мигранты (в среднем 17 процентов в мире), что также влияет на их охват социальным обеспечением (МОТ 2013d).

Домашние работники — неоднородная группа, поэтому их демографические характеристики (возраст и пол, миграционный статус) варьируются, равно как и характер работы (полный или неполный рабочий день; совместное или отдельное проживание) и выполняемые задания (уборка, уход за престарелыми или детьми, охрана домов, сопровождение детей в школу, садоводство или приготовление пищи и т. д.). Это означает, что определение термина «домашний работник» должно исходить не из перечня заданий или услуг, а из общей формулировки, учитывающей общую черту таких работников, которая заключается в том, что они работают «в частном домохозяйстве или домохозяйствах или в их интересах».

Конвенция МОТ 2011 года о достойном труде домашних работников (№ 189) исходит из следующих определений (ст. 1):

- (a) термин «домашний труд» означает работу, выполняемую в домашнем хозяйстве или для домашнего хозяйства или домашних хозяйств;
- (b) термин «домашний работник» означает любое лицо, занимающееся домашним трудом в рамках трудового правоотношения;
- (c) лицо, занимающееся домашним трудом лишь время от времени или нерегулярно и не на профессиональной основе, не является домашним работником.

Эти определения были признаны на международном уровне, и на основе Конвенции № 189 недавно были приняты нормы, касающиеся достойного труда домашних работников: например, Рекомендация 2011 года о достойном труде домашних работников (№ 201). В Конвенции № 189 содержится призыв к государствам-членам принимать меры для распространения на домашних работников тех же условий труда, которые распространяются на работников в целом, в частности, основополагающих принципов и прав в сфере труда, а также прав на социальное обеспечение.

Права домашних работников также закреплены в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и в общей рекомендации № 26 о работниках-мигрантах женского пола (включая домашних работников), принятой Комитетом по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в 2008 году. В 2010 году Комитет по защите прав всех мигрантов и членов их семей принял замечание общего порядка о домашних работниках-мигрантах.

4.3.2 Как включить домашних работников в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?

Включение домашних работников в сферу действия законодательства о труде и социальном обеспечении — важный первый шаг на пути к их обеспечению более действенной защитой (МОТ 2019d). Это можно сделать путем распространения на домашних работников действующего законодательства или разработки для них специального закона. Такой закон должен учитывать специфику домашнего труда, в том числе то, что многие домашние работники работают у более чем одного работодателя.

В последние годы в ряде стран были разработаны и введены в действие акты законодательства о труде и социальном обеспечении домашних работников. В ЮАР домашние работники были включены в сферу действия законодательства о страховании в случае безработицы, беременности и болезни после принятия Закона 2003 года о внесении поправок в законодательство о страховании по безработице, что значительно повысило защиту домашних работников (см. Вставку 4.5). В Бразилии обязательное страхование в случае безработицы и производственной травмы в 2013 году было распространено на домашних работников (см. Вставку 4.6). На Филиппинах домашние работники по Закону 2013 года юридически получили право на пособия социального обеспечения (см. Вставку 4.7). В Боливии законодательство о защите домашних работников существует с 2003 года, но стало действовать лишь с 2008 года благодаря принятию нового закона, решительной позиции правительства и активной правозащитной деятельности под руководством женских организаций (см. Вставку 4.8). В Саудовской Аравии домашние работники с 2013 года получили право на медицинское обслуживание и отпуск по болезни.

Вставка 4.5 ЮАР: распространение страхования в случае безработицы и беременности на домашних работников

В 2003 году домашние работники ЮАР впервые юридически получили право на некоторые социальные пособия. Поправки к Закону о страховании от безработицы обеспечили участие домашних работников в Фонде страхования от безработицы, предусматривающем а) помощь в случае частичной или полной безработицы в связи с увольнением, сокращением штатов, болезнью или смертью работодателя; и б) выплату пособий по беременности до или после родов в зависимости от размера взносов домашних работников. В силу особого положения домашних работников право на пособия по безработице было закреплено даже за работниками, по-прежнему имеющими частичную занятость: например, если они потеряли работу у одного работодателя, но все еще работают у другого. Закон также предоставляет работникам право получать пособия по безработице в случае смерти работодателя. Работодатели и домашние работники платят в Фонд взнос в размере одного процента ежемесячной заработной платы каждый. Принятие закона сопровождалось выделением финансовых средств и людских ресурсов для подготовки и найма дополнительных инспекторов труда в целях укрепления механизмов контроля.

К 2008 году численность домашних работников, поставленных на учет, достигло 633 000 человек (из них 324 000 получали пособия) при общей численности работодателей 556 000 человек. К апрелю 2009 года еще 23 000 работодателей (в общей сложности 579 000) поставили своих работников на учет.

Источник: по материалам МОТ 2012, стр. 146; МКП и ООН-Женщины 2013; Olivier 2009.

Вставка 4.6 Бразилия: страхование домашних работников от безработицы и производственного травматизма

Принятая в Бразилии конституционная поправка № 72/2013 уравнила домашних работников в трудовых правах с другими работниками. Помимо уже имеющегося права на отпуск по беременности и родам они получили право на страхование от безработицы и несчастных случаев на производстве. Ранее домашние работники могли получить пособие по безработице только в том случае, если их работодатель платил взносы в Фонд гарантий занятости (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). Поскольку работодатель не был обязан делать это, охват был очень низким (всего 11 793 из 6,7 миллиона домашних работников). Страхование по безработице еще не вступило в силу, поскольку в поправке говорится, что выплаты в фонд компенсации по безработице и страхование по безработице начнутся после утверждения соответствующих нормативных актов.

Источник: по материалам МОТ 2013d, стр. 33.

¹³ Примерами стран, в которых действуют отдельные законы о труде домашних работников, являются Боливия (Закон № 2450 о регулировании труда домашних работников); Филиппины (Закон № 10361/2013 о домашних работниках); Мозамбик (Указ № 40/2008 о домашних работниках); Уругвай (Закон № 18/063 о домашних работниках) и Бразилия (конституционная поправка № 72/2013 о домашних работниках).

Вставка 4.7 Филиппины: Закон о домашних работниках (Batas Kasambahay)

Закон № 10361 о домашних работниках (Batas Kasambahay 2013) распространяет социальное обеспечение, включая медицинское страхование, на 1,9 миллиона домашних работников в соответствии с Конвенцией № 189. Работники, проработавшие не менее одного месяца, имеют право получать пособия и участвуют в системе социального обеспечения (ССО), комиссии по выплате компенсаций работникам, системе медицинского страхования (Phil Health) и взаимном фонде по развитию жилищного строительства (Pag-IBIG Fund). Взносы за домашнего работника, получающего менее 5000 песо в месяц, в полном размере платит работодатель, а при более высокой оплате труда взносы распределяются между работодателями и работниками в соответствии с законом.

Закон также предусматривает механизмы оперативного реагирования на злоупотребления и доступный порядок разрешения трудовых споров. В целях реализации закона организации гражданского общества провели кампанию, направленную на изменение отношения к домашним работникам, в ходе которой, в частности, был принят официальный термин «домашний работник» (помощник по хозяйству, kasambahay). Правительство установило Национальный день домашних работников, отмечаемый 30 апреля. Кроме того, регулярно проводятся информационно-разъяснительные мероприятия в средствах массовой информации и периодически организуется национальная конференция домашних работников.

Эти мероприятия по повышению осведомленности в сочетании с политической волей на национальном и местном уровнях в значительной степени способствовали успешному осуществлению закона.

Источник: МОТ 2013d, стр. 33

Вставка 4.8 Боливия: распространение социального обеспечения на домашних работников

В Боливии работа на дому с 2003 года регулируется Законом № 2450 (Ley de regulación del trabajo asalariado del hogar). Однако закон стал действовать лишь с 2008 года, когда работа на дому вновь стала предметом внимания политических органов благодаря Национальному плану по обеспечению равных возможностей (Указ № 29850), в котором признавалось, что «работа на дому является социальным вкладом, без которого экономическая система функционировать не может». В том же году был принят закон, распространяющий медицинские услуги на домашних работников, обеспечивающий госпитализацию работникам и их детям и дающий им возможность посещать врача в вечернее время (с 5 до 9 часов вечера) с тем, чтобы работники действительно имели доступ к медицинскому обслуживанию.

С принятием в 2009 году новой Конституции приоритеты реализации Закона № 2450 и аналогичных актов изменились. Ими стали: ликвидация неформальной и нерегулярной занятости домашних работников с помощью трудового законодательства и обеспечение социального страхования путем предоставления им права на пособия по безработице и распространения на них пенсионного обеспечения. Последний этап, осуществленный в 2010 году, позволяет домашним работникам участвовать в комплексной пенсионной системе при уплате ежемесячного взноса в размере примерно 14 процентов от минимальной заработной платы. Если такие работники платят взносы более 10 лет, они могут подать заявление на получение пенсии. Однако большинство домашних работников, скорее всего, не будут получать пенсию, поскольку немногие из них смогут позволить себе платить взносы.

Успешное возвращение проблемы прав домашних работников в политическую повестку дня в Боливии обусловлено активной правозащитной работой, осуществляемой под руководством женских организаций, а также решительной позицией правительства в деле расширения прав и возможностей женщин-работниц.

Трудовой кодекс дает домашним работницам более широкие права на отпуск по беременности и родам, чем другим работникам: они получают в общей сложности 90 дней отпуска вместо 60 дней, как другие работники, что является редким примером более чем эквивалентного права на отпуск по беременности и родам для этой категории работников.

Источник: по материалам МКП и ООН-Женщины 2013; МОТ 2013d, стр. 33; МОТ 2012b, стр. 146; МОТ 2013d, стр. 33.

Включение домашних работников в систему социального обеспечения и распространение на них трудового законодательства не только укрепляет их социальную защиту, но и способствует тому, что социальная защита оценивается как труд, а не как добровольная и не имеющая особого смысла

деятельность. Таким образом, в разных случаях ввод в действие новых законов сопровождался кампаниями, направленными на изменение отношения людей к работе по дому и восприятие ими домашнего труда как необходимой и ценной работы, которую нужно уважать и надлежащим образом оплачивать. В ЮАР домашние работники считаются профессиональными кадрами, обладающими соответствующими навыками; на Филиппинах был установлен Национальный день домашних работников, в Мозамбике законодательно определено, что домашний труд представляет собой «социальный вклад, без которого экономическая система не может функционировать».

Все рассматриваемые страны, в которых социальное обеспечение было распространено на домашних работников, могли рассчитывать на твердую политическую волю и поддержку со стороны организаций гражданского общества. В ЮАР «...политическая воля, решимость органов власти и просвещение общества, в определенной степени подкрепленные международной поддержкой, имели определяющее значение для относительно успешного распространения социальной защиты на домашних работников...» (Olivier 2009). В Боливии решающее значение для успешного начала исполнения закона о домашнем труде в 2009 году имело участие женщин в правозащитной деятельности.

Поэтому при разработке и реализации законов и программ, направленных на домашних работников, важное значение будет иметь политическая решимость органов власти различного уровня, которая должна подкрепляться взаимодействием с гражданским обществом и организациями домашних работников, а также, возможно, определенной международной поддержкой. Законодатели также должны участвовать в этом процессе.

4.3.3 Что еще нужно учитывать при распространении законодательства о социальном обеспечении на домашних работников?

При всей важности распространения сферы действия закона это само по себе не гарантирует включения домашних работников в программы социальной защиты. Поэтому изменения законодательства должны сопровождаться механизмами, обеспечивающими его исполнение на практике. Такие механизмы могут включать в себя создание стимулов для постановки на учет (см. Главу 5), упрощение порядка уплаты взносов и разработку адекватных механизмов финансирования (см. Главу 6), адаптацию механизмов инспекционных проверок с учетом положения домашних работников (см. Главу 7), введение эффективного порядка рассмотрения жалоб (см. Главу 7) и (или) организацию просветительской работы для повышения осведомленности о существующих законах и программах (см. Главу 2).

Последовательность политики

Поскольку законодательство о домашних работниках касается различных сфер государственной политики, последовательность политики в этом вопросе имеет существенное значение. Не менее важен социальный диалог и консультации с участием всех заинтересованных сторон, в том числе организаций домашних работников.

Коллективные переговоры

Коллективные переговоры и право на организацию, не имея прямого отношения к социальной защите, могут иметь важное значение для развития законодательства, обеспечивающего включение домашних работников в программы социальной защиты и (или) механизмов, гарантирующих им доступ к социальной защите на практике. В силу частного, индивидуального характера домашнего труда и его географического разброса и изоляции домашние работники, как правило, имеют меньшую степень организации и (или) вообще не имеют прав на ведение переговоров. Однако там, где их организации существуют, структуры домашних работников имели решающее значение в улучшении положения домашних работников, что можно видеть на примере Боливии. В этой связи поддержка организаций домашних работников имеет ключевое значение.

Учет специфики домашнего труда при принятии решений

И наконец, необходимо подчеркнуть, что домашний труд весьма разнообразен и включает: проживание работника отдельно или в семье работодателя; работу полный и неполный рабочий день; незащищенные категории работников, такие как работающие дети, международных и внутренних мигрантов из сельской местности. Поэтому единого решения для всех стран нет, как, возможно, нет даже единого решения для всех домашних работников внутри одной страны. Эти различия следует учитывать при принятии решений, обеспечивая сочетание правового охвата с другими мерами.

Памятка 4.2 Что нужно учитывать для включения домашних работников в сферу действия законодательства о социальном обеспечении

- Что в основном препятствует распространению законодательства на домашних работников? Исключает ли оно их полностью? Насколько узкими являются критерии, используемые для определения «работник»?
- Должны ли частные домохозяйства, нанимающие домашних работников, по закону ставить их на учет в органах социального обеспечения?
- Если существуют критерии минимальной продолжительности рабочего дня, недели или месяца, можно ли их сократить? Можно ли принять меры для учета суммарной продолжительности рабочего времени, если у работника несколько работодателей?
- Если законодательное определение «работник» на практике исключает многих домашних работников из сферы действия закона, как его можно изменить для обеспечения более действенного охвата домашних работников? Какие еще меры нужны для распространения социального обеспечения на более широкие категории домашних работников?
- Если законодательство исключает работников-мигрантов, какие меры можно принять для ликвидации их дискриминации и обеспечения равного обращения?
- Какие еще меры необходимы для снижения административной нагрузки на работодателей домашних работников? (См. дополнительные рекомендации в Главе 5.)
- Какие еще меры нужны для снижения финансовой нагрузки на работодателей и домашних работников? (См. дополнительные рекомендации в Главе 6.)
- Какие еще меры можно принять с тем, чтобы механизмы исполнения законодательства и проведения проверок учитывали специфику домашнего труда? (См. дополнительные рекомендации в Главе 7.)
- Какие еще меры можно принять с тем, чтобы домашние работники и их работодатели знали о том, какое законодательство распространяется на них, и имели действенный доступ к соответствующему порядку рассмотрения жалоб? (См. дополнительные рекомендации в Главе 2.)

Дополнительные материалы о включении домашних работников в сферу действия законодательства о социальном обеспечении

- ILO. 2012. [Effective protection for domestic workers: A guide to designing labour laws.](#)
- ILO. 2015. [Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector: Introductory guide.](#)
- ILO. 2016. [Formalizing domestic work.](#)
- ILO. 2016. [Social protection for domestic workers: Key policy trends and statistics.](#)
- WIEGO; IWDF. 2018. [Your toolkit on ILO Convention No. 189: The Domestic Workers Convention.](#)

4.4 Распространение законодательства о социальном обеспечении на работников сельского хозяйства

4.4.1 Что препятствует включению работников сельского хозяйства в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?

Согласно оценкам отдела народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН, почти половина населения мира — более 3 миллиардов человек — проживает в сельской местности. Во многих странах сельская местность играет значительную экономическую роль. Доля занятых в сельском хозяйстве оценивается в 28 процентов, составляя почти 1 миллиард населения мира (ILOSTAT 2019). При этом ситуация в регионах мира сильно варьируется. Если в

Африке и Азии в сельском хозяйстве заняты, соответственно, каждый второй и каждый третий из 10 человек, то в Южной и Северной Америке, Европе и Центральной Азии — менее 1.

Многие работники сельского хозяйства работают в неформальном секторе экономики (93,6 процента); при переменном, нередко низком уровне дохода (МОТ 2018а) они лишены надлежащего охвата системой социальной защиты (ФАО 2017; 2015; МОТ 2017f; 2015d). Работники сельского хозяйства представляют собой неоднородную группу с точки зрения их статуса занятости, уровня доходов, размера земли и статуса собственности, а также характера сельскохозяйственного производства. Это разнообразие предопределяет различие потенциальных факторов, вызывающих отсутствие социальной защиты, поэтому анализ текущих условий, дефицита социальной защиты и препятствий для ее распространения должен быть как можно более детальным и конкретным.

Работники сельского хозяйства часто исключены из сферы действия социальной защиты по закону или на практике. Это, в частности, касается самозанятых крестьян, сборщиков урожая и незаконных поселенцев. Как показывают оценки для стран Латинской Америки, уровень охвата сельского населения социальным обеспечением составляет от одной трети до одной шестой от уровня охвата городского населения (Mesa-Lago 2008b). Что касается охвата медицинскими услугами, то многие категории сельских работников часто лишены их по закону, причем медицинские услуги гораздо менее доступны сельскому населению в целом, чем городскому населению (Mesa-Lago 2008b; Scheil-Adlung 2015).

Исключению работников сельского хозяйства из сферы действия законодательства о социальной защите способствуют несколько факторов. В некоторых странах такие работники — или некоторые их категории — исключены из сферы действия основного законодательства о социальном обеспечении или труде, или на них может распространяться отдельное законодательство, предусматривающее более низкий уровень защиты. Однако даже в тех случаях, когда прямого исключения из сферы действия законодательства нет, значительные категории работников сельского хозяйства — временные (сезонные) работники, в частности, поденные или занятые неполный рабочий день, — могут быть фактически исключены из сферы его действия в силу критериев, касающихся продолжительности работы или рабочего времени. Так, в Тунисе сезонные работники не включены в общую программу социального обеспечения самозанятых (см. Вставку 4.10).

Кроме того, трудовые отношения у многих работников сельского хозяйства трудно идентифицировать, и поэтому на них не может распространяться законодательство, охватывающее только наемных работников. Кроме того, многие работники сельского хозяйства лишены правового или эффективного охвата в силу низких и переменных доходов, обусловленных сезонностью производства, удаленностью места работы и жительства, высокой мобильностью рабочей силы и отсутствием организации.

4.4.2 Как включить работников сельского хозяйства в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?

Меры по включению работников сельского хозяйства в сферу действия законодательства о социальном обеспечении и труде должны учитывать специфику условий труда в сельском хозяйстве, в том числе его сезонный характер и удаленность места жительства и места работы (МОТ 2019с).

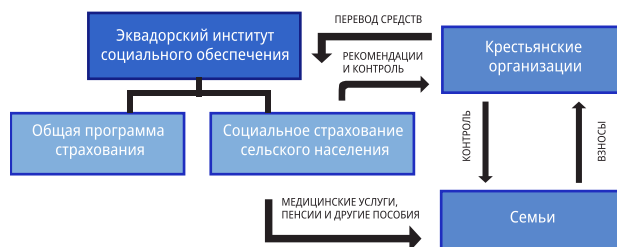
Для того чтобы распространить защиту, предусмотренную законодательством, на работников сельского хозяйства, в некоторых странах было принято отдельное законодательство или расширена сфера действия общего законодательства о социальном обеспечении. В Эквадоре для работников сельского хозяйства была создана Программа социального страхования крестьян, регулируемая общим законом о социальном обеспечении и находящаяся в ведении главного управления социального обеспечения (см. Вставку 4.9). В Тунисе в 1995 году произошло слияние программы для самозанятых несельскохозяйственных работников с программой для самозанятых работников сельского хозяйства с целью расширения охвата работников, занятых в сельском хозяйстве (см. Вставку 4.10).

Вставка 4.9 Эквадор: социальное страхование сельского населения

Социальное страхование сельского населения (Seguridad Social Campesino (SSC)), регулируемое общим законом о социальном обеспечении, охватывает самостоятельных работников в сельском хозяйстве и включает в себя страхование всей семьи в случае болезни и беременности, а также страхование в случае старости, инвалидности и смерти застрахованного лица.

Программа находится в ведении Института социального обеспечения (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [IESS]), который также отвечает за работу общей программы социального обеспечения. Работники сельского хозяйства могут зарегистрироваться индивидуально или через крестьянскую организацию, которая обеспечивает сбор взносов и их передачу IESS. Доступ к этой программе упрощает наличие во всех провинциях развитой и надежной инфраструктуры обслуживания. Программа финансируется на основе принципа солидарности за счет взносов застрахованных лиц, перекрестного субсидирования со стороны работодателей и работников, участвующих в системе общего страхования, взносов частных и государственных страховых компаний, а также бюджетных субсидий.

Благодаря программе сельское население Эквадора получило возможность пользоваться социальным страхованием на принципах солидарности. Это основной механизм социального обеспечения сельских работников, в которой участвует 73 процента таких работников (23 процента в рамках системы общего страхования IESS). В 2017 году услугами программы пользовались 1,2 миллиона человек, а пенсию получали 74 000 человек.



Источник: по материалам Durbn-Valverde et al. 2013; IESS 2016; MOT 2018.

Вставка 4.10 Тунис: единая система социальной защиты самостоятельных работников в сельском хозяйстве и несельскохозяйственных секторах

В 1995 году в Тунисе было принято новое законодательство, в соответствии с которым, в частности, была создана единая система социального страхования самозанятых, объединившая действующие отдельные программы для самозанятых в сельском хозяйстве и несельскохозяйственных секторах, что позволило унифицировать правила и пособия и значительно увеличить число застрахованных.

Кроме того, появилась программа бесплатной медицинской помощи малообеспеченным категориям населения, не участвующим в других системах социального страхования. К числу таких лиц, имеющих право получать пособия, входят сезонные сельскохозяйственные работники, чей доход не превышает установленный максимум.

Эти изменения, наряду с установлением различных категорий доходов (см. Главу 6), способствовали значительному увеличению охвата таких работников медицинским страхованием, пенсиями по возрасту, пособиями по беременности и в случае производственного травматизма. За 10 лет охват работников и членов их семей увеличился с 60 до 84 процентов. Однако, несмотря на то, что почти все граждане страны, работающие в государственном и частном несельскохозяйственных секторах, сейчас получают социальное обеспечение, охват работников и самозанятых в сельском хозяйстве по-прежнему менее 50 процентов. К категориям, на которые законодательство до сих пор не распространяется, в основном относятся временные и сезонные работники сельского хозяйства (работающие менее 45 дней в квартал на одного и того же работодателя).

Источник: по материалам Bailey 2004; Ben Cheikh 2013; Olivier 2009.

Для того чтобы включить работников сельского хозяйства в сферу действия законодательства, может быть, нужно изменить не только закон, но и подзаконные акты. Так, многие работники сельского хозяйства не имеют стабильных доходов в течение года: уровень их дохода колеблется в зависимости от сезонности и производственного цикла. В силу структурных особенностей своей экономической деятельности они часто оказываются в сложных экономических ситуациях, которые

могут сократить их доходы и, как следствие, снизить платежеспособность. Изменения нормативной базы с учетом этой специфики могут способствовать их охвату и укреплению их защиты.

Например, в Колумбии был принят ряд указов, направленных на более действенный учет специфики труда работников сельского хозяйства правовой базой, в том числе касательно оценки доходов и возможности временного выхода из системы пенсионного страхования в случае недостаточной платежеспособности (см. Вставку 4.11).

Вставка 4.11 Колумбия: учет специфики труда работников сельского хозяйства в законодательстве и подзаконных актах

В Колумбии правовую основу системы социального обеспечения и ее программ формируют законы № 100 (1993) и № 797 (2004). Однако после того, как было признано, что многие из положений этих законов на практике не применимы к определенным категориям работников, правительство приняло ряд указов, вносящих изменения в законодательство в целях облегчить работникам сельского хозяйства доступ к системе социальной защиты, в том числе:

- застрахованным лицам разрешается декларировать свои доходы в течение года (а не только в начале года, как раньше) с учетом производственных циклов и колебания экономической деятельности в течение каждого года (см. Главу 6);
- застрахованные лица могут уведомлять систему социального страхования об изменениях своего положения («сообщение об изменениях»), что позволяет самозанятым лицам, наемным работникам или их работодателям корректировать свои взносы;
- самостоятельные работники могут временно выйти из системы пенсионного страхования, если у них нет возможности платить взносы на медицинское и пенсионное страхование. Внесение этих изменений в подзаконные акты способствовало распространению социальной защиты на работников сельского хозяйства.

Источник: по материалам Durán Valverde et al. 2013.

При внесении изменений в программы социального обеспечения с учетом специфики труда работников сельского хозяйства следует также учитывать, что их различные категории могут быть исключены из сферы действия законодательства в силу разных причин, включая их статус занятости, уровень доходов, размер земли и статус собственности, а также характер сельскохозяйственного производства. Хотя большинство сельскохозяйственных работников могут относиться к малообеспеченным самозанятым или временным работникам, не имеющим земельной собственности или имеющим лишь небольшой участок, некоторые работники сельского хозяйства работают на постоянной основе, а другие являются работодателями, как правило, обладающими большими участками земли.

Для достижения действенного охвата работников сельского хозяйства программы социальной защиты следует разрабатывать с учетом их нужд и финансовых возможностей. Обычно это требует проведения подробной оценки различных категорий работников с тем, чтобы лучше понять специфику их ситуации: например, их способность платить взносы и имеющуюся инфраструктуру (Shaabane 2002). Такие оценки следует по возможности проводить с участием социальных партнеров и иных заинтересованных сторон. Например, в Аргентине в результате активного участия профсоюзных организаций была создана система Convenios de Corresponsabilidad Gremial. В Тунисе успешная работа системы социальной защиты отчасти объясняется тем, что правительство страны, проявив инициативу при ее создании, неуклонно проводило консультации с представителями тех категорий, на которые планировалось распространить ее действие, а также с представителями работодателей и работников.

4.4.3 Что еще нужно учитывать для включения работников сельского хозяйства в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?

Для того чтобы законодательство исполнялось на практике и обеспечивало действенный охват работников сельского хозяйства, нужно, помимо распространения действия закона, принимать также другие меры. Они могут включать в себя гибкое регулирование срока уплаты и размера взносов (см. Главу 6), упрощение порядка постановки на учет и административных процедур (см. Главу 5), изменение порядка инспекций с учетом специфики работников сельского хозяйства (см. Главу 7), обеспечение эффективности механизмов рассмотрения жалоб (см. Главу 7) и информирование работников о действующих программах и порядке получения доступа к ним (см. Главу 3).

Памятка 4.3 Что нужно учитывать для включения работников сельского хозяйства в сферу действия законодательства о социальном обеспечении

- Что в основном препятствует распространению законодательства на работников сельского хозяйства? Исключает ли оно их полностью? Насколько узкими являются критерии, используемые для определения «работник»?
- Если существуют критерии минимальной продолжительности рабочего времени, можно ли сократить их с учетом временной (сезонной) занятости?
- Если законодательство исключает многих работников сельского хозяйства на практике, можно ли расширить определение охватываемых работников? Какие дополнительные меры нужны для охвата социальным обеспечением более широких категорий работников сельского хозяйства?
- Если законодательство исключает работников-мигрантов, какие меры можно принять для ликвидации их дискриминации и обеспечения равного отношения?
- Какие дополнительные меры нужны для облегчения административной нагрузки на работодателей и работников в сельском хозяйстве? (Дополнительные рекомендации см. в Главе 5.)
- Какие еще меры нужны для снижения административной нагрузки на работодателей и работников? (Дополнительные рекомендации см. в Главе 6.)
- Какие еще меры можно принять для того, чтобы механизмы исполнения закона и контроля за его исполнением учитывали специфику труда в сельском хозяйстве? (Дополнительные рекомендации см. в Главе 7.)
- Какие еще меры можно принять для того, чтобы работники сельского хозяйства и их работодатели знали, какое законодательство распространяется на них, и имели действенный доступ к надлежащим механизмам рассмотрения жалоб? (Дополнительные рекомендации см. в Главе 3.)

4.5 Распространение законодательства о социальном обеспечении на самозанятых работников, включая самостоятельных работников

4.5.1 Что препятствует включению самозанятых в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?

Во многих странах законодательство в области социального обеспечения традиционно ориентировано на защиту наемных работников. Хотя в одних странах самозанятые работники охватываются социальным обеспечением, есть много примеров других стран, где законодательство по-прежнему не распространяется на таких лиц и другие категории самозанятых (МОТ 2013d; Mesa-Lago 2008a).

Исключение самозанятых работников из сферы действия законодательства часто объясняется следующими факторами (МАСО 2012):

- разнообразие обстоятельств самозанятых, их потребностей и возможностей платить взносы: положение лиц свободных профессий или владельцев коммерческих предприятий сильно отличается от положения мелких фермеров, подрядчиков, членов кооперативов или содействующих членов семьи (см. Вставку 4.12);
- проблема «удвоения взноса» — требование к самозанятым платить взнос в полном размере (как долю работодателя, так и долю работника) при отсутствии мер по снижению размера взноса;
- административная нагрузка, связанная с процедурой декларации доходов, ведения учета, сбора взносов и подачи заявлений о выплате пособий.

Тем не менее во многих странах самозанятые — или, по крайней мере, некоторые их категории — включены в сферу действия законодательства о социальном обеспечении. Эти страны нашли пути решения тех или иных проблем с помощью ряда мер, учитывающих положение самозанятых работников и направленных на распространение на них социальной защиты (МАСО 2012; МОТ 2019e).

Однако даже если законодательство о социальном обеспечении и труде формально распространяется на самозанятых, на практике они могут быть лишены доступа к имеющимся пособиям либо в силу отсутствия мер по обеспечению применения или исполнения закона, либо потому, что соблюдение закона влечет за собой чрезмерно высокие расходы и связано со сложными или обременительными процедурами. Кроме того, действующее законодательство и программы могут не отвечать потребностям самостоятельных работников и других категорий самозанятых: например, в отношении условий выплат и размеров взносов и пособий или в силу отсутствия информации (Bertranou 2007; MOT 2013a).

Особую проблему в этой связи представляет собой надлежащая классификация трудовых отношений в том случае, если они неясны или двусмысленны. Точная классификация помогает избежать ошибок, связанных с исключением зависимых подрядчиков из категории занятых или имеющих «скрытую самозанятость» (MOT 2016e; Eichhorst, Braga, and Famira-Mühlberger 2013). Зависимые подрядчики могут зависеть от одного клиента, поставщика материалов или посредника, через которого получают доступ к клиентам¹⁴. В таких ситуациях клиент, поставщик или посредник осуществляет такой же уровень контроля над условиями труда, как и работодатель, поэтому условия найма зависимых подрядчиков похожи на оплачиваемую занятость. В таких случаях важно выяснить, работают ли они в условиях трудовых отношений с тем, чтобы обеспечить работнику необходимую защиту. Избежать ошибочной классификации форм занятости важно для того, чтобы работодатели необоснованно не возлагали экономические риски на своих работников и не уклонялись от выполнения обязанностей, связанных с официальными трудовыми договорами, в том числе в области охраны труда и социальной защиты. В ряде случаев работникам также может быть выгоднее объявить себя самозанятыми, чтобы не иметь жестких обязательств по уплате налогов и отчислений, без учета негативных последствий, которые может повлечь за собой отсутствие социальной защиты. Уточнение трудовых отношений¹⁵ особенно актуально в цифровой экономике, где преобладает самозанятость (Berg et al. 2018; Behrendt and Nguyen 2018; Behrendt, Nguyen, and Rani 2019).

¹⁴ Примерами этих трех категорий могут быть: (1) графический дизайнер, работающий исключительно на одну компанию; (2) домашний работник, работающий подрядчиком на сборочном производстве и получающий материалы для производства у продающей их организации; и (3) водитель, набирающий попутных пассажиров с помощью цифровой платформы.

¹⁵ См. Рекомендацию МОТ 2006 года о трудовых отношениях (№ 198).

Вставка 4.12 Учет разнообразия ситуаций, связанных с работой в коммерческом секторе и работой на условиях самозанятости

Самозанятость традиционно понимается как занятость без заработной платы, т. е. при которой работник работает за прибыль. Однако эта классификация не учитывает, что такие работники обладают разной степенью полномочий и контроля в отношении организации своего труда. Принятая Международной конференцией статистиков труда в 2018 году пересмотренная Классификация статуса занятости (МКСЗ-18) устанавливает классификацию рабочих мест по двум параметрам:

- **вид полномочий**, указывающий на характер контроля, который имеет работник над организацией своего труда, характер полномочий, осуществляемых в отношении экономической единицы, в интересах которой выполняется работа, и степень зависимости работника от другого лица или экономической единицы в плане организации труда и (или) доступа на рынок труда;
- **тип экономического риска**, относящийся к «степени, в которой работник может быть подвержен потере финансовых или других ресурсов при осуществлении деятельности, или может испытывать ненадежность вознаграждения в денежной или натуральной форме или не получать вознаграждение».

На основании этой классификации можно выделить различные категории работников по этим двум параметрам:

		ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РИСК	
		Работники по найму за плату	Работники по найму за прибыль
ПОЛНОМОЧИЯ	Независимые работники	<ul style="list-style-type: none"> • Работодатели в организациях • Владельцы — управляющие организациями без наемных работников 	<ul style="list-style-type: none"> • Работодатели в рыночных предприятиях домашних хозяйств (без образования юридического лица) • Самостоятельные работники (без образования юридического лица) без наемных работников
	Зависимые работники	<ul style="list-style-type: none"> • Постоянные работники • Работники на временном контракте • Краткосрочные и нерегулярные работники • Оплачиваемые ученики, практиканты и стажеры 	<ul style="list-style-type: none"> • Зависимые подрядчики • Содействующие члены семьи

Настоящее пособие охватывает, в частности, различные виды работников по найму за прибыль с той оговоркой, что у зависимых работников этой категории — зависимых подрядчиков и содействующих членов семьи — существуют особые проблемы. В некоторых ситуациях независимые наемные работники могут — в том, что касается охвата социальным обеспечением, — находиться в положении, сопоставимом с положением работников по найму за прибыль, поэтому в данном пособии они также рассматриваются.

Источник: по материалам МКСТ 2018a, 2018b.

4.5.2 Как включить самозанятых в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?

Существуют разные подходы и меры, направленные на распространение законодательства о социальном обеспечении на самостоятельных работников и всех самозанятых в целом. Для распределения как можно большего количества рисков и содействия мобильности на рынке труда было бы предпочтительнее уделить первоочередное внимание расширению действующих программ социального страхования и учету ими специфики труда самозанятых; в качестве альтернативы для этой категории можно создать особые программы.

Успех стратегий распространения социальной защиты на самозанятых во многом будет зависеть от того, в какой степени законодательство и его применение будут учитывать обстоятельства и нужды работников, особенно в том, что касается их возможности платить взносы, насущных потребностей и приемлемости административных процедур.

Включение самозанятых и самостоятельных работников в сферу действия законодательства и системы социального обеспечения

В различных странах, в том числе в Бразилии, Гане, Иордании, Кабо-Верде, Кении, Коста-Рике, Мексике и Великобритании, самозанятые и самостоятельные работники являются участниками общей системы социального обеспечения (МАСО 2012).

Включение самозанятых работников в общую систему социального обеспечения имеет то преимущество, что позволяет работникам оставаться в той же системе социального обеспечения, независимо от их статуса занятости, и обеспечивает им надлежащий охват в ситуациях, когда работники совмещают оплачиваемую занятость (неполный рабочий день) с самозанятостью. В силу того, что у самозанятых нет (четких) трудовых отношений, может возникнуть необходимость в установлении для них отдельных правил, в частности для расчета размера взносов.

Кроме того, включение самозанятых в сферу действия законодательства также потребует пересмотреть соответствующие термины, такие как «плательщик взносов» или «застрахованное лицо». Так, в Иордании для распространения социального обеспечения на всех лиц, работающих внутри страны, а также граждан, находящихся за рубежом, в рамках программы всеобщего охвата было изменено содержание закона о социальном обеспечении: определение застрахованных работников: теперь оно включает «любое лицо», а не только «работников», и закон таким образом распространяется на самозанятых и самостоятельных работников (МАСО 2009b). В Бразилии важным шагом на пути к включению в сферу действия закона о социальном обеспечении самостоятельных работников стало создание правовой концепции самозанятого микропредпринимателя (Microempendedor individual, MEI) и упрощение процедуры охвата таких лиц (см. Вставку 4.13; а также Раздел 6.2.3).

Вставка 4.13 Бразилия: самозанятый микропредприниматель

В 2008 году в законодательстве Бразилии с принятием дополнительного Закона № 128, в который затем вносились поправки, появилась правовая категория самозанятых микропредпринимателей. Эти лица определяются как самозанятые, имеющие валовой годовой доход не более 81 000 реалов (примерно 20 800 долларов США), не участвующие в другом предприятии в качестве партнера или акционера и имеющие не более одного работника.

Закон упростил порядок регистрации и уплаты обязательных платежей, объединив налоговые платежи и отчисления на социальное страхование для предпринимателя в один фиксированный платеж, который входит в единую систему налогов и отчислений, известную как Simple Nacional, которая ориентирована на микро- и малые предприятия. При этом для индивидуальных микропредпринимателей (ИМП) ставка налога ниже, чем в рамках обычного механизма Simple Nacional.

Микропредприниматели, включенные в сферу действия этого закона, могут получать базовую пенсию, пособия по инвалидности и при потере кормильца, медицинские пособия и пособия по беременности, а также семейные пособия в случае тюремного заключения или смерти основного кормильца в семье. Медицинская помощь предоставляется через государственную систему (Sistema Unico de Saude), как и для работников, входящих в общую систему социального страхования. Микропредприниматели могут также получать дополнительные пособия, выплачиваемые в рамках общей системы, такие как пенсии по возрасту, размер которых зависит от индивидуальных взносов, для чего им нужно изменить свой статус, перейти на уплату взноса по ставке 20 процентов и оплатить любую другую разницу. Они могут также нанять одного работника по сниженной ставке взноса на социальное страхование (8 процентов вместо 20 для взноса работодателя), что дает работнику те же права на социальное обеспечение, что и всем остальным работникам.

В период с 2009 по 2018 год число зарегистрированных ИМП увеличилось с примерно с 3 миллионов до 5 миллионов человек. Система единого налога также способствовала формализации работников. На предприятиях, зарегистрированных в рамках этой системы, в 2017 году было занято 10,6 миллиона человек, что составляло четверть от общего числа работников в Бразилии. Главной мотивацией участия в системе является доступность социального обеспечения.

Источник: по материалам MOT 2019d; Santiago 2018.

Реформы, проведенные в Коста-Рике и Кабо-Верде, являются хорошим примером того, как самозанятые были включены в общие системы пенсионного и (или) медицинского страхования за счет обязательного участия в них при сокращении размера взносов и при уравнивании их в правах на пособия с наемными работниками (см. Вставку 4.14 и Вставку 4.15). Аналогичные реформы были проведены в странах Латинской Америки (Bertranou 2007; Bertranou 2014).

Вставка 4.14 Коста-Рика: установление для самозанятых работников обязательного медицинского и пенсионного страхования

В 2000 году Закон о защите трудящихся обязал самозанятых вставать на учет в системе медицинского и пенсионного социального страхования и установил очередность применения нового порядка. В 2004 году было принято постановление, согласно которому самозанятые должны встать на учет в течение восьми рабочих дней с даты открытия или приобретения компании или бизнеса. Для первоначальной постановки на учет нужно указать имя, личные данные, идентификационный номер, название компании, название трудовой деятельности, физический адрес, номера телефонов, факса и адрес электронной почты. В марте 2005 года в рамках национальной программы регистрации самозанятых работников были установлены различные требования к регистрации различных категорий самозанятых (активных работодателей — физических лиц, лиц свободных профессий, работников других видов экономической деятельности и участников коллективных договоров страхования, заключаемых малыми и средними фермерскими хозяйствами).

Для самозанятых с низким доходом взносы субсидируются: чем меньше доход застрахованного лица, тем меньше взнос (см. Вставку 5.16). Реализация этой стратегии сопровождалась осуществлением мер по контролю соблюдения сроков уплаты взносов участвующими работодателями и самостоятельными работниками. С этой целью инспекция труда привлекла новые кадры, которые должны были заниматься теми видами экономической деятельности, регионами и рабочими сменами, в которых, как правило, наиболее вероятны уклонения (см. также Главу 7).

Источник: по материалам Durán Valverde et al. 2013.

Пример Кабо-Верде (см. Вставку 4.15) свидетельствует о том, что одной лишь законодательной реформы вряд ли будет достаточно и что для обеспечения исполнения законов о социальной защите необходимы дополнительные меры.

Вставка 4.15 Кабо-Верде: распространение законодательства на самозанятых работников

В Кабо-Верде законодательство стало распространяться на самозанятых начиная с 2003 года (Закон № 28). Однако на практике оно стало исполняться только в ходе последующей реформы (Закон № 49/2009) в 2009 году, которая сопровождалась реализацией плана действий по распространению социального обеспечения на самозанятых и домашних работников (Plano Operacional para a Extensao da Seguranza Social aos Trabalhadores Independentes e Domesticos) в 2010 году. В частности, была введена обязательная регистрация самозанятых и установлены ставки взносов в соответствии с категориями доходов.

В течение года с момента реализации плана показатели охвата самозанятых работников увеличились с 0 до 9 процентов; ожидается, что в краткосрочной и среднесрочной перспективе показатели охвата будут продолжать улучшаться.

Источник: на основе Durán Valverde et al. 2013.

В Южной Корее обязательное медицинское страхование было постепенно распространено с крупных на более мелкие предприятия и, в конечном счете, на самозанятых в рамках трех программ социального страхования. После того как все население оказалось в сфере действия той или иной программы из трех, их объединили в единую систему (см. Вставку 4.16).

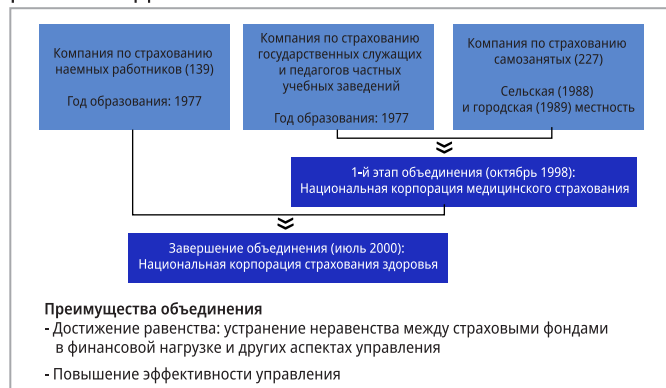
Вставка 4.16 Южная Корея: постепенное расширение медицинского страхования на все население

За период 1977–1989 гг. медицинское страхование в Южной Корее постепенно распространилось на все население. Процесс начался с обязательного охвата работников крупных корпораций, государственных служащих и преподавателей, постепенно охватывая более мелкие предприятия. В 1981–1982 гг. в стране был реализован экспериментальный проект по распространению страхования на самозанятых лиц в пяти сельских районах и одном городском районе. В 1988 году он стал охватывать все сельские районы, а годом позже — самозанятых в городах. В 2000 году три действующие в стране компании медицинского страхования (наемных работников, государственных служащих и педагогов частных учебных заведений и самозанятых) были объединены в рамках единой национальной компании медицинского страхования — Национальной корпорации страхования здоровья.

Взносы самозанятых с низкими доходами субсидируются государством, в том числе за счет поступлений от налога на табак. После слияния трех основных программ были созданы солидарные механизмы за счет более масштабного объединения рисков, что позволило со временем сократить государственное участие в финансировании. В 2008 году административные расходы программ для государственных служащих и педагогов учебных заведений также сократились с 4,8 до 3,8 процента, а программы для самозанятых — до 9,5 процента.

В период с 1989 по 1999 год охват самозанятых работников увеличился с 83,6 до 92,7 процента. В 2007 году охват населения медицинским страхованием в совокупности составил 96,3 процента.

Реформа по объединению страховых программ в целях обеспечения равенства и эффективности НКСЗ



Источник: по материалам Kwon 2009; MACO 2012.

Хотя во многих странах, таких как Гана и Намибия, самозанятые имеют доступ к пенсионному страхованию на добровольной основе, это не привело к значительному расширению охвата. В Гане, несмотря на крайне низкий охват добровольными пенсиями, Национальному управлению медицинского страхования удалось распространить обязательное социальное страхование на самозанятых за счет введения фиксированного размера взносов и освобождения отдельных категорий работников от их уплаты (MOT 2015d, см. Вставку 6.23).

Создание особых программ социального страхования самостоятельных работников (самозанятых)

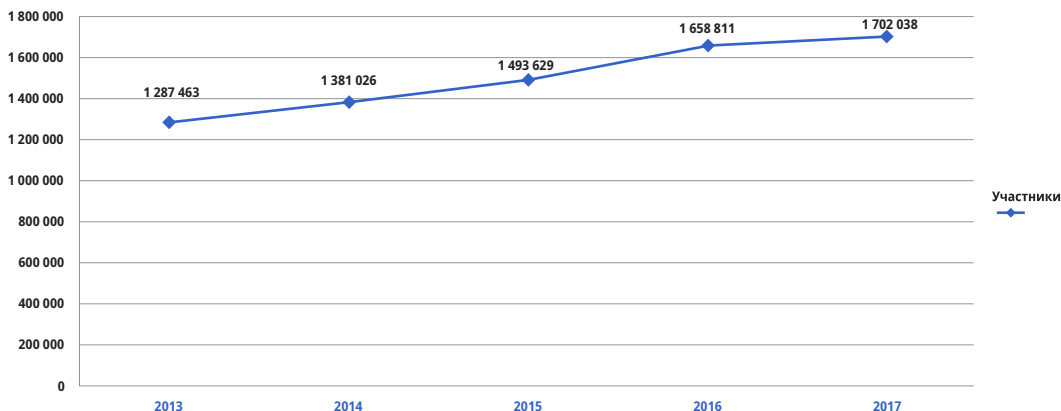
В некоторых странах действуют особые программы для (различных категорий) самозанятых работников, учитывающие специфику их положения. Это сделано путем введения либо единой программы для всех самозанятых (например, в Алжире, Бельгии; см. Вставку 4.17), либо отдельных программ для различных категорий таких работников (например, во Франции, Германии, Испании) (MACO 2012; Spasova et al. 2017; Eurofound 2017).

Номенклатура и размер пособий, предоставляемых такими отдельными программами, могут не совпадать с тем, что получают наемные работники. Во многих странах защита от безработицы не включена в такие программы, а во многих других отсутствуют или предоставляются лишь тем, кто участвует в добровольном страховании, денежные пособия по болезни (ОЭСР 2015, 181). Так, в Колумбии пенсионное и медицинское страхование является обязательным, а страхование от производственного травматизма — добровольным (MACO 2012).

Вставка 4.17 Алжир: система социального страхования работников, не работающих по найму (CASNOS)

В 1992 году в Алжире создан Национальный фонд социального обеспечения для лиц, не получающих заработную плату (Caisse nationale de sécurité sociale des non-salaries, CASNOS), цель которого — укреплять и совершенствовать систему социальной защиты различных категорий самозанятых работников и других лиц, не получающих заработную плату, в том числе владельцев предприятий, ремесленников, фермеров и представителей свободных профессий.

CASNOS обеспечивает обязательный охват всех лиц, не получающих заработную плату, на основе принципов солидарности и коллективного разделения рисков. Фонд предоставляет пособия в случае болезни (медицинские услуги), беременности, инвалидности, потери кормильца и старости (пенсии по возрасту). В 2017 году он насчитывал 1,7 миллиона членов.



Стратегия CASNOS, объединяющая в себе упрощение процедур и облегчение доступа, информирование и просветительскую работу, направлена на эффективное распространение социального страхования на работников и содействие их формализации.

Источник: по материалам презентации доктора Ашука Юзефа Шаки на встрече, состоявшейся в Турине (Италия) в ноябре 2018 года.

Создание отдельных программ социального страхования для конкретных категорий всегда сопряжено с опасностью создать препятствия для мобильности рабочей силы, особенно если ими управляют разные учреждения. Такие проблемы могут возникнуть, если работники переходят с одной работы на другую или меняют наемный труд на самозанятость либо сочетают (частичную) оплачиваемую работу и самозанятость (МОТ 2016е). Необходимо найти способы учета таких ситуаций с тем, чтобы свести к минимуму негативные последствия для мобильности рабочей силы и защитить права работников. Одним из таких способов может быть, например, единый номер социального обеспечения, облегчающий портативность пособий при переходе из одного учреждения в другое в случае изменения статуса занятости (МАСО 2016а; МОТ 2018d). Отсутствие подобных механизмов может создавать препятствия для мобильности рабочей силы и способствовать распространению неформальной занятости.

В Таиланде действует добровольная система социального страхования самозанятых, которая обеспечивает выплату пособий в случае болезни, инвалидности и смерти, а также пособия на детей и единовременные пенсии по возрасту. Она частично субсидируется, а размер взноса является фиксированным, что облегчает управление. Участники программы могут выбрать один из трех взносов различного размера, дающих право получать три различных пакета пособий. При этом предполагается, что участники автоматически выбирают ту категорию участия, которая соответствует их способности платить взносы и (или) потребностям. В Кении существует пенсионный план Мбао, представляющий собой систему добровольных индивидуальных накопительных счетов, предназначенную для самостоятельных работников, которые являются членами различных ассоциаций *jua kali* (см. Вставку 6.16). Однако, как уже отмечалось в разделе 2.1.2, добровольные схемы обычно не приводят к существенному расширению сферы охвата.

4.5.3 Что еще нужно учитывать для включения самозанятых в сферу действия законодательства о социальном обеспечении?

Учитывая специфику самозанятых работников и их неоднородность, нужно принять дополнительные меры для того, чтобы законодательство применялось и исполнялось на практике. Такие меры могут включать в себя упрощение порядка постановки на учет и других административных процедур (см. Главу 5), порядка расчета и уплаты взносов (см. Главу 6), изменение организации проверок с учетом

положения различных категорий самозанятых (см. Главу 7), эффективные механизмы рассмотрения жалоб (см. Главу 7), а также информирование и просвещение самозанятых о том, какие программы существуют и как получить к ним доступ (см. Главу 3).

Памятка 4.4 Что нужно учитывать для включения самозанятых в сферу действия законодательства о социальном обеспечении

- Что в основном препятствует включению самозанятых в сферу действия законодательства? Исключает ли оно их полностью? Насколько узкими являются критерии, используемые для определения застрахованных работников?
- Если законодательство распространяется на самозанятых работников, предусматривает ли оно дифференцированный подход, учитывающий возможности, обстоятельства и потребности их различных категорий?
- Какие еще меры нужны для содействия охвату социальным обеспечением более широких категорий самозанятых?
- Какие еще меры нужны для снижения административной нагрузки на самозанятых работников? (Дополнительные рекомендации см. в Главе 5.)
- Какие дополнительные меры потребуются для облегчения финансового бремени для самозанятых работников с ограниченной платежеспособностью по взносам? (Дополнительные рекомендации см. в Главе 6.)
- Какие еще меры можно принять для того, чтобы механизмы исполнения закона и контроля за его исполнением учитывали специфику различных категорий самозанятых? (Дополнительные рекомендации см. в Главе 7.)
- Какие еще меры можно принять для того, чтобы самозанятые поняли значение социальной защиты, знали, какое законодательство распространяется на них, и имели действенный доступ к надлежащим механизмам рассмотрения жалоб? (Дополнительные рекомендации см. в Главе 3.)

Дополнительные материалы о включении самозанятых в сферу действия законодательства

- ILO. 2017. [Building social protection systems: International standards and human rights instruments.](#)
- ISSA. 2012. [Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed.](#)
- ILO. 2016. [ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension.](#)
- Spasova, S., et al. 2017. [Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies.](#)

5 Устранение административных препятствий: облегчение доступа и упрощение процедур

Основные вопросы

- ? С какими административными препятствиями, касающимися порядка постановки на учет, получения пособий и других административных процедур, сталкиваются работники и работодатели неформальной экономики?
- ? Каким образом можно облегчить работодателям и работникам неформальной экономики доступ к системам социальной защиты и упростить порядок постановки на учет?
- ? Как изменить административные процедуры с учетом потребностей и обстоятельств работников и работодателей неформальной экономики, например, посредством облегчения доступа к процедурам и их упрощения?

Основные тезисы

- * Устранение административных препятствий — ключ к распространению социального обеспечения на работников и работодателей неформальной экономики.
- * Многие можно сделать в рамках существующей нормативно-правовой базы и бюджета, однако некоторые меры могут потребовать дополнительных усилий по внесению поправок в законы и подзаконные акты и укреплению административного потенциала.
- * Охват работников неформальной экономики и упрощение порядка постановки на учет и других административных процедур могут способствовать расширению сферы охвата социальной защиты. Как показывает международный опыт, увеличение количества точек доступа за счет использования мобильных технологий и цифровых услуг, а также внедрение единых решений в области ИКТ и механизмов оказания услуг приводит к появлению целого ряда возможностей, содействующих расширению охвата.
- * Упрощение процедур может также помочь расширить охват за счет повышения доступности информации, сокращения потребности в подтверждающих документах, облегчения постановки на учет с помощью коллективных соглашений и учета мобильности рабочей силы, а также может способствовать переходу в формальную экономику.
- * Административные процедуры должны быть максимально доступными, понятными, простыми и эффективными, что обеспечивает снижение возможных препятствий для доступа потенциальных членов. Просветительские кампании и массовые мероприятия по постановке населения на учет могут способствовать повышению информированности и облегчению доступа к программам, но они должны подкрепляться более широким комплексом мер, направленных на устранение административных препятствий для работников и работодателей неформальной экономики.

5.1 С какими административными препятствиями сталкиваются работники и работодатели неформальной экономики?

Многие работники неформальной экономики сталкиваются с трудностями, связанными с процедурами, установленными в системах социальной защиты, включая порядок постановки на учет, и могут лишиться защиты, даже если на них распространяется соответствующее законодательство. В то время как работники формальной экономики могут рассчитывать на то, что работодатели поставят их на учет в системе и будут платить взносы от их имени, у большинства работников неформальной экономики нет такой возможности.

У самозанятых (самостоятельных работников, содействующих членов семьи) нет работодателя, который мог бы выступить посредником при взаимодействии с органами социального обеспечения. Их собственные возможности часто невелики: у них могут отсутствовать необходимые знания о социальном обеспечении и о том, как воспользоваться им. Они не могут позволить себе тратить

время на то, чтобы бросить работу и пройти длительную процедуру постановки на учет. Многим мешают выполнить требования административных процедур также и другие препятствия, например неграмотность (MACO 2012; RNSF 2017) [СЗ].

Работодателем домашних работников часто выступает домохозяйство, возможности которого выполнить сложную процедуру постановки на учет нередко ограничены. Поэтому даже если законодательство на них распространяется, а страхование является обязательным, многие работодатели не соблюдают обязанность по постановке своих работников на учет в органах социального страхования. Так, в Намибии работодатели обязаны ставить домашних работников, работающих по меньшей мере один день в неделю, на учет в Комиссию по социальному обеспечению (КСО), однако на таком учете состоят менее 20 процентов всех домашних работников (MOT 2013d).

Кроме того, многие даже из тех, кто работает в условиях зависимых трудовых отношений, часто не могут рассчитывать, что их должным образом поставят на учет и они будут застрахованы.

- Некоторые работодатели (особенно микро- и малые предприятия) могут не иметь соответствующих организационных возможностей и (или) необходимых знаний (информации) для постановки работников на учет в органах социального обеспечения или неохотно делают это [ММП].
- Работодатели могут особенно неохотно ставить на учет работников, нанимаемых на короткий период, в частности, краткосрочных, сезонных или нерегулярных работников, а также работников с варьирующейся продолжительностью рабочего времени (с неопределенным графиком работы) [СР] [ДР].

Поскольку многие программы социального обеспечения разрабатывались для работников формальной экономики, их распространение на работников неформальной экономики обычно требует изменений в процедурах управления с тем, чтобы уменьшить их сложность и сократить прямые и косвенные издержки, связанные с порядком постановки на учет и получением пособий (MACO 2016a). Кроме того, также нужно обеспечить информированность всех работников и работодателей о действующих программах, в частности о процедурах постановки на учет, уплаты взносов и получения пособий (MACO 2016b). Во многих случаях пересмотр и изменение административных процедур не только поможет потенциальным участникам, но и упростит положение существующих.

Затраты, связанные с выполнением административных требований, создают значительные препятствия для охвата социальным обеспечением различных категорий работников неформальной экономики, а именно:

- работников без работодателя (самозанятых, в том числе самостоятельных работников);
- работников, чьи работодатели обладают ограниченными административными возможностями (микро- и малые предприятия, домашние работники, нанятые частными домохозяйствами);
- работников, чье положение является особенно сложным в связи с частой сменой работодателя и статуса занятости (лица, работающие на основе временного договора, сезонные работники), которые работают на более чем одного работодателя (домашние работники) или имеют нестабильные доходы (самозанятые, работники сельского хозяйства).

Во многих случаях работники неформальной экономики попадают более чем в одну из этих категорий.

В следующих разделах рассматриваются конкретные препятствия, с которыми могут сталкиваться все или различные категории работников неформальной экономики: географические препятствия, препятствия, связанные со сложностью процедур и отсутствием информации, а также финансовые препятствия и затраты, связанные с выполнением требований.

Кроме того, отдельные категории работников могут сталкиваться еще и с другими препятствиями. Так, инвалидам может быть сложно физически попасть в офис или ознакомиться с письменной информацией, если она не представлена в доступном формате. Для того чтобы система социальной защиты охватывала всех, приоритетным направлением деятельности органов социальной защиты должно стать обеспечение ее доступности.

5.1.1 Дефицит информации и неосведомленность

Удаленность или изолированность места работы и места жительства, неграмотность и (или) низкая степень организации могут привести к неосведомленности работников о праве на социальную

защиту в целом и о действующих законах, мерах и программах, а также о преимуществах и затратах, связанных с участием в программах социальной защиты, и о том, как получить к ним доступ.

Проблему недостаточной информированности и осведомленности можно решить с помощью мероприятий массовой постановки на учет, которые будут учитывать конкретные нужды и обстоятельства работников и работодателей (см. Раздел 5.2), причем важную роль играют и общие информационно-просветительские кампании (см. Раздел 3.2). Кроме того, упрощение административных процедур и порядка доступа (см. Разделы 5.3 и 5.4) также увеличивает доступность информации.

5.1.2 Географические препятствия: доступность органов социального обеспечения

Если у органов социального обеспечения нет отделений в районах, близких к предприятию, месту работы или месту жительства адресных категорий работников, это делает информирование и постановку на учет особенно сложным и затратным делом. Во многих странах органы социального обеспечения могут не иметь отделений в сельских и удаленных районах, а транспортное сообщение с пунктом расположения соседнего отделения может быть недоступным или дорогим. Посещение отделений органов социального обеспечения может повлечь за собой значительные транспортные расходы, а также затраты времени как для работодателей, так и для работников. Такие расходы особенно неприемлемы для микро- и малых предприятий и самозанятых, учитывая, что у большинства административные возможности ограничены, а время, затрачиваемое на административные процедуры, по сути эквивалентно упущенному заработку [ММП]. В частности, для самозанятых большое расстояние и неудобный режим работы отделений могут также означать косвенные расходы (упущенные возможности), если им придется прекратить свою работу на время, необходимое для посещения органа социального обеспечения в рабочее время, и тем самым потерять доход [СЗ].

Такие географические препятствия особенно затрудняют жизнь работников и работодателей в сельской местности. Удаленность, а подчас и неграмотность усложняют и удорожают фермерам и работникам сельского хозяйства процедуру постановки на учет и уплаты взносов. Поскольку фермерские хозяйства рассредоточены и часто расположены далеко от местных отделений органов социального обеспечения, а в пределах одной территории, как правило, немного заинтересованных лиц, посещение отделений может требовать организации специальной поездки, что увеличивает расходы и время, необходимые работникам для постановки на учет и уплаты взносов.

Для работников сельского хозяйства или строительной отрасли частая смена рабочих мест может создать дополнительные препятствия для постановки на учет в органах социального обеспечения. В связи с этим работодатели (работники) могут не иметь возможности для посещения органов социального обеспечения [СР].

Географические препятствия можно преодолеть несколькими способами. Одним из вариантов повышения доступности услуг является организация дополнительных точек доступа (см. Раздел 5.3.1) или заключение коллективного соглашения о постановке на учет (см. Раздел 5.5). Кроме того, доступ можно облегчить с помощью обслуживания по телефону или Интернету при условии, что работодатели и работники имеют доступ к Интернету и хорошо умеют пользоваться им (см. Раздел 5.3.2).

5.1.3 Препятствия, связанные со сложностью процедуры постановки на учет

Порядок постановки на учет может быть сложным и утомительным, особенно если у каждой программы свои процедуры. Заполнение сложных регистрационных форм может представлять огромную проблему для работников и работодателей неформальной экономики, особенно в случае их неумения читать или писать (неграмотности) или отсутствия документов на том языке, на котором говорит заявитель.

Другим препятствием может быть требование предоставить подтверждающие документы, особенно если их не существует или их получение затруднено и (или) связано с высокими затратами. Предоставление документов, необходимых для постановки на учет, может предполагать существенные затраты времени и средств.

Для преодоления этих препятствий нужно тщательно проанализировать возможности упростить сложный порядок постановки на учет и другие административные процедуры (см. Раздел 5.4). Обеспечение доступности услуг с помощью большего количества физических точек доступа или внедрения новаторских механизмов обслуживания, в полной мере использующих потенциал цифровых технологий (см. Раздел 5.3), также может способствовать преодолению препятствий.

5.1.4 Расходы, связанные с соблюдением норм

Финансовые препятствия включают в себя не только регулярные расходы по уплате взносов (см. Главу 6), но и расходы, связанные с выполнением административных требований, в том числе расходы на проезд в отделения органов социального обеспечения, а также косвенные расходы: например, упущенный доход (упущенные возможности) за время, потраченное на выполнение установленного порядка.

В отличие от более крупных предприятий, обычно имеющих специальный штат для решения вопросов социального обеспечения, касающихся большого числа работников, организационные возможности микро- и малых предприятий, как правило, ограничены [ММП].

Другие категории работников и работодателей неформальной экономики могут столкнуться с еще более серьезными финансовыми препятствиями. В частности, самостоятельные работники могут нести значительные потери в виде упущенной выгоды, поскольку для посещения органов социального обеспечения им нужно прекратить свою работу.

Для снижения издержек, связанных с соблюдением норм, нужно сначала повысить доступность органов социального обеспечения и упростить административные процедуры (см. Разделы 5.3 и 5.4).

5.1.5 Как преодолеть административные препятствия?

Упростить порядок постановки на учет и других административных процедур в программах социального обеспечения можно с помощью механизмов, описанных ниже (см. также Таблицу 5.1). Административный порядок уплаты взносов, если таковые имеются, рассматривается отдельно в Главе 6.

Таблица 5.1 Препятствия, связанные с процедурой постановки на учет и другими административными процедурами, и возможные меры по их преодолению					
Возможные меры	Препятствие	Дефицит информации и неосведомленность	Доступность отделений органов социального обеспечения	Сложность порядка постановки на учет	Расходы, связанные с соблюдением норм
Информационные кампании и мероприятия массовой постановки на учет (Раздел 5.2)		+	(+)		(+)
Упрощение порядка постановки на учет (Разделы 5.3 и 5.4)		+	(+)	+	+
Увеличение количества (физических) точек доступа, в том числе с помощью мобильных отделений и сотрудников, информационных терминалов (Раздел 5.3.1)		+	+		+
Более эффективное использование технологий, таких как электронная регистрация (Раздел 5.3.2)			+	(+)	+
Комплексные услуги (служба единого окна) (Раздел 5.3.3)		(+)	+	+	+
Коллективные соглашения о постановке на учет (Раздел 5.4.4)		+	+	+	+
Устранение обязанности доказывания		+		+	

Меры по упрощению порядка постановки на учет и других административных процедур и по повышению доступности пособий должны осуществляться с учетом конкретных обстоятельств и при необходимости вносить изменения в существующие механизмы. Для этого, возможно, потребуется объединить несколько из стратегий, изложенных ниже.

5.2 Пропаганда среди работников и работодателей: кампании массовой постановки на учет и другие информационно-просветительские мероприятия

Ведение пропаганды среди работников и работодателей неформальной экономики имеет важнейшее значение для обеспечения их действенного охвата. Мероприятия массовой постановки на учет, дополняя информационные и просветительские кампании общего характера (см. Раздел 3.2),

могут также стать эффективным средством повысить информированность о важности социального обеспечения, довести информацию об имеющихся программах, правах и обязанностях, а также упростить постановку на учет как работодателей, так работников (см. также Раздел 3.2). Такие кампании — важный способ преодолеть дефицит информации о социальной защите, особенно среди работников и работодателей неформальной экономики.

Кампании массовой постановки на учет не должны работать в одну сторону: государственные органы, в том числе социального обеспечения, должны активно прислушиваться к проблемам, высказываемым работниками и работодателями в ходе таких кампаний. Целесообразно организовать конкретные форумы социального диалога, где можно было бы озвучивать и решать такие проблемы. Это имеет определяющее значение для устранения недостатков, обеспечения эффективности управления и укрепления доверия.

5.2.1 Пропаганда, повышение информированности и распространение информации по различным каналам

Облегчение доступа работодателей и работников к информации о действующих программах и пособиях, их правах и обязанностях, а также о процедурах постановки на учет является предпосылкой распространения социального обеспечения на лиц, занятых в неформальной экономике. Это кажется очевидным, однако во многих случаях работодатели и работники неформальной экономики недостаточно осведомлены о своих правах и обязанностях.

Доступность информации о процедурах постановки на учет для работодателей и работников — ключевой компонент любых усилий по упрощению административных процедур. Распространение этой информации по различным каналам (см. Разделы 5.3.1 и 5.3.3) имеет важнейшее значение. По мере целесообразности формы и документация должны предоставляться на нескольких языках с тем, чтобы упростить положение людей, не владеющих преобладающим в стране языком.

Одним из ключевых элементов любой кампании массовой постановки на учет должно стать повышение осведомленности и распространение информации, которая в идеале должна учитывать конкретную ситуацию целевой группы (групп). Как указано в Разделе 3.2, необходимо информировать как работников, так и работодателей:

- о праве на социальную защиту и соответствующих обязанностях;
- о действующем законодательстве о социальном обеспечении;
- о существующих программах и пособиях социальной защиты;
- о преимуществах охвата и связанных с этим расходах;
- о процедурах постановки на учет;
- о возможных мерах воздействия.

Такая информация должна быть доступной, достоверной, исчерпывающей и понятной. Например, нужно найти подходящие каналы для более полного охвата адресных категорий работников, а также хорошо проинформировать персонал, сделав информацию (материалы) максимально интерактивными. Поскольку физические лица часто не имеют представления о законодательстве и действующих страховых пособиях и программах, необходимо найти подходящие каналы для активного охвата работников и работодателей неформальной экономики. Такие активные подходы могут включать в себя информационные кампании, направленные на удовлетворение потребностей целевых категорий, или пропагандистские мероприятия, непосредственно информирующие работников об имеющихся пособиях и критериях их получения, а также о правах и обязанностях (Daza 2005; MACO 2012; RNSF 2017).

При проведении информационно-разъяснительной работы могут использоваться различные каналы, такие как теле- и радиопередачи, газеты, листовки и (или) новости, распространяемые с помощью Интернета, в сочетании с непосредственным общением с органами социального обеспечения: например, посредством привлечения их мобильных сотрудников (см. Главу 3 и Раздел 5.3).

Кампании в средствах массовой информации могут быть целесообразными для подкрепления усилий по охвату незастрахованных работников и повышению их осведомленности. При правильном выборе каналов кампании, проводимые в средствах массовой информации, могут успешно охватывать целевые категории и должны проводиться с помощью сочетания различных

отлаженных каналов. Опыт отдельных стран (см. Вставку 5.1) показывает, что кампании в средствах массовой информации могут сыграть важную роль для поддержки мероприятий массовой постановки на учет.

Вставка 5.1 Иордания, Филиппины и Уругвай: привлечение СМИ для поддержки кампаний массовой постановки на учет

Различные СМИ могут играть важную роль в поддержке кампаний массовой постановки на учет. Так, в Иордании распространение социального обеспечения на работников микро- и малых предприятий в рамках стратегии всеобщего охвата сопровождалось проведением кампании в средствах массовой информации, которая была ориентирована как на работников, так и на работодателей и ставила своей целью повысить их осведомленность о важности социального обеспечения. Кампания была развернута правительством во взаимодействии с организациями работодателей и работников, а также с участием студентов [СЗ].

На Филиппинах вступление в силу Закона о домашних работниках в 2013 году также сопровождалось информационной кампанией, развернутой организациями гражданского общества и ориентированной не только на домашних работников и их работодателей, но и на население в целом, и, в частности, имевшей целью изменить отношение к домашним работникам. Информационно-просветительские мероприятия в СМИ проводятся регулярно. Помимо этого, правительство объявило 30 апреля Национальным днем домашних работников [ДР].

В Уругвае после принятия в 2006 году закона 18 065, регулирующего домашний труд, была развернута широкая информационная кампания, которая способствовала широкой популяризации этого закона [ДР].

Источник: по материалам МКП и ООН-Женщины 2013; Kwena and Turner 2013; MACO 2009c.

5.2.2 Активная пропаганда среди отдельных лиц, сообществ и работодателей

Кампании массовой постановки на учет должны быть направлены на ведение активной пропаганды среди незастрахованных работников и решение их проблем. При этом важнейшее значение имеет подробная информация о целевых категориях населения и об их охвате социальным обеспечением. Эффективным способом получить как можно больше информации является привлечение местных организаций, особенно в сельской местности.

Опыт Руанды (см. Вставку 5.2), Кабо-Верде (см. Вставку 5.3) и Бразилии (см. Вставку 5.13) свидетельствует о важности активного участия органов местного самоуправления [СР], [СЗ]. Такое участие имеет важное значение для понимания органами социальной защиты положения и нужд работников неформальной экономики и поиска эффективного способа взаимодействия с ними. В Азербайджане институт социального обеспечения образовал специальный отдел по работе с работодателями и работниками неформальной экономики (Enoff and McKinnon 2011). Важно отметить, что для успеха кампании массовой постановки на учет нужны мощные и эффективно управляемые органы социального обеспечения.

Вставка 5.2 Руанда: содействие постановке на учет в местных органах медицинского страхования

В Руанде для участия в местной системе медицинского страхования (СВНІ) страховку нужно ежегодно возобновлять. Для того чтобы люди проявляли активный интерес к программе, знали о механизмах ежегодной регистрации и преимуществах СВНІ, Министерство здравоохранения проводит регулярные информационно-просветительские кампании во всех 30 округах страны. Кампании нацелены на местные органы политической и исполнительной власти и работников системы здравоохранения, которых, в свою очередь, призывают распространять информацию для мобилизации участия населения в страховании. Около 45 000 работников здравоохранения местного уровня участвуют в привлечении участников для программы.

Источник: Makaka et al. 2012; Министерство здравоохранения Руанды, 2012.

Вставка 5.3 Кабо-Верде: активный подход к распространению социальной защиты на самозанятых

В Кабо-Верде стратегия распространения социального страхования на самозанятых в соответствии с оперативным планом по его распространению на самозанятых и домашних работников опирается на активный подход, состоящий в проведении информационных кампаний, нацеленных на самозанятых и сопровождаемых комплексом просветительских и пропагандистских мероприятий местного уровня в городской и сельской местности с целью повышения осведомленности в этих вопросах. Проводившиеся Национальным институтом социального обеспечения (INPS) мероприятия можно разделить на три этапа:

1. **Адресные категории, которые легче охватить: например, самозанятые в городской местности и лица, работающие в местах высокой концентрации населения** (такие как работники розничной торговли, продавцы рыбы). Стратегия включала анализ и проверку лиц, уже состоящих на учете, разработку плана установления контакта с незастрахованными лицами и подготовку регулярных отчетов о ходе процесса постановки на учет. Охват адресных категорий осуществляется путем проведения последовательных информационных кампаний с использованием различных каналов, таких как брошюры, телевизионные ролики и реклама в печатных СМИ. К этому была также привлечена одна из радиостанций. Кроме того, было инициировано сотрудничество с муниципальными палатами и ассоциациями различных трудовых коллективов (врачей, инженеров, архитекторов, художников и т. д.) с тем, чтобы с их помощью повысить популярность страхования и тем самым упростить контакты с самозанятыми.
2. **Развитие партнерских связей и международного сотрудничества.** На этом этапе основное внимание уделялось формированию альянсов и партнерских связей с различными агентствами, организациями и ассоциациями, такими как организации самозанятых, агентства развития, ассоциации местного уровня, профсоюзы, религиозные организации, и проведению совместных просветительских и информационных мероприятий, таких как семинары по вопросам социального обеспечения.
3. **Усиление присутствия INPS в сельских районах, где сосредоточено большинство самозанятых.** Стратегия предусматривала выявление лидеров в каждой общине и начало сотрудничества с ними для проведения образовательных и просветительских мероприятий, учитывающих специфику тех или иных категорий, таких как женщины. Кроме того, стратегия была также ориентирована на работу с детьми и подростками для демонстрации будущим поколениям пользы и значения социального обеспечения и использования их для оказания воздействия на их родителей.

Таким образом, INPS перешла от пассивной стратегии, которая опиралась на собственную инициативу работников, к активной, которая включает в себя различные компоненты, учитывающие обстоятельства жизни в сельской и городской местности. Занимаясь просвещением и повышением осведомленности населения, содействуя и упрощая процедуру постановки на учет, INPS активно привлекает к этой работе целевые категории, взаимодействует с организациями работников и местными сообществами.

Источник: Durán Valverde et al. 2013; Pena et al. 2012.

Местные органы власти могут также играть важную роль во взаимодействии с работниками неформальной экономики и способствовать проведению просветительских мероприятий. Например, муниципалитет Белу-Оризонти (Бразилия) выделил помещение для детского учреждения по уходу за детьми для сборщиков мусора (RNSF 2017, 66).

Независимо от характера кампании важно определить те каналы, с помощью которых можно довести необходимую информацию до сведения работников и работодателей неформальной экономики. Помимо вышеупомянутых (организации работников, профессиональные ассоциации, СМИ, местные органы власти, общественные деятели, мобильные сотрудники системы социального обеспечения) существуют и другие способы установить контакт с незастрахованными работниками и работодателями, что можно видеть на примере Кении: чтобы охватить участников различных ассоциаций *jua kali*¹⁶ и обратить их внимание на важность сбережений для обеспечения жизни в пожилом возрасте и рассказать о пенсионной программе МБАО, в рамках программы охраны здоровья населения, направленной на сохранение слуха, проводились бесплатные проверки слуха работников мелких производств в городах, в ходе которых им рассказывали о действующих пенсионных программах (Kwena and Turner 2013).

¹⁶ Термин *jua kali* (образованный от двух слов на суахили: *jua* – «солнце» и *kali* – «горячий») означает работников, зарабатывающих на жизнь производством товаров и (или) оказанием услуг на открытом воздухе под тропическим солнцем; *jua kali* имеет и другое определение: «квалифицированный мастер, управляющий своим малым предприятием» (Maundu 1997).

5.2.3 Привлечение организаций работодателей и работников

Организации работодателей и работников, в том числе профсоюзы, профессиональные организации и кооперативы, как правило, лучше всех знают ситуацию в своей местности и поддерживают прямую связь со своими членами. Поэтому кампании массовой постановки на учет часто оказываются более эффективными при участии таких организаций в процессе их подготовки и проведения.

Например, в Кабо-Верде важным элементом активной кампании было сотрудничество с организациями работников и работодателей (см. Вставку 5.3). В Тунисе организации работодателей и работников сыграли важную роль в повышении осведомленности населения о социальном обеспечении (см. Вставку 3.6). В Марокко работа по поэтапному распространению социальной защиты на самозанятых в рамках программы для субъектов малого предпринимательства проводится в тесном сотрудничестве с профессиональными ассоциациями.

Памятка 5.1 Пропаганда социального обеспечения среди работников и работодателей

- Какие каналы можно использовать для того, чтобы повысить осведомленность о социальной защите и распространить информацию о порядке постановки на учет?
- Какие механизмы можно использовать для того, чтобы из первых рук узнать о проблемах работников и работодателей? Подумайте о том, как использовать в этих целях механизмы социального диалога, дискуссии в фокус-группах или специальные (физические или виртуальные) почтовые ящики.
- Каким образом активно охватить работников, работодателей и местные сообщества с помощью кампании массовой постановки на учет? Какие новаторские механизмы можно использовать для этого?
- Как привлечь организации работодателей и работников к активному участию в кампании?

5.3 Как сделать доступнее пособия, льготы и услуги

Обеспечение доступа к пособиям, льготам и услугам — важнейший шаг к устранению препятствий, мешающих распространению социальной защиты. Поэтому следующие разделы посвящены различным мерам, призванным упростить этот доступ: таким как увеличение количества и оптимизация работы физических точек доступа (Раздел 5.3.1), более эффективное использование новых технологий, в том числе мобильных (Раздел 5.3.2), комплексное обслуживание и информационное обеспечение (Раздел 5.4.4).

Такого рода меры помогают не только упростить порядок постановки на учет, но и сделать пособия, льготы и услуги более доступными для людей, обеспечив при этом их надлежащий уровень и качество.

5.3.1 Как облегчить физический доступ

Доступ к процедуре постановки на учет и иным административным процедурам можно облегчить за счет увеличения количества физических точек доступа. Помочь в этом может использование новых информационных технологий.

Продление приемных часов или изменение их графика

Для многих работников и экономических единиц неформальной экономики особенно серьезной проблемой оказывается нехватка времени на решение вопросов административного порядка. В условиях неформальной экономики у многих работников и работодателей, особенно женщин, нет ни времени, ни средств на посещение официальных учреждений в рабочее время (Lund and Douglas 2017).

Чтобы больше работодателей и работников имели возможность рассчитывать на личную помощь работников служб социального обеспечения, приемные часы целесообразно варьировать, прежде всего с учетом их рабочего графика. Например, время приема можно продлить за счет более раннего начала или более позднего окончания работы, а также сделать приемными выходные дни.

Так, в Бразилии закон 2008 года, распространяющий медицинское обслуживание на домашних работников и их детей (принят в 2008 году), предусматривает доступность медицинских услуг в

вечернее время (с 17:00 до 21:00), когда у домашних работников есть реальная возможность ими воспользоваться (МКП и ООН-Женщины 2013).

Более гибкий порядок работы контактных центров

Многим работникам неформальной экономики, в частности, сложно добираться из дома к месту работы и нередко приходится надолго отлучаться из дома. Многим из них в силу специфики работы также приходится постоянно менять место работы.

Между тем для того, чтобы встать на учет в той или иной программе социального обеспечения, они нередко должны лично явиться в конкретное учреждение (зачастую по месту жительства). То же самое нередко касается получения пособий, льгот и услуг. В силу ограничений, обусловленных административным порядком (таких как требование пользоваться определенным медицинским учреждением), или дефицита персонала в органах социального обеспечения некоторые работники неформальной экономики могут фактически лишиться доступа к пособиям и льготам, даже если охват населения социальной защитой носит всеобщий характер (см. Вставку 5.4).

Вставка 5.4 Что препятствует доступу к медицинским услугам в Индии, ЮАР и Таиланде

Трудности с доступом к медицинским услугам у работников неформальной экономики могут возникать даже в странах, где ими охвачено все население. Как выяснилось в ходе исследования, проведенного WIEGO совместно с партнерами в Индии, ЮАР и Таиланде, при использовании государственным медицинским обслуживанием работники неформальной экономики сталкиваются с целым рядом специфических проблем, что нередко вынуждает их либо воздерживаться от таких услуг, либо обращаться в частные медицинские учреждения, что зачастую негативно влияет на их здоровье и доходы.

Одна из таких специфических проблем состоит в том, что посещение медицинского учреждения, ожидание приема у врача и лечебных процедур занимают у работников слишком много времени, отрывая их от трудовой деятельности, а для них время — это в буквальном смысле деньги. Другая проблема связана с требованиями, согласно которым люди должны пользоваться услугами лишь определенных медицинских учреждений, расположенных по месту жительства, а не тех, которые находятся ближе к их месту работы. Из-за подобных ограничений многие работники неформальной экономики, нередко работающие сверхурочно, фактически лишаются доступа к медицинскому обслуживанию.

Для устранения такого рода препятствий к получению медицинского обслуживания необходимо прежде всего четко понимать те проблемы, с которыми сталкиваются работники неформальной экономики, и представлять, какие изменения требуются для того, чтобы оказываемые услуги на деле служили людям. Хорошим подспорьем в выявлении проблем и поиске инновационных путей их решения могут служить платформы для диалога по вопросам политики. Кроме того, для распространения информации профилактического характера и информирования работников неформальной экономики о возможностях получения медицинского обслуживания можно использовать услуги мобильной связи.

Источник: по материалам WIEGO and Alferts et.al. 2018; см. также видеоролик на канале WIEGO в YouTube под названием «Доступ к медицинскому обслуживанию для неформальных работников».

Возможность выбирать место обслуживания (учреждения, службы) может значительно упростить доступ к льготам и услугам людям, работающим в неформальной экономике. В целях упрощения доступа к качественным услугам можно использовать цифровые технологии, обеспечивающие более эффективную идентификацию и более широкую доступность информации (единые базы данных). Так, на Филиппинах было принято решение открывать отделения Национальной корпорации медицинского страхования в людных местах (например, в торговых центрах и крупных магазинах), чтобы работникам неформальной экономики было проще встать на учет, получить идентификационный номер и карту, платить взносы и просматривать свою страховую историю (Results for Development 2015a).

Расширение сети местных отделений

Другой способ улучшить доступ к программам социальной защиты — увеличить количество местных отделений (точек доступа) в сельской местности и отдаленных районах, что сокращает затраты времени и средств на постановку на учет и прохождение других процедур, а также расширяет доступ к льготам и услугам. Правда, это влечет за собой значительные вложения средств в связи с увеличением численности и обучением персонала. Для более эффективной децентрализации услуг можно рассмотреть вариант использования систем комплексного обслуживания (см. Раздел 5.4.4).

Расширение сети точек доступа, помимо этого, способствует распространению информации о действующих программах социального обеспечения — о том, как они организованы, каковы преимущества и затраты, связанные с участием в них; все это можно разъяснить непосредственно работникам, а сотрудники отделений помогут им встать на учет. Это особенно актуально там, где существует проблема неграмотности.

Расширение сети точек доступа для населения — важная часть работы, направленной на то, чтобы сделать услуги более доступными и расширить охват населения социальным обеспечением, что можно видеть на примере Кабо-Верде (см. Вставку 5.5).

Вставка 5.5 Кабо-Верде: открытие центров услуг

В Кабо-Верде в рамках активного подхода, принятого в соответствии с оперативным планом по распространению социального обеспечения на самозанятых и домашних работников, была открыта сеть центров услуг, призванных обеспечить наличие информации и упростить порядок постановки на учет, выплаты и отмены пособий. Все центры объединены в одну компьютерную систему (Sistema Integrado de Providencia Social), благодаря которой порядка 80 процентов административных процедур выполняется на месте. Центры расположены в местах высокой концентрации самозанятых работников. Первый такой центр открылся в 2010 году в столице страны на крупнейшем городском рынке. К 2011 году в разных городах страны было открыто порядка девяти центров услуг.

Источник: Durán Valverde et al. 2013.

Децентрализацию управления социальным обеспечением и оказанием услуг иногда целесообразно сочетать с эффективным внедрением информационных и коммуникационных технологий (ИКТ), включая создание необходимой инфраструктуры и подготовку местного персонала (MACO 2012). Помимо прочего, такой подход требует достаточного объема инвестиций в людские ресурсы: для его реализации необходимо достаточное число подготовленных кадров. Такие инвестиции могут способствовать существенному росту экономичности и эффективности работы, расширению охвата социальным обеспечением работников неформальной экономики, что видно на примере Руанды (см. Вставку 5.6).

Вставка 5.6 Руанда: курс на децентрализацию

До 2007 года большинство услуг социального обеспечения можно было получить только в главном управлении в Кигали. Существовали и местные отделения, но они лишь служили своего рода «почтовыми ящиками»: никаких решений на местах не принималось, работали в этих отделениях, как правило, люди неквалифицированные, а делопроизводство велось слабо. Отражением этого была низкая степень охвата, слабая правовая дисциплина, низкое качество обслуживания. В 2006–2007 годах Фонд социального обеспечения Руанды осуществил глубокую децентрализацию своей работы. Во всех 30 районах страны были открыты отделения фонда, укомплектованные квалифицированным персоналом и оснащенные системами ИКТ. Обработка заявлений стала занимать в среднем две недели вместо двух месяцев, как прежде. Результат не заставил себя ждать: собираемость взносов с 2006 по 2007 год выросла более чем на 50 процентов, а охват работников неформальной экономики существенно расширился.

Источник: MACO 2012.

При рассмотрении такого подхода следует учитывать, что открытие дополнительных отделений на местах влечет за собой значительные затраты органов социального обеспечения, связанные как с созданием необходимой инфраструктуры, так и с набором и подготовкой дополнительного персонала. Все должно быть тщательно просчитано, а место расположения постоянных отделений следует выбирать так, чтобы они могли обслуживать как можно больше людей. Как показывает опыт, открытие новых отделений приводит к наилучшим результатам, если они расположены ближе к потенциальным участникам программ (ISSA 2012).

Принимая решение о количестве и расположении дополнительных отделений, необходимо найти компромисс между целью максимально приблизить их к людям и стремлением избежать чрезмерных затрат в силу незначительного потока посетителей. Затраты на организацию отделений в удаленных районах могут быть очень высоки, но забывать о живущих там людях ни в коем случае нельзя. Если открывать постоянное отделение нецелесообразно, необходимо искать альтернативные решения: например, создавать мобильные отделения (см. ниже) или службы единого окна (см. Раздел 5.4.4).

Мобильные отделения органов социального обеспечения

Мобильные отделения могут быть экономичным и действенным способом охватить социальным обеспечением жителей удаленных районов, в том числе сельское население [PCX]. Они могут

работать в одной деревне один или несколько дней (недель), а затем переезжать в другую, что позволит обслужить больше людей (MACO 2012).

Подобные отделения действуют, например, в Бразилии и ЮАР (см. Вставку 5.7). В Иордании для содействия распространению социального обеспечения на работников малых предприятий была развернута информационно-просветительская кампания, в которой участвовали также мобильные отделения (MACO 2009b).

Вставка 5.7 Мобильные отделения органов социального обеспечения в Бразилии и ЮАР

В Бразилии охват потенциальных пользователей системы пенсионного обеспечения сельского населения (Prêvidencia Rural), проживающих в наиболее удаленных районах, обеспечивают так называемые мобильные офисы (agencias móveis), оборудованные в автобусах или на судах. В основном они используются на севере страны (в штатах Амазонас, Пара, Рондония), оказывая те же услуги, что и постоянные отделения.



В ЮАР передвижные пункты единой программы информирования населения и постановки на учет (ICROP) помогают упростить порядок оформления и выплаты пособий социального обеспечения (дотаций).



Мобильные пункты регулярно открываются в отдаленных деревнях, чтобы обеспечить сельскому населению доступ к льготам и услугам.

Источник: MOT 2017e; MPS Brazil 2014; SASSA и ЮНИСЕФ 2013.

В зависимости от оснащенности и графика работы мобильные отделения могут использоваться как исключительно в целях информирования и постановки на учет, так и для выполнения более регулярных функций, таких как сбор взносов, выплата (некоторых) пособий и оказание услуг. Организация мобильных офисов может требовать более сложного технического оснащения и особой подготовки персонала, что означает значительные вложения средств. Однако более широкий охват населения, скорее всего, окупит эти затраты.

Мобильные сотрудники по работе с населением

Органы социальной защиты могут также направлять в удаленные районы или местности, в целом слабо охваченные социальным обеспечением, мобильных сотрудников по работе с населением [PCX]. Их задача — разъяснять преимущества и стоимость участия в программах социальной защиты, условия получения пособий, административные процедуры, а также по возможности непосредственно помогать людям встать на учет, в идеале — с использованием мобильных технических средств (планшетов, ноутбуков, смартфонов). Время выездов стоит планировать с таким расчетом, чтобы застать на месте как можно больше работников: например, приурочить поездку к собранию трудового коллектива или выдаче заработной платы. Работу мобильных сотрудников можно также организовать в сотрудничестве с организациями работодателей и работников, что, помимо прочего, будет способствовать укреплению взаимодействия и доверия.

Так, в Бразилии мобильные сотрудники по работе с населением участвуют в так называемых *campanhas de busca* («поисковых кампаниях»). Цель этих мероприятий, проводимых в рамках плана «Бразилия без нищеты» (Brasil Sem Miséria), — охватить социальной защитой людей, живущих в условиях крайней нищеты и еще не состоящих на учете в программе семейных субсидий Bolsa Família (Governo Brasileiro 2014).

Организация штата мобильных сотрудников по работе с населением требует соответствующих людских и финансовых ресурсов, однако это может быть дешевле, чем создавать постоянные отделения на местах, и в то же время обеспечит более широкий охват населения (MACO 2012). Но хотя такие сотрудники могут оказывать потенциальным получателям информационные услуги

и помогать им встать на учет, они, как правило, не в состоянии оказывать полный спектр услуг, доступных в отделениях.

Терминалы самообслуживания

Терминалы самообслуживания могут использоваться для оказания информационных услуг, а также (в зависимости от функционального назначения) для постановки на учет и прохождения других административных процедур. При соответствующей оснащенности и обеспечении надлежащей защиты они также могут служить источником персональных данных, например, связанных с уплатой взносов. Вместе с тем такие терминалы оказывают ограниченный набор услуг и могут быть недоступны некоторым категориям населения, прежде всего неграмотным. С другой стороны, их использование позволяет экономить на персонале. Как бы то ни было, важно, чтобы выводимая на экраны информация была интуитивно понятной, а указания — ясными. При этом терминалы самообслуживания должны быть надежными в эксплуатации и проходить регулярные проверки.

На **Филиппинах** терминалы самообслуживания используются в отделениях органов социального обеспечения для упрощения административных процедур (см. Вставку 5.8).

Вставка 5.8 Филиппины: установка информационных терминалов самообслуживания

На Филиппинах в системе социального обеспечения (ССО) появились три новшества, призванные повысить эффективность, экономичность и качество информации. Во-первых, зарегистрированные участники стали получать смарт-карты; во-вторых, появились информационные терминалы самообслуживания; в-третьих, для участников программы была создана Интернет-платформа с бесплатным доступом.

Установка терминалов в разных районах страны велась с 1999 года. Это аппараты с сенсорными экранами и удобным интерфейсом. Используя карты ССО, зарегистрированные лица могут получать с помощью терминалов информацию об уплате взносов, балансе лицевого счета, действующих льготах, а также осуществлять другие операции. Помимо оказания таких услуг терминалы могут использоваться как рекламные носители, поскольку на них можно размещать логотипы и электронные сообщения. С помощью терминалов можно также искать информацию по различным темам, связанным с предоставляемыми услугами, поскольку они обеспечивают малозатратный сбор информации о зарегистрированных лицах.

Источник: по материалам MACO 2009d.

Расширение сети точек доступа с помощью соглашений с другими учреждениями, организациями и предприятиями частного сектора

Еще один способ увеличить количество точек доступа без существенного увеличения затрат — заключить соответствующие соглашения с другими учреждениями, организациями или предприятиями, которые уже действуют в данном районе и могут взять на себя часть функций, выполняемых сотрудниками органов социального обеспечения. Это могут быть, например, почтовые отделения, коммерческие банки, общественные организации, кооперативы, небольшие магазины и ларьки. Благодаря такому партнерству можно существенно расширить охват населения с помощью более плотной сети контактных центров, прежде всего в удаленных районах, и более гибкого графика приемных часов.

Как показывает опыт, подобные партнерства особенно эффективны в решении простых задач, таких как предоставление базовой информации, разъяснительная работа, уплата взносов — при условии соответствующей подготовки персонала (MACO 2012). Вместе с тем возможности таких внешних точек доступа для предоставления информации и принятия решений ограничены, поскольку их сотрудники зачастую не обладают необходимыми для этого специальными знаниями. Прежде чем доверить внешним партнерам большой объем функций, необходимо организовать соответствующую подготовку их персонала. В **Индии** почтовые отделения, банки и другие учреждения уполномочены проводить операции от имени Национальной пенсионной системы. На **Филиппинах** кооперативы проводят работу среди своих членов, способствуя их постановке на учет в системе социального обеспечения и помогая платить взносы, что позволило снизить издержки и расширить охват населения (MACO 2012). В Индонезии представители местных общин участвуют в реализации некоторых программ социальной защиты от имени управления социального страхования (см. Вставку 5.9).

Вставка 5.9 Индонезия: участие представителей местных общин в качестве посредников

В 2017 году Управление социального страхования Индонезии (BPJS) разработало программу Kader JKN, задачей которой было по-новому подойти к обеспечению неформально занятых работников и других лиц доступом к медицинскому страхованию, действуя через специально отобранных представителей ближайших местных общин. Такие представители могут выполнять четыре функции: это информационно-разъяснительная работа; прием новых участников программы; сбор и перечисление взносов; рассмотрение жалоб. Чтобы стать представителем Kader JKN, кандидат должен соответствовать ряду критериев: а) быть зарегистрированным в электронной банковской системе для оказания расчетно-кассовых услуг, чтобы иметь возможность помогать неформально занятым и другим лицам, для которых доступ к традиционным платежным системам затруднен, проводить электронные платежи; б) проживать поблизости от местонахождения адресной категории работников; в) иметь аттестат о полном среднем образовании; г) обладать опытом работы в общественной организации, что необязательно, но приветствуется. Тщательный отбор таких представителей обычно проводится в пять этапов, включая отбор внутри самой общины, представление в BPJS документов на участие и собеседование. Прошедшие отбор проходят обязательную подготовку для получения минимально необходимой квалификации и навыков.

Несмотря на признаваемые BPJS потенциальные риски, связанные с реализацией программы, обеспечением полноценной отчетности и контроля, собираемость взносов повысилась с 2017 по 2018 год примерно на 14 процентов, что является заслугой 2000 активистов, оказавших услуги двум миллионам участников.

Источник: подготовлено на основе ISSA 2018a.

Как принять правильное решение: плюсы и минусы расширения сети физических точек доступа

Как следует из вышесказанного, прежде чем расширять сеть физических точек доступа, нужно тщательно взвесить достоинства и недостатки различных вариантов, отраженных в Таблице 5.2.

Таблица 5.2 Варианты расширения сети физических точек доступа: достоинства и недостатки

Варианты	Достоинства	Недостатки
Постоянные отделения	+ Возможность комплексного обслуживания. + Наличие персонала для дачи разъяснений, касающихся организации программы, преимуществ участия в ней и связанных с этим затрат.	– Экономичность достигается только при условии доступности большому числу людей (т. е. в городских и пригородных районах). – Требуют больших инвестиций и текущих расходов (на структуру ИКТ, подготовку кадров, инфраструктуру).
Мобильные отделения	+ Могут обеспечить эффективный охват жителей сельских районов, в том числе непосредственно тех, кто прежде не был застрахован. + Наличие персонала для дачи разъяснений, касающихся организации программы, преимуществ участия в ней и связанных с этим затрат. + Возможность при определенных условиях (в зависимости от оснащенности и графика работы) организовать комплексное обслуживание населения.	– Требуют значительных вложений средств. – При недостаточной оснащенности мобильные отделения можно использовать только для работы, связанной с предоставлением информации и постановкой на учет.
Мобильные сотрудники по работе с населением	+ Могут обеспечить эффективный охват жителей сельских районов, в том числе непосредственно тех, кто прежде не был застрахован. + Наличие персонала для дачи разъяснений, касающихся организации программы, преимуществ участия в ней и связанных с этим затрат. + Не требуют значительных вложений средств.	– Ограниченный спектр услуг (как правило, только предоставление информации работа, иногда также постановка на учет).
Информационные терминалы самообслуживания	+ Низкие затраты на эксплуатацию. + Предоставляют информацию, а по услуги постановки на учет.	– непригодны для выполнения сложных процедур. – непригодны для использования неграмотными людьми.
Соглашения с другими организациями (предприятиями)	+ Территориальная близость. + Низкие дополнительные затраты, более удобные приемные часы. + Упрощенный доступ, снижение альтернативных издержек для работодателей и работников.	– В условиях отсутствия надлежащей подготовки персонала пригодны лишь для простых процедур. – Решения, связанные с постановкой на учет и рассмотрением заявлений о выплате пособий, должен принимать орган социального обеспечения.

Во многих ситуациях оптимальным решением будет сочетание расширения сети физических точек доступа с предоставлением электронных услуг (см. Раздел 5.3.2).

Памятка 5.2 Расширение сети физических точек доступа

- Располагают ли органы социального обеспечения достаточным количеством физических точек доступа, в том числе в сельских и удаленных районах?
- Насколько удовлетворительным можно считать количество таких точек и качество их работы? Каковы отзывы пользователей?
- Можно ли улучшить обслуживание, чтобы распространить его на работников неформальной экономики? Можно ли с помощью более широкой сети отделений, мобильных офисов, мобильных сотрудников по работе с населением, терминалов самообслуживания упростить работникам неформальной экономики и их работодателям доступ к социальному обеспечению при разумном уровне затрат?
- Можно ли организовать обслуживание с помощью мобильных, электронных и других удаленных точек доступа (см. Раздел 5.3.3) или системы единого окна (см. Раздел 5.4.4)?

5.3.2 Как упростить доступ с помощью цифровых услуг (по телефону и через Интернет)

В дополнение к расширению физической доступности органов социального обеспечения следует дать пользователям возможность встать на учет с помощью Интернета и (или) по телефону. Это особенно актуально для тех категорий пользователей, у которых есть доступ в Интернет и которые достаточно хорошо знают, какие программы существуют и как они работают.

Услуги по предоставлению информации и постановке на учет следует по возможности оказывать с использованием электронных технических средств, поскольку это экономит время и средства, а также сокращает возможность ошибок со стороны как заявителя, так и органов социального обеспечения (MACO 2016c). В то же время важно обеспечить конфиденциальность и принять необходимые меры защиты персональных данных при их обработке, хранении и получении доступа к ним (Sepulveda Carmona 2018).

Телефонные «горячие линии»

Для предоставления информации и упрощения доступа к процедуре постановки на учет и иным административным процедурам можно использовать телефонные «горячие линии». Бесплатные услуги такого рода могут существенно сэкономить заявителю затраты времени и средств при постановке на учет. Если операторами выступают квалифицированные сотрудники органов социального обеспечения, предоставляемая ими информация может быть полной, а подход — индивидуальным, но затраты на обеспечение работы таких линий будут выше. В то же время использование автоответчиков может снизить затраты, но ценой сокращения спектра и степени персонализации предоставляемой информации и услуг. Телефонные линии помощи особенно полезны там, где отсутствует стабильный доступ к Интернету: например, в сельских районах [PCX], [CP], [ММП].

Мобильные приложения и сервисы

В условиях растущего распространения мобильной связи во многих регионах мира органам социального обеспечения стоит задуматься о том, чтобы использовать новые возможности для упрощения порядка постановки на учет и других административных процедур. Мобильные сервисы такого рода особенно актуальны для сельского населения, а также тех, чья работа связана с постоянными перемещениями (работников транспорта, уличных торговцев), при условии, что разработчики приложений учитывают специфику этих категорий населения.

Органам государственной власти и социального обеспечения нужно адаптировать свои сайты для мобильных телефонов. Нелишними будут и специальные приложения, с помощью которых работодатели и застрахованные работники смогут получать доступ к своим персональным данным и учетным записям об уплате взносов и выплате пособий — при условии, что приложение обеспечивает конфиденциальность и защиту персональных данных. С помощью мобильных приложений можно даже платить взносы и получать пособия (подробнее см. Раздел 6.4).

В Венгрии можно поставить нового домашнего работника на учет в органах социального обеспечения с помощью SMS-сообщения (MOT 2015f, 23). В Мексике Институт социального обеспечения (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS) предоставляет застрахованным лицам

бесплатный доступ к соответствующей информации и административным процедурам с помощью популярного приложения для смартфонов и планшетов (см. Вставку 5.11). В Индонезии мобильное приложение, действующее по принципу единого окна, дает застрахованным возможность получать необходимую информацию и пользоваться различными услугами (см. Вставку 5.11).

Вставка 5.10 Мексика: повышение доступности социального обеспечения с помощью мобильного приложения

В Мексике органы социального обеспечения для повышения доступности услуг в 2015 году ввели в действие мобильное приложение (IMSS DIGITAL). В его основу положена новаторская модель обслуживания, обеспечивающая доступ к целому ряду услуг: например, получение номера социального обеспечения, получение информации о местоположении клиник в зависимости от адреса пользователя, запись на первичный врачебный прием; получение ответа на запросы о существующих правах. Приложение экономит пользователям время и деньги, при этом повышая эффективность помощи. За период с 2015 по 2017 год оно было скачано более 1,3 миллиона раз; с его помощью ежемесячно обрабатывается свыше 4,4 миллиона запросов.



Источник: MACO 2017d.

Вставка 5.11 Индонезия: реорганизация социального обеспечения с помощью мобильного приложения

Применяемое в Индонезии мобильное приложение JKN, разработанное в 2016 году в рамках Национальной программы медицинского страхования, представляет собой службу единого окна на базе ИКТ. Пользователи получают информацию в режиме реального времени без необходимости посещать орган социального обеспечения. Приложение разработано с учетом потребностей участников программы медицинского страхования и позволяет им регистрироваться в системе, обновлять личные данные, пользоваться электронной карточкой участника и подавать жалобы. Благодаря внедрению приложения JKN участники повысили свою оценку программы, а число людей, обращающихся в местные отделения, снизилось в среднем на 68,5 процента, что способствовало повышению эффективности их работы.

Источник: MACO 2018b.

Интернет-платформы и другие электронные услуги

Использование Интернет-платформ и других электронных услуг — это интерактивная методика, с помощью которой в зависимости от конкретных настроек и функций можно оказывать услуги без посещения органа социального обеспечения. В зависимости от организации и кадровой обеспеченности таких услуг они могут быть оказаны в том числе ранним утром, поздним вечером и в выходные дни. Предоставляемые услуги включают:

- предоставление информации общего характера о действующих программах, льготах и пособиях, в том числе об условиях их получения, размерах пособий, порядке уплаты взносов (если они есть) и административных процедурах;
- расчет размера взноса в зависимости от индивидуальных характеристик;
- постановка на учет;
- уплата взносов;
- расчет начисленных прав (например, размера пенсии).

Помимо упрощения работникам и работодателям доступа к услугам применение ИКТ также помогает органам социального обеспечения уменьшить количество ошибок и сократить затраты, поскольку полученные данные хранятся непосредственно в виртуальной базе. Иными словами, это весьма мощный инструмент, применение которого, как правило, повышает эффективность, экономичность и качество информации при наличии инфраструктуры ИКТ и альтернативных возможностей доступа для тех, у кого нет Интернета (MACO 2012). Так, в Бразилии владельцы микропредприятий могут бесплатно встать на учет в системе MEI с помощью специального Интернет-портала (см. Вставку 4.13).

Никаких документов от них не требуется, а первичную консультацию предприниматели могут бесплатно получить у одной из бухгалтерских фирм. В Мексике реализуется экспериментальный проект, предусматривающий разработку электронной системы постановки домашних работников на учет в целях их формализации [ДР] (см. Вставку 5.12).

Вставка 5.12 Мексика и Уругвай: постановка домашних работников на учет с помощью электронных и мобильных технических средств

В Мексике в экспериментальном порядке была разработана электронная система регистрации, призванная содействовать формализации домашних работников. С ее помощью работодатели могут быстро и без проблем ставить домашних работников на учет и платить за них взносы в фонд социального страхования. При этом упростилась уплата взносов за счет перехода с ежегодного графика на ежемесячный. Об успехе этого начинания говорит изменение числа оформленных домашних работников, которое за два месяца выросло в четыре раза.

В Уругвае Институт социального обеспечения ввел в действие бесплатное мобильное приложение для работодателей. Его цель — упростить порядок постановки домашних работников на учет и укрепить соблюдение их прав. Единственное условие, которое должны выполнить домашние работники, чтобы воспользоваться своими правами и льготами, — встать на учет в этом органе, выполняющем данную функцию на централизованной основе во взаимодействии с другими органами. В мобильном приложении работодатели могут ставить домашних работников на учет или снимать с учета, вносить изменения в их данные, платить взносы в пенсионную систему; с его помощью можно также получать информацию о выставленных счетах, сроках их оплаты и последних платежах. Чтобы упростить работодателям уплату взносов, им предлагается делать это несколькими способами: с помощью Интернета, банковского перевода или местных сборщиков взносов. В сочетании с активной информационно-разъяснительной работой эти меры помогли снизить уровень уклонения от уплаты взносов с 60 процентов в 2006 году до 24 процентов в 2017 году.

Источник: по материалам, предоставленным внешним бюро МОТ в Мексике; МОТ 2019е.

Памятка 5.3 Мобильные, виртуальные и другие удаленные точки доступа

- Используют ли уже органы социального обеспечения мобильные и Интернет-сервисы для упрощения работникам и работодателям доступа к своим услугам?
- Можно ли назвать удовлетворительным количество и качество таких сервисов? Каковы отзывы пользователей?
- Можно ли улучшить работу сервисов в целях содействия распространению социального обеспечения на работников неформальной экономики?

5.4 Как упростить процедуры и повысить качество обслуживания

Устранить некоторые препятствия для работников и работодателей неформальной экономики можно за счет упрощения процедур постановки на учет, а именно — установив для них простые и бесплатные или доступные по цене механизмы постановки на учет и уплаты взносов. Это особенно актуально для самостоятельных работников и других категорий работающих, которые не могут рассчитывать на организационные возможности работодателя.

5.4.1 Сокращение объема подтверждающей документации и упрощение других процедур

Упростить порядок постановки на учет в органах социального обеспечения можно за счет сокращения требований к количеству подтверждающих документов. В силу того, что у многих работников и работодателей неформальной экономики зачастую не хватает документов для постановки на учет, нужно по возможности снизить требования к объему подтверждающей документации или допустить проверку данных иным образом. Так, в действующей в Бразилии системе пенсионного обеспечения сельского населения (см. Вставку 5.13) этот порядок был изменен, чтобы сделать его более доступными для работников.

Вставка 5.13 Бразилия: сокращение объема подтверждающей документации при постановке на учет в программе семейных субсидий и системе пенсионного обеспечения для сельского населения

До 2010 года сельхозпроизводители, имевшие не более одного наемного работника и участок не больше определенного размера, должны были для получения «особого режима страхования» в системе пенсионного обеспечения сельского населения представить документ, подтверждающий, что в последние 15 лет они занимались семейной трудовой деятельностью, связанной с сельским хозяйством. Это могли быть товарные чеки, договоры о покупке или аренде земельного участка, профессиональная лицензия, выданная сельскохозяйственным профсоюзом Instituto Nacional de Colonizacao e Reforma Agraria (Casa Civil и Presidência de Republica 2008). Однако с появлением в 2010 году Национальной базы данных по социальному обеспечению сельских районов (Cadastro Nacional de Informaçoes Sociais Rurais — CNIS-Rural) надобность в документации такого рода отпала. Для оформления требуется лишь заполнить анкету, сделав это либо через Интернет, либо в ходе собеседования с сотрудниками органов социального обеспечения. Для охвата жителей удаленных районов используются мобильные отделения органов социального обеспечения (см. выше). После постановки на учет человек получает личный номер и доступ к своим сохраненным данным. Когда застрахованное лицо достигает пенсионного возраста, для получения пенсии ему достаточно личного номера и документа, удостоверяющего личность.

Регистрация в действующей в Бразилии программе денежных трансфертов, обусловленных проверкой нуждаемости Bolsa Familia, осуществляется на муниципальном уровне. Местный персонал проводит с семьей, подавшей заявление, собеседование, в ходе которого заявители сообщают оценочный размер своего дохода. Собеседование проводится с помощью стандартного вопросника (cadastro unico questionario), составленного на основе многомерного индекса, применяемого для определения уровня бедности и оценки условий жизни (indice de desenvolvimento familiar). Помимо информации, касающейся структуры и дохода домохозяйства, определяются и другие показатели степени социальной незащищенности, такие как доступность образования, возможность развития детей, жилищные условия. Если собеседования проходят не по месту жительства заявителей, то после их проведения представители муниципальных органов должны в произвольном порядке выбрать и посетить не менее 10 процентов заявителей, чтобы удостовериться в правильности полученной информации.

Источник: по материалам Lindert et al. 2007; MPS Brazil 2010; Receita Federal do Brasil 2015.

В **Камеруне** при пересмотре административных процедур Национального фонда социального страхования был существенно упрощен порядок рассмотрения заявлений (см. Вставку 5.14).

Вставка 5.14 Камерун: рационализация порядка рассмотрения заявлений, поступающих в Национальный фонд социального страхования

В Камеруне участникам Национального фонда социального страхования (Caisse nationale de prevoiance sociale — CNPS) приходилось подолгу ждать рассмотрения своих заявлений, поскольку документы проходили через несколько отделов (приемная, отдел выплат, бухгалтерия). Чтобы исправить этот недостаток, был разработан и установлен единый порядок рассмотрения и проверки документов — так называемый единый офис (Bureau Total). Теперь все заявки на получение пособий рассматриваются централизованно, а все задействованные в этой работе отделы расположены в одном месте. Согласно полученной информации, новый порядок позволил сократить сроки рассмотрения заявлений о начислении пенсий по возрасту, инвалидности и потере кормильца с 30 дней до 48 часов, а срок рассмотрения заявлений о выплате семейных пособий — с недели до менее часа.

Источник: MACO 2014c.

Вставка 5.15 Кот-д'Ивуар, Таиланд и Фиджи: прием документов на социальное обеспечение в электронном виде

В Кот-д'Ивуаре Национальный фонд социального страхования (IPS-CNPS) ввел упрощенный порядок приема от работодателей сведений о работниках, внедрив для этого специальную электронную программу. Она появилась в 2013 году, а к 2016 году через нее проходило уже порядка 65 процентов документов.

В 2017 году Управление социального обеспечения (УСО) Таиланда предприняло масштабную реформу цифровых сервисов, чтобы создать для работодателей стимулы платить взносы через Интернет с помощью компьютеров и мобильных телефонов и обеспечить застрахованным лицам доступ к необходимой информации (например, к данным об аккредитованных больницах, учетным записям о взносах и выплатах, сведениям о пенсионных накоплениях) в мобильном приложении УСО. К концу 2017 года обе задачи были выполнены: количество предприятий, перечисляющих взносы электронным способом, выросло почти на 50 процентов, а приложение было скачано 20 процентами страхователей.

В Национальном страховом фонде Фиджи с 2016 года действует интернет-портал, на котором работодатели могут размещать свои документы на социальное обеспечение. В результате существенно выросла собираемость взносов: к 2017 году она достигла 98 процентов. Помимо этого повысилась производительность труда персонала и достоверность данных, существенно снизилось количество ошибок в сведениях об уплате взносов.

Источник: MACO 2017e; 2018c; 2018d.

С появлением более совершенных систем ИКТ появилась возможность для большей интеграции информации различных органов государственной власти, в частности, путем использования единой базы данных или установления связи между несколькими базами, что способствует сокращению требований к работникам и работодателям представлять подтверждающие документы по принципу «один раз сдал — и все»). Например, если у другого государственного учреждения уже имеются данные о дате рождения и семейном положении того или иного лица, их проверка может быть упрощена благодаря прямому обмену информацией между органами социального обеспечения и другими органами власти. Благодаря подобным централизованным базам данных или обмену данными между органами государственной власти можно добиться большей эффективности административных процедур при условии, что осуществляются они в рамках нормативно-правовой базы, обеспечивающей надежную защиту персональных данных и их конфиденциальность (Sepulveda Carmona 2018).

Памятка 5.4 Сокращение объема подтверждающей документации и упрощение процедур

- Оправдан ли тот объем информации и подтверждающей документации, который требуется при постановке на учет в органы социального обеспечения?
- Есть ли возможность получить доступ к каким-либо документам за счет прямого обмена информацией между органами государственной власти: например, из связанных между собой баз данных?
- Каким образом можно упростить порядок постановки на учет и другие процедуры для расширения доступа работников неформальной экономики к социальному обеспечению?

5.4.2 Содействие мобильности рабочей силы на рынке труда, обеспечение портативности прав на социальное обеспечение и возможности их передачи

Многие работники неформальной экономики то и дело меняют род занятий, отрасли, категории занятости. Кроме того, многие сочетают работу по найму с samozанятостью. В странах, где в разных отраслях экономики или для разных категорий работников действуют разные системы социального обеспечения, высокая мобильность рабочей силы зачастую влечет за собой высокий риск остаться без социальной защиты. Например, это может произойти, если работники не удовлетворяют минимальным требованиям, касающимся страхового стажа, сроков действия трудового договора или размера заработка (MOT 2016e).

Как решить эту проблему? Кардинальным решением было бы объединить действующие системы в одну, которая охватывала бы все отрасли и все категории работников. Есть, однако, и другие решения.

Во-первых, системы социального обеспечения могут охватывать не только наемных работников, но и самозанятых, и даже допускать сочетание работы по найму с самозанятостью. Например, в Коста-Рике общая программа социального страхования охватывает как наемных работников, так и самозанятых, что способствует мобильности рабочей силы, обеспечивая работникам доступ к льготам и пособиям и право на их получение (см. Вставку 5.16). При этом учитывается то, что самозанятые часто меняют род деятельности.

Вставка 5.16 Коста-Рика: социальное страхование самозанятых работников

В Коста-Рике действует государственная система социального обеспечения, которая строится на принципах солидарности, равноправия при уплате взносов и общей ответственности государства. Вследствие этого социальное страхование является обязательным для всех работников — включая самозанятых, составляющих почти треть активной рабочей силы, — а также для всех, кто сочетает наемный труд с самозанятостью.

По закону к самозанятым относятся «все лица, которые самостоятельно занимаются любым видом деятельности, приносящей доход». Те, у кого заработок выше минимального размера оплаты труда, платят взносы в систему социального страхования, финансируя выплату пособий по нетрудоспособности и инвалидности, беременности и родам, по возрасту и по случаю потери кормильца. Для граждан, не имеющих возможности платить взносы, действуют государственные субсидии.

В настоящее время шестеро из десяти самозанятых платят взносы в систему медицинского страхования, четверо из десяти — в систему пенсионного обеспечения.

Источник: по материалам Durán Valverde and Pacheco 2012; MOT 2014a; Schwarzer et al. 2016.

Во-вторых, обеспечить портативность прав на социальное обеспечение при переходе из одной программы в другую можно с помощью различных механизмов. Это позволяет работникам сохранить страховку при смене отрасли (если программа охватывает определенную отрасль), адреса (если программа действует на уровне штата, провинции или района) или статуса занятости (если программа охватывает определенные категории работников). Одним из таких механизмов может быть единая система номеров социального обеспечения, упрощающая идентификацию работников и контроль их страхового стажа и начисленных прав: например, с помощью единых смарт-карт, как на Филиппинах (см. Вставку 5.17).

В-третьих, необходимо установить механизмы, способствующие социальному страхованию и обеспечивающие доступ к нему работникам-мигрантам, многие из которых в силу ряда факторов работают неформально. В некоторых странах законодательство не обеспечивает равноправия иностранных граждан в том, что касается социального обеспечения. Кроме того, работники-мигранты с большей вероятностью работают в тех отраслях или имеют такие формы занятости, на которые законодательство о социальном обеспечении не распространяется или применяется ограниченно, что создает практические препятствия для их охвата.

Памятка 5.5 Содействие мобильности рабочей силы на рынке труда

- Как увеличить портативность прав на социальное обеспечение при переходе с одной программы на другую с тем, чтобы гарантировать работникам сохранение страховки при смене статуса занятости, отрасли экономики или адреса? Можно ли сделать это за счет укрепления координации, а по возможности и слияния разных программ?
- Как распространить социальное обеспечение на работников-мигрантов и содействовать их доступу к нему? Что можно сделать для недопущения дискриминации и обеспечения равноправия в этой области? Потребуется ли это изменения нормативно-правовой базы или порядка ее применения? Помогут ли конкретные просветительские меры добиться более четкого соблюдения норм в этой области и обеспечить мигрантам социальную защиту?

5.4.3 Комплексные ИКТ-решения

Комплексные ИКТ-решения могут повысить эффективность обмена информацией между различными ведомствами и тем самым упростить работникам и работодателям доступ к социальному обеспечению, особенно в условиях высокой мобильности рабочей силы. Так, единые номера социального страхования, внесенные в центральную базу данных, которой пользуются все ведомства, могут способствовать их взаимодействию, устранить проблему дублирования при постановке на учет и упростить портативность начисленных прав. Это упрощает доступ к социальному обеспечению, повышает эффективность управления, сокращает затраты. Вместе с тем крайне важно осуществлять контроль за использованием данных и обеспечить применение нормативно-правовой базы, гарантирующей защиту права на тайну личной жизни (Sepúlveda Carmona 2018).

Системы многофункциональных идентификационных карт социального обеспечения могут также укрепить взаимодействие между различными органами управления и программами. Они

способны кардинально повысить эффективность систем учета и качество предоставляемых услуг, а также расширить охват различных категорий застрахованных (MACO 2012, 29). В числе стран, использующих такие смарт-карты, можно назвать Индию и Филиппины (см. Вставку 5.17).

Повысить эффективность процедуры постановки на учет, уплаты взносов и выплаты пособий можно с помощью служб единого окна (см. выше) при наличии соответствующей инфраструктуры ИКТ. Такой вариант по определению требует четкой координации между задействованными министерствами и ведомствами.

Вставка 5.17 Филиппины: введение единых многофункциональных смарт-карт

На Филиппинах в основных организациях социального обеспечения с 2005 года действует система единых многофункциональных карт (Unified MultiPurpose ID, унифицированный многоцелевой идентификатор — UMID). Информация на карте позволяет использовать ее для осуществления операций в нескольких организациях, включая систему социального обеспечения (SSS), систему страхования государственных служащих, а также взаимный инвестиционный фонд жилищного строительства и национальную программу медицинского страхования PhilHealth. Все участники этих программ (застрахованные лица и получатели помощи) пользуются одинаковыми картами, которые служат для их идентификации в системе социального обеспечения, упрощения порядка совершения необходимых процедур и противодействия мошенничеству. Применение такой системы единых карт упрощает доступ к социальному обеспечению, особенно самозанятым и временным работникам.

Карта UMID разработана на основе появившейся в 1998 году системы карт SSS, что упростило управление административными процедурами, повысило собираемость взносов и открытость управления.

Источник: по материалам Durán Valverde et al.; MACO 2009d.

В Аргентине система упрощенного электронного оформления дает возможность ставить на учет домашних работников, управлять их взносами в систему социального обеспечения и платежной документацией (см. Вставку 5.18) [ДР].

Вставка 5.18 Аргентина: система упрощенной электронной регистрации домашних работников

В Аргентине внедрена система упрощенной электронной регистрации домашних работников, связанная со всеми органами социального обеспечения, включая Национальное управление социального обеспечения, систему медицинского страхования и компании страхования от профессиональных рисков, получающие взносы от имени работников. Эта система повышает доступность социального обеспечения для домашних работников, гарантируя полноценную реализацию их прав.

Работодатели обязаны вводить в систему необходимую информацию о домашних работниках, используя свой идентификационный номер налогоплательщика. Сюда относятся и сведения о трудовых договорах домашних работников, а также информация об их найме и увольнении. Для постановки на учет существуют три канала: сайт Федерального управления по налогам и сборам (Administración de Ingresos Públicos — AFIP), система Интернет-банк и бесплатная телефонная линия. Это укрепляет правовую дисциплину работодателей и обеспечивает регистрацию в базе данных AFIP в режиме реального времени. Существует специальная компьютерная программа, с помощью которой в системе Интернет-банк можно получить сертификат о трудоустройстве и электронные выписки об уплате взносов.

Источник: по материалам MACO 2015b.

Вставка 5.19 Южная Корея: комплексная информационная система, объединяющая четыре национальные программы страхования

В Южной Корее с 2003 года в Национальной пенсионной службе действует информационный центр по вопросам социального страхования, с помощью которого можно получить доступ ко всем четырем программам (пенсионное обеспечение, здравоохранение, страхование от безработицы и компенсационные выплаты работникам), посетив либо лично, либо виртуально любую из трех управляющих организаций. Интеграция информационных систем способствует упрощению административных процедур: застрахованным легче наводить справки и изменять личные данные, делать запросы и подавать жалобы, а органы управления получают значительный прирост эффективности за счет упрощения и оптимизации различных форм и документации. Такой централизованный порядок рассмотрения претензий или запросов, а также формирования единого отчета по страховой истории позволяет страхователям, работодателям и самим органам управления экономить немало времени и средств.

Источник: по материалам MACO 2015b.

Памятка 5.6 Комплексные ИКТ-решения

- Как комплексные ИКТ-решения могут упростить работникам и работодателям доступ к социальному обеспечению?
- Могут ли органы социального обеспечения хранить единые номера социального страхования в центральной базе данных, чтобы избежать лишних процедур?
- Может ли внедрение системы многофункциональных идентификационных карт социального обеспечения упростить взаимодействие между разными органами управления и программами?
- Может ли система упрощенной электронной постановки на учет укрепить правовую дисциплину среди работодателей?

5.4.4 Системы комплексного обслуживания (службы единого окна, многофункциональные центры)

Системы комплексного обслуживания — службы единого окна или многофункциональные центры услуг — могут способствовать расширению доступа к социальной защите, особенно в сельской местности, сократить затраты на управление программами социального обеспечения за счет эффекта масштаба. При наличии единого пункта обслуживания работники и работодатели могут в одном месте получить доступ к различным программам социальной защиты и другим услугам (например, услугам помощи в трудоустройстве или услугам для бизнеса). В зависимости от организационной структуры такой центр может оказывать весь спектр административных услуг, связанных с социальной защитой, будь то предоставление информации, постановка на учет, уплата взносов (если имеются) или выплата пособий. Услуги, связанные с социальной защитой, могут сочетаться с другими, такими как содействие в трудоустройстве, услуги в сфере бизнеса или возможность встать на налоговый учет; при этом процедуры постановки на учет в муниципальных, региональных или федеральных органах осуществляются в одном месте.

Как будущим, так и действующим участникам программ такое комплексное обслуживание может существенно сэкономить затраты времени и средств, избавив их от хождения по разным учреждениям. Обслуживание по принципу единого окна упрощает регистрацию в системе социального обеспечения, поскольку контактные центры, где это можно сделать, расположены вблизи от места работы или жительства тех, для кого они предназначены, обеспечивая доступ к целому ряду программ социальной защиты, а также к другим государственным услугам. Таким образом, единый центр упрощает не только доступ, но и ориентацию между самыми разными органами социальной защиты, трудоустройства и помощи бизнесу. Службы единого окна обеспечивают доступ к информации (в том числе на основе индивидуального подхода): например, о действующих программах и условиях участия в них, а также связанных с ними затратах, льготах и необходимых процедурах. Заявители могут получить индивидуальную консультацию у соответствующего специалиста, который, помимо прочего, оценит степень социальной незащищенности и уровень квалификации потенциальных получателей помощи, разработает для каждого персональный план, поможет зарегистрироваться в системе. Службы единого окна обеспечивают, таким образом, адресное удовлетворение потребностей действующих и будущих участников программ, избавляя их от необходимости многократно посещать разные учреждения и тем самым экономя им время и затраты на регистрацию.

Так, в Монголии оказание государственных услуг в многофункциональных центрах обеспечивает гражданам одной из самых малонаселенных стран в мире доступ к качественным социальным услугам (см. Вставку 5.20). В Австралии завершилась реформа системы обслуживания, в ходе которой, с одной стороны, произошла реорганизация оказания государственных услуг за счет формирования штата сотрудников по работе с населением, а с другой — обеспечен упрощенный электронный доступ. Это повысило доступность услуг, особенно в сельской местности (МАСО 2015с). В Камбодже службу единого окна в экспериментальном порядке внедрили в двух провинциях (см. Вставку 5.21). В Бразилии и ЮАР аналогичные функции выполняют мобильные отделения органов социальной защиты (см. Вставку 5.7). На Филиппинах реестр предприятий преобразован в единый онлайн-центр, который упрощает порядок регистрации предприятий и оказывает им помощь в этом. Он объединяет различные ведомства, участвующие в процессе регистрации предприятий: например, управление торговли и промышленности, налоговое управление, систему социального обеспечения, взаимный инвестиционный фонд жилищного строительства, национальную программу медицинского страхования и органы местного самоуправления (Bhattarai 2018). Аналогичные комплексные решения, упрощающие доступ к льготам и услугам, применяются и в других странах (см. Вставку 5.22).

Вставка 5.20 Система комплексного обслуживания в Монголии: многофункциональные центры

В Монголии, самой малонаселенной стране мира, для получения различных государственных услуг работникам раньше приходилось преодолевать огромные расстояния. В 2007 году в стране началось создание многофункциональных центров (МФЦ), благодаря которым государственные услуги стали доступнее, прозрачнее и эффективнее, укрепились координация работы ведомств, а дублирование функций сократилось. МФЦ — это своего рода «пункт доставки», где люди могут получить информацию о действующих системах, программах и услугах, в том числе в таких сферах, как социальное страхование, социальная помощь, содействие в трудоустройстве, землепользование, оформление актов гражданского состояния, банковские и нотариальные услуги. Помимо этого, многие местные органы власти открыли телефонные «горячие линии», где можно получить информацию о существующих услугах и необходимых при посещении МФЦ документах. Услугами МФЦ регулярно пользуется более 60 процентов населения страны (1,8 миллиона человек в 2011 году).

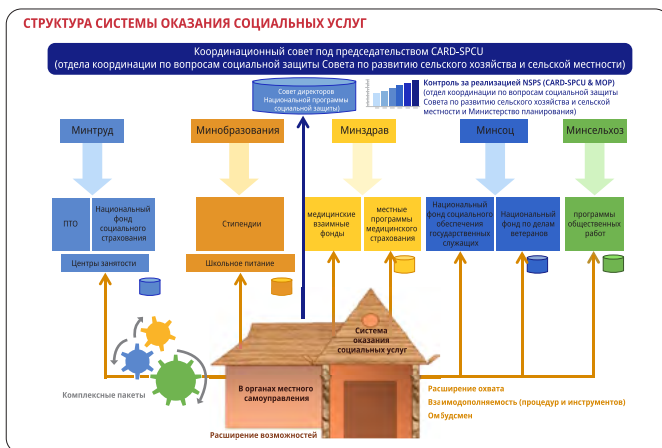


Источник: по материалам MOT 2016i. См. также MOT: видеоролик на канале MOT в YouTube «Многофункциональный центр: опыт Монголии по оказанию услуг социальной защиты и содействия в трудоустройстве».

Вставка 5.21 Система оказания социальных услуг в Камбодже

В качестве основного инструмента реализации Национальной программы социальной защиты малоимущих и уязвимых групп населения, о начале реализации которой объявил в декабре 2011 года премьер-министр Камбоджи, была разработана система оказания социальных услуг. В качестве эксперимента она была опробована с июня 2014 года по июнь 2016 года на центральном уровне и в двух провинциях — Сиенреап и Бантеймеантьей. Перед системой ставились следующие основные задачи: (а) расширить реальный охват граждан социальной защитой и снизить степень уязвимости населения, (б) повысить эффективность работы и механизмов контроля, (в) наладить координацию работы разных министерств, (г) расширить возможности местных общин и органов власти в сфере предоставления социальных услуг.

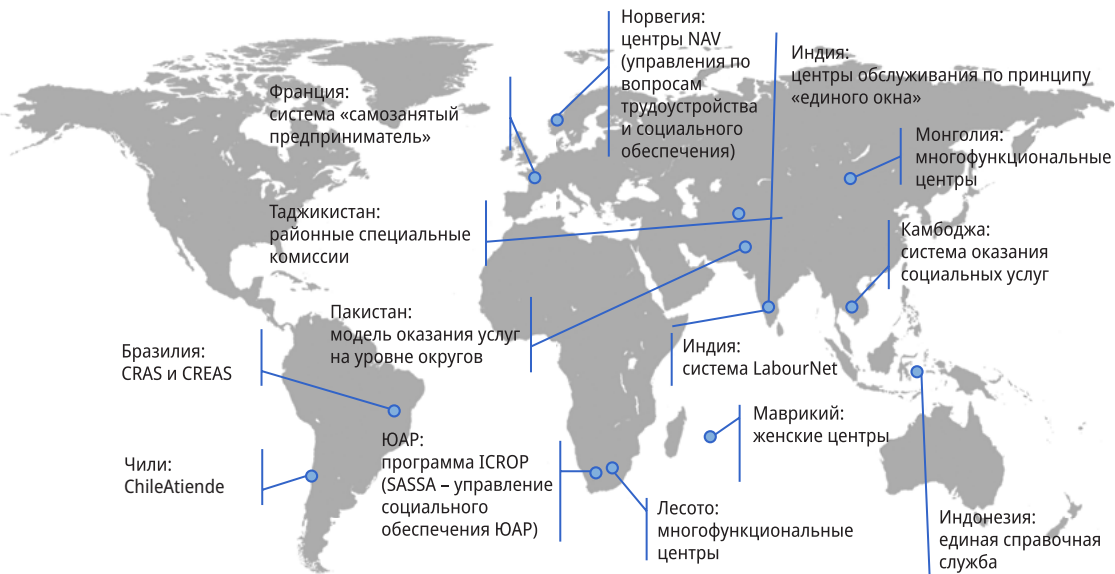
Основные преимущества единой системы заключаются в том, что она дает возможность семьям или отдельным лицам встать на учет в единой службе на субнациональном уровне и получить помощь специалиста, который занимается их вопросом; при этом для каждого заявителя может быть разработан персональный план помощи в повышении квалификации, создании предприятия или трудоустройстве; граждане получают информацию обо всех социальных услугах, получать которые они имеют право; оказывается поддержка при регистрации в различных программах; здесь же выдаются карты социального обеспечения; упрощается доступ к пособиям и льготам в денежном и натуральном выражении; производится уплата взносов (если они установлены).



Источник: по материалам MOT 2015f; 2014f.

Вставка 5.22 Примеры систем комплексного обслуживания: службы «единого окна», многофункциональные центры и родственные системы

В мире используется широкий спектр систем комплексного обслуживания в самых разных формах. Так, в Чили социальные пособия, социальные и другие государственные услуги можно получить с помощью единого портала (ChileAtiende), доступ к которому обеспечивается в центрах при местных органах власти, мобильных отделениях, по Интернету или по телефону. В Бразилии социальные услуги населению оказывают информационно-справочные центры социальной помощи (CRAS) или специализированные информационно-справочные центры социальной помощи (CREAS), функционирующие на основе единого реестра (Cadastro Unico). В Монголии доступ к социальному страхованию, социальной помощи и другим услугам, предоставляемым централизованно на местном уровне, обеспечивают многофункциональные центры.



Источник: МОТ 2016; 2015е; ПРООН и др. 2011.

Комплексное обслуживание населения требует четкой координации усилий, направленных на обеспечение эффективного предоставления услуг. Такая координация необходима на разных уровнях. С одной стороны, комплексное обслуживание требует горизонтальной координации между различными системами и программами — здесь может помочь наличие единого реестра или центральной базы данных (МОТ 2015g; МОТ и GIZ 2014). С другой — системы комплексного обслуживания требуют и немалой вертикальной координации между различными уровнями государственной власти: от национального (центрального) до местного. Это необходимо для обеспечения надлежащей согласованности процессов разработки политики, планирования и оказания услуг, а также мониторинга и оценки результатов работы, без чего нельзя обеспечить действенное и рациональное предоставление льгот и услуг населению.

Другая цель создания многофункциональных центров — упростить доступ микро- и малым предприятиям к государственным услугам и способствовать их официальной регистрации для перехода из неформальной экономики в формальную (см. Вставку 5.23) [ММП].

Вставка 5.23 Колумбия, Мексика и Перу: упрощение порядка регистрации микро- и малых предприятий с помощью многофункциональных центров в целях содействия их переходу в формальную экономику

В многофункциональных центрах могут оказываться услуги, связанные не только с социальной защитой, но и с предпринимательством. В этом плане показательны примеры того, как такие центры используются для содействия официальной регистрации предприятий и формализации. Такие услуги направлены на устранение административных препятствий для регистрации предприятий и содействие их переходу из неформальной экономики в формальную (Bruhn and McKenzie 2014). Результаты, однако, варьируются в зависимости от ситуации. Снижение затрат и упрощение порядка регистрации — шаг необходимый, однако для того, чтобы у работодателей были стимулы соблюдать упрощенный порядок, может потребоваться сочетание упрощенных административных процедур с другими мерами.

- В Мексике благодаря проведенной в 2002 году реформе, объединившей процедуры регистрации предприятий на муниципальном, провинциальном и федеральном уровнях, время, необходимое для открытия предприятия, в среднем сократилось с 30,1 до 1,4 дня. В результате число зарегистрированных предпринимателей увеличилось на 5 процентов (Bruhn 2011) и на столько же увеличилось количество фирм, зарегистрировавшихся в Мексиканском институте социального обеспечения. Реформа также способствовала созданию рабочих мест (Kaplan, Piedra, and Seira 2007). Рост количества официально зарегистрированных предприятий в основном связан с тем, что предпринимательской деятельностью стали заниматься люди, прежде работавшие по найму. Вместе с тем, хотя в результате реформы некоторые владельцы неформальных предприятий перешли в разряд работников, а другие зарегистрировали свои предприятия, масштаб ее влияния остается незначительным: большинство неформальных предпринимателей не ушли из неформальной экономики (Bruhn 2011; 2013; Kaplan, Piedra, and Seira 2007).
- В Колумбии благодаря появлению многофункциональных центров время на регистрацию предприятия сократилось с 55 до менее чем 9 дней, а регистрационный сбор снизился на 20 процентов. Это позволило увеличить количество зарегистрированных предприятий в шести крупнейших городах, где анализировались данные административного учета, на 5 процентов (Cardenas and Rozo 2007).
- В Перу в ходе реформы муниципального порядка лицензирования в Лиме было решено назначать для каждого предпринимателя отдельное контактное лицо, а также снизить регистрационный сбор. Результат не замедлил сказаться: если в год, предшествовавший реформе, регистрацию прошли 1758 фирм, то в следующий за ней год — 8517. Из них 75 процентов составили фирмы, которые прежде работали неформально, 25 процентов — новые предприятия. Правда, большинство выданных лицензий были временными, сроком на год, и после его истечения многие фирмы за продлением не обратились. На второй год после реформы количество предприятий, прошедших регистрацию, вновь снизилось до 3500. (Mullainathan and Schnabl 2010).

Источник: подготовлено по материалам Bruhn and McKenzie 2014; MOT и GIZ 2014.

Памятка 5.7 Системы комплексного обслуживания

- Можно ли устранить препятствия географического или административного характера, мешающие распространению системы социальной защиты, путем организации или развития служб единого окна или многофункциональных центров?
- Есть ли в стране системы комплексного обслуживания — такие как многофункциональные центры или службы единого окна, — эффективно оказывающие государственные услуги?
- Как организовать координацию и мониторинг работы служб единого окна, чтобы обеспечить действенное и рациональное оказание услуг?

Дополнительные материалы о системах комплексного обслуживания

- ILO. 2016. [Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.](#)
- ILO. Guide on social security for migrant workers [рабочее название, готовится к публикации].
- ILO and UNDG. 2016. [UNDG social protection coordination toolkit: coordinating the design and implementation of nationally defined social protection floors.](#)
- ISSA. 2016. [ISSA Guidelines: Communication by Social Security Administrations.](#)
- ISSA. 2016. [ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension.](#)
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)

5.5 Коллективные соглашения о постановке на учет и страховании

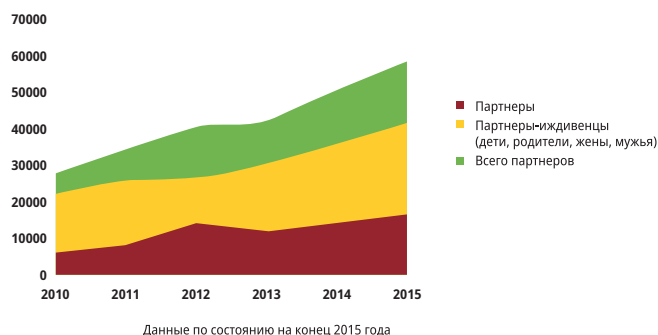
Коллективные соглашения о постановке на учет могут быть одним из целесообразных способов преодолеть часть препятствий для распространения охвата социальной защиты и упростить административные процедуры. В этом случае организация работников (профсоюз, кооператив или ассоциация сельхозпроизводителей) становится посредником между работниками и органом социального обеспечения. Такие соглашения позволяют самостоятельным работникам стать участниками коллективного (группового) договора социального страхования при условии, что они являются членами организации, способной выступить надежным партнером в таком договоре [PCX] [СЗ].

Так, Общество взаимопомощи и солидарности (Mutual Association of Solidarity Services, AMUSSOL), действующее в Доминиканской Республике при поддержке профсоюзов, обеспечивает самозанятым и другим социально незащищенным работникам доступ к государственному социальному страхованию (см. Вставку 5.24).

Вставка 5.24 Доминиканская Республика: распространение социальной защиты на самозанятых и неформальных работников с помощью общества AMUSSOL

В Доминиканской Республике субсидируемая программа, функционирующая в рамках системы социального страхования (SDSS), должна распространяться на самозанятых работников в силу закона 87-01, однако ее реализация до сих пор не началась. В целях страхования работников этой категории в 2005 году по инициативе профсоюзного объединения Confederacion Autonoma Sindical Clasista было создано Общество взаимопомощи и солидарности (AMUSSOL), взаимодействующее со 129 организациями неформальных работников (профсоюзами, кооперативами, ассоциациями). Выступая в качестве «виртуального работодателя», общество выполняет роль посредника для работников, которые имеют право участвовать в субсидируемых программах страхования, но на практике не застрахованы. AMUSSOL взимает со своих членов взносы на социальное обеспечение и перечисляет их (за вычетом 1 процента на текущие расходы) в SDSS. Таким образом, членам обеспечивается доступ к таким видам социального обеспечения, как медицинское страхование для себя и членов своей семьи, страхование на случай производственной травмы, пенсионное обеспечение по возрасту, пособия по инвалидности или в связи с потерей кормильца, страхование от несчастных случаев на производстве, а также возможность участвовать в пенсионном фонде. На данный момент в AMUSSOL состоит порядка 60 000 человек.

Участники системы социального обеспечения при посредничестве AMUSSOL



Источник: по материалам WSM 2016.

Как правило, организация отвечает за распределение работников по категориям, их постановку на учет и сбор взносов с членов в предварительно оговоренных размерах с целью последующего перечисления органу социального страхования. Она действует во взаимодействии с ведомством,

отвечающим за реализацию программы социального страхования. Таким образом, процедуры постановки на учет и уплаты взносов устанавливаются и осуществляются организацией, а ее члены получают пособия социального страхования. Это упрощает такие процедуры для работников и сокращает затраты системы. Как показывает опыт, такая система может быть весьма эффективной в сельской местности, особенно для охвата организованных самозанятых работников сельского хозяйства (Durán Valverde et al. 2013). Кроме того, такие организации могут играть важную роль для усиления влияния и роли организованных работников (Daza 2005). Помимо расширения доступа к социальному обеспечению объединение в кооперативы может также укреплять правовое признание, повышать экономическую эффективность и безопасность, а также создавать предпосылки для доступа к кредитам (Durán Valverde et al. 2013).

Вместе с тем эта система требует наличия такой сельской структуры, которая имела бы желание и возможности взять на себя риски, связанные с организацией и осуществлением деятельности по обеспечению участия своих членов в программах социального обеспечения. Здесь могут также требоваться механизмы, обеспечивающие всем равные возможности участия в таких соглашениях и исключающие дискриминацию, возникающую, например, вследствие тех или иных отношений (соотношения сил) внутри местного сообщества.

Примеры механизмов коллективной постановки на учет в государственной системе социального страхования можно найти в таких странах, как Эквадор (программа страхования крестьян, см. Вставку 4.9), Коста-Рика (см. Вставку 5.25), Аргентина и Колумбия.

Вставка 5.25 Коста-Рика: коллективные договоры страхования с сельхозпроизводителями

В Коста-Рике самозанятые работники, в том числе в сельском хозяйстве, с 1984 года могут вступать в свои организации и заключать коллективные договоры с органами социального страхования.

Чтобы встать на учет в системе социального страхования, организация подает заявку, приложив к ней документы, подтверждающие наличие статуса юридического лица и численность членов. После того как организация аккредитована, начинается процесс переговоров. Участвовать в них могут только самозанятые работники, занимающиеся деятельностью, соответствующей характеру организации. Организация также обсуждает с правлением органа социального страхования размеры коллективных взносов. Она занимается сбором предварительно согласованных взносов с застрахованных лиц и их перечислением органу социального страхования (Caja Costarricense de Seguro Social — CCSS) вместе с ежемесячным отчетом. В свою очередь, правление CCSS занимается разработкой общих руководящих принципов работы, утверждает повышение размера взносов, разрешает споры, касающиеся обстоятельств непреодолимой силы. Работники, состоящие на учете как участники коллективных договоров, имеют такие же права, что и наемные работники. Любая из подписавших договор сторон имеет право прекратить его в любое время в течение годового срока его действия, направив соответствующее уведомление за три месяца до этого.

Размер взносов устанавливается в зависимости от характера производственной деятельности работников, входящих в организацию, и платежеспособности той или иной категории лиц, состоящих на учете. В отличие от индивидуальной постановки на учет, величина взноса зависит от размера конкретного и регулярного базового дохода тех или иных членов организации, а не от категории дохода. Внутри одной организации для разных членов действуют разные ставки взносов. Организация сама решает, какая ставка в наибольшей степени соответствует доходам того или иного лица. Обоснованность ставок регулярно проверяется инспекторами.

Внедрение этой системы благотворно сказалось на развитии сельских территорий Коста-Рики, особенно в том, что касается улучшения положения организованных самостоятельных работников в сельском хозяйстве, а также сельхозпроизводителей-женщин. Она не только расширила доступность программ социального страхования, но и способствовала укреплению социального согласия, организационного и политического потенциала сельских производителей, объединенных в кооперативы и ассоциации.

Источник: по материалам Durán Valverde 2013.

Если государственные программы социального страхования отсутствуют, альтернативным вариантом обеспечить защиту незастрахованных работников может служить коллективное страхование в рамках частной программы. Примером такого подхода является коллективное страхование членов кооператива мусорщиков (Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat) в городе Пута в Индии, которому городской муниципалитет оказал спонсорскую помощь в знак признания социальной ценности работы мусорщиков (Chikarmane and Narayan, год не указан).

Памятка 5.8 Коллективные соглашения о постановке на учет и страховании

- Приводят ли коллективные соглашения о постановке работников на учет к упрощению этой процедуры и обеспечивают ли доступность льгот и пособий?
- Какие из действующих организаций (например, профсоюзы, кооперативы, ассоциации сельских производителей) могут иметь заинтересованность и способность заключать с органами социального обеспечения коллективные соглашения о постановке на учет и страховании?
- Какие изменения потребуется внести в административные процедуры, чтобы сделать возможным заключение коллективных соглашений о постановке на учет и страховании с органами социального обеспечения?
- Если государственные программы социального страхования отсутствуют, можно ли в интересах работников прибегнуть к иным формам страхования?

6 Как улучшить механизмы сбора взносов и финансирования

Основные вопросы

- ? Как установить размер взносов так, чтобы он в максимальной степени соответствовал интересам работников неформальной экономики ввиду их низких и нестабильных доходов?
- ? Как упростить порядок уплаты взносов как для работников, так и для работодателей, а также для органов социального обеспечения?
- ? Как дифференциация по категориям доходов может способствовать установлению и расчету размера взносов? Как установить ее?
- ? Как субсидирование взносов отдельных категорий работников за счет бюджетных средств может способствовать расширению охвата населения социальным обеспечением?

Основные тезисы

- * Низкий уровень и нестабильность дохода — серьезное препятствие для распространения социального обеспечения на работников неформальной экономики. Программы, направленные на расширение охвата населения социальным обеспечением, должны предусматривать решение этих проблем за счет: (а) соответствующей корректировки расчета взносов; (б) упрощения механизмов их уплаты и (или) (в) сочетания страховых и социальных механизмов финансирования.
- * Охвату работников неформальной экономики может способствовать изменение формулы для расчета взносов, что можно сделать, в частности, путем пересмотра базового уровня дохода, на основе которого рассчитывается размер взносов, определения размера заработка на основе категорий платежеспособности, использования упрощенного порядка уплаты взносов и налогов (механизма единого налога) и применения альтернативных источников базового дохода, помимо заработка.
- * Еще больше способствует охвату населения укрепление собираемости взносов, что можно сделать, в частности, путем увеличения количества точек, где можно платить взносы, оказания индивидуальной помощи в подготовке документации об уплаченных взносах, установления единых взносов на социальное страхование или корректировки сроков их уплаты.
- * Для достижения всеобщего охвата и обеспечения финансовой стабильности в условиях ограниченной платежеспособности работников может быть необходимо использовать сочетание страховых и социальных механизмов финансирования.

6.1 Что препятствует сбору взносов и обеспечению финансирования?

Одним из главных препятствий для распространения социального обеспечения на работников неформальной экономики является необходимость платить взносы в программы социального страхования и другие страховые системы, что может быть обусловлено разными причинами: (а) низким уровнем дохода и платежеспособности, (б) нестабильностью доходов, (в) отсутствием работодателя.

6.1.1 Низкий уровень дохода и платежеспособности

В неформальной экономике доходы многих работников и работодателей настолько низки, что едва позволяют сводить концы с концами. Многие из тех, кто на данный момент лишен социальной защиты, живут в нищете или на грани нищеты, и их платежеспособность весьма ограничена.

В особенно тяжелом положении находятся люди, работающие на временной основе (в частности, поденщики) или на условиях неполной занятости, а также живущие за счет натурального хозяйства. Риск обнищания высок среди самозанятых (значительную часть которых составляют

самостоятельные работники или содействующие члены семьи): почти 70 процентов самозанятых в мире проживают в бедных домохозяйствах, а в странах тропической Африки этот показатель превышает 80 процентов (Cho, Robalino, and Watson 2014; Gindling and Newhouse 2014).

6.1.2 Нестабильность доходов

Другим препятствием для распространения социальной защиты на работников неформальной экономики является то, что многие программы социального страхования рассчитаны на работников, связанных со своими работодателями четкими и стабильными трудовыми отношениями, имеющих регулярный заработок и долгосрочный трудовой договор.

Между тем в неформальной экономике доходы многих работников отличаются непостоянством, что является характерной чертой особо нестабильных форм занятости (например, временной), сезонных работ (это особенно касается работников сельского хозяйства) и (или) самозанятости. В неформальной экономике работники и предприятия также в большей степени подвержены влиянию внезапных потрясений (например, стихийных бедствий), приводящих к (полной) потере дохода. Другая характерная черта неформальной занятости — это частая смена статуса занятости (чередование наемного труда и самозанятости), сферы деятельности (например, переход из строительной отрасли в сельское хозяйство), а в некоторых случаях чередование формальной и неформальной занятости. Нестабильность доходов может также быть обусловлена задержками между исполнением работы и ее оплатой. Поэтому работники и предприятия неформальной экономики не всегда в состоянии соблюдать величину и срок уплаты взносов (MACO 2012, 33).

6.1.3 Проблема удвоения размера взноса

Третье препятствие состоит в том, что многие работники неформальной экономики, особенно самостоятельные, не имеют возможность делить свой взнос с работодателем.

Программы социального страхования могут предусматривать обязательный или добровольный охват самозанятых, но во многих случаях они не в состоянии платить взносы в полном объеме, а работодатель, с которым их можно было бы разделить, отсутствует (MACO 2012).

Помимо ограниченных финансовых ресурсов, у многих самозанятых нет возможности регулярно платить взносы. Сложные, отнимающие немало времени и средств процедуры декларирования доходов и уплаты взносов могут служить еще одним препятствием для формализации и участия работников в программах социального обеспечения. Аналогичные проблемы, обусловленные ограниченностью финансовых и организационных возможностей, характерны и для некоторых микро- и малых предприятий.

6.1.4 Наличие нескольких работодателей

Если работник связан трудовыми отношениями с несколькими работодателями, определить соответствующие обязательства каждого из них может быть непросто, а органам социального страхования может быть невозможно иметь дело с более чем одним работодателем. В такой ситуации могут оказаться те, кто по совместительству работают на нескольких рабочих местах, временные работники и временные заемные работники (MOT 2016e). Во многих случаях работники, имеющие более одного работодателя, вообще лишены социального обеспечения либо пользуются им частично, через основного работодателя, не декларируя всего своего заработка и, соответственно, не получая пособий и льгот в том объеме, в котором могли бы.

6.1.5 Возможные решения

Хотя три вышеназванные проблемы затрудняют охват работников неформальной экономики социальным обеспечением, во многих странах были найдены способы их преодоления: данная глава посвящена рассмотрению опыта такого рода.

Хотя работники и работодатели могут быть не в состоянии платить взносы ежемесячно, их могут устроить альтернативные графики уплаты взносов (см. Раздел 6.2). Для расчета размера можно использовать не величину ежемесячного заработка, а другую базу (см. Раздел 6.3). Если обычный порядок уплаты взносов вызывает у них затруднения, можно установить упрощенный порядок (см. Раздел 6.4). В то же время в отдельных случаях из-за ограниченной платежеспособности людей с низким уровнем доходов их социальное обеспечение можно полностью или частично финансировать из других источников: например, за счет средств государственного бюджета (см. Раздел 6.5).

Памятка 6.1 Основные препятствия для сбора взносов и обеспечения финансирования

- Что больше всего препятствует сбору взносов и обеспечению финансирования?
- В какой степени низкий уровень дохода и платежеспособности негативно влияет на охват социальным обеспечением? Каких категорий это касается прежде всего? Проводились ли предметные исследования, призванные определить их платежеспособность?
- В какой степени дефицит социальной защиты обусловлен нестабильностью доходов? Есть ли механизмы, призванные облегчить уплату взносов, если у работника нестабильный доход?
- Есть ли механизмы социального страхования самостоятельных работников и других категорий самозанятых? Есть ли механизмы страхования работников, имеющих более одного работодателя?
- Достаточно ли прост действующий порядок сбора взносов для неформальных работников, микро- и малых предприятий?

6.2 Как изменить порядок расчета взносов

Одним из способов распространения социального обеспечения на работников и работодателей неформальной экономики является изменение порядка расчета взносов. Это, в частности, может способствовать охвату работников с низкими и нестабильными доходами, которым сложно рассчитать, какой процент месячного заработка составляет взнос на социальное страхование. Изменение порядка расчета может быть особенно актуальным для самозанятых работников, включая самостоятельных работников, у которых нет возможности делить взносы с работодателем и которым приходится самостоятельно платить их в полном объеме (проблема удвоения взноса) (МАСО 2012).

Таким путем можно решить и другие проблемы, с которыми сталкиваются многие работники неформальной экономики: например, в связи с определением точного размера заработка и его документальным подтверждением, что еще больше затрудняет расчет взносов. По этой причине расчет размера взносов на основе (ежемесячного) дохода может быть затруднен и приводить к ошибкам (МАСО 2012).

Таким образом, порядок расчета следует максимально упростить с тем, чтобы работодателям и застрахованным было легче декларировать доход, а органам социального обеспечения — избегать ошибок. Кроме того, если дать застрахованным лицам возможность узнать, как рассчитывается размер взносов и начисленных пособий (например, с помощью онлайн-калькулятора), это может способствовать их постановке на учет.

Для решения проблем, связанных с колебанием доходов и точной оценкой размера заработка в целях расчета ставки страховых взносов, разработаны различные методики. Все они призваны сократить объем информации, требуемой от застрахованного или работодателя, и тем самым упростить порядок декларирования дохода или вовсе отменить эту процедуру, одновременно упростив порядок расчета и учета взносов для органов социального обеспечения (МАСО 2012).

Достоинства и недостатки каждой методики, которые могут применяться как самостоятельно, так и в сочетании друг с другом, приведены в Таблице 6.1.

Таблица 6.1 Различные варианты расчета размера взносов: достоинства и недостатки		
Варианты	Достоинства	Недостатки
Применение квартального или годового дохода в качестве базы вместо месячного	+ Может упростить страхование лиц с нестабильным доходом. + Сокращает объем документов, которые должны подавать застрахованные. + Упрощает порядок ведения отчетности для органов социального обеспечения.	– Если изменения вводятся в конце года, нужен квалифицированный персонал, что приведет к росту административных затрат.
Единый размер взноса (подушный взнос)	+ Простота правил. + Легко установить.	– Менее точный и справедливый способ, не учитывающий степень платежеспособности.
Дифференциация размера взноса в зависимости от размера заработка	+ Упрощает или устраняет потребность декларировать доход (в силу отсутствия необходимости подтверждать точный размер дохода). + Упрощает органам социального обеспечения порядок работы. + Сокращает вероятность ошибок при расчете взносов.	– Возможно, не самый точный и не самый справедливый способ определения дохода (одни будут платить больше, чем при процентном начислении, другие — меньше).
Дифференциация взносов в зависимости от косвенных показателей	+ Упрощает или устраняет потребность декларировать доход (в силу отсутствия необходимости подтверждать точный размер дохода). + Сокращает вероятность ошибок при расчете взносов (такие показатели легче рассчитать, чем размер дохода). + Декларировать доходы не обязательно.	– Может быть менее точной, чем дифференциация в зависимости от размера заработка. – Для посещения места работы или жительства застрахованных лиц может требоваться персонал, что повышает административные затраты.

6.2.1 Пересмотр базового заработка

Расчет взносов в систему социального обеспечения, исходя из ежемесячных доходов, не всегда подходит тем работникам неформальной экономики, чей доход в высокой степени подвержен ежедневным или сезонным колебаниям. В этом случае может возникнуть потребность изменить базовый размер заработка с учетом положения целевой категории.

Расчет взносов на годовой или квартальной основе может не только способствовать охвату тех или иных категорий работодателей и работников, но и упростить работу органов социального обеспечения. Так, в действующей в Бразилии системе *Simple Nacional*, распространяющейся на микропредприятия, установлен всего один ежегодный платеж (см. Вставку 6.1).

Вставка 6.1 Бразилия: социальное страхование работников микро- и малых предприятий и самостоятельных работников (системы Simples Nacional и Microempendedor Individual)

В 1996 году законом № 9317 в Бразилии была введена система упрощенного налогообложения микро- и малых предприятий (Simples Federal), преобразованная в 2007 году в систему Simples Nacional. Она позволяет предприятиям, отвечающим установленным критериям, подавать одну упрощенную налоговую декларацию в год, а не каждый месяц декларировать доход для уплаты восьми существующих налогов. Этот режим распространяется на микро- и малые предприятия с валовым годовым доходом менее 3,6 миллиона реалов. Микропредприниматели, имеющие не более одного наемного работника, могут пользоваться системой MEI (см. Вставку 4.13) и платить один фиксированный налог, объединяющий семь разных налогов, а также взносы на социальное обеспечение.

Составить первую налоговую декларацию микропредпринимателям бесплатно помогают бухгалтерские фирмы. Платежи можно перечислять через Интернет с помощью так называемых casas lotéricas (которые проводят договоры банковского обслуживания для федерального банка Caixa и оказывают банковские услуги на муниципальном уровне) или через отделения банков. Платить можно раз в месяц или в квартал: это сделано в интересах работников, чьи доходы носят нестабильный или сезонный характер.

За период с 2009 по 2018 год количество зарегистрированных ММП выросло с 3 до 5 миллионов. Кроме того, упрощенный режим налогообложения способствовал формализации работников: предприятия, воспользовавшиеся этим режимом, в 2017 году поставили на учет 10,6 миллиона работников, что составляет четверть всех наемных работников Бразилии. Главная мотивация перехода на такой режим — доступность социального обеспечения.

Источник: по материалам MOT 2019f; Santiago 2018b.

Для других категорий работников, например в сельском хозяйстве, более подходящим вариантом может оказаться сезонная уплата взносов. Такой порядок действует, например, в системе пенсионного обеспечения сельского населения Бразилии (см. Вставку 6.5).

Есть категории работников — такие как самозанятые работники розничной торговли или водители, — которым больше подходят еженедельные или ежедневные платежи. Обеспечить их охват можно с помощью механизмов, позволяющих вносить или переводить минимальные денежные суммы. Так, на Филиппинах работники, пользующиеся программой AlkanSSSyа, могут еженедельно или даже ежедневно платить взносы с помощью специальных ящиков (см. Вставку 6.2). Обеспечить охват некоторых категорий работников помогают цифровые платежные системы, позволяющие делать переводы на минимальные суммы с мобильного телефона (пример — действующая в Кении пенсионная программа Mbaа, см. Вставку 6.16).

Вставка 6.2 Филиппины: новаторский способ сбора взносов самозанятых в рамках программы AlkanSSSyа

С 2011 года в программе AlkanSSSyа на Филиппинах действует новаторский механизм, призванный упростить уплату взносов работниками с нерегулярным заработком. При содействии ассоциаций неформальных работников были установлены ящики для взносов, с помощью которых работники могут каждую неделю или каждый день закладывать в личные ячейки небольшие суммы денег. Эти суммы ежемесячно подсчитываются и изымаются, а платежные выписки формируются с помощью компьютера. Ящики для взносов размещаются в местах работы граждан или поблизости от них, например на стоянках моторикш. По состоянию на конец апреля 2015 года этой системой пользовался 107 091 работник.

Источник: по материалам Damerau 2015; MACO 2015.

Памятка 6.2 Пересмотр базового заработка

- Если ежемесячный расчет дохода препятствует охвату тех или иных категорий работников с нестабильным доходом, можно ли использовать их ежегодный доход? Как учесть нужды людей с нестабильным доходом в механизмах оценки доходов и расчета взносов?
- Какой механизм можно применить для изменения порядка расчета размера взносов с учетом разницы между ожидаемым и фактическим доходом?

6.2.2 Единый размер взноса (подушный взнос)

Подушный взнос устанавливается для всех работников той или иной категории в одинаковом и фиксированном размере. Поскольку в этом случае размер взноса не представляет собой процент заработка, подтверждения точного размера дохода не требуется (МАСО 2016а; 2012). При подушной системе платежи рассчитываются на основе среднего условного дохода для того или иного вида деятельности или региона. В Китае, например, для расчета взносов используется условный доход, устанавливаемый для каждого региона (МАСО 2012). На Филиппинах участники национальной программы медицинского страхования (PhilHealth), не входящие ни в какую категорию, могут платить взносы как лица, «имеющие независимый заработок». Они, в свою очередь, подразделяются на две категории в зависимости от среднемесячного дохода¹⁷ и могут платить взносы один раз в месяц, квартал, полгода или год.

В добровольных программах обычно действует одна или несколько ставок взносов. Так, в Таиланде в соответствии со статьей 40 закона о социальном обеспечении самозанятые могут выбрать одну из трех категорий взносов, для каждой из которых установлены разные ставки взносов и предусмотрены разные пакеты пособий по болезни, на детей, по нетрудоспособности, инвалидности и смерти, а также единовременное пособие по возрасту (ESCAP 2011; МАСО 2012).

Такой подход может способствовать упрощению административных процедур, однако расчет ставок взносов необходимо производить крайне тщательно. Размер взносов должен быть достаточно низким для людей с ограниченной платежеспособностью и при этом достаточно большим, чтобы обеспечить хотя бы базовый уровень пособий без ущерба для финансовой устойчивости системы, особенно если государство не готово выделять необходимый объем ресурсов для охвата широких категорий населения.

6.2.3 Дифференциация взносов

Если точный доход тех или иных категорий работников трудно определить, во многих странах используется дифференциация взносов по основным категориям. Такой подход позволяет дифференцировать работников по степени их платежеспособности, не требуя при этом документального подтверждения уровня дохода (Durán Valverde et al. 2013, 17). Он может быть особенно актуальным для распространения социального обеспечения на самозанятых работников. Категории взносов можно дифференцировать в зависимости от размера заработка или его косвенных показателей (см. ниже).

Разумеется, при определении размеров и ставок взносов (а также возможных субсидий для низкооплачиваемых категорий) имеет значение размер дохода застрахованного лица. В Коста-Рике для разных категорий дохода предусмотрены и разные ставки взносов (см. Вставку 6.3), а в Кабо-Верде для всех категорий доходов установлены одинаковые ставки (см. Вставку 6.4).

¹⁷ Лица, имеющие средний заработок не более 25 000 песо, платят 200 песо в месяц; при заработке от 25 000 песо и выше — 300 песо в месяц или 3600 в год.

Вставка 6.3 Коста-Рика: дифференциация взносов для самозанятых; установление субсидий в размере, обратно пропорциональном платежеспособности

В Коста-Рике, где действует обязательное социальное страхование самозанятых работников, взносы начисляются дифференцированно. В зависимости от уровня доходов самозанятого лица государство частично субсидирует его взносы, полный размер которых составляет 11 процентов ежемесячного дохода для медицинского страхования и 7,75 процента — для пенсионного обеспечения. Для упрощения расчета доходов самозанятые распределены по разным категориям, определяемым с учетом минимального размера оплаты труда, установленного на национальном уровне. Для определения базового дохода они должны представить подтверждение доходов и расходов за последние полгода, налоговую декларацию, иные документы административного учета и справки

Ставка взносов (%)	Медицинское страхование			Пенсионное обеспечение		
	Плательщик	Государство	Всего	Плательщик	Государство	Всего
Уровень дохода						
До 110 000 колонов	3,75	7,25	11,00	4,25	3,50	7,75
110 001 колона < 2 МРОТ	5,50	5,50	11,00	6,00	1,75	7,75
2 МРОТ — менее 4 МРОТ	6,25	4,75	11,00	6,25	1,50	7,75
4 МРОТ — менее 6 МРОТ	7,25	3,75	11,00	6,50	1,25	7,75
6 МРОТ — менее 8 МРОТ	8,25	2,75	11,00	6,75	1,00	7,75
8 МРОТ — менее 10 МРОТ	9,50	1,50	11,00	7,25	0,50	7,75
Более 10 МРОТ	11,00	0,00	11,00	7,75	0,00	7,75

Примечание: МРОТ — минимальный размер оплаты труда неквалифицированных работников, установленный в январе 2010 года на уровне 206 045 колонов (368,80 доллара США).

Этот механизм финансирования позволяет государству субсидировать самозанятых с наиболее низкими доходами, учитывая, что самозанятые — весьма разнородная категория работников.

За период с 2005 по 2009 год доля самозанятых, делающих взносы в системы медицинского страхования и пенсионного обеспечения, увеличилась с 30,5 до 59,9 процента (медицинское страхование) и с 15,9 до 44,8 процента (пенсионное обеспечение).

Источник: Durán Valverde et al. 2013, сайт Caja Costarricense de Seguro Social.

Вставка 6.4 Кабо-Верде: возможность выбора категории плательщиков самозанятыми

В Кабо-Верде действует система обязательного социального страхования самозанятых работников, в которой установлена фиксированная ставка взносов в размере 19,5 процента базового дохода, соответствующего минимальному размеру оплаты труда работников государственного сектора. Ставка в размере 19,5 процента дохода ниже, чем полная ставка взносов для наемных работников, составляющая 25 процентов их оклада, но выше, чем ставка взносов, выплачиваемых самим наемным работником (8 процентов) в дополнение к взносам, выплачиваемым работодателем (17 процентов в 2013 году).

База для начисления взносов самозанятых работников: суммы взносов на 2009 год, рассчитанные по категориям (при базовом доходе в размере 13 986 эскудо).

Категория базового дохода	Формула	Размер взносов
1	1 x базовый доход x 19,5 %	2730
2	2 x базовый доход x 19,5 %	5460
3	3 x базовый доход x 19,5 %	8190
4	4 x базовый доход x 19,5 %	10 920
5	5 x базовый доход x 19,5 %	13 650
N	N x базовый доход x 19,5 %	N x 13 986 x 19,5 %

Самозанятые получают те же пособия, что и наемные работники, в частности, пособия по болезни, пенсии по возрасту, пособия в случае потери кормильца, отпуск по беременности и уходу за детьми, а также по болезни. Для получения пенсии по возрасту страховой стаж работника должен составлять не менее 15 лет, а для получения пособий по инвалидности и в случае смерти — 5 лет.

Источник: Durán Valverde et al. 2013; 2012; SSA 2013.

Главным недостатком такой системы является то, что пошаговое повышение размеров взносов, не строго соответствующее уровню заработка, может иметь негативные последствия. Так, человек, зарабатывающий больше, переходит из одной категории в другую и начинает платить взносы на социальное обеспечение по более высокой ставке, в результате чего может оказаться в худшем положении, чем до этого. Это может отбивать желание зарабатывать больше или побуждать к сокрытию части доходов.

В некоторых странах, если напрямую оценить величину заработка работника и определить его платежеспособность сложно, прибегают к косвенным показателям. Использование косвенных показателей может упростить расчет взносов и избавить застрахованных от необходимости декларировать доход. К таким показателям могут, например, относиться площадь земельного участка или размер предприятия, число работников, стоимость жилья, вид деятельности. Как правило, такие показатели рассматриваются в комплексе.

В действующей в Бразилии системе пенсионного обеспечения сельского населения размеры взносов самозанятых сельхозпроизводителей дифференцируются в зависимости от площади имеющегося земельного участка и числа работников, а наемных работников — в зависимости от заработной платы (см. Вставку 6.5).

Вставка 6.5 Бразилия: распределение работников сельского хозяйства на различные категории плательщиков в системе пенсионного обеспечения сельского населения

В системе пенсионного обеспечения сельского населения Бразилии работники сельского хозяйства делятся на три категории, для каждой из которых установлен свой порядок уплаты взносов: наемные работники, индивидуальные плательщики и застрахованные «особой категории» (*segurados especiais*).

- Наемные работники, в свою очередь, делятся на три категории, для которых установлены разные ставки взносов (от 8 до 11 процентов базового дохода).
- К индивидуальным плательщикам относятся самозанятые фермеры, владеющие земельными участками, превышающими 4 *modulos fiscais* (*modulo fiscal* — принятая в Бразилии условная единица площади сельскохозяйственных земель, составляющая в разных муниципальных образованиях от 5 до 110 гектаров), и использующие труд работников на срочном трудовом договоре. Индивидуальные плательщики могут выбирать, по какой ставке делать взносы: по минимальной ставке 20 процентов минимальной месячной заработной платы или в размере 11 процентов заработка. При этом система позволяет участникам в любой момент увеличить или уменьшить ставку взноса.
- К «особой категории» застрахованных относятся работники, ведущие натуральное хозяйство, не привлекающие иных работников, кроме членов своих семей, и владеющие земельными участками, не превышающими 4 *modulos fiscais*. Их взнос составляет 2,1 процента совокупной цены реализации продукции (плюс 0,2 процента в Национальную службу обучения сельского населения — *Servico Nacional de Aprendizagem Rural, SENAR*) (*Ministerio da Previdencia Social*, дата не указана).

Все три категории участников имеют те же льготы и пособия, что и участники общей системы социального обеспечения. Пенсии рассчитываются на основе минимального размера оплаты труда.

Применение этого механизма дифференциации взносов Национальным институтом социального обеспечения (*Instituto Nacional de Seguro Social*) позволило обеспечить, наряду с другими мерами, участие четверти всех самозанятых работников в системе социального страхования Бразилии.

Право на получение пособий зависит от стажа работы в сельском хозяйстве, а не от страхового стажа

Источник: по материалам Barbosa 2010; Durán Valverde et al. 2013; Schwarzer 2003.

В Нигере ставки взносов для водителей такси в основной системе социального страхования (добровольной) устанавливаются, исходя из анализа типовых заработков для разных видов деятельности (MOT 2016k).

В Тунисе плательщики дифференцируются в зависимости от рода деятельности и размеров предприятия или земельного участка (см. Вставку 6.6). В Аргентине Закон о мерах содействия

официальной занятости и противодействия нарушениям трудового законодательства (Ley de Promocion del Trabajo Registrado y Prevencion del Fraude Laboral) предусматривает предоставление временных субсидий микро- и малых предприятий, размер которых дифференцируются в зависимости от численности работающих (см. Раздел 6.4). В Южной Корее при определении категории дохода работника могут учитываться такие факторы, как наличие в собственности автомобиля, размер платы за жилье или его стоимость (MACO 2012).

Вставка 6.6 Дифференциация взносов самозанятых работников в Тунисе

В Тунисе самозанятые делятся по уровню дохода на десять групп в зависимости от рода занятий (врач, продавец, архитектор, ремесленник и т. д.) и размера предприятия или хозяйства. Эта шкала учитывает средний доход для каждого рода занятий, а диапазон доходов варьируется от одного до 18 минимальных размеров оплаты труда. Размеры взносов зависят от того, к какой категории относится застрахованное лицо. При желании можно платить взносы по ставке, установленной для категории с более высоким доходом, или подать заявку на перевод в категорию с более низким доходом, если доказать, что фактический доход ниже установленного для данного рода занятий.

Предоставляемые льготы и пособия аналогичны предусмотренным для наемных работников и включают пособия по возрасту, инвалидности, потере кормильца, болезни и беременности.

Если в 2009 году система социального обеспечения распространялась почти на всех работников государственного и частного сектора вне сельского хозяйства, то охват неформально занятых, особенно в сельском хозяйстве, и (или) самозанятых работников по-прежнему не достигал до 50 процентов. Без социального обеспечения в основном оставались временные и сезонные работники сельского хозяйства (к ним относятся работающие на одного работодателя менее 45 дней в квартал), домашние работники и рыбаки, проживавшие в сельских районах.

Источник: по материалам Ben Cheirh 2013; Chaabane 2002; Olivier 2009.

Памятка 6.3 Дифференциация взносов

- Может ли дифференциация взносов по категориям способствовать преодолению трудностей, с которыми сталкиваются работники с нестабильными доходами?
- Как установить такие категории плательщиков и как это скажется на размере пособий?
- Как учесть дифференциацию взносов при расчете начисленных работнику прав?

6.2.4 Упрощенные системы уплаты взносов и налогов (системы единого налога) [ММП] [СЗ]

Механизмы единого налога (monotributo) позволяют некоторым категориям микро- и малых предприятий и самостоятельным работникам совершать (ежемесячно) один фиксированный платеж вместо того, чтобы платить множество налогов и взносов на социальное обеспечение. Размер взносов обычно зависит от категории дохода. Участие в таких механизмах, как правило, является добровольным, а упрощенный порядок и в некоторых случаях более низкие ставки делают их привлекательными в глазах тех категорий самозанятых и микропредприятий, которые соответствуют установленным критериям. Субсидирование таких программ призвано создавать стимулы для формализации предприятий: предполагается, что в дальнейшем по мере роста они смогут платить налоги и взносы на социальное обеспечение в полном объеме.

Одно из главных достоинств таких механизмов в том, что они упрощают уплату взносов на социальное обеспечение и налогов в условиях ограниченных организационных возможностей микропредпринимателей, а также микро- и малых предприятий, что зачастую серьезно препятствует их формализации. Режим единого налога снижает потребность в ведении бухгалтерского учета, способствуя декларированию доходов и осуществлению платежей в различные подсистемы социального обеспечения и налоговой сферы.

Как показывает пример Уругвая, механизмы единого налога могут обеспечить заметный рост охвата социальным обеспечением самозанятых и микропредприятий (см. Вставку 6.8).

В Бразилии система Simples Nacional способствовала росту численности зарегистрированных самозанятых работников и микропредприятий, а также повышению собираемости налогов (см. Вставки 6.1 и 6.7). С 2007 года — момента ввода системы в действие — по 2012 год количество

зарегистрированных микро- и малых предприятий почти удвоилось, увеличившись с 2,5 до 4,4 миллиона. В ходе проводившихся исследований 32 процента предпринимателей подтвердили, что система *Simples Nacional* в целом привела к снижению их налоговой нагрузки. За тот же период благодаря массовой формализации малых предприятий существенно вырос объем налоговых поступлений — с 8,3 до 46,5 миллиарда реалов (МОТ 2014е).

При этом что наиболее яркими примерами использования механизма единого налога являются Аргентина, Уругвай и Бразилия, где они были введены, соответственно, в 1998, 2001 и 2006 году (см. Вставку 6.7), другие страны — в том числе Босния и Герцеговина, Северная Македония, Республика Молдова, Марокко, Сенегал и Сербия — также ввели или собираются ввести его (МОТ 2015h).

Как механизмы единого налога могут способствовать упрощению порядка уплаты?

Во многих странах обязательства по уплате налогов и сборов означают необходимость вносить множество платежей в разные подсистемы на разных уровнях государственного управления (муниципальном, региональном, национальном) и разным органам социального обеспечения, которые нередко отличаются методиками начисления платежей и сроками уплаты (МОТ 2014h). Поэтому объединение различных сборов в один упрощенный платеж способствует упрощению порядка уплаты (см. Вставку 6.7).

Вставка 6.7 Механизмы единого налога: упрощение порядка уплаты взносов

В **Аргентине** участники системы *monotributo* платят один налог, заменяющий платежи в четыре разные системы. Его уплату следует производить ежемесячно денежными средствами до 20-го числа следующего месяца с помощью Интернета, кредитной или дебетовой карты. Плательщики не обязаны предъявлять заверенную декларацию по налогу на добавленную стоимость (НДС) и подоходному налогу, а также вести бухгалтерский учет. Они должны лишь раз в четыре месяца самостоятельно определять свою принадлежность к одной из 11 категорий плательщиков, а обоснованность их выбора проверяется компетентными органами.

В **Бразилии** компаниям разрешено составлять одну годовую налоговую декларацию упрощенной формы вместо нескольких, которые им раньше приходилось подавать в налоговые органы и органы социального обеспечения муниципального, регионального и федерального уровня. Вместо того чтобы платить каждый налог и взнос в отдельности, соблюдая разные методики расчета и сроки уплаты, налогоплательщики вносят одну сумму с помощью системы *Plan Simples*.

В **Уругвае** малые предприятия, относящиеся к категории плательщиков *monotributo*, могут по своему выбору платить *monotributo* с доходов от своей деятельности или платить взносы на социальное обеспечение и налоги в обычном порядке. Сбор единого платежа осуществляет Уругвайский институт социального обеспечения (BPS), который переводит часть, уплаченную в счет налога, налоговым органам, а часть, относящуюся к взносу на социальное обеспечение, использует для выплаты пособий участникам программы и членам их семей.

Источник: по материалам МОТ 2014е; 2014g; МОТ и GIZ 2014; а также национальные источники.

Помимо этого, фиксированный взнос, установленный для отдельных категорий плательщиков, сокращает потребность в представлении обычных подробных деклараций о доходах. Вместо них достаточно провести оценку доходов плательщика и отнести его к соответствующей категории.

Как определяется размер обязательств по уплате взноса?

В некоторых странах дифференциация плательщиков в зависимости от категории производится по размеру годового дохода самозанятых или микропредприятий и численности их работников, а в ряде случаев — также по площади используемых ими земельных участков и объему потребления электроэнергии (см. Таблицу 6.2).

Таблица 6.2 Категории плательщиков в системе единого налога Аргентины, Бразилии и Уругвая			
	Аргентина	Бразилия	Уругвай
Максимальный годовой доход плательщика	34 520 долларов США 51 780 долларов США для торговых предприятий	Микропредприниматели: 20 000 долларов США Микропредприятия: 120 300 долларов США Малые предприятия: 1,2 млн долларов США	Индивидуальные предприниматели: 15 793 доллара США Микро- и малые предприятия: 26 321 доллар США
Максимальное количество работников	Без ограничений (требуется только регистрация в качестве предпринимателя и упрощенная месячная ведомость с указанием количества работников и размера их оклада)	Микропредприниматели: 1 Микропредприятия: 5	Участвовать могут только предприятия без наемных работников (могут иметь не более двух, а семейные предприятия — не более трех партнеров).
Критерии, учитываемые при расчете размера налога	Годовой оборот, площадь используемого земельного участка и объем потребляемой электроэнергии	Прогрессивная шкала налога: в зависимости от категории плательщика (индивидуальный микропредприниматель, микро- или малое предприятие) составляет разную долю его дохода	Индивидуальные предприниматели: зависит от включения супруга (супруги) в качестве партнера и имеющихся льгот и пособий (наличия или отсутствия медицинской страховки)
Размер налога	В зависимости от категории: от 429 до 3090 песо (50,5–363,6 доллара США)	Микропредприниматели: 5 % МРОТ Микропредприятия: 3–5 % валового дохода Малые предприятия: 5,4–8,6 % валового дохода	Зависит от включения супруга (супруги) в качестве партнера и имеющихся льгот и пособий: фиксированная сумма в размере от 541 до 2924 песо (21,6–117 долларов США)
Заменяемые налоги и сборы	Подоходный налог, НДС, взносы на медицинское страхование и пенсионное обеспечение	Восемь (до 2014 года — семь) различных налогов (пять федеральных, один региональный и один муниципальный) плюс взносы на социальное обеспечение	Все налоги плюс взносы на социальное обеспечение
Предоставляемые льготы и пособия	Медицинское обслуживание (в рамках общей программы), минимальная пенсия	Те же пособия социального страхования, что и наемным работникам	Все льготы и пособия социального обеспечения, кроме пособия по безработице; медицинская страховка — по желанию; страхование супруга (супруги) и детей — по желанию
Источник: Amarante and Perazzo 2013; MOT 2014e; 2014g; MOT и GIZ 2014; а также национальные источники.			

Во всех трех странах действуют специальные программы для самозанятых работников с самыми низкими доходами и (или) таких же микропредприятий. В Аргентине и Уругвае введена система *monotributo social* (единого социального налога), а в Бразилии — система MEI, благодаря которым плательщикам предоставляется дополнительная скидка с размера взносов.

Какие виды социального обеспечения охватывает единый налог?

Механизмы единого налога обеспечивают доступ к целому ряду социальных льгот и пособий. В Аргентине этот механизм связан с медицинским страхованием и пенсионным обеспечением, однако пенсия выплачивается лишь в минимальном размере. В Бразилии единый налог дает доступ ко всем пособиям социального страхования. В Уругвае он обеспечивает доступ ко всем социальным льготам и пособиям за исключением пособий по безработице. Поскольку цель этого механизма — стимулировать численный рост участников и решить проблемы лиц с низкими доходами, практикуется гибкий подход к вопросу о взносах на социальное обеспечение. Если взносы в систему пенсионного обеспечения носят обязательный характер, то участие в программе медицинского страхования является добровольным. Предприниматель также может платить добровольные взносы, чтобы пособия и льготы получали его супруга (супруг) и дети (см. Таблицу 6.3).

Механизмы единого налога могут заменять собой множество различных налогов и взносов на социальное обеспечение. Чем больше налогов и взносов включено в единый платеж, тем проще порядок уплаты и тем сильнее стимулы пользоваться им. Вместе с тем не стоит забывать, что система должна быть в состоянии обеспечивать координацию между разными учреждениями.

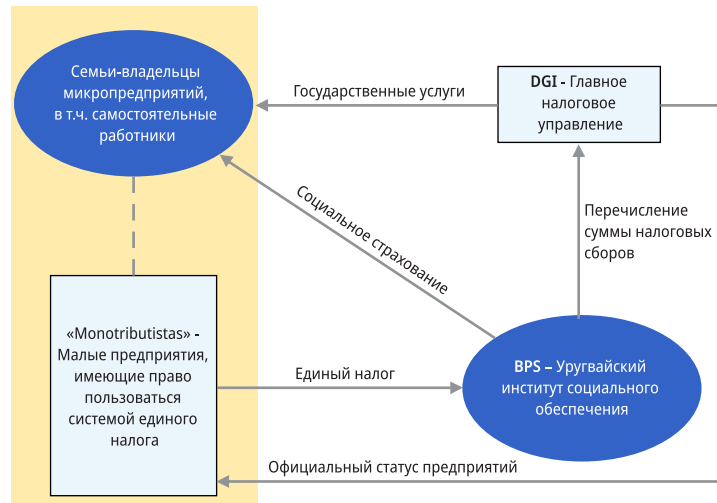
Какие административные возможности нужны для реализации механизма единого налога?

Механизмы единого налога требуют координации между различными органами социального обеспечения и налоговыми органами, а зачастую и между разными уровнями государственного

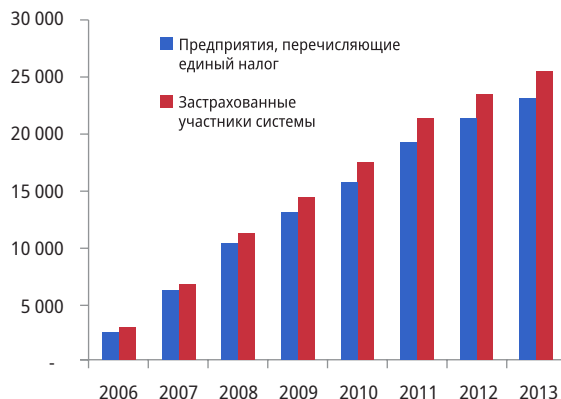
управления (муниципальным, региональным, федеральным). Как правило, за взимание взносов отвечает один из органов, который затем перечисляет остальным учреждениям и органам их установленную долю. В Уругвае, например, взносы собирает Институт социального обеспечения (BPS), который затем перечисляет налоговым органам часть, относящуюся к налоговым сборам (см. Вставку 6.8).

Вставка 6.8 Уругвай: функционирование механизма единого налога

При условии соответствия установленным критериям самозанятые и малые предприятия могут по своему выбору платить единый налог (*monotributo* или единый платеж) с доходов от деятельности или обычные взносы на социальное обеспечение и налоги (за исключением налогов на импорт). Единый налог взимает Уругвайский институт социального обеспечения (BPS), перечисляя часть, относящуюся к налогам, налоговым органам.



Уругвайский институт социального обеспечения: регистрация предприятий, перечисляющих единый налог, и застрахованных участников системы



Источник: по материалам MOT 2014g; Sotelo 2014.

Благодаря введению и распространению этого механизма удалось существенно расширить охват микропредприятий социальным обеспечением. Если в 2009 году количество участвующих микропредприятий составляло менее 3000, то к 2013 году оно почти утроилось, что заметно повысило уровень социального обеспечения владельцев микропредприятий и их работников.

Объединение взносов на социальное обеспечение и налогов требует четкой координации работы органов социального обеспечения и налоговых органов различного уровня (муниципального, регионального, центрального). Так, внедрение в Бразилии системы *Simple Nacional* потребовало более тесного взаимодействия между региональными и муниципальными органами, в том числе принятия новых региональных законов и подписания соглашений с Федеральной налоговой службой¹⁸. На муниципальном уровне та же процедура потребовалась в отношении налогов на услуги.

Улучшение координации работы налоговых органов и органов социального обеспечения играет важную роль в налаживании упрощенных и унифицированных систем сбора налогов и взносов мелких плательщиков, а также в распространении социального обеспечения на самозанятых и работников микро- и малых предприятий. Тем самым это может способствовать переходу из неформальной экономики в формальную и расширению сферы охвата системы социального обеспечения.

¹⁸ До введения в Бразилии системы *Simple Nacional* сбор региональных и муниципальных налогов — в том числе на грузовые перевозки и услуги, межрегиональные и межмуниципальные транспортные услуги и услуги связи — осуществлялся напрямую.

Памятка 6.4 Механизмы упрощенной уплаты взносов и налогов

- Можно ли с помощью механизмов упрощенной уплаты взносов и налогов преодолеть некоторые из препятствий, с которыми сталкиваются самозанятые и микропредприятия?
- Какие механизмы можно использовать для определения размера обязательств по уплате?
- Какие виды социального обеспечения может охватывать единый налог?
- Какие административные возможности нужны для реализации механизма единого налога?
- Если уплату налогов и взносов лицами с низкими доходами планируется субсидировать, как финансировать предоставление субсидий? (См. раздел 6.4.)

6.2.5 Использование альтернативной базы для расчета взносов (помимо размера заработка)

В некоторых случаях устанавливать размер взносов в зависимости от величины заработка может быть нецелесообразно. Например, в отраслях, где преобладает случайная занятость на короткое время (зачастую всего на день) и наблюдается высокая текучесть рабочей силы, охват социальным страхованием наиболее уязвимых категорий работников может потребовать более гибкого подхода. Еще больше усложнить эту задачу могут другие факторы, например неопределенность трудовых отношений.

Пример такой ситуации можно найти в строительной отрасли, где многие работники нанимаются через субподрядчиков или посредников всего на несколько дней или недель. Один из способов гарантировать строительным работникам хотя бы минимальное социальное обеспечение заключается в том, чтобы исчислять взносы, исходя не из их заработка, а из общей стоимости строительного проекта, в котором они заняты. Это позволяет охватить социальным обеспечением всех работников, занятых в проекте (MOT 2015i). В Индии в соответствии с законом 1996 года о сборах на социальное обеспечение работников строительной отрасли 1–2 процента стоимости строительного проекта направляется в фонды социального обеспечения таких работников, за счет которых застрахованные получают пособия в случае производственной травмы, медицинские услуги (посредством Национальной программы медицинского страхования программы RSBY — Rashtriya Swasthya Bima Yojana,) и пенсии (см. Вставку 6.9).

Вставка 6.9 Индия: фонды социального обеспечения работников строительной отрасли

В 1996 году правительство Индии на основании закона о сборах на социальное обеспечение работников строительной отрасли обязало федеральные штаты создать трехсторонние советы по вопросам их социального обеспечения, которые с помощью фондов социального обеспечения таких работников предоставляют им и членам их семей целый ряд социальных льгот и пособий. Номенклатура последних варьируется в зависимости от штата, в большинстве случаев включая пенсию по возрасту (с 60-летнего возраста), неотложную помощь при несчастном случае, оплату медицинских услуг в случае серьезного заболевания или травмы работника либо члена его семьи, медицинскую страховку во всех остальных случаях, а также гарантированную выплату женщинам пособий по беременности и родам.

Финансируются такие фонды за счет символических фиксированных взносов работников, а также сбора в размере 1–2 процентов полной стоимости каждого строительного проекта. Сбор платит основной подрядчик, но льготы и пособия распространяются на всех работников, занятых в проекте, включая нанятых субподрядчиками. Увязывая основной источник финансирования со стоимостью проекта, а не с заработками отдельных работников, фонды тем самым решают несколько проблем, препятствующих социальному обеспечению работников строительной отрасли. Это, например, сложные взаимоотношения между подрядчиком и субподрядчиками разных уровней, а также трудности, связанные со страхованием работников, привлекаемых одним работодателем на непродолжительное время. Хотя работа фондов привела к разным результатам в зависимости от штата, в некоторых из них (Керала, Тамилнад, Мадхья-Прадеш) степень охвата работников строительной отрасли социальным обеспечением составляет от 70 до 99 процентов. В ряде штатов (например, в Тамилнаде) успех программы связан с активным участием профсоюзов. Так, профсоюз панчаятов строительных работников (Construction Workers Panchayat Union) насчитывает в общей сложности 520 000 человек, из которых 60 процентов трудится в неформальной экономике, а около 20 процентов — женщины. В целях реализации права неформальных работников на социальное обеспечение профсоюз активно участвует в деятельности фондов.

В ряде штатов аналогичные фонды социального обеспечения работников действуют и в других отраслях экономики, в частности, в сельском хозяйстве и на транспорте. Все они финансируются за счет сбора со стоимости продукции, объема продаж или экспорта товаров и услуг.

Аналогичная ситуация наблюдается и в других областях, где преобладает кратковременная или случайная занятость. Речь идет, например, о творческих профессиях, в том числе относящихся к зрелищным искусствам. В **Уругвае** работники этой сферы могут регистрироваться в национальном реестре творческих работников и пользоваться социальным обеспечением с помощью механизма *monotributo* (см. Раздел 6.2.3) (E.Ortiz 2016).

В **Германии** разработана специальная система финансирования социального страхования, призванная обеспечить охват самозанятых творческих работников и публицистов посредством обязательного страхования в так называемой *Kunstlersozialkasse* (KSK) (см. Вставку 6.10). В знак признания значения искусства и издательской деятельности для общества эта система обязывает предприятия, которые заключают контракты с самозанятыми творческими работниками и публицистами, перечислять в KSK единый взнос в размере определенного процента от полной стоимости контракта в дополнение к взносам самих работников и государственным субсидиям.

Вставка 6.10 Германия: социальное обеспечение творческих работников в рамках программы *Kunstlersozialkasse* [CP]

В Германии с 1983 года самозанятые творческие работники (например, музыканты, актеры или графические дизайнеры) и публицисты (например, журналисты) в обязательном порядке страхуются с помощью так называемой *Kunstlersozialkasse* (KSK) при условии, что их заработок превышает 3900 евро в год (для тех, кто только начинает карьеру, он может быть и ниже). KSK распоряжается взносами, которые они платят, направляя их в систему пенсионного обеспечения, медицинского страхования, а также страхования на случай необходимости в длительном уходе.

Самозанятые участники программы платят с получаемого вознаграждения взносы по той же ставке, что и наемные работники (50 процентов от полной ставки взноса). Доля работодателя (остальные 50 процентов) финансируется за счет государственной субсидии (20 процентов) и единого взноса с предприятий, регулярно заключающих контракты с самозанятыми творческими работниками и публицистами — таких как издательства, театры, радиостанции и телекомпании, художественные галереи, рекламные и пиар-компании (30 процентов). Единый взнос составляет 5,2 процента от полной суммы вознаграждения, выплачиваемого самозанятым творческим работникам и публицистам.

Таким способом KSK финансирует социальное обеспечение таких работников, которые обычно привлекаются к работе на эпизодической и временной основе вне сферы обычных трудовых отношений.

Источник: по материалам сайта KSK (www.kuenstlersozialkasse.de).

Этот пример немецкого опыта представляет собой интересное решение в случае преобладания так называемых зависимых подрядчиков (см. Вставку 6.11). Методика, по которой единый взнос исчисляется в процентах от полной стоимости контракта, возлагает на предприятие, заключающее контракт, ответственность «работодателя», упрощая при этом порядок уплаты, поскольку вместо нескольких взносов перечисляется один. Вместе с тем такой вариант может применяться только в тех областях и ситуациях, где обеспечивается действенное соблюдение норм предприятиями, заключающими контракты.

Вставка 6.11 Зависимые подрядчики: определение и проблематика

Согласно Международной классификации статуса занятости (МКСЗ-18), зависимые подрядчики — это работники, которые трудятся ради собственной выгоды и поэтому подвержены высокому экономическому риску (как самостоятельные работники или индивидуальные предприниматели без образования юридического лица); при этом они могут контролировать организацию своей работы лишь отчасти, то есть зависят от другого лица или хозяйствующего субъекта в плане организации работы и (или) выхода на рынок (это сближает их с наемными работниками). Зависимые подрядчики могут зависеть от единственного клиента (как, например, графический дизайнер, работающий только на одну компанию); от единственного поставщика материальных ресурсов (как, например, надомник, занимающийся сборочным производством на субподрядной основе, притом что сырье для производства поставляет торгующая организация; от посредника, через который они получают доступ к клиентам (как, например, водитель по вызову, получающий заказы с помощью цифровой платформы). В таких ситуациях клиент, поставщик или посредник влияют на их условия труда так же, как работодатель. Иными словами, условия занятости зависимых подрядчиков близки к тем, которые характерны для наемных работников.

Избегать ошибочной классификации занятости крайне важно для того, чтобы работодатели не могли необоснованно перекладывать экономические риски на работников и избегать выполнения обязанностей, предусмотренных официальным трудовым договором, включая охрану труда и

социальную защиту. В связи с этим крайне важно уточнять, состоят ли зависимые подрядчики в трудовых отношениях в соответствии с положениями Рекомендации МОТ 2006 года о трудовом правоотношении (№ 198).

Источник: по материалам МКСТ 2018а; 2018b; МОТ 2019.

Памятка 6.4 Альтернативная база для расчета размера взносов

- Можно ли применять альтернативную базу для расчета размера взносов в тех отраслях, для которых характерно преобладание случайной занятости и высокая текучесть кадров?
- Какую базу можно использовать для расчета взносов вместо размера заработка? Такая база может включать в себя полную стоимость контрактов в определенном секторе.
- Можно ли использовать альтернативную базу для расчета размера взносов в действующих системах социального страхования? Если да, то как?
- Как в этом случае обеспечить равноправие между различными категориями работников?
- Как в этих условиях обеспечить соблюдение установленных норм?

6.3 Как упростить порядок уплаты взносов

Многие работодатели и работники неформальной экономики при уплате взносов на социальное страхование сталкиваются с практическими трудностями. Это происходит по разным причинам:

- самостоятельным работникам, как и представителям некоторых других категорий самозанятых, не всегда хватает навыков и знаний в области информационных технологий и (или) времени на то, чтобы предоставить, подготовить, обработать и передать требуемую информацию и осуществить платежи (МАСО 2012) [СЗ];
- работодателям (в частности, микро- и малым предприятиям) может также не хватать организационных возможностей и (или) знаний для составления деклараций и осуществления платежей [ММП];
- для жителей удаленных районов (зачастую это работники сельского хозяйства) процедуры платежей могут означать лишнее потерянное время и лишние расходы на дорогу, поскольку им зачастую сложно добраться до мест, где можно осуществлять платежи [РСХ].

Многим микропредпринимателям, микро- и малым предприятиям декларировать доходы и осуществлять платежи в разные подсистемы социального обеспечения (и налоговой сферы) дорого и сложно в организационном плане. Вот почему актуальная задача состоит в том, чтобы снизить нагрузку и расходы, связанные с уплатой взносов. Для ее решения существуют различные методики и технологии (см. Таблицу 6.4).

Действовать в этом плане необходимо с учетом следующих факторов:

- существующие условия (например, наличие в стране административного ресурса, технологических возможностей, включая централизованную базу данных, а также имеющихся средств);
- положение каждой из целевых категорий (наличие доступа и пользование Интернетом и мобильной связью; наличие у городских жителей возможности посещать отделения различных организаций и банки для осуществления платежей, а также потребность в реализации других решений для жителей удаленных районов; наличие у последних доступа в Интернет).

Как правило, оптимальное решение состоит в сочетании разных подходов.

В целом, важнейшее значение имеет координация действий между различными министерствами и ведомствами (например, при введении механизма единого налога) или различными органами и предприятиями, такими как банки и пункты обслуживания; взаимодействие с банками и другими учреждениями, способными производить сбор взносов, позволяет упростить пользователям доступ к системе и сократить затраты на ее содержание.

Упрощение порядка декларирования доходов и уплаты взносов позволяет сэкономить средства и время не только застрахованным, но и самим органам социального обеспечения. Вместе с тем в любом случае следует обеспечить максимально точный расчет величины взносов во избежание дефицита средств в системе.

Декларации должны быть максимально понятными по форме и не требовать предоставления большого количества документов; по возможности нужно оказывать помощь в их заполнении.

Таблица 6.3 Способы упрощения порядка декларирования доходов и уплаты взносов		
Способ	Достоинства	Недостатки
Расширение сети отделений органов социального обеспечения	<ul style="list-style-type: none"> экономит застрахованным время и средства; обеспечивает индивидуальную помощь в заполнении деклараций 	<ul style="list-style-type: none"> требует от органов социального обеспечения значительных вложений средств; повышает операционные издержки органов социального обеспечения
Электронные услуги	<ul style="list-style-type: none"> широкий спектр предоставляемых услуг; сокращаются затраты времени и средств на заполнение декларации и осуществление платежей (посещение отделения не требуется); органам социального обеспечения проще управлять поступающими взносами; сокращаются операционные издержки органов социального обеспечения 	<ul style="list-style-type: none"> может подходить не всем категориям граждан; нет возможности получить помощь на месте; может требовать значительных вложений средств
Мобильные услуги	<ul style="list-style-type: none"> могут быть доступными более широкому спектру граждан, чем электронные услуги, в том числе в сельской местности; сокращает застрахованным затраты времени и средств на осуществление платежей; органам социального обеспечения проще управлять поступающими взносами; при участии телефонного оператора могут обеспечить более индивидуальный подход, чем электронные услуги; требуют меньших вложений средств со стороны органов социального обеспечения 	<ul style="list-style-type: none"> ограниченный диапазон услуг; могут обходиться страхователям дороже, чем интерактивные услуги; если осуществляются через телефонного оператора, это влечет высокие операционные издержки
Соглашения с банками и другими учреждениями	<ul style="list-style-type: none"> экономит застрахованным время и затраты, связанные с необходимостью совершать поездки; сокращаются операционные издержки органов социального обеспечения; требуют меньших вложений средств со стороны органов социального обеспечения 	<ul style="list-style-type: none"> ограниченный спектр услуг: например, не оказывается индивидуальная помощь при составлении деклараций (кроме тех случаев, когда банки активно занимаются сбором взносов)
Помощь в составлении деклараций (бесплатно или по доступной цене)	<ul style="list-style-type: none"> застрахованным проще заполнять декларации; меньшая вероятность ошибок, что может сэкономить время органам социального обеспечения 	<ul style="list-style-type: none"> высокие операционные издержки органов социального обеспечения; может отнимать у застрахованных много времени

6.3.1 Увеличение количества точек доступа для уплаты взносов

Порядок уплаты взносов можно упростить, если увеличить количество точек доступа и дать плательщикам возможность выбирать альтернативные способы оплаты: например, с помощью большего количества физических точек доступа, Интернет-платформ или мобильных услуг.

Физические точки доступа

Во избежание лишних транспортных расходов и затрат времени точки, где можно платить взносы, следует располагать вблизи места работы или жительства работников, или местонахождения предприятий. Такими пунктами обслуживания на местах могут выступать местные отделения органов социального обеспечения; в противном случае органы социального обеспечения могут заключить соглашение о включении сбора взносов в перечень услуг, оказываемых другими государственными органами, уже работающими в данном районе, или заключить аналогичное соглашение с государственными и частными учреждениями, такими как почта или отделение банка. Такие местные организации (банки, почтовые отделения) могут также выполнять функции дополнительных пунктов приема взносов и выплаты пособий. Органы социального обеспечения могут также заключать с такими учреждениями соглашения, по которым будут делегировать им оказание определенных услуг: например, помощь в начислении взносов или учет платежей в централизованной базе данных.

Такое сотрудничество может сэкономить органам социального обеспечения административные издержки. Так, в **Сингапуре** в соответствии с нормами обслуживания участников и получателей помощи, принятыми в Центральном страховом фонде, было, в частности, увеличено количество точек доступа для застрахованных лиц. Помимо мобильных приложений и Интернет-платформы в число таких точек доступа входят частные газетные киоски, где взносы могут платить те, кто предпочитает делать это таким способом (МАСО 2012).

Интернет-платформы

Порядок декларирования доходов и уплаты взносов можно существенно упростить с помощью электронных услуг, таких как прием заявлений в электронном виде, электронные денежные переводы и Интернет-платформы, предлагающие широкий спектр услуг. Так, осуществление платежей через Интернет избавляет от затрат времени и средств на поездку в пункт приема платежей. В некоторых странах, например в **Уганде** (см. Вставку 6.13), действует комплексное интерактивное обслуживание, в которое входит обработка деклараций и платежей: их можно рассчитывать и переводить в режиме онлайн без личного присутствия. Интернет-платформа, действующая в **Чили**, призвана облегчить подачу деклараций и уплату взносов на социальное страхование микро- и малым предприятиям и самозанятым работникам (см. Вставку 6.12). При использовании такой платформы весьма важно, чтобы у нее был простой и не требующий дополнительных пояснений интерфейс.

Вставка 6.12 Чили: упрощение порядка декларирования доходов и уплаты взносов с помощью платформы PREVIRED

Платформа PREVIRED действует в Чили с 2001 года как единый интерактивный портал всех органов социального обеспечения страны. С ее помощью пользователи могут вносить единый взнос, покрывающий пенсионное обеспечение, медицинское страхование, страхование от несчастных случаев на производстве, семейные пособия и страхование от безработицы. Платформа связана со всеми банковскими и некоторыми небанковскими учреждениями, такими как компании — эмитенты кредитных карт, что позволяет производить оплату с помощью Интернета. PREVIRED бесплатно обеспечивает универсальное круглосуточное обслуживание, что упрощает порядок оплаты и существенно сокращает пользователям затраты, связанные с перечислением средств.

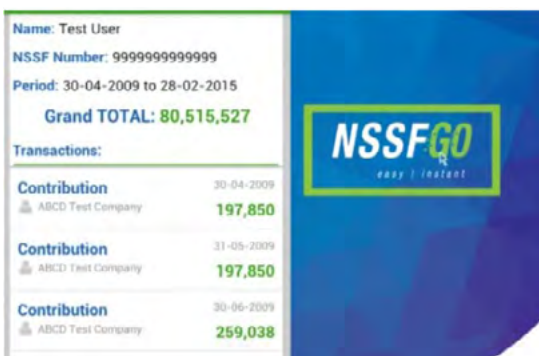
Источник: по материалам MOT 2019f.

Вставка 6.13 Уганда: переход от физического посещения отделений к электронным услугам

Раньше клиентам Национального фонда социального обеспечения (НФСО) Уганды для того, чтобы получить информацию о состоянии своих счетов, приходилось лично обращаться в отделения фонда. Заявления составлялись только в бумажном виде, а для получения ответа на претензии также приходилось посещать отделения. Это было дорого и неудобно как клиентам, так и самим сотрудникам фонда, поскольку люди были вынуждены приезжать издалека и подолгу стоять в очередях.

Чтобы сделать свои услуги более доступными и сократить операционные затраты, НФСО начал предоставлять виртуальные услуги. Теперь клиенты могут узнать сумму взносов на своих счетах и следить за ходом рассмотрения претензий с помощью мобильного телефона, Интернета и бесплатной «горячей линии», связанной с информационно-справочным центром. При этом все необходимое для этого у НФСО уже было: сайт, телефонные сети, соответствующий персонал, полноценный доступ в Интернет, что позволило сократить требуемый объем затрат.

Чтобы получить электронную выписку, клиенту нужно запросить по электронной почте пароль, сообщив свой 13-значный номер НФСО, полное имя, дату рождения, полные имена отца и матери и наименование своего работодателя. В течение суток автоматическая система НФСО отправляет клиенту пароль на его электронный адрес. Чтобы получить доступ к сайту, ему нужно ввести 13-значный номер НФСО и полученный пароль. Недавно появилось также мобильное приложение, с помощью которого клиенты могут следить за уплатой своих взносов.



Name: Test User	
NSSF Number: 9999999999999	
Period: 30-04-2009 to 28-02-2015	
Grand TOTAL: 80,515,527	
Transactions:	
Contribution	30-04-2009
ABC D Test Company	197,850
Contribution	31-05-2009
ABC D Test Company	197,850
Contribution	30-06-2009
ABC D Test Company	259,038

Помимо этого, действует SMS-платформа, с помощью которой клиенты могут получать услуги с помощью своего мобильного телефона, что также экономит им время и затраты, избавляя от необходимости посещать отделения фонда. Теперь, чтобы узнать состояние своего счета, клиенту достаточно отправить с мобильного телефона SMS в фонд. Сегодня платформой пользуется более 270 000 зарегистрированных клиентов, что за период 2013–2014 гг. позволило сократить на 30 процентов число клиентов, лично обращающихся в отделения.

Благодаря этому клиентам стало проще пользоваться услугами, а у самого НФСО сократились административные издержки: 46 процентов выписок теперь формируются в электронном виде, а это означает, что каждый день в отделения фонда лично обращается на 4041 клиента меньше, чем раньше, и его сотрудники имеют возможность решать другие административные задачи, а значит, работать эффективнее. Судя по отзывам клиентов, электронные средства связи позволяют получать услуги быстрее, дешевле, проще и удобнее при более высоком уровне обслуживания.

Источник: по материалам MACO 2011b; 2014d; Waiswa and Okello-Obura 2014.

Разумеется, подобные решения применимы лишь там, где имеется доступ в Интернет, а люди достаточно подготовлены и привыкли работать с компьютером и в Сети. А поскольку так бывает не всегда, особенно если речь идет о сельских жителях и людях пожилого возраста, то, помимо приведенных способов, для этих категорий следует предусмотреть и другие возможности для уплаты взносов — как было сделано, например, в Колумбии (см. Вставку 6.14).

Вставка 6.14 Колумбия: единая форма для уплаты взносов

Так называемая Planilla Integrada Para Liquidacion de Aportes (PILA) — это электронная платформа, с помощью которой можно платить взносы в Общую систему социального обеспечения. Она действует через Интернет-провайдера, у которого установлена связь с банками и центральным архивом системы социального обеспечения. Пользоваться платформой могут как работодатели, так и самозанятые работники, а ее цель — обеспечить бесперебойный доступ пользователей к системе социального обеспечения. Пользователи могут единообразно осуществлять платежи в несколько подсистем социального обеспечения, что экономит время пользователям и другим участникам этого процесса. Использование PILA при осуществлении платежей носит обязательный характер (Указ 1931 от 2006 года). Физические лица и предприятия, у которых нет необходимых технических средств и доступа в Интернет, могут платить взносы по телефону через оператора: для этого нужно позвонить оператору, который зарегистрирует полученные данные, рассчитает взносы и сообщит пользователю номер его платежного поручения и код, необходимый для осуществления платежа. После того как платеж произведен с помощью денежных средств, чека, дебетовой или кредитной карты в финансовом учреждении, его можно отозвать в срок от одного до пяти дней.

По состоянию на конец 2007 года взносы за свой персонал в систему социального обеспечения с помощью PILA перечисляли все предприятия с численностью работающих более 30 человек. Благодаря платформе заметно выросла собираемость взносов: с одной стороны, она упростила пользователям доступ к действующей в Колумбии системе социального обеспечения, с другой — способствовала эффективности процедур контроля и учета за счет централизации платежей.

Источник: Durán Valverde et al. 2013; Всемирный банк 2007; Calderon, дата не указана.

На Филиппинах упростить порядок уплаты взносов помогли соглашения об обслуживании с банками (см. Вставку 6.15).

Вставка 6.15 Филиппины: упрощение порядка уплаты с помощью банковской системы

Чтобы упростить работникам и работодателям порядок уплаты взносов и тем самым снизить их операционные издержки, на Филиппинах заключено соглашение между системой социального обеспечения (ССО) и местными банками. Плательщики перечисляют взносы с помощью системы Интернет-банк. Таким образом, сбор взносов передан банкам, что позволяет более эффективно управлять этим процессом и снижает административные издержки ССО.

Также разработана система автоплатежей, в которой может добровольно зарегистрироваться каждый плательщик с тем, чтобы его взносы и другие платежи (например, оплата задолженности по кредитам) перечислялись ССО автоматически (Ortega 2006). Участники системы могут добровольно зарегистрироваться в любом из банков, предлагающих такую услугу, и поручить ему ежемесячно снимать с их сберегательного или текущего счета необходимую сумму и перечислять ее ССО в уплату взносов на социальное обеспечение. Зарегистрироваться в большинстве банков можно в режиме онлайн. Таким путем ССО стремится сократить случаи неплатежей и просрочек, поскольку банк снимает средства со счета строго в день платежа. Кроме того, внедрение системы автоплатежей сокращает работникам операционные издержки, которые им приходится нести при ежемесячном перечислении взносов на социальное обеспечение иными способами.

Источник: Durán Valverde et al. 2013.

Электронные услуги помогают как застрахованным, так и системе социального обеспечения существенно экономить затраты времени и средств. Следует, однако, учитывать, что такие услуги должны быть просты в использовании, а также то, что не все смогут пользоваться ими. Поэтому параллельно должны существовать альтернативные возможности оплаты.

Мобильные услуги

Повсюду в мире мобильные телефоны находят все более широкое применение, в том числе в странах с низким уровнем доходов и в сельской местности. В некоторых случаях мобильными телефонами пользуются больше, чем компьютерами. Таким образом, в некоторых странах и (или) для некоторых категорий населения мобильные услуги могут стать удобной альтернативой. Так, в Колумбии люди, не имеющие доступа в Интернет, могут совершать платежи через телефонного оператора (см. Вставку 6.14).

С помощью мобильных услуг можно в любое время и из любого места без проблем оплачивать взносы и (или) получать выписку со своего счета. При этом, если клиент получает услуги через оператора,

они могут носить более индивидуальный характер, чем электронные услуги, хотя для этого система социального обеспечения должна нести затраты на оплату работы оператора. Комплекс оказываемых услуг, скорее всего, будет не так широк, как в случае с Интернет-платформами. Необходимо также учитывать издержки, которые несут клиенты. В качестве примеров такого обслуживания можно привести денежные переводы с использованием мобильной связи в Пенсионной программе Mbaao в Кении (см. Вставку 6.16) и предложение услуг SMS-сервиса Национальным фондом социального обеспечения Уганды (см. Вставку 6.13).

Вставка 6.16 Кения: денежные переводы с использованием мобильной связи в Пенсионной программе Mbaao [СР]

Реализация Пенсионной программы Mbaao началась в конце июня 2011 года, после того как в результате проведенного исследования выяснилось, что действующие программы пенсионного обеспечения охватывают всего 15 процентов рабочей силы. Mbaao — это система добровольных индивидуальных сберегательных вкладов и предназначена для работников, принадлежащих к различным объединениям *jua kali* (это ремесленники, владеющие малыми предприятиями и работающие под открытым небом). Вопреки названию программы, ее участники получают не регулярные пенсии, а единовременную выплату, которой можно воспользоваться до достижения преклонного возраста. В 2018 году была введена программа пособий для граждан старшего возраста *Inua Jamii*, предусматривающая всеобщее пенсионное обеспечение пожилых людей в возрасте от 70 лет и старше.

Главное нововведение программы Mbaao — возможность делать минимальные ежедневные взносы в размере 20 кенийских шиллингов по мобильной связи (например, с помощью сервиса M-Pesa или Airtel). Это позволяет без проблем совершать платежи когда угодно и где угодно даже жителям удаленных сельских районов. Клиентам достаточно заплатить регистрационный сбор в размере 100 шиллингов, чтобы начать откладывать суммы от 20 шиллингов в день, 100 шиллингов в неделю или 500 шиллингов в месяц, что дает ежегодные сбережения в размере 4800 шиллингов (примерно 47 долларов США). Комиссия за перевод составляет 10 процентов от переводимой суммы, но не больше 25 шиллингов за каждый перевод. В 2018 году в программе участвовало около 100 000 человек, или примерно 8 процентов членов объединений *jua kali*.

Источник: по материалам MACO 2011a; Kabare 2018; Kwena and Turner 2013.

В силу доступности большому числу людей, включая сельских жителей, мобильные услуги могут быть удачной альтернативой и (или) дополнением электронных. Правда, спектр оказываемых услуг может быть ограничен.

Чтобы сделать такие услуги максимально доступными, крайне важно снизить их стоимость и разработать четкие правила пользования ими.

6.3.2 Индивидуальная помощь в составлении деклараций о доходах

Упростить порядок составления деклараций о доходах можно путем оказания надлежащей помощи — бесплатно или по доступной цене — непосредственно в отделениях органов социального обеспечения или с помощью бухгалтерских фирм. Такую помощь получают, например, микропредприниматели **Бразилии** (см. Вставку 6.1) или Японии. Помощь можно оказывать при составлении первой декларации или на долгосрочной основе. Ее организация, однако, требует определенного вложения средств, а значит, тщательного расчета экономической целесообразности [ММП] [СР].

Упростить порядок уплаты взносов как застрахованным, так и сотрудникам органов социального обеспечения можно также за счет коллективных соглашений о постановке на учет (см. Раздел 5.5), поскольку соответствующая организация берет на себя роль посредника при сборе взносов со своих членов и переводе собранных средств органу социального обеспечения. Это означает, что членам организации не приходится самим составлять декларации и ездить платить взносы — они имеют дело только с ней. Правда, для этого нужно, чтобы такая организация существовала и была способна брать на себя решение вопросов, связанных со сбором взносов [РСХ]

Памятка 6.5 Как упростить порядок уплаты взносов

- Как предложение большего количества способов оплаты может способствовать уплате взносов как работниками, так и работодателями?
- Как увеличить количество физических точек доступа для уплаты взносов, особенно в сельской местности?
 - Можно ли привлечь для этого государственные органы регионального, районного или муниципального уровня?
 - Можно ли поручить эту задачу почтовым отделениям или банкам?
 - Можно ли без дополнительных затрат упростить банковские переводы и гарантировать их безопасность?
- Как упростить порядок уплаты взносов для определенных категорий работников и работодателей за счет внедрения механизмов индивидуальной помощи?
 - Можно ли для обеспечения охвата определенных категорий работников использовать системы коллективного страхования?
- Если в стране имеется несколько систем социального обеспечения, можно ли унифицировать порядок сбора взносов, чтобы сократить работодателям и работникам количество операций, которые им для этого приходится проводить в разных учреждениях?
- Как упростить сбор взносов за счет использования электронных услуг и мобильной связи, в зависимости от того, насколько они распространены в стране?
 - Может ли применение мобильных и электронных услуг помочь удостовериться в уплате взносов и состоянии счета?
 - Можно ли ввести механизмы, позволяющие застрахованным и работодателям оплачивать взносы с помощью электронных и мобильных услуг?
 - Какие меры можно предпринять для того, чтобы люди, не имеющие доступа к электронным и мобильным сервисам, не были лишены возможности платить взносы?
- Существует ли надлежащая правовая база и механизмы ее исполнения, обеспечивающие защиту персональных данных и конфиденциальность?

6.3.3 Единый взнос на социальное страхование

В некоторых странах введен единый взнос на социальное страхование. При таком порядке все взносы на социальное обеспечение взимаются одним органом социального обеспечения, который отвечает за последующее перечисление средств другим учреждениям. Это облегчает процедуру уплаты: она упрощается, а работники и работодатели могут иметь дело с одним учреждением вместо нескольких систем социального обеспечения.

Использование единого взноса на социальное страхование способствовало распространению социального обеспечения на домашних работников. Во Франции и Люксембурге работодатель выдает домашнему работнику заработную плату в чистом виде, заполняет единую декларацию и отправляет органу социального обеспечения, который рассчитывает размер валовой заработной платы работника и взимает с работодателя соответствующий взнос. Раз в полгода работник и работодатель получают уведомление об уплаченных взносах (MOT 2013a; 2015f). Аналогичный порядок, нередко в сочетании с возможностью вычесть взносы на социальное обеспечение из налогооблагаемого дохода работника, действует и в ряде других стран (см. Вставку 7.10) [ДР].

Памятка 6.6 Единый взнос на социальное страхование

- Объединены ли собираемые в настоящее время взносы в единый взнос или работодатели и работники вынуждены иметь дело с разными органами социального обеспечения?
- Может ли механизм единого взноса способствовать преодолению некоторых препятствий, с которыми сталкиваются работники и работодатели? Речь, в частности, идет о категориях работников, которые чаще других лишены социального обеспечения, таких как работники микро- и малых предприятий, домашние или самозанятые работники.
- Существует ли возможность ввести механизм единого взноса? Что для этого потребуется в плане координации работы различных органов, управления, систем информации и т. д.?

6.3.4 Изменение срока уплаты взносов

Как уже отмечалось выше, одно из главных препятствий на пути распространения социального страхования на работников неформальной экономики — это нестабильность их доходов.

Решить проблемы, препятствующие охвату некоторых категорий работников, можно с помощью гибкого срока уплаты взносов. Уплата взносов в зависимости от сезонных колебаний доходов может способствовать социальному страхованию работников, особенно в сельском хозяйстве. В других случаях более целесообразным решением может быть ежедневный или еженедельный порядок уплаты взносов. Расширению охвата работников неформальной экономики могут также способствовать такие меры, как возможность временно сократить размер взносов или сделать перерыв в их оплате (см. Таблицу 6.4).

При решении вопроса о том, как связать сроки уплаты взносов с колебаниями дохода и перерывами в занятости, всегда следует учитывать проблемы административного и финансового характера, с которыми при этом придется столкнуться системе социального обеспечения. Так, нерегулярное поступление взносов влечет за собой определенные издержки соответствующих программ и систем, что может отразиться на их устойчивости и потребовать субсидий из других источников (см. Раздел 6.4).

Таблица 6.4 Способы изменить сроки уплаты взносов		
Способ	Решаемые проблемы	Учитываемые аспекты
Возможность выбрать срок уплаты взносов (ежеквартально или сезонно; возможность периодически вносить единовременные взносы)	<ul style="list-style-type: none"> сезонный характер работы [PCX] [PCO]; нестабильность доходов [CP] [ММП] 	<ul style="list-style-type: none"> Необходима четкая система учета взносов (возможно, с помощью ИТ). Если об изменении сроков уплаты (ежеквартально или ежегодно) договориться заблаговременно, это позволит органам социального обеспечения более четко планировать свою работу. Допустимость периодических единовременных платежей усложняет учет взносов и расчет пособий.
Возможность менять размер взносов в зависимости от положения работника, в том числе в случае снижения заработка	<ul style="list-style-type: none"> нестабильность занятости [PCX] [PCO] [ДР]; мобильность рабочей силы [PCX] [PCO] [CP]; задержка платы за выполненную работу [CP] 	<ul style="list-style-type: none"> Необходима четкая система учета взносов (возможно, с помощью ИТ). Любое изменение размеров взносов может потребовать корректировки механизмов финансирования и финансового планирования.
Возможность отсрочки или приостановки уплаты взносов либо приостановки участия в системе	<ul style="list-style-type: none"> нестабильность занятости [CP] [PCX] [ДР]; мобильность рабочей силы [CP] [PCX]; сезонный характер работы [PCO] [PCX]; задержка платы за выполненную работу [CP] 	<ul style="list-style-type: none"> Необходима четкая система учета уплаченных и неуплаченных взносов (возможно, с помощью ИТ). Необходимы четкие правила определения критериев, регулирующих максимальную продолжительность отсрочки и механизмы возмещения. Временные перебои с поступлением взносов могут потребовать корректировки механизмов финансирования и финансового планирования.
Возможность выборочной уплаты взносов лишь на важнейшие виды социального обеспечения	<ul style="list-style-type: none"> низкий заработок [CP] [PCX] [ДР] [ММП] 	<ul style="list-style-type: none"> При отсутствии альтернативных механизмов отказ от участия в тех или иных сферах социального обеспечения означает отсутствие защиты.

Возможность платить взносы ежедневно, ежеквартально, сезонно или ежегодно либо периодически платить единовременный взнос

В условиях неформальной экономики многим работникам и работодателям сложно регулярно, каждый месяц платить взносы. Поэтому условия оплаты нужно сделать максимально свободными. На этот счет существует целый ряд решений, приведенных в Таблице 6.1.

В целях учета интересов работников неформальной экономики сроки уплаты взносов можно несколько растянуть во времени, чтобы дать работникам возможность платить их ежедневно, ежеквартально или ежегодно либо периодически доплачивать единовременные суммы. Возможность платить взносы тогда, когда доходы достигают максимального уровня, может содействовать распространению социального обеспечения на работников, особенно в сельском хозяйстве, где доходы зависят от сроков сбора урожая, погодных условий и возможностей сбыта выращенной продукции [PCX]. Свободный график уплаты взносов, учитывающий переменный характер экономической деятельности, также устроит многих самозанятых работников, в том числе самостоятельных.

Такой подход также позволяет варьировать размер взносов в зависимости от уровня дохода, характерного для того или иного сезона. Установив график, при котором взносы можно платить реже чем раз в месяц (например, ежеквартально), можно дать работникам возможность компенсировать низкие доходы в одном месяце за счет более высоких в последующих месяцах: им станет проще платить взносы в периоды низких доходов. Еще более гибкое решение — дать возможность периодически платить единовременные суммы, что позволит застрахованным платить взносы тогда, когда у них есть для этого средства.

Приведенные способы, как правило, упрощают застрахованным лицам уплату взносов, создавая стимулы для участия в системе социального обеспечения, но вместе с тем могут также порождать административные сложности, поскольку требуют более свободного порядка учета взносов, что требует наличия централизованной системы ИКТ. Если позволить участникам периодически платить единовременные взносы, это осложнит финансирование программы, так как органам управления будет трудно планировать поступления средств застрахованных лиц, и вполне вероятно, что в этом случае им не обойтись без дополнительных источников финансирования.

Примеры либеральных условий уплаты взносов можно найти в целом ряде стран. В Бразилии микро-, малые и средние предприятия, участвующие в программе Plan Simples, могут выбирать между месячным и кварталным графиком платежей (см. Вставку 6.1). В Аргентине организации

работников и производителей сельскохозяйственной продукции заключают так называемые *convenios de corresponsabilidad gremial* (соглашения о взаимной ответственности), которые дают работодателю право вместо месячного взноса в систему социального обеспечения совершать платежи по «альтернативному тарифу» (*tarifa sustitutiva*) в «наиболее подходящий момент производственного цикла» (F. Bertranou and Casanova 2013, 128). Но это возможно только в том случае, если деятельность связана с сельским хозяйством, где постановка на учет и контроль взносов на социальное обеспечение затрудняются сезонным характером работ и преобладанием краткосрочных контрактов.

Некоторые категории неформальных работников может устроить ежедневный график уплаты взносов. Так, в Кении работники могут ежедневно вносить средства в пенсионную программу Mbao с мобильных телефонов (см. Вставку 6.16). На Филиппинах в рамках программы AlkanSSSyа используются специальные ящики для сбережений, где работники могут накапливать средства, необходимые для уплаты взносов (Damerau 2015).

Памятка 6.7 Изменение сроков уплаты взносов в интересах работников и работодателей

- В какой степени действующие правила и практика дают работникам и работодателям возможность выбрать график уплаты взносов с учетом своих обстоятельств?
- Можно ли изменить график уплаты взносов, сделав его более свободным и тем самым упростив работникам и работодателям уплату взносов?
- Как нужно будет изменить пособия и правила, определяющие право на их получение?
- Как нужно будет изменить действующие механизмы исполнения закона при переходе к более свободному графику уплаты взносов?

Учет нестабильности доходов

Многие самозанятые работники неформальной экономики чрезвычайно подвержены резкому снижению доходов вследствие экономических потрясений, таких как падение рыночных цен на их продукцию или потеря крупного клиента, а также стихийных и антропогенных бедствий, болезни или смерти. Распространяя социальную защиту на таких работников, следует помнить, что они не всегда смогут платить взносы в одном и том же объеме. Для этого необходимы механизмы, учитывающие нестабильность их заработка: например, позволяющие в случае экономических потрясений или падения доходов оперативно корректировать размеры взносов, временно снижать их или вообще приостанавливать уплату. Такие механизмы нужны, чтобы, с одной стороны, максимально сохранить людям право на льготы и пособия, а с другой — избежать возникновения дефицита бюджета, возникающего в результате этого.

В Колумбии, например, работодатели и работники имеют возможность сообщить системе медицинского страхования о серьезных колебаниях доходов, которые сказываются на их способности платить взносы (см. Вставку 6.17).

Вставка 6.17 Колумбия: изменение размера взносов самозанятых в зависимости от ситуации

В законодательство о социальном обеспечении Колумбии (законы № 100 от 1993 года и № 797 от 2004 года) был внесен ряд поправок, их цель — учесть в действующих правилах реальные обстоятельства жизни самозанятых работников.

Первая поправка касается декларации основного дохода. Первоначально ее нужно было подавать в январе, и вносить в нее какие-либо изменения в течение года было нельзя. Чтобы обеспечить учет производственных циклов и колебания экономической активности на протяжении года, это правило было изменено: теперь работники могут вносить изменения в декларацию и тем самым менять размер взносов.

Во-вторых, было введено понятие так называемого информационного сообщения. Речь идет об уведомлении, которое самозанятый может направить в орган социального обеспечения, чтобы проинформировать его о любых обстоятельствах, вынуждающих его изменить сумму взноса на медицинское страхование (частично или полностью). Тем самым самозанятые работники имеют правовую возможность реагировать на колебания своего дохода, не нарушая при этом закона.

Чтобы обеспечить необходимую степень свободы в отношении размера взноса, можно также разрешить изменять базовый доход, исходя из которого он рассчитывается. Это особенно актуально для самозанятых, которые в начале года могут не знать, сколько именно они заработают в каждом месяце. В Колумбии, например, они могут менять сведения о своем базовом доходе на протяжении всего года (см. Вставку 6.14).

Более либеральный подход может также проявляться в возможности отсрочить уплату взносов при сохранении права на льготы и пособия и даже временно приостановить участие в системе социального обеспечения в трудные времена с последующим восстановлением в упрощенном порядке. Для этого необходимо, чтобы право получать пособия не зависело от минимальной продолжительности непрерывного трудового стажа и чтобы минимальный страховой стаж можно было растянуть на более длительный период (Durán Valverde et al. 2013). Например, вместо того чтобы требовать наличие непрерывного страхового стажа за последние 5 лет, можно засчитывать эквивалент пятилетних взносов, уплаченных за последние 10 лет.

Такой подход, правда, затрудняет планирование сокращенных взносов, которые снижают объем поступлений в систему. В этом случае понадобятся альтернативные источники финансирования и формирование резервов.

Памятка 6.8 Как изменить срок уплаты взносов с учетом обстоятельств работника

- Насколько оперативно действующие программы социального страхования позволяют изменять размер взносов в зависимости от изменений уровня дохода?
 - Ограничено ли количество изменений, которые можно вносить в декларацию о доходах в течение года?
 - Прост ли порядок уведомления об изменениях или требует больших затрат времени и множества документов?
- Достаточно ли помощь государственных органов неформальным работникам для того, чтобы обеспечить непрерывную уплату взносов?
- Могут ли неформальные работники приостановить участие в системе на период низкого заработка?

Обеспечение непрерывной уплаты взносов за счет государства

Системы социального обеспечения могут допускать не только приостановку уплаты взносов на определенный период времени, но и, в некоторых обстоятельствах, продолжение их уплаты за счет средств государственного бюджета. Это необходимо для того, чтобы обеспечить социальную защиту и предотвратить обнищание населения в настоящий момент или в дальнейшем.

Так, на Маврикии государство платит взносы в систему пенсионного обеспечения за уволенных работников, участвующих в программе общественных работ (см. Вставку 6.18). Благодаря этому безработные сохраняют право на пенсионное обеспечение и медицинское страхование.

Вставка 6.18 Маврикий: уплата взносов безработных в пенсионную систему за счет бюджета

На Маврикии уволенные работники в рамках программы общественных работ получают минимальное ежемесячное пособие в размере 3000 маврикийских рупий в течение не более чем 12 месяцев. В течение этого времени уплата их взносов в пенсионную систему не прекращается: государство в полном объеме — как долю работника (3 процента), так и долю работодателя (6 процентов) — перечисляет их в Национальный пенсионный фонд. Программа общественных работ финансируется за счет взносов работников, отчисляющих 1 процент базового оклада на счет Национального сберегательного фонда с учетом установленного им верхнего предела.

Программа общественных работ, дающая множество преимуществ уволенным работникам, помогла заметно смягчить негативные последствия закрытия предприятий. Согласно прежнему законодательству, при закрытии предприятия в результате банкротства или введения внешнего управления многие уволенные работники не получали никакой компенсации, поскольку на это не было средств.

Источник: по материалам МАСО 2011с.

Памятка 6.9 Обеспечение непрерывной уплаты взносов за счет государства

- Есть ли механизмы, обеспечивающие продолжение уплаты взносов за счет государства: например, в период безработицы, отпуска по беременности и родам, родительского отпуска или отпуска по болезни?
- Если их нет, будет ли их введение способствовать непрерывной социальной защите работников в периоды безработицы или низкого заработка?

Сохранение приобретенных прав при временной приостановке участия в системе социального страхования

Если членство в системе социального страхования нельзя сохранить, необходимы механизмы, сохраняющие за работником приобретенные права и упрощающие порядок восстановления членства без потери доступа к льготам и пособиям.

Временное приостановление участия работника в системе социального страхования должно предусматривать гарантию, что уплаченные им взносы будут учтены в размере пособий при восстановлении членства. Для этого, возможно, потребуется изменить правила, касающиеся минимальной продолжительности непрерывного стажа. Изменить минимальный страховой стаж можно, например, путем распределения требуемого количества месяцев оплаты на более длительный период (например, путем зачета эквивалента шестимесячных взносов за последние 12 месяцев вместо непрерывного 6-месячного страхового стажа) (см. МОТ 2016b). Возможность приостановить уплату взносов существует, например, в Кабо-Верде (см. Вставку 6.19).

Вставка 6.19 Кабо-Верде: возможность приостановки уплаты взносов

В Кабо-Верде самозанятые работники имеют право на те же льготы и пособия, что и работающие по найму. Они могут получать пособия по инвалидности, возрасту, в связи с потерей кормильца, болезнью, беременностью и родами, отцовством, усыновлением или удочерением ребенка.

Чтобы получить такое пособие, застрахованный должен иметь определенный минимальный страховой стаж. В то же время закон допускает приостановку уплаты взносов. Так, для получения пенсии по возрасту нужно иметь не менее 15 лет страхового стажа, а пособий по инвалидности или в связи с потерей кормильца — не менее 5 лет. При этом допускается приостановка уплаты. Чтобы тот или иной период засчитывался как полный год страхового стажа, требуется платить взносы в течение не менее 120 дней.

Для получения права на пособия по болезни, беременности и родам, отцовству, усыновлению (удочерению) застрахованный должен платить взносы в течение как минимум 4 месяцев даже при наличии перерыва в уплате при оплате не менее 30 дней за последние 3 месяца.

Источник: по материалам Durán Valverde et al. 2013; 2012, а также национальные источники.

Такой подход должен предусматривать ускоренный порядок восстановления членства работника, после того как его материальное положение улучшится. Сделать это можно путем изменения порядка постановки на учет или хранения всех данных застрахованного и предоставленных им ранее документов, а также информации об уплаченных взносах и перерывах страхового стажа в централизованной базе данных (MACO 2012; Durán Valverde et al. 2013).

Памятка 6.10 Сохранение приобретенных прав в период приостановки участия в системе социального страхования

- Существуют ли механизмы, обеспечивающие сохранение приобретенных прав в период приостановки участия работника в системе социального страхования?
- Может ли введение таких механизмов способствовать охвату социальным обеспечением тех категорий работников, для которых характерны периоды безработицы и нестабильные заработки?
- Можно ли в этой связи использовать альтернативные источники финансирования, такие как обеспечение непрерывной уплаты взносов за счет государства (см. Памятку 6.9)?

Возможность выборочно платить взносы только на наиболее важные виды социального обеспечения

Люди с низкими доходами не всегда в состоянии платить взносы на все виды социального обеспечения. При отсутствии других возможностей (например, субсидий по уплате взносов, см. Раздел 6.4) в некоторых странах людям предлагают выбирать между полноценным участием в системе социального обеспечения и участием в некоторых ее сферах в зависимости от своих потребностей, наиболее важных для себя пособий и платежеспособности.

Например, в Колумбии самозанятые вправе решать, платить ли взносы одновременно на медицинское страхование и пенсионное обеспечение или ограничиться только медицинским страхованием (Durán Valverde et al. 2013). Такой порядок установлен ввиду того, что платить взносы в обе страховые программы им может оказаться не под силу, и, чтобы не оставить их вообще без социального обеспечения, им предлагается вносить взносы хотя бы в одну, наиболее важную для них программу. В действующей в Уругвае системе Monotax всё наоборот: если участие микро- и малых предприятий в пенсионном обеспечении является обязательным, то в программах медицинского страхования — добровольным. Помимо этого, предприниматель может добровольно делать взносы на страхование своих детей и супруги (супруга). В Индонезии программа социального обеспечения случайных работников предусматривает дифференциацию объема страхования в зависимости от продолжительности трудовых отношений: страхование от производственного травматизма и на случай смерти распространяется на всех работников, а медицинское страхование и пенсионное обеспечение — только на тех, кто работает не менее 20 дней в месяц (см. Вставку 6.20).

Вставка 6.20 Индонезия: дифференциация объема страхования случайных работников

В Индонезии с 2000 года действует программа социального обеспечения случайных работников и тех, кто работает на единовременной или сдельной основе. Она предусматривает выплату им пособий в связи с несчастными случаями на производстве, болезнью, беременностью и родами, по возрасту и в связи со смертью. Объем страхования зависит от длительности работы. Если она не больше трех месяцев, уплачиваемый взнос покрывает несчастные случаи на производстве и страхование жизни, если больше (для временных работников — не менее 20 дней в месяц), взносы делаются также на медицинское страхование и пенсионное обеспечение.

Источник: по материалам Daza 2005a.

Памятка 6.11 Возможность выборочно платить взносы только на наиболее важные виды социального обеспечения

- Могут ли отдельные категории работников в действующей системе социальной защиты выбирать наиболее важные для себя виды социального обеспечения, если не все виды одинаково важны для них?
- Есть ли механизмы, обеспечивающие удовлетворение наиболее важных потребностей людей в социальной защите, будь то за счет механизмов страховых или социальных пособий?

6.4 Субсидирование взносов работников с низкой платежеспособностью

Изменение механизмов уплаты взносов, о чем говорилось в Разделах 6.2 и 6.3, может дать серьезный толчок распространению социального обеспечения на работников и работодателей неформальной экономики. Вместе с тем этих мер может быть недостаточно для того, чтобы обеспечить охват работников и работодателей с ограниченной платежеспособностью. Для достижения более широкого охвата органы власти в разных странах мира выбирали одну из следующих стратегий или их комбинацию:

- использование программ социальных пособий, финансируемых за счет общих налогов или из других источников и функционирующих в тесном взаимодействии со страховыми системами (см. Главу 2);
- использование частично страховых программ, дополнительно финансируемых за счет субсидий из общих налогов или других источников в целях охвата работников с ограниченной платежеспособностью. При этом государство может субсидировать льготы и пособия разными способами: например, гарантируя предоставление пособий в минимальном размере, субсидируя взносы (см. ниже) или используя комбинацию указанных мер.

6.4.1 Смысл субсидирования взносов работников с ограниченной платежеспособностью

Почему в тех или иных странах принимаются решения субсидировать взносы работников с ограниченной платежеспособностью?

Потому что предпочтительно сохранить за работниками и работодателями, не обладающими достаточной платежеспособностью, возможность делать взносы, пусть и по сниженной ставке, в расчете не то, что в лучшие времена они смогут платить больше. Это позволяет таким работникам сохранить свое социальное страхование на протяжении всей жизни — даже в трудные времена, когда сами они достаточной платежеспособностью не обладают. Начисленные им права, таким образом, продолжают увеличиваться, способствуя мобильности трудовых ресурсов, укреплению стабильности и улучшению социальной защиты, а также надежно препятствуя распространению неформальных трудовых отношений.

Во-вторых, такой подход особенно актуален для молодых работников, которым в этом случае проще вступить в систему социального страхования с ранних лет. Это обеспечивает им более надежную защиту и предотвращает сползание в зону неформальных трудовых отношений.

В-третьих, такой подход предотвращает раздробленность системы социальной защиты, поскольку в этом случае программы охватывают значительную часть населения, обеспечивая масштабное объединение рисков и устойчивость финансирования на основе принципа солидарности.

В то же время субсидирование взносов порождает целый ряд проблем, в частности, касающихся финансовой устойчивости системы. Государственные субсидии могут покрывать значительную часть затрат: например, в программах страхования работников сельского хозяйства они могут составлять от 30 до 80 процентов всех затрат на льготы и пособия социального обеспечения (МАСО 2012). Но главная проблема в том, чтобы обеспечить финансовую устойчивость таких субсидируемых программ.

При установлении размера взносов крайне важно найти возможность снизить или отменить взносы для людей с ограниченными средствами и в то же время обеспечить финансовую устойчивость системы. Установление размера взносов так, чтобы надлежащим образом учесть платежеспособность работников, — одна из главных задач при распространении социального обеспечения на работников неформальной экономики.

Притом что субсидирование взносов — важная мера поддержки работников с ограниченной платежеспособностью, право на субсидию не должно определяться их неформальным статусом, поскольку это создает нежелательный стимул сохранить неформальный статус или даже перейти из формальной экономики в неформальную. Так, в Мексике введение практически бесплатного медицинского страхования неформальных работников (*Seguro Popular*) ослабило их мотивацию к переходу на формальные трудовые отношения и даже привело к снижению числа официально зарегистрированных работодателей и работников, занятых на малых и средних предприятиях (Bosch and Raymundo 2014; Levy 2010; Anton, Hernandez, and Levy Algazi 2012); для решения этих проблем в стране теперь действуют две параллельные программы в рамках единой системы: одна для работников формальной, другая — неформальной экономики.

Поэтому для того, чтобы государственные субсидии способствовали переходу работников из неформальной экономики в формальную, право получать их должно определяться не наличием неформального статуса, а другими критериями измерения ограниченной платежеспособности, например, уровнем дохода или косвенными показателями бедности и незащищенности. Кроме того, во многих странах (например, в Гане — см. Вставку 6.23) действуют исключения для детей, беременных женщин, пожилых людей или малоимущих домохозяйств. Хотя базовый уровень защиты нужно гарантировать всему населению, уплата взносов должна давать право получать пособия более высокого размера, чтобы у работников был стимул перейти в формальную экономику и получать льготы и пособия в полном объеме (MOT 2016).

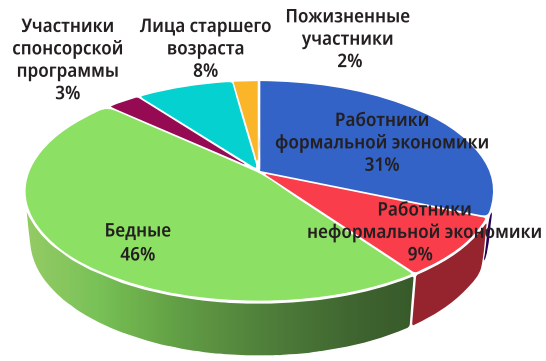
Субсидирование медицинского страхования

Здравоохранение относится к тем областям, где государственное субсидирование страховых программ практикуется в наибольшем объеме. Как показывает опыт Колумбии (см. Вставку 6.17) и Таиланда (см. Вставку 2.6), введение системы комплексного финансирования за счет взносов на медицинское страхование и налогов может в короткий срок увеличить сферу охвата и обеспечить широкую доступность медицинских услуг (MOT 2017a, Глава 5). На Филиппинах национальная программа медицинского страхования, известная под названием *PhilHealth*, охватывает 93 процента населения, а размер взносов дифференцируется в зависимости от платежеспособности граждан (PHIC 2017) (см. Вставку 6.21). Во всех трех странах благодаря широкомасштабным государственным субсидиям удалось обеспечить практически повсеместную доступность медицинских услуг.

Вставка 6.21 Субсидирование взносов на медицинское страхование на Филиппинах

Начиная с 1995 года правительство Филиппин проводит последовательную работу в целях охвата медицинским страхованием всех слоев населения, включая занятых в неформальной экономике и другие категории работников, которые сложно охватить. В 1995 году обязательное страхование в рамках Национальной программы медицинского страхования стало распространяться на все население страны. Страхование работников неформальной экономики обеспечивают следующие три программы:

- программа страхования бедных: охватывает беднейшие слои населения, не имеющие, по информации Министерства социального обеспечения и развития, практически никаких видимых источников дохода. Страховые взносы полностью субсидирует государство, в том числе за счет налогов на табачную и алкогольную продукцию;
- спонсорская программа: охватывает тех, чьи взносы субсидируют местные органы власти и другие спонсоры. Это весьма неоднородная группа, включающая малоимущих (второй квинтиль по уровню доходов), всех пожилых людей старше 60 лет и представителей других социально незащищенных категорий, таких как сироты и люди с ограниченными возможностями здоровья;
- программа для работников неформальной экономики: охватывает не соответствующих критериям участия в других обязательных программах, в том числе обеспеченных самозанятых работников, работников-мигрантов (как иностранцев, проживающих на Филиппинах, так и граждан, работающих за рубежом), сельхозпроизводителей, рыбаков и безработных. Все они должны платить взносы по фиксированному тарифу.



С 1995 года охват населения программой PhilHealth неуклонно рос, достигнув к 2017 году 93 миллионов человек, или 93 процентов населения. Почти половина участников программы пользуется субсидиями.

Источник: PhilHealth 2017; Results for Development 2015a.

Вставка 6.22 Вьетнам: обязательное участие в социальном медицинском страховании и субсидирование взносов

В 2009 году правительство Вьетнама объединило системы обязательного и добровольного медицинского страхования в комплексную систему с единым финансированием, охватывающую все трудовые ресурсы страны. Обязательное страхование постепенно распространялось на различные группы населения и к 2012 году охватывало неимущих, представителей этнических меньшинств, всех наемных работников, детей, малоимущих, обеспеченных сельских жителей.

Введение государственных субсидий способствовало распространению системы на категории, плохо поддающиеся охвату. Представителям бедных и малоимущих домохозяйств, этнических меньшинств, проживающих в труднодоступных районах, и жителям островных территорий государство субсидирует взносы в систему медицинского страхования на 100 процентов. Взносы малоимущих домохозяйств, не имеющих права на полное государственное субсидирование, субсидируются на 30 процентов центральными органами власти и на 10–20 процентов — местными. Студенты-очники и семьи, работающие в сельском хозяйстве, рыболовстве, лесном хозяйстве и имеющие средний уровень доходов, могут получать субсидии в размере 30 процентов (закон о медицинском страховании № 25/2008/QH12, закон № 46/2014/QH13). Кроме того, на смену индивидуальному членству в системе пришло семейное, с сокращенным размером взносов для членов семьи. С момента начала реализации программы социального медицинского страхования охват населения Вьетнама медицинскими услугами вырос с 4 до 72 процентов (Министерство здравоохранения Вьетнама, 2016).

Источник: Results for Development 2015b.

Из африканских стран в Гане (см. Вставку 6.23) медицинским страхованием охвачена примерно треть населения. Добиться этого удалось благодаря новаторской системе финансирования здравоохранения, сочетающей взносы на социальное страхование, целевые налоги (НДС на все товары и услуги, производимые в Гане или ввозимые в страну) и другие источники бюджетных средств. В Руанде в ходе реализации комплексной программы охраны здоровья, финансируемой за счет дифференциации взносов, налогов и внешних субсидий, обеспечивается почти полный охват населения медицинскими услугами (МОТ 2017f, Глава 5).

Вставка 6.23 Гана: поэтапное достижение полного охвата населения путем дифференциации финансирования НПМС

Цель Национальной программы медицинского страхования (НПМС) Ганы — полностью обеспечить население медицинскими услугами системы медицинского страхования с помощью механизма дифференцированного финансирования, учитывающего степень платежеспособности граждан и освобождающего от уплаты взносов социально незащищенные категории: детей младше 18 лет, лиц в возрасте от 70 лет и выше, беременных женщин и неимущих.

Реализация программы началась в августе 2003 года в соответствии с законом о национальном медицинском страховании (№ 650). Страховка покрывает как амбулаторные, так и стационарные медицинские услуги, такие как диагностика, специализированная помощь, большинство видов хирургического вмешательства, размещение в стационаре, услуги в связи с беременностью и родами, неотложная помощь, лекарственное обеспечение.

Финансируется НПМС из трех основных источников: за счет взносов на социальное обеспечение работников формального сектора, взносов, уплачиваемых по фиксированной ставке работниками неформальной экономики, и целевого НДС на все товары и услуги, производимые в Гане или ввозимые в страну (сбора на национальное медицинское страхование — СНМС). По данным из официальных источников, львиная доля финансирования приходится на СНМС: в 2016–2017 гг. она составляла порядка 74 процентов всех доходов НПМС. В те же два года взносы работников формального сектора составили, соответственно, 16,9 и 15,6 процента доходов, а работников неформального сектора — всего 5,0 и 3,8 процента.

В 2012 году число зарегистрированных участников НПМС составило 8,2 миллиона, или 33,4 процента населения страны. Более половины из них (55,8 процента) составляли лица льготных категорий. Самую большую из таких групп (3,9 миллиона) составляли несовершеннолетние в возрасте до 18 лет, далее следовали люди в возрасте от 70 лет и старше (392 000, не считая получателей пенсии Национального фонда социального обеспечения и национального страхования) и 335 000 бедных. Чтобы упростить постановку на учет представителей социально уязвимых категорий, получатели денежных средств по программе «Расширение экономических возможностей для борьбы с бедностью» регистрируются в НПМС автоматически, что, согласно оценкам, позволит увеличить численность участвующего в ней бедного населения по меньшей мере на 200 000 человек.

Источник: по материалам МОТ 2017a, 2015d.

Меры, направленные на субсидирование взносов на медицинское страхование для тех или иных уязвимых категорий работников с ограниченной платежеспособностью, принимались и в других странах.

Так, в Индии государство полностью субсидирует взносы на медицинское страхование домашних работников (см. Вставку 6.24) [ДР]. Поскольку медицинская страховка оплачивается из бюджета региональных или центральных органов власти, ни работодатель, ни работник не несет никаких расходов. При этом домашние работники, получая доступ к медицинскому страхованию, в то же время ставятся на учет, то есть оказываются «в поле зрения» законодательства.

Вставка 6.24 Индия: полное субсидирование взносов домашних работников на медицинское страхование

В Индии субсидируемое медицинское страхование по программе Rashtriya Swasthya Bima Yojana (Национальная программа медицинского страхования — RSBY), действующей с 2008 года, поначалу распространялось только на беднейших граждан, но впоследствии ее действие расширилось на домашних работников, строителей, официальных вокзальных носильщиков, уличных торговцев, работников сельского хозяйства, производителей биди (местной разновидности сигарет), работников санитарных служб, горняков, рикш, сборщиков утиля, таксистов и их семьи (в семье участниками программы могут быть до пяти человек). Программа финансируется совместно из бюджета центральных (75 процентов) и региональных органов власти (25 процентов).

Средства поступают из Национального фонда социального обеспечения неорганизованных работников. Застрахованные должны лишь ежегодно вносить 30 рупий в качестве платы за регистрацию и ее продление, а в обмен они получают возможность обслуживаться в стационаре на сумму до 30 000 рупий (420 долларов США) в год. Помимо этого, при каждой госпитализации оплачиваются транспортные расходы на сумму до 100 рупий (но не более 1000 рупий в год на семью).

Реализацией этой программы, контролем за ее выполнением и отчасти ее финансированием занимается департамент медицинского страхования каждого штата, координирующий свою работу со страховыми компаниями, медицинскими учреждениями, окружными властями и другими заинтересованными сторонами на местах. Использование смарт-карт обеспечивает безличный характер расчетов и упрощает управление программой.

В 2016 году программа RSBY охватывала 41 миллион домохозяйств, живущих за чертой бедности. Реализация программы проводилась под пристальным контролем, благодаря чему, в частности, подтвердилась необходимость в интересах эффективной финансовой защиты застрахованных включить в нее страховое покрытие амбулаторного лечения. В последние годы в целом ряде штатов на местном уровне стали действовать программы, предусматривающие амбулаторное лечение. В итоге центральное правительство приняло решение реформировать программу и заново ввести ее в действие в целях предложения более широкой номенклатуры услуг.

Источник: по материалам МАСО 2012.

При определенных обстоятельствах государственное субсидирование медицинского страхования может осуществляться в иных формах. Например, власти города Пуна в Индии финансируют из городского бюджета коллективное медицинское страхование сборщиков мусора. Это делается по соглашению с местным кооперативом сборщиков мусора (Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat) в знак признания общественной ценности их работы (Chikarmane and Narayan, год не указан).

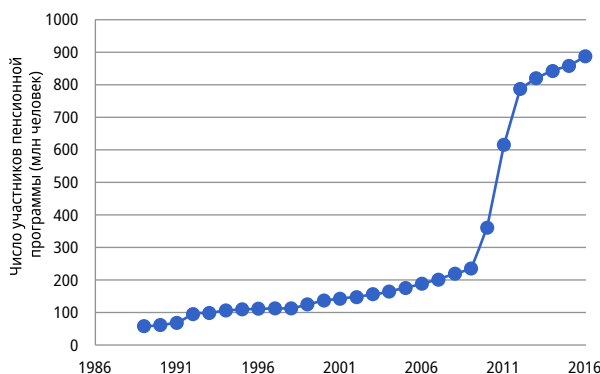
Субсидирование социального страхования в пенсионной и других сферах

В сферах за пределами здравоохранения субсидирование взносов работников с ограниченной платежеспособностью зачастую осуществляется с целью содействовать вступлению в трудовую жизнь молодых людей или помочь представителям социально незащищенных категорий, таким как работники сельского хозяйства или домашние работники. Например, во многих странах, где предусмотрено субсидирование социального страхования, это делается прежде всего для работников сельского хозяйства, чья платежеспособность во многих случаях ограничена. В качестве примеров можно назвать систему пенсионного обеспечения сельского населения Бразилии (см. Вставку 6.5), программу социального страхования крестьянства в Эквадоре (см. Вставку 4.9) или программу базового пенсионного обеспечения в Китае (см. Вставку 6.25).

Вставка 6.25 Китай: субсидирование взносов на пенсионное обеспечение сельского населения и не работающих по найму городских жителей

Программа базового пенсионного обеспечения сельских жителей и программа базового пенсионного обеспечения не работающих по найму городских жителей, действующие с 2009 и 2011 года, имеют целью охватить пенсионным обеспечением категории населения, прежде не участвовавшие ни в одной пенсионной программе. В 2014 году обе программы были объединены в одну программу пенсионного обеспечения населения. Участие в ней носит добровольный характер, но государство предлагает желающим вступить в нее существенные стимулы, в том числе высокую степень субсидирования.

Выйдя на пенсию, участники программы получают пособие, состоящее из двух частей: социальной пенсии, полностью финансируемой государством, и накопительной пенсии, финансируемой за счет средств индивидуального сберегательного счета и субсидий центральных и местных органов власти. В 2016 году средний размер ежемесячной пенсии составлял примерно 18 долларов США, из которых порядка 16 долларов США финансировалось за счет налоговых поступлений. За период с 1989 по 2016 год число участников пенсионной программы существенно выросло — с 57,1 до 887,7 миллиона. Большинство из них (508,4 миллиона) — городские и сельские жители, остальные — городские работники, на которых распространяется программа базового пенсионного обеспечения работников.



Источник: Gongcheng et al., готовится к публикации; National Bureau of Statistics of China 2017.

Понять, в какой мере дефицит средств покрывается за счет распределения рисков внутри системы социального страхования или поступлений из центрального бюджета, не всегда представляется возможным.

Помимо прямых субсидий в некоторых странах есть также гарантированные минимальные пособия для застрахованных лиц с минимальным стажем участия в программах социального страхования. Такие положения приняты в интересах работников, чьи совокупные взносы не достигают установленного минимума.

Налоговые льготы

Другой способ косвенного субсидирования системы социального страхования — предоставление работодателям налоговых льгот при официальной постановке на учет своих работников. Так, в Аргентине работодатели имеют право вычитать взносы на социальное обеспечение домашних работников из своего налогооблагаемого дохода (см. Раздел 7.3.4).

6.4.2 Оценка финансовых потребностей в связи с распространением социального обеспечения на работников неформальной экономики

Важнейшим фактором как оперативной, так и долгосрочной финансовой устойчивости системы является ее надлежащее финансирование. Вопрос финансирования крайне важен, и когда речь идет о расширении охвата населения социальным обеспечением: нужно обеспечить наличие необходимых ресурсов в момент возникновения расходов (Cichon et al. 2004). Подробный расчет всех затрат, в идеале дополненный предварительной оценкой предполагаемых результатов, их финансовое (в том числе актуарное) и организационное обоснование — все это имеет огромное значение для выработки обоснованных принципов, нацеленных на постепенное обеспечение ресурсов, необходимых для распространения социальной защиты на все население в разумный срок (МОТ 2019b).

Чтобы распространение социальной защиты на ранее не охваченные категории не подорвало финансовую устойчивость действующих систем социального страхования, нужно тщательно оценить возможные решения и их финансовые последствия в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане. В ходе такой актуарной оценки необходимо определить финансовые результаты планируемой реформы (в идеале, рассмотрев несколько вариантов), в том числе

ожидаемые доходы от поступления взносов, ассигнований из центрального бюджета и иных источников, а также предполагаемые затраты на выплату пособий и управление системой.

Системы социальной защиты в разных странах, несмотря на большое структурное многообразие, во многих случаях финансируются за счет нескольких источников, включая взносы на социальное страхование и средства государственного бюджета, в зависимости от платежеспособности тех или иных категорий населения (МОТ 2019b).

Оценка платежеспособности различных категорий работников

В программах страховых пособий важно при установлении размера взносов и других условий участия принимать во внимание платежеспособность различных категорий работников и работодателей. Размер взноса на социальное страхование обычно составляет определенную долю заработка работника, а значит, по определению учитывает платежеспособность. Этого, однако, может быть недостаточно в случае работников с крайне низкой платежеспособностью и некоторых категорий микропредприятий. Для их охвата социальным обеспечением требуется тщательная оценка платежеспособности различных категорий работников и работодателей. Она послужит основанием для принятия решений о необходимости временных или постоянных мер: например, субсидирования взносов некоторых категорий работников и предприятий (например, микропредприятий) при условии их стабильного финансирования из общегосударственного бюджета.

Крайне важно, чтобы оценка платежеспособности работников опиралась на подробный анализ масштаба и уровня охвата, который должен выявить, кто участвует в действующих программах социальной защиты, а кто — нет (в разрезе пола, возраста и местонахождения этих лиц). Для оценки платежеспособности работников необходимы достоверные данные об их заработной плате, уровне потребления и расходов в разрезе пола и возраста. Чтобы оценить, какую именно сумму незастрахованные работники могут себе позволить платить в виде взносов, их заработок можно сопоставить с национальным (региональным) минимальным размером оплаты труда, национальной чертой бедности или аналогичными показателями. Кроме того, чтобы установить порядок уплаты взносов в зависимости от положения работников (например, ежемесячный, еженедельный или ежеквартальный; см. Раздел 6.3.4), нужно проанализировать стабильность их заработка с течением времени.

Особое внимание следует уделять категориям работников, живущих за чертой бедности или на ее уровне и вряд ли имеющих возможность делать взносы (в полном объеме) на социальное обеспечение. В идеале информацию об уровне бедности различных категорий работников, которых предстоит страховать, следует дополнять данными о динамике доходов и нищеты. Нищета — понятие динамичное: многие люди, особенно в развивающихся странах, то скатываются в нищету, то выбираются из нее, поднимаясь и опускаясь по лестнице распределения доходов.

Подробную статистическую информацию, характеризующую те или иные категории работников и необходимую для выполнения анализа и выработки соответствующих мер, можно заимствовать из обследований рабочей силы, доходов и бюджетов домохозяйств и аналогичных мероприятий (МОТ 2018f). Если информация, полученная в ходе проведенных обследований, не содержит достаточно подробных и достоверных данных о самозанятых и работниках неформальной экономики, ее, возможно, придется дополнить путем проведения других целенаправленных обследований и анализа. Например, чтобы рассчитать базовую ставку взносов для тех или иных категорий работников, их заработок можно оценить по среднему размеру оплаты труда в соответствующих отраслях или видах деятельности.

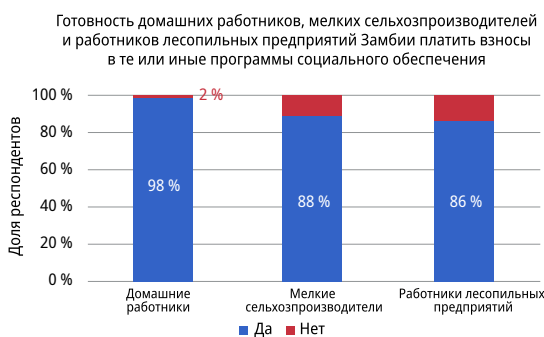
В конечном счете ставки взносов нужно рассчитывать, исходя из актуарной оценки с тем, чтобы обеспечить финансовую устойчивость системы при одновременном учете платежеспособности работников. Если определенные категории работников недостаточно платежеспособны, их взносы, возможно, понадобится субсидировать, по крайней мере временно, за счет средств общегосударственного бюджета. Оценка потребностей в финансировании должна, таким образом, включать в себя и оценку потребностей в субсидиях и степени их обеспеченности средствами.

Вставка 6.26 Замбия: оценка платежеспособности и готовности платить взносы

Правительство Замбии в сотрудничестве с МОТ и при поддержке программы Irish Aid провело исследование с целью выяснить платежеспособность и готовность платить взносы на социальное обеспечение трех категорий неформальных работников: домашних работников, мелких сельхозпроизводителей и временных работников лесопильных предприятий. Среди работников этих категорий был проведен опрос с тем, чтобы выяснить, насколько они готовы платить взносы в гипотетическом размере, исчисляемом на основе среднего дохода в соответствующих отраслях и действующих ставок взносов. Предполагаемые ставки взносов составляли:

- домашние работники: взнос на социальное медицинское страхование в размере 2,5 процента от заработка плюс эквивалентный взнос работодателя; взнос на выплату компенсаций работникам (на случай производственной травмы; взимается только с работодателя в размере 3,72 процента от заработка);
- работники лесопильных предприятий: взносы на социальное медицинское страхование (2,5 процента) и пенсионное обеспечение (5 процентов) плюс эквивалентные взносы от работодателя; взнос на выплату компенсаций работникам (по действующим ставкам);
- мелкие сельхозпроизводители: взнос на социальное медицинское страхование (5 процентов взимается только с самого сельхозпроизводителя, поскольку работодатель отсутствует).

Более 85 процентов домашних работников, мелких сельхозпроизводителей и временных работников лесопильных предприятий, принявших участие в опросе, заявили, что готовы платить взносы на социальное обеспечение в предложенных им гипотетических размерах. Среди работодателей готовность платить носит менее выраженный характер. Однако хотя они и не признают в полной мере право работников на социальное обеспечение и опасаются проблем, связанных с исполнением норм в этой сфере, 65 процентов работодателей домашних работников и 62 процента владельцев лесопильных предприятий заявили, что готовы платить за работников взносы в Фонд компенсационных выплат работникам и в Национальное управление пенсионного обеспечения.



Источник: по материалам МОТ 2016к.

Оценка вариантов финансирования

Чтобы охватить социальным обеспечением работников с ограниченной платежеспособностью или вообще не имеющих возможности платить взносы, государственные органы могут сделать выбор в пользу системы социальных пособий (см. Главу 2) или субсидировать взносы таких работников, по крайней мере временно, из общегосударственного бюджета. Второй вариант дает следующие преимущества:

- социальное страхование охватывает максимально большое число работников, что дает возможность для более значительного объединения рисков, упрощает портативность и передачу прав на социальное обеспечение на протяжении жизни, обеспечивая тем самым непрерывный охват и способствуя мобильности рабочей силы;
- программы социального страхования обычно обеспечивают выплату пособий большего размера, чем программы социальных пособий;
- за счет эффекта масштаба сокращается фрагментация и повышается экономичность управления и административных процедур;
- программы социального страхования, охватывающие в обязательном порядке как наемных, так и самозанятых работников с помощью адаптивных механизмов, как правило, приводят к меньшим диспропорциям на рынке труда, чем отдельные программы.

Условия предоставления субсидий должны быть тщательно продуманы с тем, чтобы механизм финансирования не приводил к неприемлемой нагрузке на бюджет и негативным стимулам. При этом можно выбрать один или несколько следующих вариантов:

- субсидирование по фиксированным ставкам в случае дифференциации взносов (см. Раздел 6.2.3);
- субсидирование по ставкам, обратно пропорциональным платежеспособности работника;
- дополнение взносов, уплачиваемых работодателями и работниками, соразмерными взносами для создания стимулов соблюдать правовую дисциплину. Во многих странах установлен предельный размер государственных субсидий, однако нужно тщательно проработать эти вопросы с тем, чтобы не допустить ситуации, при которой относительно благополучные работники получают больше ресурсов, а менее платежеспособные — меньше;
- покрытие дефицита: в этом случае государство берет на себя обязательство постоянно покрывать дефицит, возникающий в системе социального страхования.

Вставка 6.27 Основные составляющие финансового обоснования программы

Финансовое обоснование должно включать в себя следующие составляющие:

- анализ действующей системы социальной защиты с целью выявить дефицит охвата; сюда входит оценка численности плательщиков, аффилированных членов и получателей помощи (включая добровольных членов), анализ номенклатуры, видов и размеров пособий, оценка доходов и расходов существующей системы, включая финансовые прогнозы;
- социально-экономическая характеристика охватываемых категорий работников в разрезе пола, общих возрастных групп, отрасли (профессии) и региона, включая оценку их статуса занятости (характер трудовых отношений, трудовой стаж и т. д.), оплаты труда (средний заработок, его структура, регулярность) и платежеспособности;
- анализ текущих и прогноз будущих финансовых потребностей в связи с расширением сферы охвата системы (затрат на выплату пособий и административных расходов) на основе актуарной модели при различных вариантах реформы;
- возможные варианты финансирования, такие как прогнозируемые поступления взносов и потребности в финансировании из других источников, в т. ч. из государственного бюджета;
- анализ возможных мер для упрощения порядка уплаты взносов: например, изменения срока уплаты, децентрализации и (или) виртуализации механизмов сбора взносов либо возможного привлечения налоговых органов (например, введение механизма единого налога, налоговых льгот);
- обобщение выводов и рекомендаций о возможных вариантах действий и необходимости более глубокого анализа.

6.5 Регулярный мониторинг на уровне программ и систем

Для обеспечения эффективности, справедливости и устойчивости систем и программ важнейшее значение имеет регулярный контроль за их функционированием (MOT 2017f; Behrendt et al. 2017). При распространении социального обеспечения на ранее не охваченные категории работников регулярный мониторинг приобретает особую важность для контроля достигнутых результатов и формирования прочной научной базы для принятия политических решений в дальнейшем.

Регулярный мониторинг финансовой устойчивости программ социального обеспечения должен предусматривать ежегодные отчеты по основным показателям их эффективности, включая число и состав плательщиков взносов и получателей льгот и пособий, а также размеры и структуру доходов и расходов программы (MOT 2017f). Кроме того, следует периодически — каждые 3–5 лет, в зависимости от требований действующего законодательства, — проводить актуарный анализ.

Другим важным инструментом, которым директивные органы могут воспользоваться, помимо регулярного финансового и актуарного анализа каждой программы, является бюджет социального обеспечения, предусматривающий систематическую отчетность по расходам на социальную защиту и финансированию всей системы в целом (Cichon et al. 2004). Такой бюджет, дополненный всесторонним анализом результатов работы систем социальной защиты с точки зрения охвата населения, достаточности, затрат, финансирования, может служить надежной аналитической основой для дальнейшего совершенствования систем социальной защиты (Scholz, Cichon, and Nagemejer 2000).

Памятка 6.12 Что нужно учитывать для обеспечения финансовой устойчивости программ социальной защиты

- Выполняет ли государство свою первую и главную обязанность — обеспечивать устойчивое финансирование для работы систем социальной защиты, в том числе для установления ее минимальных уровней?
- Является ли финансирование достаточным по объему и стабильным?
- Насколько справедлив порядок финансирования системы социальной защиты и в какой мере он построен на принципах солидарности? Соблюдается ли равновесие между обязанностями и интересами тех, кто финансирует программы социального обеспечения, и тех, кто пользуется пособиями и льготами? Соответствуют ли действующие механизмы финансирования уровню платежеспособности различных категорий населения?
- Проработаны ли надлежащим образом (по отдельности или в комплексе) те или иные механизмы финансирования, включая взносы на социальное страхование, субсидии из государственного бюджета и других источников?
- Насколько гласно, ответственно и рационально осуществляется финансовое управление и административное руководство программой?
- Отражают ли бюджетные ассигнования и расходы политические задачи и приоритеты?

Дополнительные материалы о субсидировании взносов работников с ограниченной платежеспособностью

- Cichon, M. et al. 2004. [Financing social protection, Quantitative Methods in Social Protection Series \(ILO and ISSA\)](#).
- ILO. 2017. [World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals](#).
- ISSA, 2012. [Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed](#).
- ISSA. 2015. [ISSA Guidelines: Contribution Collection and Compliance](#).
- ISSA and ILO. 2016. [Guidelines: Actuarial Work for Social Security](#).

7 Правовая дисциплина и ее укрепление: как изменить порядок организации инспекций и укрепить стимулы для формализации трудовых отношений

Основные вопросы

- ? Что сделать, чтобы органы инспекции труда и социального обеспечения могли эффективнее способствовать социальному обеспечению работников неформальной экономики?
- ? С какими проблемами сталкиваются органы инспекции труда и социального обеспечения, когда имеют дело с неформальной экономикой?
- ? Какие механизмы инспекции труда и социального обеспечения следует внедрить или укрепить, чтобы охватить работников неформальной экономики?

Основные тезисы

- * Для того чтобы распространить социальное обеспечение на работников неформальной экономики, важно не только обеспечить соблюдение закона, но и создать надлежащие стимулы для этого. Единообразное применение и исполнение законодательства не только содействует защите работников, но и способствует созданию благоприятной среды для работодателей, в частности, равных условий для того, чтобы все предприятия соблюдали установленные правила.
- * Организацию работы инспекций труда и социального обеспечения иногда необходимо корректировать в зависимости от обстоятельств и потребностей работодателей и работников, особенно в тех отраслях, где широко распространена неформальная занятость. Для удовлетворения этих потребностей может потребоваться вносить поправки в действующую нормативно-правовую базу с тем, чтобы мобилизовать необходимые для целей инспекции людские и финансовые ресурсы, а также изменить порядок проведения инспекционных проверок.
- * Для того чтобы инспекции труда и органы социального обеспечения обеспечивали эффективный охват не только крупных предприятий, но и всех предприятий и работников, включая микропредприятия, самозанятых и домашних работников, а также жителей сельской местности и удаленных районов, нередко требуются дополнительные людские и финансовые ресурсы. Что касается людских ресурсов, то укрепление инспекций труда требует вложений средств как в увеличение кадровой численности, так и в повышение квалификации и оснащенности кадров.
- * Важнейшим фактором обеспечения правовой дисциплины является информация о социальном обеспечении. Это подразумевает наличие эффективных каналов для распространения информации и разъяснения работникам и работодателям значения социального обеспечения и их обязанностей в этой сфере.
- * Важным подспорьем при внедрении эффективных механизмов инспекции труда может служить применение современных информационных технологий и четкая координация работы соответствующих ведомств, организаций и учреждений (на разных уровнях государственного управления).
- * В целях обеспечения правовой дисциплины и единообразного применения закона на устойчивой и справедливой основе необходимо найти разумный баланс между мерами воздействия и стимулами.
- * Для укрепления правовой дисциплины и расширения охвата населения социальным обеспечением следует наладить взаимодействие с другими сферами политики, такими как политика государственных закупок, а также доступ к государственным программам кредитования и развития предпринимательства.

7.1 Роль правовой дисциплины и стимулов в расширении сферы охвата социального обеспечения

Ключевое значение для распространения социальной защиты на тех, кто занят в неформальной экономике, имеют действенные механизмы, способствующие соблюдению положений закона и укрепляющие стимулы к этому. Единообразное применение и исполнение законодательства не только содействует защите работников, но и способствует созданию благоприятной среды для работодателей, в частности, равных условий для того, чтобы все предприятия соблюдали установленные правила (Daza 2005; RNSF 2017). Эффективность инспекций труда и органов социальной защиты — это один из механизмов, которыми располагает государство для обеспечения четкой работы систем социальной защиты, финансируемых на справедливой и устойчивой основе (МОТ 2017f; 2015f). Эти вопросы рассматриваются ниже в Разделе 7.2.

Укрепить правовую дисциплину можно с помощью системы последовательных принципов, обеспечивающих необходимое поощрение законопослушного поведения. Продуманные связи между системой социальной защиты и другими сферами политики потенциально способны укрепить стимулы для соблюдения законодательства о социальном обеспечении и содействовать переходу из неформальной экономики в формальную. Важную роль в этом может играть, например, политика государственных закупок, доступ к государственным программам кредитования и развития предпринимательства, меры в сфере налогообложения и занятости (см. Раздел 7.3).

Значение концептуальных принципов, способствующих правовой дисциплине и обеспечивающих эффективность стимулирования, подчеркивается в Рекомендации МОТ № 204 (см. Вставку 7.1).

Вставка 7.1 Положения Рекомендаций МОТ № 202 и № 204 о правовой дисциплине и ее укреплении

В разделе II Рекомендации № 202, озаглавленном «Национальные минимальные уровни социальной защиты», говорится:

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.

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.

11. 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.

В разделе VI Рекомендации № 204 «Меры стимулирования, соблюдения и обеспечения соблюдения» говорится:

22. Члены Организации должны принимать соответствующие меры, в том числе посредством сочетания профилактических мер, обеспечения соблюдения законов и применения эффективных санкций, в целях недопущения уклонения от уплаты налогов и от выплаты взносов в социальные фонды, а также от выполнения трудовых законодательных и нормативных правовых актов. Все меры стимулирования должны быть направлены на обеспечение действенного и своевременного перехода от неформальной к формальной экономике.

23. Члены Организации должны преодолевать, по мере возможности, препятствия на пути перехода к формальной экономике и принимать меры, содействующие борьбе с коррупцией и обеспечивающие эффективное управление.

24. Члены Организации должны предусматривать меры стимулирования процесса перехода к формальной экономике и пропагандировать преимущества такого перехода, включая расширение доступа к бизнес-услугам, финансам, инфраструктуре, рынкам, технологии, программам обучения и профессиональной подготовке, а также к имущественным правам.

25. Что касается перехода к формальной экономике микро- и малых экономических единиц, члены Организации должны: ...

b) обеспечивать сокращение издержек соблюдения налогового законодательства благодаря внедрению упрощенных режимов исчисления налогов и платежей; ...

f) расширять доступ к системам социального обеспечения.

26. Члены Организации должны внедрять соответствующие механизмы или пересматривать действующие механизмы в целях обеспечения соблюдения национальных законодательных и нормативных правовых актов, в том числе за счет обеспечения признания и соблюдения трудового правоотношения, но не ограничиваясь этим, в целях содействия переходу к формальной экономике.

27. Члены Организации должны иметь адекватную и продуманную систему инспекции, расширять сферу охвата инспекции труда, распространяя ее на все рабочие места в неформальной экономике в целях обеспечения защиты

работников, и оказывать консультативные услуги органам правоприменения, в том числе по методам рассмотрения условий труда в неформальной экономике.

28. Члены Организации должны принимать меры по обеспечению безотказного предоставления информации, оказанию содействия соблюдению соответствующих законодательных и нормативных правовых актов и наращиванию потенциальных возможностей заинтересованных сторон.

29. Члены Организации должны внедрять эффективные и доступные процедуры подачи жалоб и обжалований.

30. Члены Организации должны предусматривать проведение превентивных и соответствующих корректирующих мер в целях содействия переходу к формальной экономике и гарантировать, чтобы административные, гражданские или уголовные санкции, предусмотренные национальным законодательством в отношении несоблюдения законов, носили адекватный характер и неукоснительно соблюдались.

Источник: Рекомендации МОТ № 202 и № 204; см. МОТ 2017b.

7.2 Как реорганизовать работу инспекций труда и органов социального обеспечения в целях действенного охвата работников неформальной экономики?

Обеспечить эффективность инспекций труда и социального обеспечения в условиях широкого распространения неформальной занятости — это особая проблема. С одной стороны, работники неформальной экономики относятся к категории наиболее уязвимых и больше других нуждаются в защите; с другой — у органов инспекции труда и социального обеспечения нередко не хватает ресурсов, чтобы вплотную заниматься неформальной экономикой (Lund 2012; Lund and Nicholson 2003). Так может возникнуть порочный круг: ограниченные возможности принять надлежащие меры и обеспечить исполнение законодательства означает невозможность должным образом решить проблему уязвимого положения таких работников, что, в свою очередь, побуждает предприятия выбирать неформальные трудовые отношения, особенно если они считают, что опасность попасть под проверку невысока (МОТ 2015j, 20)¹⁹. Поэтому важно сделать так, чтобы работодатели серьезно относились к своим обязанностям, в том числе в области социального обеспечения работников (МОТ 2013d; Alferts, Lund, and Moussié 2018).

Одна из важнейших сфер работы инспекции — контроль надлежащего порядка постановки работников на учет в органы социального обеспечения и полной уплаты взносов на социальное обеспечение (МАСО 2015a). С этим тесно связаны и такие вопросы, как продолжительность рабочего времени, охрана труда и охрана материнства. В некоторых странах ими занимаются объединенные органы инспекции, в других органы инспекции труда и социального обеспечения действуют раздельно.

Совершенствование механизмов инспекции труда и социального обеспечения в интересах работников неформальной экономики связано с решением целого ряда вопросов. Среди них правовое обеспечение деятельности инспекции, финансирование набора и подготовки инспекторов, повышение эффективности инспекционных проверок, в том числе за счет применения современных информационных технологий. Наличие эффективных механизмов предупреждения и применения мер воздействия также имеет большое значение, но при условии, что их дополняют информационно-просветительские мероприятия на тему действующего законодательства.

При определении проблем, препятствующих охвату неформальных работников инспекциями труда и органами социального обеспечения и выработке соответствующей стратегии, особое значение имеют следующие факторы:

- особенности хозяйствующих субъектов, среди которых присутствует большое количество микро- и малых предприятий, самозанятых работников и частных домохозяйств в качестве работодателей домашних работников;
- особенности рабочих мест, таких как частные дома, где трудятся надомники и домашние работники, или территории общего пользования, которые служат местом работы для уличных торговцев, сборщиков мусора и др.;
- географическая разбросанность хозяйствующих субъектов и рабочих мест, особенно в сельской местности;
- особенности трудовых отношений в условиях заметного преобладания различных форм самозанятости, включая занятость самостоятельных работников, содействующих членов семьи и членов кооперативов;

¹⁹ Как показали исследования, в результате инспекционных проверок 577 произвольно отобранных предприятий от 22 до 27 процентов этих предприятий стали соблюдать установленный порядок постановки на учет (de Andrade, Bruhn, and McKenzie 2013; Bruhn and McKenzie 2014).

- особенности самой трудовой деятельности, такие как высокая продолжительность и нерегламентированный характер работы, краткосрочная или сезонная занятость, нерегулярность доходов.

Любая из этих проблем может осложнить и повысить затратность инспекционных проверок. Притом что во многих странах органы инспекции труда и социального обеспечения и так испытывают серьезную нехватку ресурсов, распространение их деятельности на новые направления может повлечь за собой огромные сложности. Вот почему во многих странах усилия органов инспекции сосредоточены прежде всего на крупных предприятиях и зачастую на городских районах, где на относительно небольшой площади можно охватить больше людей, а следовательно, обойтись меньшими затратами (Mesa-Lago 2008a).

Распространение деятельности инспекции труда и органов социального обеспечения на новые категории хозяйствующих субъектов и работников может повлечь за собой ряд специфических проблем (MOT 2010, 73; Daza 2005), включая следующие:

- проведение проверок на микро- и малых предприятиях, имеющих небольшое число наемных работников или не имеющих их вовсе, может оказаться более сложным и затратным делом, чем проверки крупных предприятий. Отчасти это связано с тем, что, в отличие от крупных предприятий, в этом случае у органов инспекции нет возможности сэкономить за счет масштаба: при каждом посещении инспектор может охватить лишь небольшое число работников. Кроме того, мелкие предприятия в виду ограниченных организационных возможностей больше нуждаются в информации и рекомендациях инспекторов труда и социального обеспечения [ММП] [СР];
- в случае домашних работников особая проблема состоит в том, что они, как правило, трудятся в частных домах своих работодателей, что затрудняет проведение проверок и требует применения особых правовых и практических механизмов их организации для соблюдения неприкосновенности частной жизни работодателя [ДР];
- проведение проверок в сельской местности может быть затруднено в силу больших расстояний, сезонного характера работы в сельском хозяйстве, а в некоторых случаях также других препятствий, таких как высокий уровень неграмотности [РСХ].

По этим причинам инспекциям труда и органам социального обеспечения, ставящим задачу расширения доступности социальной защиты, следует использовать там, где это необходимо, иные методы работы, в том числе предусматривающие участие населения (MOT 2018a). В этом плане крайне важно, чтобы инспекторы труда и работники социального обеспечения, а также их руководители были хорошо знакомы со стратегиями улучшения условий труда, обеспечения доступа к социальному обеспечению и содействия переходу из неформальной экономики в формальную.

7.2.1 Информационно-разъяснительная работа и развитие партнерских связей

Огромное значение для распространения социальной защиты на тех, кто занят в неформальной экономике, имеет повышение уровня осведомленности людей о том, для чего нужна социальная защита и какие права и обязанности она предполагает.

Решение проблемы дефицита информации

Отсутствие правовой дисциплины в сфере социального обеспечения нередко обусловлено дефицитом информации и ложными представлениями. Зачастую люди не знают, что цель работы инспекторов труда и социального обеспечения — не только применить меры воздействия, но и рассказать, как соблюсти закон и дать необходимую информацию и рекомендации (MOT 2013d). Как показывает опыт, подходы, при которых во главу угла ставятся просвещение, убеждение, гласность и участие в неформальной экономике действуют гораздо более эффективно (там же). Параллельно с применением мер воздействия следует вести и информационно-разъяснительную работу (см. Главу 2). Например, в Финляндии, Франции и Нидерландах кампании по вопросам инспекции труда, направленные на сельхозпроизводителей, сопровождаются информационно-разъяснительными мероприятиями, посвященными серьезным профессиональным рискам.

В Китае при действующей там сетевой системе управления инспекторы труда и их помощники принимают четкие, ясные меры, чтобы лучше информировать людей о действующих законах, контролировать правовую дисциплину и обеспечивать исполнение правовых норм в конкретных областях (MOT 2013d). В Перу инспекторы обязаны давать работодателям и работникам неформальной экономики предварительные рекомендации технического характера (MOT 2013d).

В ряде стран, в частности в Китае, разъяснительная работа и меры по укреплению потенциала являются частью мер воздействия (см. Вставку 7.4).

Обеспечение эффективности механизмов рассмотрения жалоб

Другая составляющая эффективной стратегии укрепления правовой дисциплины — обеспечение эффективных механизмов рассмотрения жалоб как работодателей, так и работников (RNSF 2017). Работникам, в частности, такие механизмы могут помочь пожаловаться на то, что работодатель не ставит их на учет или делает это с нарушениями (например, занижая их заработную плату). Следует отметить, что в соответствии с требованиями Рекомендации № 202 процедуры подачи и рассмотрения жалоб и апелляций должны быть объективными, прозрачными, эффективными, простыми в применении, быстрыми, доступными и недорогостоящими, что доступ к ним должен быть бесплатным для заявителя и что при этом должны действовать системы, обеспечивающие соблюдение национальной правовой базы (Пункт 7).

Развитие партнерских связей

Для более эффективной работы в отраслях, где широко распространена неформальная занятость, важное значение в плане как просвещения, так и систематической работы имеют подходы, опирающиеся на партнерские отношения с другими заинтересованными сторонами. В числе потенциальных партнеров — министерства, активно работающие с населением (например, министерство здравоохранения или сельского хозяйства и развития сельской местности); местные органы власти; налоговая инспекция; профсоюзы, ассоциации работодателей и другие организации заинтересованных работодателей и работников; местные общины. Особенно эффективно проявляют себя трехсторонние партнерские отношения. Направления такой деятельности включают в себя разработку добровольных этических кодексов, установление механизмов контроля, проведение информационных мероприятий и кампаний по укреплению потенциала (МОТ 2013d).

Такие партнерские отношения особенно важны там, где другие механизмы государственного контроля представлены слабо: например, в сфере домашней работы и надомного труда или в сельском хозяйстве. Учитывая широкое распространение в этих отраслях неформальной занятости, государственным органам крайне важно налаживать партнерские отношения, необходимые для распространения информации о правах и обязанностях работников и работодателей.

Важнейшую роль в распространении информации и упрощении порядка постановки на учет могут играть организации работников. На Филиппинах, например, объединение домашних работников (Samahan at Ugnayan ng Manggagawang Pantahanan sa Pilipinas) организует поездки в пункты постановки на учет в системе социального обеспечения, консультационные центры и другие государственные учреждения (МОТ 2015f, 38).

Памятка 7.1 Информационно-разъяснительная работа и развитие партнерских связей

- Можно ли в целях распространения информации и осуществления мониторинга глубже изучить вопрос развития партнерских связей с такими организациями, как профсоюзы и другие объединения работников, особенно организации наиболее уязвимых категорий (например, домашних работников и работников сельского хозяйства), объединения работодателей и другие организации?
- Как расширить представления работодателей и работников об их правах и обязанностях? Как глубже проинформировать их о значимости социальной защиты?
 - Изучите такие варианты, как проведение информационно-разъяснительных кампаний, развитие партнерских связей (см. выше), увязку работы инспекции труда с информационно-просветительскими мероприятиями.
 - Могут ли работники воспользоваться доступными и действенными механизмами рассмотрения жалоб и апелляций? (См. главу 3.)

7.2.2 Создание надлежащей правовой основы деятельности инспекции труда и социального обеспечения

Для того чтобы правовую основу деятельности инспекции труда и социального обеспечения можно было применять там, где широко распространены неформальные трудовые отношения, она может требовать определенных корректив, обеспечивающих органам инспекции труда и социального обеспечения необходимые полномочия и выделение ресурсов в соответствии с установленным законом уровнем охвата социального обеспечения.

Как упростить инспекционные проверки малых предприятий

Для того чтобы инспекционные проверки охватывали микро- и малые предприятия, а также самозанятых работников, правовые критерии, касающиеся размера предприятия (такие как

численность работников или оборот), возможно, придется снизить или отменить. Не исключено, что потребуются также принять меры, дающие органам инспекции возможность проверять микро- и малые предприятия.

В Перу, например, ежегодные инспекции микропредприятий проводятся в силу особого закона. По закону 2003 года о развитии и формализации малых и средних предприятий (закон 2815) ежегодно следует проверять 20 процентов зарегистрированных микропредприятий (Daza 2005, 45). В Доминиканской Республике закон 87-01 наделяет инспекторов по вопросам пенсионного обеспечения и безопасности труда полномочиями проводить при необходимости расследования для своевременного выявления случаев уклонения от уплаты налогов и обмана со стороны как работодателей, так и работников. Они также уполномочены проверять любые документы или ведомости работодателей (Daza 2005, 45).

Как изменить порядок контроля частных домохозяйств

Действующую нормативно-правовую базу, возможно, придется дополнить положениями, регулирующими порядок инспекционной проверки частных домохозяйств, являющихся местом работы домашних и надомных работников. Такие положения должны учитывать потребности не только работников, но и самого домохозяйства, в частности, в плане конфиденциальности. Претворение в жизнь такой нормативно-правовой базы может потребовать целенаправленного расширения полномочий инспекторов труда и социального обеспечения при посещении таких домохозяйств.

Вставка 7.2 Усиление инспекции труда домашних работников в Уругвае

Принятый в Уругвае в 2006 году закон № 18 065 устанавливает нормы, регламентирующие труд домашних работников. Они, в частности, требуют от всех работодателей, включая нанимающих домашних работников, ставить их на учет в органе социального обеспечения (Banco de Prevision Social). Специальное подразделение инспекции труда следит за тем, насколько исправно и регулярно уплачиваются взносы домашних работников в систему социального обеспечения (Генеральная инспекция труда и социального обеспечения). Органы инспекции уполномочены проводить проверки рабочих мест, в том числе частного жилья, «в случае предполагаемого несоблюдения законов о труде и социальном обеспечении, если судом по трудовым вопросам первой инстанции или судом первой инстанции, находящимся в ведении Министерства внутренних дел, вынесено соответствующее постановление на основании имеющихся фактов» (ст. 13).

Закон также дает домашним работникам право подавать жалобы в органы инспекции труда. Для ознакомления домашних работников и их потенциальных работодателей с новыми правилами принятие закона 2006 года сопровождалось широкой информационной кампанией.

Реализация закона сталкивается с огромными трудностями. Во-первых, домохозяйств, имеющих хотя бы одного домашнего работника, насчитывается 100 000, что на практике затрудняет проведение плановых проверок. С 2010 по 2011 год органы инспекции провели плановые проверки 9200 домохозяйств, и это потребовало дополнительных ресурсов. Во-вторых, чтобы убедить работодателей в необходимости соблюдать правовую дисциплину, требуется время. По данным инспекции, нормы не соблюдались в 80 процентах случаев, что в основном касалось тех или иных аспектов социального обеспечения.

Источник: по материалам МОТ 2012; МКП и ООН-Женщины 2013.

Памятка 7.2 Правовая основа деятельности инспекции труда и социального обеспечения

- Что в основном препятствует распространению действия законодательства о труде и социальном обеспечении на работодателей и работников неформальной экономики?
- Соответствует ли действующая нормативно-правовая база задачам инспекции микро- и малых предприятий, самозанятых работников и частных домохозяйств? Наделяет ли она органы инспекции труда и социального обеспечения необходимыми полномочиями в соответствии с установленным законом уровнем социального обеспечения (см. Главу 4)? Если нет, требуются ли коррективы и какие именно?
- Содержит ли правовая и институциональная основа критерии, относящиеся к размеру предприятия (такие как численность работников, оборот), которые исключают микро- и малые предприятия из сферы деятельности инспекции, хотя по закону она должна распространяться на них?
- Содержит ли правовая и организационная база надлежащие положения, обеспечивающие неприкосновенность частной жизни при проведении инспекционных проверок в частных домохозяйствах?

Так, в ЮАР для распространения на домашних работников страхования от безработицы, а также в случае беременности и родов (см. Вставку 4.5) потребовалось выделить дополнительные людские и финансовые ресурсы. Инспекторов обучили тому, как проводить инспекционные проверки на дому без ущерба для неприкосновенности частной жизни работодателя. Это дало хорошие результаты и практически не вызвало негативной реакции у работодателей, нанимающих домашних работников, несмотря на то, что проверки подчас проводились без предупреждения (МКП и ООН-Женщины 2013) [ДР].

В Уругвае создана специальная инспекция, которой разрешено на законных основаниях входить в дом работодателя при наличии соответствующего решения суда (см. Вставку 7.2) [ДР].

7.2.3 Обеспечение ресурсов для контроля исполнения законодательства

Одним из препятствий, мешающим эффективному контролю исполнения законодательства, является ограниченность средств, выделяемых инспекциям труда. Учитывая конкретные потребности, связанные с распространением деятельности инспекции на неформальную экономику, для достижения поставленных целей важно обеспечить органы инспекции необходимыми кадровыми и финансовыми ресурсами, а также повысить эффективность их работы.

Увеличение объема ресурсов, выделяемых органам инспекции

Распространение деятельности инспекции труда и социального обеспечения на работников неформальной экономики в большинстве случаев требует увеличения объема выделяемых ресурсов. Они необходимы для увеличения числа инспекторов труда и социального обеспечения; для организации инспекционных проверок и информационно-разъяснительных мероприятий; для оплаты транспортных расходов на поездки в удаленные районы. Не менее актуальная задача — выделить достаточные ресурсы на подготовку инспекторов труда и социального обеспечения, а также персонала других служб, привлекаемых к работе в ряде случаев (например, сотрудников таможни, полиции, иммиграционной службы).

Надлежащее финансирование — одно из важнейших условий успешной работы инспекции труда и социального обеспечения, поскольку от объема выделяемых средств зависит способность органов инспекции решать проблемы, связанные с занятостью в неформальной экономике. Между тем имеющиеся ресурсы, особенно в тех странах, где неформальная экономика служит основным источником занятости, зачастую весьма ограничены. Тем не менее даже в таких странах можно принять меры, которые позволят более эффективно организовать работу органов инспекции и обеспечить их взаимодействие с другими ведомствами (МОТ 2015j).

Например, более четкая координация работы инспекции труда и социального обеспечения и даже объединение некоторых компонентов ее работы может укрепить согласованность действий и повысить эффективность распределения ресурсов (см. также Раздел 7.3). Так, в Латинской Америке объединенные органы инспекции действуют в Аргентине, Боливии, Колумбии, Чили, Парагвае, Перу и на Кубе, в то время как в Гондурасе и Сальвадоре создана отдельная инспекция социального обеспечения (Vega Ruiz 2009).

Чтобы обеспечить эффективность проведения инспекционных проверок, во многих странах была увеличена численность инспекторов. Например, в Гватемале и Сальвадоре она выросла вдвое, в Доминиканской Республике и Гондурасе — втрое. В Коста-Рике на проведение инспекционных проверок были выделены дополнительные ресурсы (см. Вставку 7.3).

Вставка 7.3 Коста-Рика: какие ресурсы выделяются органам инспекции

Органы социального обеспечения Коста-Рики предприняли целый ряд шагов, направленных на повышение собираемости взносов на социальное обеспечение с самозанятых работников и работодателей. Для этого была создана специальная группа инспекторов, осуществляющих контроль за постановкой самозанятых работников на учет. Инспекторы занимаются различными отраслями экономики и имеют разный график работы с тем, чтобы обеспечить контроль как в дневное, так и в ночное время. Кроме того, проведен дополнительный набор административного персонала и инспекторов с тем, чтобы расширить возможности для принятия дальнейших мер в случаях уклонения от постановки на учет. Дополнительные средства также выделены в целях приобретения материально-технических ресурсов, необходимых для успешного выполнения этой программы. Это позволило распространить программу социального страхования на все регионы страны, в том числе на самозанятых работников в сельской местности.

Источник: по материалам Durán Valverde et al. 2013.

Повышение эффективности работы с помощью автоматизированных систем и четких механизмов координации

Затраты на проведение проверок соблюдения правил социального обеспечения, особенно административные, можно существенно сократить за счет использования ИКТ, как это было сделано, например, в Колумбии (см. Вставку 7.6). Такие технологии можно использовать для контроля взносов уже зарегистрированных предприятий и работников. Централизация базы данных, осуществляющей учет взносов, позволяет проводить проверки предприятий на местах лишь в случае расхождений между предполагаемым и фактическим объемом поступивших взносов (MOT 2013d).

Автоматизированные системы и эффективное применение современных информационных технологий не только помогает выявить факты уклонения от декларации доходов, но и служит важным инструментом обнаружения случаев их занижения (MOT 2015f). Цифровые технологии, помогающие работе органов инспекции социального обеспечения, применяются, например, в Малайзии и Саудовской Аравии (см. Вставку 7.4).

Вставка 7.4 Малайзия и Саудовская Аравия: повышение эффективности работы инспекции с помощью цифровых технологий и эффективных механизмов координации

В Малайзии благодаря внедрению двух мобильных приложений, одно из которых предназначено для проверки наличия регистрации у предприятий, а другое — для определения местоположения предприятий, не имеющих регистрации, с помощью GPS-навигации в системе Google, удалось существенно сократить время на обнаружение и проверку незарегистрированных предприятий. С 2015 по 2016 год общее количество проверяемых предприятий выросло на 14 процентов, в том числе незарегистрированных — на 23 процента.

В Саудовской Аравии в государственном управлении социального страхования действует новая система, призванная объединить все данные инспекционных проверок (как в бумажном, так и в электронном виде) и сократить время их проведения за счет организации проверок на местах в зависимости от местонахождения и квалификации инспекторов. Это полноценная система анализа экономической информации, в которой используются данные об инспекции на местах, поступающие в режиме реального времени. На обработку информации уходят секунды, что позволяет существенно увеличить количество инспекционных проверок на местах.

Источник: по материалам MACO 2018a; 2018b.

Инспекция труда в городе Циндао (Китай) разработала комплексную информационную систему, призванную помочь в создании более эффективного механизма инспекции труда и социального обеспечения и тем самым содействовать распространению ее сферы деятельности (см. Вставку 7.5).

Вставка 7.5 Применение цифровых технологий в городе Циндао (Китай) в целях повышения эффективности механизмов инспекции труда и социального обеспечения

Органы инспекции труда и социального обеспечения города Циндао (провинция Шаньдун, Китай) разработали комплекс технических средств, призванных усовершенствовать распределение обязанностей между инспекторами, а также сбор и анализ данных. Дополняющее эту систему мобильное приложение позволяет производить съемку и передачу данных в режиме реального времени, чтобы обеспечить более непредвзятое проведение инспекции и более эффективное исполнение закона. К внедрению этих технологий была приурочена кампания, призванная укрепить правовую дисциплину и повысить эффективность контроля. В результате этих мер был существенно расширен охват населения социальным обеспечением, в частности благодаря повышению эффективности работы инспекции. За период с 2012 по 2014 год это помогло застраховать 43 000 работников, ранее не имевших социального страхования.

Источник: по материалам MOT 2016; см. также видеоролик на канале MOT в YouTube под заголовком Twin networks: Labour and social security inspection in China.

В Колумбии для административного учета работников, застрахованных в разных программах социального обеспечения, используется единый реестр плательщиков взносов (см. Вставку 7.6).

Вставка 7.6 Колумбия: единая форма для уплаты взносов и единый реестр плательщиков

В Колумбии единый реестр плательщиков взносов (RUA) обеспечивает перекрестный поиск информации о работниках, застрахованных в разных подсистемах социального обеспечения: общей системе медицинского страхования, общей системе пенсионного обеспечения и общей системе страхования от производственных рисков. Наряду со введением единой формы для уплаты взносов (PILA) с помощью электронной платформы использование RUA упростило надзор и контроль населения, состоящего на учете в системе социального обеспечения. RUA выступает средством для выявления таких нарушений, как уклонение от уплаты взносов и других сборов или многократная постановка на учет. При выявлении нарушений соответствующая информация доводится до сведения компетентных органов и различных контролирующих инстанций, которые проверяют ее и принимают необходимые меры воздействия.

Источник: по материалам Durán Valverde et al. 2013.

В штате Махараштра (Индия) для распространения деятельности инспекции труда на неформальную экономику применяется электронная система управления трудовыми ресурсами, позволяющая работодателю заполнять в электронном виде все формы, необходимые для получения и продления лицензий, оформления работникам банковских карт и счетов для перечисления их заработной платы. Это не только способствует устранению бюрократических препятствий, но и позволяет инспекторам выявлять нарушения с помощью автоматической системы обнаружения (MOT 2013d, 224).

С точки зрения эффективности работы важное значение имеет также четкая координация усилий по обмену информацией между различными заинтересованными органами. В Доминиканской Республике, например, взаимодействие между Государственным секретариатом по труду, налоговым управлением и другими государственными и частными организациями, имеющими необходимую информацию, осуществляется на основании Закона 87-01, принятого в целях исполнения порядка постановления на учет и осуществления процедур контроля (Daza 2005).

Введение определенных требований в отношении постановления на учет может способствовать повышению эффективности работы инспекции труда и социального обеспечения, особенно применительно к самозанятым и домашним работникам. Так, в Мали один экземпляр любого трудового договора, заключенного на срок более трех месяцев или бессрочно, нужно сдавать в инспекцию труда. На Филиппинах работодатели обязаны ставить домашних работников на учет в барангае (местном районе). Если содействие в трудоустройстве оказывает частное кадровое агентство, оно должно хранить копии всех трудовых договоров домашних работников и при необходимости представлять их для проверки в Министерство труда и занятости.

Укрепить правовую дисциплину можно также с помощью кампаний по оформлению статуса работников. В Испании было, например, объявлено, что все работодатели, которые не поставят ранее нанятых домашних работников на учет до 1 июля 2012 года, будут нести ответственность за это. В итоге к апрелю 2012 года численность домашних работников, состоящих на учете в системе социального обеспечения, увеличилась до 47 процентов от общей предполагаемой численности (MOT 2013e).

Автоматический обмен информацией трудно наладить в условиях отсутствия официального реестра, который можно было бы использовать в этих целях. Например, во многих странах нет реестра домашних работников и домохозяйств, в которых они заняты (MOT 2015f, 19). В силу отсутствия официального оформления работников и письменных трудовых договоров домашний труд приобретает скрытый характер, его сложно регулировать [ДР].

Один из вариантов решения подобных проблем, подрывающих правовую дисциплину, — применять системы автоматической регистрации определенных категорий работодателей. Так, в Аргентине, где в зажиточных домохозяйствах принято иметь домашних работников, считается — при отсутствии фактов, свидетельствующих об обратном, — что домохозяйства с доходами выше определенного уровня имеют их по умолчанию. Такой принцип не только обеспечивает эффективное исполнение закона, но также позволяет осуществлять контроль исполнения с помощью централизованной базы данных, что избавляет от необходимости посещать все домохозяйства [ДР].

Комплексные стратегии повышения эффективности инспекции труда и социального обеспечения

За счет укрепления координации действий органов инспекции труда и социального обеспечения или их объединения можно преодолеть ряд препятствий для эффективной работы инспекции, особенно связанной с нехваткой ресурсов.

Так, в **Аргентине** для повышения эффективности инспекции труда и социального обеспечения там, где широко распространены неформальные трудовые отношения, применяется дифференцированная стратегия, включающая в себя большинство названных выше составляющих (см. Вставку 7.7).

Вставка 7.7 Аргентина: объединение инспекции труда и инспекции социального обеспечения как часть национальной стратегии формализации занятости

В 2003 году в Аргентине началось осуществление национальной программы формализации статуса работников. Одной из мер, направленных на укрепление правовой дисциплины, стало объединение информации разных баз данных об инспекционных проверках и взносах в систему социального обеспечения. Если предприятие официально оформляло своих работников, наложенные на него штрафы снижались. Эта работа сопровождалась выделением органам инспекции дополнительных средств, в том числе увеличением численности, а также укреплением потенциала и оснащенности (приобретением транспортных средств, ИТ-систем). Эти меры позволили увеличить число работников, имеющих официальный статус, на 24 процента; при этом учитывались возможности предприятий по уплате взносов с тем, чтобы не наказывать формальные предприятия, испытывающие финансовые затруднения.

Принятый в 2013 году комплексный план сокращения неформальной занятости предусматривает укрепление объединенной инспекции труда и социального обеспечения, государственную регистрацию работодателей в сочетании с применением мер воздействия, предусмотренных трудовым законодательством, и проведением информационно-разъяснительных кампаний на тему прав работников, в частности домашних работников и работников сельского хозяйства.

Источник: по материалам MOT 2013, 224; 2014; Bertranou and Casanova 2013; Vega Ruiz 2009.

Эффективной мерой, способствующей исполнению законодательства, может также служить обмен информацией между инспекционными службами. Так, в Коста-Рике усилению инспекционных проверок соблюдения минимального размера оплаты труда сопутствовало усиление контроля исполнения законодательства о социальном обеспечении (Gindling, Mossaad, and Trejos 2015).

В других случаях целесообразно создать специальную группу или подразделение, занимающееся проведением инспекционных проверок в сфере труда и социального обеспечения определенных категорий работников неформальной экономики. Такого рода группы могут также способствовать взаимодействию с партнерами, не имеющими отношения к органам инспекции труда и социального обеспечения (см. выше).

Памятка 7.3 Обеспечение ресурсов для контроля исполнения законодательства

- Имеют ли органы инспекции труда и социального обеспечения необходимую информацию для того, чтобы проводить работу не только с крупными предприятиями?
- Имеют ли органы инспекции труда и социального обеспечения необходимые кадровые ресурсы, оборудование и ИТ-системы для распространения их деятельности за пределы крупных предприятий?
- Есть ли возможность повысить эффективность и экономичность работы инспекции труда и социального обеспечения за счет применения автоматизированных систем и механизмов координации? Речь может идти о таких мерах, как:
 - автоматизация обмена информацией и объединение баз данных при условии защиты персональных данных и права на частную жизнь;
 - укрепление координации работы различных инспекционных служб, а также между органами инспекции и другими государственными ведомствами;
 - создание объединенной инспекции труда и социального обеспечения (объединенных подразделений инспекции), которые будут заниматься отдельными категориями работников неформальной экономики; это может повысить эффективность и экономичность работы инспекции еще больше.
- Может ли более тесная координация между органами инспекции труда и социального обеспечения способствовать усилению контроля за исполнением закона и более рациональному использованию ресурсов?
- Может ли применение комплексных стратегий инспекции труда и социального обеспечения способствовать усилению правовой дисциплины и более надежной защите работников?

7.2.4 Применение эффективных и адекватных мер воздействия

Эффективность работы инспекции труда и социального обеспечения там, где широко распространена неформальная занятость, в значительной мере зависит от арсенала эффективных и адекватных мер воздействия и их применения. Применять их следует осмотрительно, так как в неформальной

экономике многие нарушают правила не по своей воле, а в силу разнообразных препятствий, о которых говорилось в предыдущих главах. Неэффективные меры воздействия, как известно, лишь препятствуют исполнению закона, поэтому смысл штрафов и других санкций состоит в том, чтобы эффективно препятствовать нарушениям правил и создавать стимулы для соблюдения закона в дальнейшем.

Чтобы добиться устойчивых перемен, финансовые меры воздействия (штрафы) следует сочетать с информационно-разъяснительной работой. При этом важно, чтобы меры воздействия включали в себя не только штрафы. Целесообразным может быть применение многоступенчатой структуры штрафов, что, в частности, помогает избежать негативных последствий для представителей наиболее уязвимых категорий.

В Чили, например, сумма штрафа зависит от размера предприятия и числа пострадавших работников (МОТ 2013d, Раздел 4, Глава 2). Малые предприятия также имеют возможность избежать наказания при условии постановки своих работников на учет и посещения специальных учебных занятий (см. Вставку 7.8). Учитывая, что руководители малых предприятий обычно имеют крайне мало времени, участие в таких занятиях имеет не только просветительское значение, но и в определенной степени служит наказанием (в виде упущенного дохода).

Вставка 7.8 Чили: просвещение и укрепление потенциала в рамках применения мер воздействия

В Чили действует система, при которой предприятия, насчитывающие менее девяти работников, могут ходатайствовать о замене штрафа на посещение работодателем бесплатных учебных занятий при условии, что ситуация, послужившая причиной санкций, устранена. Пользоваться этой возможностью работодатели могут не чаще одного раза в год, а в случае неявки на занятия к штрафу следует 100-процентная надбавка.

Источник: по материалам МОТ 2013а, Раздел 4, с2.

Памятка 7.4 Применение эффективных и адекватных мер воздействия

- Как повысить эффективность и значимость штрафов и других мер воздействия?
- Правильно ли применяются меры воздействия? Изучите возможность введения многоступенчатой структуры штрафов, которая обеспечивала бы их действенность, эффективность и адекватность.
- Можно и целесообразно ли сочетать меры воздействия с информационно-разъяснительной работой?

Дополнительные материалы об инспекции труда и социального обеспечения

- ILO. 2013. [The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality](#); see, in particular, section 4.c2.
- ILO. 2015. [Extending labour inspection to the informal economy: A trainer's handbook](#).
- ILO. 2018. [A guide on labour inspection intervention in the informal economy: A participatory method](#).
- ISSA. 2014. [ISSA Guidelines: Contribution Collection and Compliance](#); see, in particular, sections D, E and F.
Применительно к домашним работникам:
- ILO. 2012. [Effective protection for domestic workers: A guide to designing labour laws](#).
- ILO. 2015. [Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector: Introductory guide](#).

7.3 Укрепление стимулов для формализации занятости: взаимодействие с другими сферами политики

Продуманная политика укрепления стимулов для распространения социального обеспечения и формализации занятости должна также предусматривать взаимодействие с другими сферами. Как указывается в Рекомендации № 202, речь идет о мерах, которые способствуют продуктивной экономической активности и занятости в формальном секторе экономики и включают программы государственных закупок и кредитования, политику занятости и налоговые льготы, а также меры, содействующие образованию, профессионально-техническому обучению, приобретению продуктивных навыков и расширению возможностей трудоустройства.

Аналогичным образом, нововведения в других областях политики могут быть использованы для создания стимулов, способствующих распространению социального обеспечения и формализации занятости. Такие меры могут стимулировать выполнение предприятиями их обязательств в области социального обеспечения и укреплять правовую дисциплину за счет принятия мер, не требующих практически никаких дополнительных затрат со стороны государства. Такие меры способствуют созданию равных условий для предприятий и обеспечивают более справедливую конкуренцию.

Особое внимание, однако, следует обращать на то, чтобы такие меры не исключали — ни формально, ни фактически — микропредприятия, особенно недавно созданные. Возможно, потребуются принять специальные меры, гарантирующие микропредприятиям получение таких же преимуществ от такой политики с тем, чтобы их развитие и рост сопровождалось аналогичными гарантиями социальной защиты их работников.

7.3.1 Политика развития предпринимательства

Политика содействия жизнеспособным предприятиям, направленная, в частности, на создание благоприятной деловой среды, может способствовать росту их производительности и развитию, а значит, переходу из неформальной экономики в формальную¹⁷. Меры в этой области могут включать в себя оказание помощи и адресных услуг микро- и малым предприятиям по развитию их бизнеса и повышение доступности финансовых услуг путем расширения возможностей малых предприятий получать кредиты (МОТ 2017b).

7.3.2 Политика государственных закупок и инвестиций

Политика государственных закупок и инвестиций может способствовать формализации занятости и распространению социального обеспечения при условии контроля соблюдения предприятиями, участвующими в государственных конкурсах и финансируемых государством инвестиционных проектах, действующего законодательства. Меры в этой области должны дополняться эффективным механизмом контроля, чтобы укрепление правовой дисциплины носило эффективный и устойчивый характер.

Так, в ЮАР компании, претендующие на участие в государственном конкурсе, обязаны представить «свидетельство о положительной репутации» от Министерства труда, подтверждающее уплату взносов в полном размере в Компенсационный фонд, обеспечивающий страхование работников от производственного травматизма.

На международном уровне методической основой в этой области могут служить рекомендации Всемирного банка (2012; 2018) и других банков развития, касающиеся охраны окружающей среды и социальной защиты. Отдельные разделы рекомендаций касаются прав работников, в том числе в области социального обеспечения, и распространяются на работников, прямо или косвенно участвующих в проектах, финансируемых этими банками. Используя эту методическую основу, государство и другие заинтересованные стороны могут добиваться соблюдения как самих этих рекомендаций, так и национального законодательства.

7.3.3 Доступность государственного кредитования и услуг по развитию бизнеса

В некоторых странах также принимались меры по обеспечению доступности государственного кредитования и услуг по развитию бизнеса, что положительно сказывается на расширении охвата населения социальным обеспечением и формализации занятости.

¹⁷ См. МОТ: Содействие жизнеспособным предприятиям, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007.

Существенно облегчить начинающим предпринимателям административную нагрузку может упрощенный порядок регистрации новых предприятий, в том числе в системе социального обеспечения. В Португалии, например, создать предприятие можно за несколько часов, и необходимые для этого документы выдаются сразу же (МОТ 2013е, 36).

В Коста-Рике созданная при Министерстве экономики, промышленности и торговли система деловой информации не выдает микро- и малым предприятиям свидетельство о регистрации при наличии задолженности по уплате налогов или взносов на социальное обеспечение (ILO 2014f). Между тем такое свидетельство требуется, среди прочего, для освобождения ММП от некоторых видов налогов, таких как налог на юридических лиц. Другие стимулы для формализации предприятий и уплаты налогов и взносов в систему социального обеспечения включают в себя, помимо финансовых льгот, предоставление доступа к кредитованию, профессиональной подготовке и (или) новым технологиям в рамках принятой в стране программы поддержки малого и среднего бизнеса (Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa) (см. Вставку 7.9).

Вставка 7.9 Программа поддержки МСП в Коста-Рике: нефинансовые стимулы для формализации

Действующая с 2002 года Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Закон 8262) предлагает микро-, малым и средним предприятиям софинансирование проектов в области технологического развития и инноваций (в размере до 80 процентов стоимости проекта). В ней также предусмотрены механизмы, способствующие участию таких предприятий в программах государственных закупок, развития внутренней торговли, отраслевых программах профессиональной подготовки и технической помощи. Право на участие в программе имеют МСП, которые исправно платят взносы на социальное обеспечение и налоги и соблюдают трудовые нормы. У них должна отсутствовать задолженность по взносам в Национальную систему социального обеспечения (Caja Costarricense de Seguro Social) и Фонд семейного благосостояния (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares). Финансируется программа из государственного бюджета и за счет средств Министерства финансов. Хотя закон был принят в 2002 году, его претворение в жизнь фактически началось в 2010 году, когда стала действовать Программа развития предпринимательства в Коста-Рике (Costa Rica Emprende). На сегодняшний день программой в основном пользуются МСП, участие в ней микропредприятий носит ограниченный характер.

Источник: по материалам МОТ 2014б.

7.3.4 Налоговая политика

Механизмы единого налога

Механизмы единого налога способствуют упрощению порядка уплаты взносов и налогов, предлагая некоторым категориям микро- и малых предприятий и самозанятым работникам возможность вносить один (ежемесячный) фиксированный платеж вместо разных налогов и взносов на социальное обеспечение. Так делается, например, в таких странах, как Аргентина и Уругвай. В этом случае снижается потребность в ведении бухгалтерского учета и упрощается порядок декларирования доходов и перечисления платежей в различные подсистемы социального обеспечения и налоговые органы (см. Раздел 6.2.3).

Налоговые льготы за постановку работников на учет

Предоставление работодателям налоговых льгот может также создавать стимулы для постановки работников на учет. Так, во многих странах, например во Франции и Бельгии, работодатели домашних работников могут вычитать часть отчислений на их социальное обеспечение из своего налогооблагаемого дохода. Такой механизм представляет собой косвенный способ субсидировать распространение социального обеспечения на эту уязвимую категорию работников за счет общих налогов и содействовать их формализации (см. Вставку 7.10). В Аргентине закон обязывает работодателей платить взносы в полном объеме, в то время как домашние работники от этого освобождены и вправе страховаться только на добровольной основе. В свою очередь, на Филиппинах работодатели обязаны в полном объеме платить взносы на социальное обеспечение домашних работников, зарабатывающих меньше 5000 песо (МОТ 2016i).

Вставка 7.10 Стимулы для социального страхования домашних работников за счет налоговых льгот во Франции и Бельгии

Во Франции социальное страхование домашних работников стимулируется с помощью системы ваучеров на услуги, благодаря которой уровень формальной занятости в этой сфере за период с 2006 года существенно вырос. Система Chèque emploi service universel (CESU) позволяет работодателям без труда оформлять домашних работников и платить взносы. При этом работодатели могут вычитать половину отчислений на социальное обеспечение домашних работников из своего подоходного налога (в пределах 6000 евро в год). Помимо этого, домохозяйства, в которых проживают люди с ограниченными возможностями (при установленной степени нетрудоспособности не ниже 80 процентов) и ряд других категорий, имеют право на полное освобождение. Согласно проведенным исследованиям, две трети пользователей системы CESU оформили работника, который прежде не состоял на учете (Farvaque 2013).



В Бельгии налоговые льготы также предоставляются с помощью системы ваучеров на услуги (*titres-services*), введенной в 2004 году по инициативе правительства страны. Но, в отличие от французской модели, здесь работников принимает на работу агентство по найму временных работников: оно и считается официальным работодателем, а домохозяйства — пользователями его услуг. Система ваучеров на услуги находится в ведении компании Sodexo. С точки зрения налогообложения, ее пользователи получают двойную выгоду: 30-процентную скидку на покупки по ваучеру (годовой вычет в пределах 1400 евро) и символическую скидку в размере 0,9 евро с каждого ваучера на первые 156 ваучеров. За период с 2008 по 2011 год число пользователей *titres-services* выросло с 557 482 до 834 959, а число работников, занятых в рамках этой программы, — с 103 437 до 149 827 человек. За тот же период ваучерами *titres-services* воспользовались порядка 17 процентов домохозяйств Бельгии.

Источник: по материалам MOT 2016b; 2016с.

7.3.5 Политика в области рынка труда и занятости

Политика в области рынка труда и занятости также может играть важную роль в выборе действенных стимулов, способствующих распространению социального обеспечения. Такие стимулы особенно важны при разработке и реализации политики, направленной на содействие занятости и создание рабочих мест. Такая политика должна строиться с учетом социального обеспечения как средства защиты работников и содействия переходу от неформальной экономики к формальной. Она может включать временное субсидирование оплаты труда и взносов маргинальных категорий работников (см. Вставку 7.11), обеспечивающее социальную защиту участникам государственных программ занятости, или дополнительные меры, призванные способствовать переходу людей от учебы или участия в государственных программах занятости к трудоустройству в формальной экономике.

Это особенно важно для молодых работников. Молодежь особенно подвержена риску оказаться в неформальной экономике и попасть в порочный круг неформальной занятости, потому важно позаботиться о том, чтобы политика занятости молодежи также включала в себя меры в области социального обеспечения — это будет способствовать переходу молодых людей к формальной занятости. Так, если программы занятости молодежи предусматривают социальное обеспечение, молодые работники будут надежнее застрахованы, ближе познакомятся с системой социального обеспечения и получат больше шансов продолжить трудовой путь в формальной экономике. Это будет не только содействовать их трудоустройству в формальной экономике, но и поможет глубже понять важность социального обеспечения, формируя соответствующую культуру (см. Главу 3).

Программы ученичества и другие программы профессиональной подготовки могут сыграть в этом отношении важную роль (MOT 2017с). Так, в Австрии и Германии программы профессиональной подготовки (ученичества) предусматривают обязательное социальное страхование, а молодые

работники, таким образом, страхуются уже в самом начале трудовой жизни. При этом такие меры имеют также просветительское значение, особенно если программы профессиональной подготовки и содействия занятости включают в себя специальные учебные модули, посвященные этой теме (см. Главу 3).

Вставка 7.11 Аргентина: стимулирование создания рабочих мест в формальной экономике

В Аргентине с 2008 года действует Программа содействия и защиты официальной занятости (Régimen de promoción y protección del empleo registrado), принятая по Закону № 26476 в рамках антикризисных мер. Взносы работодателей на социальное обеспечение работников, только что поставленных на учет, сократились на 50 процентов в первый год и на 25 процентов во второй, а процедуры оформления и уплаты были упрощены. Благодаря этой антикризисной программе за период с конца 2008 года до середины 2009 года, несмотря на продолжавшийся экономический кризис, было поставлено на учет более 330 000 работников, в большинстве своем работающих в сфере услуг (20,3 процента), а также в торговле (14 процентов), строительстве (12,2 процента) и промышленности (12,2 процента) — отраслях, где традиционно наблюдается наиболее широкое распространение неформальной занятости. В 2010 году благодаря программе в формальной экономике было создано 714 000 рабочих мест.

Источник: Bertranou and Casanova 2013; MOT 2015k.

Памятка 7.5 Что нужно учитывать для укрепления стимулов за счет взаимодействия с другими сферами политики

- Можно ли использовать нововведения в других областях политики для создания стимулов, содействующих распространению социального обеспечения и формализации занятости?
- Предусматривает ли политика в области государственных закупок и инвестиций требования о выполнении обязательств в области социального обеспечения? Можно ли установить или усилить такие требования?
- Предусматривает ли налоговая политика меры, повышающие доступность социального обеспечения: например, упрощенный порядок уплаты налогов и взносов (механизм единого налога) или налоговые скидки при найме домашних работников? Можно ли установить или усилить такие меры?
- Предусматривает ли политика в области рынка труда и занятости меры, которые повышают доступность социального обеспечения? Можно ли принять такие меры, прежде всего в отношении молодых работников?

Дополнительные материалы об укреплении стимулов, способствующих распространению социального обеспечения и переходу от неформальной экономики к формальной

- Durán, J. and G.-J. Lindeboom. 2014. [Enterprise formalization: fact or fiction? A quest for case studies.](#)
- ILO. 2013. [The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality; see in particular sections 7.1 and 7.2.](#)
- ILO. 2016. [Formalizing domestic work.](#)
- ISSA. 2015. [ISSA Guidelines: Contribution Collection and Compliance.](#)

8 Распространение социального обеспечения и создание систем всеобщей социальной защиты: выводы и дальнейшие действия

Основные вопросы

- ? Как обеспечить надлежащий охват работников независимо от форм занятости, включая занятых в «новых» формах трудовой деятельности?
- ? Как распространить социальную защиту на работников неформальной экономики и содействовать их переходу в формальную экономику?
- ? Как предотвратить переход от формальных трудовых отношений к неформальным и дать работникам, занятым в «новых» формах трудовой деятельности, возможность перейти из неформальной экономики в формальную?
- ? Как обеспечить равные условия и справедливую конкуренцию предприятиям «старой» и «новой» экономики?
- ? Как обеспечить эффективное сочетание механизмов финансирования систем социальной защиты за счет взносов и налогов? Как изменить программы социального страхования и другие программы страховых пособий в условиях эволюции сферы труда и как оптимально дополнить их программами социальных пособий (финансируемые в основном за счет налогов)?

Основные тезисы

- * Распространение социальной защиты на работников неформальной экономики требует комплексного подхода, позволяющего преодолевать различные препятствия на пути расширения сферы охвата социальной защиты, обеспечивающего различные варианты страхования с учетом их потребностей и способствующего переходу в неформальную экономику.
- * Чтобы обеспечить всему населению эффективную социальную защиту, необходимо устранить дефицит охвата и изменить систему социальной защиты с учетом эволюции потребностей сферы труда. Системы социальной защиты должны, в частности, учитывать обстоятельства и потребности работников, в том числе занятых в новых формах трудовой деятельности. Социальное страхование будет по-прежнему играть центральную роль в расширении охвата социальной защиты и обеспечении более высокого уровня защиты.
- * Хорошим ориентиром в деле распространения охвата на работников, занятых в новых формах трудовой деятельности, могут служить отдельные меры, принятые в разных странах для распространения социальной защиты на работников неформальной экономики. В то же время для реализации всеобщего права на социальное обеспечение требуются дополнительные меры, а многое еще предстоит сделать.
- * Укрепление систем социальной защиты и их совершенствование в свете будущего сферы труда требует сочетания различных механизмов социальной защиты и обеспечения их надлежащего финансирования за счет взносов или налогов. Согласно Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202), решающая роль в обеспечении минимальных уровней социальной защиты для всех принадлежит системам социальных пособий.

8.1 Выводы из опыта распространения социальной защиты на работников неформальной экономики

Задача распространения социальной защиты на работников неформальной экономики требует всеобъемлющей и комплексной стратегии, направленной на преодоление многочисленных препятствий на этом пути. В большинстве случаев для преодоления различных препятствий и выработки эффективных, справедливых и долгосрочных решений требуется сочетание различных мер. Как было подробно показано выше, универсального подхода здесь не существует: каждое

решение должно приниматься с учетом конкретных проблем и реалий. Тем не менее опыт самых разных стран, рассмотренный в настоящем пособии, позволяет сделать ряд общих выводов, которые приводятся ниже.

Всеобъемлющий и комплексный характер стратегии расширения сферы охвата

Расширение охвата работников неформальной экономики должно быть составной частью всеобъемлющей и комплексной национальной стратегии в области социальной защиты. Реализация такой стратегии осуществляется под эгидой государства и опирается на ряд основополагающих принципов, включая всеобщий характер защиты, достаточность и предсказуемость размера пособий и льгот, финансовую, налогово-бюджетную и экономическую устойчивость, недопустимость дискриминации, обеспечение гендерного равенства и учет особых потребностей, прозрачность и рациональность управления, трехстороннее участие. Это обеспечивает не только более широкое распределение рисков, но также укрепляет правовой подход в вопросах социальной защиты, суть которого никого не оставлять в стороне, а основа — соблюдение прав человека и международных норм в области социального обеспечения.

Удовлетворение насущных потребностей и разработка адресных мер

Для решения задачи распространения социальной защиты на работников неформальной экономики необходимо глубоко разбираться в положении различных категорий работников, знать, каких видов социальной защиты им не хватает, их потребности, а также факторы, обуславливающие их уязвимость. Речь здесь может идти о конкретных рисках, которым они подвержены в силу условий своего труда и производственной среды, а также об их социальном и семейном положении и состоянии здоровья. Пособия и льготы социальной защиты следует устанавливать так, чтобы удовлетворять первоочередные потребности людей, страховать как краткосрочные, так и долгосрочные риски, обеспечивать понятный порядок предоставления качественных пособий и льгот.

Огромное значение для обеспечения работникам неформальной экономики такой социальной защиты, которая отвечала бы их потребностям и условиям, имеет усиление их роли и расширение участия в этих процессах. Политические решения, принятые при их участии, будут скорее отвечать их потребностям и обстоятельствам. Государству, в частности, необходимо заботиться о том, чтобы при выработке стратегий расширения сферы охвата социальной защиты или более общих стратегий перехода от неформальной экономики к формальной учитывалась также точка зрения работников и работодателей. Более подробно об этом рассказано в Главе 2.

Просвещение, обмен информацией и укрепление доверия

Значение просвещения в том, чтобы как работники, так и работодатели имели представление о социальной защите и о преимуществах, которые дает переход из неформальной экономики в формальную. С этой целью можно проводить учебно-просветительские и информационные кампании, благодаря которым люди смогут лучше узнать и понять, как действуют системы социального страхования. Этому могут способствовать информационные программы и центры, телефонные службы поддержки, публикации, листовки, Интернет-сайты, ознакомительные посещения центров занятости. Все эти инструменты должны учитывать нужды и обстоятельства конкретных категорий работников и работодателей.

Наряду с этим важно обеспечить работникам и населению в целом доступность надлежащих каналов связи для получения информации о размерах имеющихся пособий. Информацию можно распространять с помощью информационных кампаний или Интернет-платформы (они больше распространены в развитых странах) с тем, чтобы получатели помощи могли узнать об условиях ее получения, о своих правах, обязанностях и начисленных пособиях. Более подробно об этом рассказано в Главе 3.

Расширение правового охвата и корректировка нормативно-правовой базы

Важно сделать так, чтобы действующая нормативно-правовая база соответствовала задаче распространения социального обеспечения и учитывала потребности как работников, так и работодателей, а также способствовала их переходу в формальную экономику. Чтобы охватить социальной защитой как можно больше работников, нужно изменить механизмы социальной защиты с учетом реалий рынка труда, распространив их действие на категории работников, не имеющих официальных трудовых отношений. Для этого необходимо изучить действующую нормативную базу и ее применение, чтобы выявить имеющийся дефицит охвата. Более подробно об этом рассказано в Главе 4.

Повышение доступности и упрощение административных процедур

Для преодоления препятствий на пути расширения охвата можно упростить административные процедуры, включая порядок постановки на учет предприятий и работников, а также уплаты налогов и взносов, учитывая при этом потребности и возможности целевой категории. В этом плане

крайне важными шагами могут быть расширение доступа к системе (в частности за счет увеличения количества точек доступа — физического, электронного или мобильного); упрощение процедур и сокращение количества требуемых документов; объединение административных услуг в службах единого окна или многофункциональных центрах; упрощение механизмов уплаты налогов и взносов. Более подробно об этом рассказано в Главе 5.

Учет финансовых возможностей работников неформальной экономики

Платежеспособность большинства работников неформальной экономики ограничена в силу невысоких доходов. Этот фактор следует учитывать при разработке программ и соответствующим образом корректировать размер взносов и сроки их уплаты. Эти препятствия можно преодолеть с помощью сочетания программ страховых и социальных пособий или субсидирования взносов работников с ограниченной платежеспособностью. Более подробно об этом рассказано в Главе 6.

Укрепление механизмов исполнения закона и правовой дисциплины

Обеспечение исполнения действующего законодательства — важнейшее условие единообразного применения закона и создания равных условий для деятельности предприятий. Для решения этой задачи работа органов инспекции труда и социального обеспечения должна быть организована так, чтобы они могли работать в отраслях с широким распространением неформальной занятости. Кроме того, важно найти необходимое равновесие между мерами воздействия и стимулами. Более подробно об этом рассказано в Главе 7.

Ввод в действие программ социальных пособий в дополнение к страховым и установление национального минимального уровня социальной защиты

Чтобы гарантировать населению базовый уровень защиты и не допустить отчуждения категорий работников — особенно малообеспеченных работников неформальной экономики, — лишенных доступа к другим механизмам, распространение систем страховых пособий следует дополнять созданием и укреплением систем социальных пособий. Во многих странах, где страховые пособия сочетались с социальными, удалось добиться существенного расширения охвата и гарантировать всем гражданам хотя бы минимальный уровень социальной защиты, при этом поступательно повышая уровень защиты тех, кто обладает определенной платежеспособностью. Учитывая, что характерной чертой неформальной экономики является высокая мобильность рабочей силы, для долгосрочного охвата работников необходимо обеспечить эффективную координацию страховых и социальных пособий.

Доступность социальной защиты — составная часть комплекса мер содействия переходу от неформальной к формальной экономике

Распространение социальной защиты — один из важных компонентов более широкой стратегии содействия переходу от неформальной экономики к формальной. Координация различных сфер политики и укрепление взаимодействия между ними может многократно усилить положительный эффект. Так, программы профессиональной подготовки и повышения квалификации в комплексе с обеспечением социальной защиты могут способствовать повышению производительности труда работников и расширению возможностей их трудоустройства. Более того, политика содействия жизнеспособным предприятиям и создания благоприятной деловой среды может способствовать росту производительности ММП, их переходу в формальную экономику и созданию условий для формализации их работников. Более подробно об этом рассказано в Главе 7.

8.2 Будущее сферы труда: как обеспечить всеобщую и достаточную социальную защиту?

Сфера труда в наши дни переживает кардинальные перемены, характер которых определяется такими общемировыми тенденциями, как переход на цифровые технологии, автоматизация и глобализация. Некоторые традиционные формы занятости исчезают либо претерпевают изменения, тем временем возникают новые, в том числе и в появившихся недавно отраслях, таких как «экономика цифровых платформ» (МОТ 2017d; ОЭСР 2019b). Перемены в сфере труда, несомненно, открывают немало новых возможностей, но и ставят перед системами социальной защиты вопрос о том, как и в изменившихся условиях обеспечить полноценную и эффективную защиту работников, представляющих все формы занятости, включая новые.

8.2.1 Системы социальной защиты должны идти в ногу со временем

Потребность в надежных и комплексных системах социальной защиты сегодня актуальна как никогда. Эффективность мер социальной защиты имеет ключевое значение для сокращения и предотвращения роста масштабов бедности, для более справедливого распределения плодов экономического развития (МОТ 2017f). В условиях преобразований, происходящих на рынке труда,

социальная защита может помочь работникам и их семьям спокойнее пережить будущие перемены в трудовой и повседневной жизни, обеспечить им более стабильные доходы и необходимое содействие на рынке труда (Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда, 2019; ОЭСР 2019b). Вместе с тем более половины населения земного шара по-прежнему лишено какой-либо защиты, а значительная его часть лишь отчасти охвачена программами социальной защиты, причем все это происходит на фоне новых проблем, требующих решения, которые возникли вследствие новой организации труда (МОТ 2017f). Многие системы социальной защиты не приспособлены к работе в условиях ускоренного перераспределения рабочих мест, которым, по всей вероятности, будут сопутствовать автоматизация и переход на цифровые технологии; в большинстве государств — членов ОЭСР пособия по безработице получает менее трети людей, не имеющих работы (ОЭСР 2019b).

Во многих случаях так называемые новые формы занятости встречаются среди тех форм, которые принято называть нестандартными: речь идет о разнообразных видах трудового договора, которые выходят за рамки «стандартного», то есть бессрочных, регулярных, зависимых трудовых отношений. Такая организация труда типична для работы, выполняемой на местах в условиях приема заказов с помощью мобильных приложений: например, для оказания транспортных услуг (в частности, с помощью таких приложений, как Uber, Grab или DiDi), доставки товаров (Deliveroo или Foodora) или на глобальном уровне с помощью механизмов краудсорсинга (Mechanical Turk or Crowdfunder). В основном такая работа выполняется на условиях неполного рабочего времени и носит временный характер, причем грани между реальной и зависимой самозанятостью здесь размыты. У многих таких работников (хотя не у всех) гарантий занятости и получения дохода меньше, а условия труда — хуже, чем у работающих в рамках стандартных трудовых отношений, что усугубляется существенным дефицитом социальной защиты (МОТ 2018d; 2016e; ОЭСР 2019b; Behrendt and Nguyen 2018). Там, где социальная защита существует, она зачастую связана с предыдущим местом работы человека или с его параллельной работой либо обеспечивается через родственников, что порождает вопрос, не паразитирует ли новая экономика на традиционной в том, что касается финансирования социального обеспечения (Berg et al. 2018; De Stefano 2016; Huws et al. 2017).

Распространение социальной защиты на еще не охваченные категории работников — одно из приоритетных направлений ориентированной на человека программы формирования будущего сферы труда, выдвинутой в 2019 году Глобальной комиссией по вопросам будущего сферы труда и нашедшей подтверждение в Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда. Политика расширения охвата должна касаться не только традиционных, но и вновь возникающих форм неформальной занятости. Во многих странах активизируется работа по распространению социальной защиты на такие категории работников. Не все имеющиеся проблемы появились в последнее время, но перемены, происходящие в организации труда, диктуют настоятельную необходимость их решения. Для того чтобы будущее сферы труда стало будущим, в котором обеспечена всеобщая социальная защита, необходимо ликвидировать имеющийся дефицит охвата и не отставать от таких изменений в сфере труда, как появление новых форм занятости, учитывая при этом конкретные проблемы и потребности работников, чей труд связан с такой занятостью; лишь в этом случае можно реализовать право всех на социальное обеспечение. Это не только обеспечит справедливый характер и высокий уровень защиты работников и их семей, но и создаст более равные условия для различных форм занятости, благотворно скажется на прохождении людьми переходных этапов трудовой жизни, будет способствовать мобильности трудовых ресурсов (Behrendt and Nguyen 2019). В условиях, когда все большую актуальность приобретают нестандартные и новые формы занятости, серьезная разница между условиями социальной защиты, предусмотренными разными видами договорных отношений (например, снижение размера взносов и ставок налогов или добровольность участия в соответствующих программах), может иметь нежелательный эффект, побуждая принимать неверные решения при трудоустройстве и приеме на работу (ОЭСР 2019b). Если не принять надлежащих мер, дальнейшее распространение новых форм занятости может лишь усугубить существующие проблемы в области социальной защиты, что негативно отразится на всеобщем развитии и обеспечении равенства.

Системы социальной защиты имеют замечательное свойство: способность приспосабливаться к меняющимся условиям и порождать варианты целесообразных решений, способствующих распространению социальной защиты, в том числе на тех, чей труд связан с новыми формами занятости. Укрепление и адаптация систем социального страхования — важнейшее условие более широкого охвата работников этих категорий и обеспечения им более высокого уровня защиты.

8.2.2 Новаторские решения

Хотя многие политические меры, о которых рассказано в настоящем пособии, могут быть применимы к работникам, чей труд связан с новыми формами занятости, и отвечают их интересам, следует принять во внимание ряд дополнительных моментов. В некоторых странах приняты особые меры, призванные обеспечить социальную защиту тем категориям работников, которые в наибольшей степени подвержены риску в случае дефицита такой защиты: работники, занятые неполный рабочий день, временные и самозанятые работники, те, кто не связан с работодателем ясными трудовыми отношениями, а также работники цифровых платформ, нередко находящиеся в том же положении, что и вышеназванные категории. Вот примеры таких мер.

Изменение нормативной базы и укрепление правовой дисциплины. Работники цифровых платформ зачастую не имеют четкого правового статуса с точки зрения их трудовых отношений. Их нередко считают самозанятыми, хотя они могут получать от цифровых платформ указания относительно времени и места своей работы. Вот почему важно внести соответствующие поправки в нормативную базу, а также принять меры для уточнения характера их трудовых отношений¹⁹, предотвращения их ошибочной классификации и четкого определения прав и обязанностей платформ, заказчиков и работников (см. Главу 4). Во многих отношениях это можно считать важнейшей и безотлагательной задачей, поскольку признание за работниками статуса лица наемного труда автоматически обеспечивает им целый ряд льгот, пособий и прав (Berg et al. 2018). Во Франции водитель, работающий на цифровую платформу LeCab (конкурента Uber), был отнесен к категории наемных работников благодаря тому, что компания настояла на включении в контракт пункта о своем исключительном праве на его услуги (Forde et al. 2017). Чтобы решить проблему ошибочной классификации работников цифровых платформ, в некоторых странах приняты меры, обеспечивающие равное отношение к зависимым самозанятым работникам и пресекающие скрытые формы самозанятости. Так, в Испании зависимые самозанятые работники (под ними понимаются самозанятые работники, преимущественно работающие на одного клиента, от которого зависит не менее 75 процентов их дохода) должны в обязательном порядке страховаться от производственного травматизма (Eichhorst, Braga, and Famira-Mühlberger 2013).

Изменение и упрощение административных процедур и порядка финансирования социального обеспечения с использованием возможностей современных цифровых технологий. Это может быть сделано, например, за счет упрощенного порядка сбора налогов и взносов (как в Аргентине, Бразилии, Франции и Уругвае), применения гибких сроков уплаты, фиксированных ставок или широкой дифференциации взносов (как в Бразилии, Кабо-Верде, Коста-Рике и Таиланде), развития систем постановки на учет и уплаты взносов с помощью электронных и мобильных устройств, использования единых систем сбора данных, смарт-карт и других новых технологий, таких как искусственный интеллект и программы для анализа огромных массивов данных (см. Главы 5 и 6). В ряде стран, в частности в Уругвае и Индонезии, были внедрены цифровые системы, суть которых в том, что при вызове автомобиля с водителем с помощью мобильного приложения к стоимости поездки автоматически добавляется небольшой взнос на социальное страхование водителя — работника цифровой платформы (BPS Uruguay 2017; Susanto 2017).

Учет в программах положения работников, имеющих несколько работодателей, разработка эффективных механизмов содействия работникам на переходных этапах трудовой жизни и обеспечения портативности прав на социальное обеспечение. Это можно сделать, например, за счет упорядочения административных процедур, в том числе упрощения электронного доступа к системам регистрации, консультирования и уплаты взносов, а также введения единых номеров социального обеспечения (как в Мексике) (см. Главу 5).

Разработка механизмов решения проблем, связанных со сложными или неясными трудовыми отношениями. Это можно сделать, например, за счет альтернативных процедур финансирования. При внедрении таких механизмов может быть полезен опыт Индии и Германии (см. Раздел 6.2.5). В Индии, например, фонды социального обеспечения работников обеспечивают социальную защиту работников строительной отрасли, обязывая фирмы, выступающие в качестве основных подрядчиков, отчислять от 1 до 2 процентов стоимости строительных проектов в один из таких фондов; за счет этих средств финансируются социальные льготы и пособия всем строительным работникам, занятым в проекте.

Внедрение механизмов координации и уточнение действующего законодательства и организационных механизмов. Если работники, платформы и их клиенты находятся в разных странах, необходима ясность в том, какое законодательство и организационные механизмы распространяются на них, чтобы социальная защита обеспечивалась в том числе при трансграничном взаимодействии (Behrendt and Nguyen 2018).

Усиление роли организаций работников. Вклад в обеспечение социальной защиты работников цифровых платформ могут внести профсоюзы. Так, Объединенная федерация датских работников, известная как «3F», договорилась о заключении первого в истории цифровых платформ коллективного соглашения с такой платформой Hilfr.dk, действующей в Дании и оказывающей услуги по уборке помещений. Как только внештатный работник платформы отработает не менее 100 часов, он переходит в категорию наемных работников, что обеспечивает ему более высокую оплату труда и социальную защиту (Vandaele 2018). Благодаря лоббистской деятельности профсоюза металлистов IG Metall правительство Германии недавно объявило своей политической задачей добиться включения всех самозанятых работников, включая тех, чей труд связан с новыми формами занятости, в систему обязательного пенсионного обеспечения (Berg et al. 2018).

¹⁹ См. Рекомендацию МОТ 2006 года о трудовом правоотношении (№ 198).

8.3 Принципы всеобщих систем социальной защиты

Для перехода к обеспечению всеобщей социальной защиты необходимо сочетание механизмов страховых и социальных пособий.

Системы социальных пособий играют основную роль в обеспечении базового уровня защиты всему населению, особенно тем категориям, которые не имеют доступа к другим механизмам социальной защиты. Сейчас, когда бюджеты на цели социальной защиты и без того находятся под угрозой сокращения, повышение роли финансирования за счет налогов требует от государства привлекать необходимые и достаточные ресурсы для финансирования социальной защиты за счет общих налоговых поступлений и других источников на основе принципов распределения рисков, справедливости и солидарности. Значительный интерес вызывают предложения о том, чтобы двигаться ко всеобщей социальной защите путем введения безусловного базового дохода, в чем видят потенциальное решение проблемы перерывов в трудоустройстве. Но здесь возникают и принципиальные вопросы о значении работы в жизни отдельного человека и общества, а также о справедливом распределении обязанностей работодателей и работников в том, что касается сбора взносов на социальное обеспечение (Behrendt and Nguyen 2018; OECD 2019b; I.Ortiz et al. 2018). Если социальная защита будет опираться только на программы социальных пособий, финансируемые за счет налогов, это может сказаться не только на размере пособий и льгот, но и размыть связь с производственным потенциалом страны, от которого зависит, в какой мере работодатели напрямую (а не только через налоги) участвуют в финансировании социальной защиты.

Механизмы страховых пособий, в частности социального страхования, будут и в дальнейшем играть важную роль в расширении охвата, обеспечении более высокого уровня защиты и удовлетворении потребностей в социальной защите широких слоев населения, в том числе представителей среднего класса (МОТ 2017f). В этом плане важнейшую роль играет социальное страхование, выступающее в качестве эффективного механизма, обеспечивающего надлежащий уровень защиты работникам, представляющим разные формы занятости, на основе принципов распределения рисков и солидарности. Системы социального страхования во всех отношениях способствуют мобильности рабочей силы, обеспечивая портативность прав на пособия и льготы там, где такие системы распространяются на самозанятых и где есть единая и согласованная система социальной защиты. Таким образом, меры, устраняющие раздробленность социальной защиты и обеспечивающие работникам, представляющим все формы занятости, в том числе самозанятым, надлежащую защиту с помощью соответствующих механизмов, могут также обеспечить решение проблем в будущем (МОТ 2018d); ОЭСР 2019b). И, наоборот, ослабление системы социального страхования в пользу частного и личных сбережений чревато опасностью усугубления бедности и неравенства, в том числе гендерного, перекладывания финансовых и экономических рисков на работников и ослабления основополагающих обязанностей работодателей по отношению к ним (Alfers, Lund, and Moussié 2017; МОТ 2016e). С другой стороны, предлагается отделить социальную защиту от занятости, но это означало бы жесткое ограничение распределения и перераспределения рисков. Снижение взносов работодателей на социальное страхование, введение предельно низкого уровня страхового дохода, опора на частное страхование или индивидуальные сбережения серьезно подрывает способность систем социальной защиты обеспечивать надлежащий уровень защиты, поскольку ограничит приток необходимых для этого средств, что принесет усиление бедности и неравенства. Личные сбережения могут служить лишь одной из добровольных альтернатив, дополняющих стабильные, справедливые и достаточные пособия обязательного социального страхования и социальные пособия, финансируемые за счет налогов (Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда, 2019).

Многие страны, стремясь добиться всеобщего охвата населения, используют сочетание программ страховых и социальных пособий (см. Главу 2). Такой двуединый подход к распространению социальной защиты в соответствии с Рекомендацией МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) подтверждает значимость четкой координации программ, которые объединяют в себе механизмы страховых и социальных пособий, с тем чтобы ликвидировать дефицит охвата и тем самым обеспечить минимальный уровень социальной защиты и ее более адекватный и комплексный характер.

Распространение новых нестандартных форм занятости и связанного с ними дефицита охвата соответствующих работников, особенно женщин, говорит о насущной необходимости обеспечить их надлежащий охват системами социальной защиты. Дефицит охвата необходимо устранить, а системы социальной защиты — изменить с учетом обстоятельств и потребностей работников, включая тех, чей труд связан с новыми формами занятости. Системы социальной защиты будущего должны опираться на совокупность широких политических принципов, обеспечивающих всеобщую, комплексную и адекватную защиту, а также допускать достаточную степень свободы для удовлетворения новых требований (Behrendt, Nguyen, and Rani 2019; Behrendt and Nguyen 2018; МОТ 2018d). Эти общие принципы, вытекающие из признанных международным сообществом прав человека и принятых МОТ норм социального обеспечения, могут служить ориентиром для директивных органов в работе над укреплением систем социальной защиты, включая установление ее минимальных уровней²⁰ (Европейская комиссия, 2018a; МОТ и ОЭСР 2018);

- **всеобщность и доступность защиты:** необходимо обеспечить действенный доступ работникам, представляющим все формы занятости, с учетом их обстоятельств и потребностей;
- **адекватность:** системы социальной защиты должны не только эффективно противодействовать бедности, но и обеспечивать на справедливой и стабильной основе надлежащее замещение дохода;
- **портативность прав:** необходимо, чтобы системы социальной защиты положительно сказывались на мобильности рабочей силы, обеспечивая портативность прав и пособий с учетом структурных преобразований на рынке труда и в экономике;
- **прозрачность:** необходимо, чтобы все заинтересованные стороны в полной мере представляли себе свои права и обязанности; чтобы нормативно-правовая база обеспечивала четкий порядок и прогнозируемость размера выплаты; чтобы административные процедуры были максимально простыми и понятными за счет полноценного использования потенциала цифровых технологий при условии защиты персональных данных и соблюдения конфиденциальности;
- **гендерное равенство:** системы социальной защиты должны соответствовать тем реалиям, с которыми женщины и мужчины сталкиваются на рынке труда, в трудовой жизни и в обществе, и способствовать обеспечению гендерного равенства;
- **рациональность управления:** финансирование систем социальной защиты должно быть стабильным и справедливым, а управление ими — эффективным.

Помимо этого, неотъемлемой составляющей любых реформ должен быть плодотворный социальный диалог с участием социальных партнеров, в ходе которого должна учитываться и точка зрения тех, чей труд связан с нестандартными и новыми формами занятости, а также тех, кто занят в неформальной экономике (МОТ 2019b; Behrendt and Nguyen 2018).

Укрепление и корректировка систем социальной защиты в свете будущего сферы труда требует сочетания различных механизмов социальной защиты и наличия надлежащих механизмов финансирования, осуществляемого за счет взносов или налогов. Надежные и гибкие системы социальной защиты, обеспечивающие всеобщую социальную защиту от рождения до старости, основанные на принципах солидарности и распределения рисков, — важнейший инструмент поддержки работников и их семей в условиях эволюции сферы труда (Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда, 2019). Всеобщая социальная защита служит ключевым элементом ориентированной на человека программы формирования будущего сферы труда и включает три составляющие (МОТ 2019b).

- **Всеобщий охват населения.** В соответствии с Рекомендацией МОТ № 202 установленный в стране минимальный уровень социальной защиты должен гарантировать по меньшей мере базовый уровень социального обеспечения всем гражданам на протяжении всего жизненного цикла. Эти гарантии должны распространяться как минимум на всех жителей страны и детей. Системы социальной защиты должны соблюдать и продвигать принципы недопущения дискриминации, гендерного равенства и восприимчивости к особым потребностям; способствовать социальной интеграции (включая тех, кто занят в неформальной экономике); соблюдать права людей и уважать их человеческое достоинство.
- **Всеобъемлющая защита от любых рисков.** Всеобщая социальная защита подразумевает всеобъемлющую защиту от широкого спектра социальных рисков на протяжении всего жизненного цикла. Сюда должны входить основополагающие направления деятельности систем социальной защиты, включая пособия на ребенка и семейные пособия, пособия по болезни и пособия на медицинское обслуживание, пособия по беременности и родам, по инвалидности, по возрасту, по случаю утраты кормильца, по безработице и в случае производственного травматизма.
- **Надлежащий уровень защиты.** Для достижения ожидаемых политических результатов большое значение имеет обеспечение надлежащего уровня защиты. Принятые МОТ нормы легли в основу признанных на международном уровне минимальных норм, касающихся систем социальной защиты. Применительно к минимальным уровням социальной защиты основные социальные гарантии должны обеспечивать предотвращение или, по крайней мере, сокращение масштабов бедности, незащищенности и социальной изоляции, а также достойную жизнь людям.

Международные правозащитные механизмы, международные нормы социального обеспечения и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года предусматривают ясные и признанные на международном уровне принципы достижения всеобщей социальной защиты.

²⁰ Эти принципы вытекают из основополагающих принципов социального обеспечения и отражают принципы, заложенные в правозащитных механизмах (КЭСКОП ООН, 2008; Sepúlveda and Nyst 2012) и нормативных документах МОТ по социальному обеспечению, включая Конвенцию 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102) и Рекомендацию 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) (МОТ 2019b; 2017b; 2017a). Европейская комиссия (2018). См. также Behrendt and Nguyen (2019); Behrendt et al. 2017.

Глобальное партнерство за всеобщую социальную защиту для достижения целей в области устойчивого развития (ВСЗ2030) призывает все государства исполнить свои обязательства по формированию национальных систем социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней социальной защиты, предприняв с этой целью пять действий (см. Вставку 8.1).

Вставка 8.1 Призыв к действиям Глобального партнерства за всеобщую социальную защиту для достижения целей в области устойчивого развития (ВСЗ2030)

Глобальное партнерство за всеобщую социальную защиту для достижения целей в области устойчивого развития (ВСЗ2030) призывает все государства исполнить свои обязательства по формированию национальных систем социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней социальной защиты, в соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности задачей ЦУР 1.3. Для содействия глобальным усилиям, направленным на создание всеобщей социальной защиты, странам мира и партнерам в области развития необходимо предпринять следующие пять действий:

- **ДЕЙСТВИЕ 1.** Защита на протяжении всей жизни. Создать всеобщие системы социальной защиты, в т. ч. установить минимальные уровни социальной защиты, обеспечивающие адекватную защиту на протяжении всей жизни, сводя воедино социальное страхование, социальную помощь и другие меры, предусмотренные в национальных стратегиях и законодательстве.
- **ДЕЙСТВИЕ 2.** Всеобщий охват. Гарантировать всеобщий доступ к социальной защите и удостовериться, что системы социальной защиты носят правовой характер, учитывают гендерные аспекты и являются инклюзивными в соответствии с принципом «никто не должен быть забыт».
- **ДЕЙСТВИЕ 3.** Национальная ответственность. Разработать стратегии и политику социальной защиты с учетом национальных приоритетов и условий в тесном взаимодействии со всеми заинтересованными сторонами.
- **ДЕЙСТВИЕ 4.** Устойчивость и справедливость финансирования. Обеспечить устойчивый и справедливый характер систем социальной защиты, отдавая предпочтение надежным и справедливым формам внутреннего финансирования, дополняемым при необходимости международным сотрудничеством и помощью.
- **ДЕЙСТВИЕ 5.** Участие и социальный диалог. Укрепить механизмы управления системами социальной защиты посредством руководящей роли государственных институтов, многоотраслевой координации и участия социальных партнеров и других приемлемых и представительных организаций с тем, чтобы обеспечить широкую поддержку системы социальной защиты и способствовать повышению эффективности ее услуг.

ВСЗ2030 объединяет целый ряд государственных организаций, партнеров в области развития и организаций гражданского общества под совместным руководством Всемирного банка и МОТ в целях расширения круга стран, где обеспечена всеобщая социальная защита, и оказания им поддержки в разработке и внедрении систем всеобщей и устойчивой социальной защиты. Деятельность партнерства включает оказание странам поддержки в укреплении национальных систем социальной защиты; содействие в формировании научной базы для учета опыта, накопленного разными странами, и обоснования различных вариантов финансирования; пропаганду внедрения всеобщей социальной защиты.

Источник: сайт ВСЗ2030 <https://www.usp2030.org/gimi/USP2030.action>.

Дополнительные материалы о выводах из опыта распространения социальной защиты и дальнейших действиях

- Behrendt, C.; Nguyen, Q.A. 2018. [Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work, ILO Future of Work Research Paper Series, No. 1 \(ILO\)](#).
- Глобальная комиссия по вопросам сферы труда. 2019. [Работать ради лучшего будущего](#).
- ILO. 2018. [Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. Issue Brief No. 12, Global Commission on the Future of Work, 2nd meeting, 15–17 February, Geneva.](#)
- ILO. 2019. [Universal social protection: Key concepts and international framework, Social Protection for All Issue Brief.](#)
- OECD. 2019. [The future of work: OECD Employment Outlook 2019.](#)
- OECD; ILO. 2019. [Tackling vulnerability in the informal economy, Development Centre Studies, особенно Глава 4.](#)

Литература

- Alderman, Harold, and Ruslan Yemtsov. 2013. 'How Can Safety Nets Contribute to Economic Growth?' WPS 6437. Policy Research Working Paper. Washington D.C.: World Bank. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/05/07/000158349_20130507154500/Rendered/PDF/wps6437.pdf.
- Alfers, Laura, Francie Lund, and Rachel Moussié. 2017. 'Approaches to Social Protection for Informal Workers: Aligning Productivist and Human Rights-Based Approaches'. *International Social Security Review* 70 (4): 67–86. [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1468-246X](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1468-246X).
- . 2018. 'Informal Workers & The Future of Work: A Defence of Work-Related Social Protection'. 37. WIEGO Working Paper. Durban: WIEGO. http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Alfers_Informal_Workers_Social_Protection_WIEGO_WP37.pdf.
- Amarante, Veronica, and Ivone Perazzo. 2013. 'Uruguay's "Single Tax" Social Protection Scheme for the Self-Employed'. *International Labour Review* 152 (3–4): 559–75. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2013.00194.x>.
- Andrade, Gustavo Henrique de, Miriam Bruhn, and David McKenzie. 2013. 'A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms'. Washington D.C.: World Bank. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/05/07/000158349_20130507115447/Rendered/PDF/wps6435.pdf.
- Antón, Arturo, Fausto Hernández, and Santiago Levy Algazi. 2012. 'The End of Informality in Mexico?: Fiscal Reform for Universal Social Insurance'. Mexico City: Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-End-of-Informality-in-Mexico-Fiscal-Reform-for-Universal-Social-Insurance.pdf>.
- Bailey, Clive. 2004. 'Extending Social Security Coverage in Africa'. Extension of Social Security (ESS) Paper Series. Geneva: ILO.
- Barbosa, Edvaldo Duarte. 2010. 'A Previdência Social Rural Brasileira' Informe de Previdência Social (Volume 22, Núm. 08). http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/4_101129-163614-124.pdf.
- Behrendt, Christina, and Quynh Anh Nguyen. 2018. 'Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work'. 1. ILO Future of Work Research Paper Series. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_629864.pdf.
- . 2019. 'Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work'. *Transfer* 25 (2): 205–19. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1024258919857031>.
- Behrendt, Christina, Quynh Anh Nguyen, and Uma Rani. 2019. 'Social Protection Systems and the Future of Work: Ensuring Social Security for Digital Platform Workers'. *International Social Security Review* 72 (3): 17–41. <https://doi.org/10.1111/issr.12212>.
- Behrendt, Christina, Emmanuelle Saint-Pierre Guilbault, Maya Stern Plaza, Victoire Umuhire, and Veronika Wodsak. 2017. 'Implementing the Principles of Social Protection Floors Recommendation'. In *Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions*, edited by Tineke Dijkhoff and Letlhokwa George Mpedi, 41–70. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Ben Cheikh, Nidhal. 2013. 'L'extension de La Protection Sociale à l'économie Informelle à l'épreuve de La Transition En Tunisie'. Tunis: Centre de Recherches et d'Etudes Sociales. http://www.cres.tn/uploads/tx_wdbiblio/extension_couverture_secteur_informel_01.pdf.
- Bender, Katja, Markus Kaltenborn, and Christian Pfeleiderer, eds. 2013. *Social Protection in Developing Countries: Reforming Systems*. London: Routledge. <http://www.routledge.com/books/details/9780415641036/>.
- Berg, Janine, Marianne Furrer, Ellie Harmon, Uma Rani, and M Six Silberman. 2018. 'Digital Labour Platforms and the Future of Work: Towards Decent Work in the Online World'. Geneva:

- International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_645337.pdf.
- Bertranou, Fabio. 2007. 'Informal Economy, Independent Workers and Social Security Coverage in Argentina, Chile and Uruguay'. Santiago de Chile: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125981.pdf.
- Bertranou, Fabio, and Luis Casanova. 2013. 'Informalidad Laboral En Argentina: Segmentos Críticos y Políticas Para La Formalización'. Buenos Aires: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_234705.pdf.
- Bertranou, Fabio M. 2007. 'Informal Economy, Independent Workers and Social Security Coverage in Argentina, Chile and Uruguay'. International Labour Office Santiago, Chile. http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125981.pdf.
- . 2014. 'Restrictions, Problems and Dilemmas of Social Protection in Latin America: Facing Challenges from Aging and Income Inequality'.
- Bhattarai, Tejeshwi. 2018. 'Emerging Trends in the Use of Technology as a Driver of the Transition to Formality: Experiences from Asia and the Pacific'. ILO Asia-Pacific Working Paper Series. Bangkok: International Labour Office — Regional Office for Asia and Pacific.
- Bonnet, Florence, Michael Cichon, Carlos Galian, Gintare Mazelkaite, and Valérie Schmitt. 2012. 'Analysis of the Viet Nam National Social Protection Strategy (2011–2020) in the Context of Social Protection Floor Objectives: A Rapid Assessment'. 32. ESS Extension of Social Security Paper. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207667.pdf.
- Bosch, M, and C.V Raymundo. 2014. 'The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets with Informal Jobs: The Case of the "Seguro Popular" Program in Mexico'. *American Economic Journal: Economic Policy* 6 (4): 71–99.
- Both, Nathalie, Martin Evans, Stefan Thewissen, and Betina Ramírez López. 2018. 'Practical Options for the Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Cambodia'. Report. Phnom Penh: International Labour Organization.
- BPS Uruguay. 2017. 'Formalizing Enterprises and Workers in the Shared Economy (Transporting Passengers Using Mobile Phone Applications: UBER, Cabify, EasyGo): A Case of the Social Insurance Bank'. *Good Practices in Social Security*. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/19566407/2_not-available_BPS-AFM-URUGUAY_2017_233503.pdf/9d60dabd-3e67-45a1-8549-c7b9d968d7cc.
- . 2018. 'Programa Educación En Seguridad Social'. *Good Practices in Social Security*. Montevideo: Banco de Prevision Social — Instituto de Seguridad Social. <https://www.bps.gub.uy/3374/programa-educacion-en-seguridad-social.html>.
- Brazil. 2010. 'Previdência Social. Renovacao Aos 88 Anos.' Brasilia: Ministério da Previdência Social. <http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais/GT09/Cristhian%20de%20Lima.pdf>.
- . 2014a. 'Informações Sobre Rede de Atendimento Da Previdência Social'. Brasilia: Ministério da Previdência Social. <http://agencia.previdencia.gov.br/e-aps/servico/741>.
- . 2014b. 'Plano Brasil Sem Miséria. Busca Ativa'. <http://www.brasilsemiserialia.gov.br/busca-ativa>.
- . 2015. 'Inscrição Na Previdência Social'. Ministério da Fazenda. <http://www.receita.fazenda.gov.br/previdencia/inscprev.htm>.
- Brazil, and Presidência de República. 2008. Lei No. 11.718, de 20 de Junho de 2008. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11718.htm.
- Bruhn, Miriam. 2011. 'License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico' *The Review of Economics and Statistics* (Vol. 93, No. 1): 382–86. http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/REST_a_00059#.VQhcluHQux4.
- . 2013. 'A Tale of Two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico' *Journal of Development Economics* (Volume 103): 275–83.
- Bruhn, Miriam, and David McKenzie. 2014. 'Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises

- in Developing Countries'. The World Bank Research Observer 29 (2): 186–201. <https://doi.org/10.1093/wbro/lku002>.
- Calderón, Francisco Santos. Дата не указана. 'Colombia's Headways and Challenges in the Use of ICT'. Paris. <http://www.oecd.org/site/worldforum06/38902521.pdf>.
- Cambodia. 2018. 'NSSF Communication Campaign Strategy'. Phnom Penh: National Social Security Fund. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55150>.
- Cárdenas, Mauricio, and Sandra Rozo. 2007. 'La Informalidad Empresarial y Sus Consecuencias: ¿Son Los CAE Una Solución?' <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/802>.
- Castel, Paulette. 2009. 'Vietnam Compulsory Social Security Participation Revealed Preferences'. Background paper 3. Social Protection Chapter. Vietnamese Academy of Social Sciences — Centre for Analysis and Forecasting. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1461330.
- Chaabane, Mohamed. 2002. 'Towards the Universalization of Social Security: The Experience of Tunisia'. Extension of Social Security (ESS) Paper Series. Geneva: ILO. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=2618>.
- Chikarmane, Poornima, and Laxmi Narayan. 2005. 'Organising the Unorganised: A Case Study of the Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat (Trade Union of Waste-Pickers)'. http://wiego.org/sites/wiego.org/files/resources/files/Chikarmane_Narayan_case-kkpkp.pdf.
- Cho, Yoonyoung, David A. Robalino, and Samantha Watson. 2014. 'Supporting Self-Employment and Small-Scale Entrepreneurship: Potential Programs to Improve Livelihoods for Vulnerable Workers'. Washington D.C: World Bank. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/11/13/000406484_20141113123846/Rendered/PDF/926290WP0P12700olicy0note0Final0web.pdf.
- Cichon, Michael, Wolfgang Scholz, Arthur van de Meerendonk, Krzysztof Hagemeyer, Fabio Bertranou, and Pierre Plamondon. 2004. Financing Social Protection. Geneva: ILO and ISSA. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_8030.pdf.
- CRES, and BAD. 2016. 'Protection Sociale et Économie Informelle En Tunisie: Défis de La Transition Vers l'économie Formelle'. Tunis: Centre de Recherche et des Etudes Sociales, Banque Africaine du Développement. http://www.cres.tn/fileadmin/user1/doc/Secteur_informel_Tunisie.pdf.
- Damerau, Verena. 2015. 'Enabling Informal Workers to Access Social Security Evidence from the AlkanSSSy Programme in the Philippines'. Eschborn: GIZ. <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2015-en-Enabling-informal-workers-to-accesssocial-security.pdf>.
- Daza, José Luis. 2005. 'Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_113918.pdf.
- De Stefano, Valerio. 2016. 'The Rise of the «just-in-Time Workforce»: On-Demand Work, Crowdwork and Labour Protection in the «gig-Economy»'. 71. Conditions of Work and Employment Series. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf.
- Durán, Jessica, and Gert-Jan Lindeboom. 2014. 'Enterprise Formalization: Fact or Fiction? A Quest for Case Studies'. Eschborn: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_245359.pdf.
- Durán Valverde, Fábio, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira, and Lou Tessier. 2013. 'Innovations in Extending Social Insurance Coverage to Independent Workers: Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay'. 42. ESS Extension of Social Security Paper. Geneva: International Labour Office. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=42119>.
- Durán Valverde, Fábio, and José Francisco Pacheco. 2012. 'Fiscal Space and the Extension of Social Protection: Lessons from Developing Countries'. 33. Extension of Social Security Series. Geneva: International Labour Organization.
- Durán Valverde, Fábio, José Pacheco-Jimenez, Joana Borges Henriques, International Labour Office, and Social Security Department. 2012. A proteção social em Cabo Verde: situação e desafios. Genebra: OIT.

- Ecuador. 2016. 'Boletín Estadístico'. Bogotá: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. <https://www.iess.gov.ec/documents/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+22+2016>.
- Eichhorst, Werner, Michela Braga, and Ulrike Famira-Mühlberger. 2013. 'Social Protection Rights of Economically Dependent Self-Employed Workers'. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EUBookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=BA3013643.
- Enoff, Louis D, and Roddy McKinnon. 2011. 'Social Security Contribution Collection and Compliance: Improving Governance to Extend Social Protection'. *International Social Security Review* 64 (4): 99–119. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-246X.2011.01413.x/pdf>.
- ESCAP. 2011. 'The Promise of Protection: Social Protection and Development in Asia and the Pacific'. Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=24040>.
- Eurofound. 2017. 'Exploring Self-Employment in the European Union'. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1718en.pdf.
- European Commission. 2018a. 'Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed: Best Practices from EU Member States'. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018: European Commission.
- . 2018b. 'Proposal for a Council Recommendation on Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed (COM(2018) 132 Final)'. Strasbourg: European Commission.
- FAO. 2015. 'The State of Food and Agriculture 2015: Social Protection and Agriculture: Breaking the Cycle of Rural Poverty'. Rome: Food and Agriculture Organization. <http://www.fao.org/3/ai4910e.pdf>.
- . 2017. 'FAO Social Protection Framework: Promoting Rural Development for All'. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/3/a-i7016e.pdf>.
- Farvaque, Nicolas. 2013. 'Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities'. Luxembourg: ORSEU. ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9725&langId=en.
- Forde, Christopher, Mark Stuart, Liz Oliver, Danat Valizade, Gabriella Alberti, Kate Hardy, Vera Trappmann, Charles Umney, and Calum Carson. 2017. 'The Social Protection of Workers in the Platform Economy'. Strasbourg and Brussels: European Parliament.
- Gaspar, Vitor, Sanjeev Gupta, and Carlos Mulas-Granados. 2017. Fiscal Politics. USA: INTERNATIONAL MONETARY FUND. <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/23794-9781475547900/23794-9781475547900/ch15.xml>.
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. 'Political Institutions, State Building, and Tax Capacity : Crossing the Tipping Point'. 2016/233. IMF Working Paper. Washington D.C.: International Monetary Fund. <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF001/23860-9781475558142/23860-9781475558142/23860-9781475558142.xml>.
- Gindling, T. H., Najwa Mossaad, and Juan Diego Trejos. 2015. "The Consequences of Increased Enforcement of Legal Minimum Wages in a Developing Country: An Evaluation of the Impact of the Campaña Nacional de Salarios Mínimos in Costa Rica". *Industrial and Labor Relations Review* 68 (3): 666–707. <https://doi.org/10.1177/0019793915575703>.
- Gindling, T. H., and David Newhouse. 2014. 'Self-Employment in the Developing World'. *World Development* 56 (April): 313–31. <https://doi.org/doi:10.1016/j.worlddev.2013.03.003>.
- Global Commission on the Future of Work. 2019. 'Work for a Brighter Future'. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf.
- Gongcheng, Z, W Scholz, H Wenjiong, and H Ying. Forth coming. 'Global Social Security and Economic Development: Retrospect and Prospect'. China Association of Social Security (CAoSS), the International Labour Organization (ILO), and the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Goursat, M. P., and L. Pellerano. 2016. 'Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Zambia: : Lessons Learnt from Field Research on Domestic Workers, Small Scale Farmers and Construction Workers'. Lusaka: ILO. http://www.ilo.org/addisababa/informationresources/publications/WCMS_485358/lang--en/index.htm.
- HelpAge International. 2015. 'Global AgeWatch Index 2015: Insight Report'. London: HelpAge International. <http://www.helpage.org/global-agewatch/>.

- Hirose, Kenichi, and Miloslav Hetteš. 2016. *Extending Social Security to the Informal Economy — Evidence from Bosnia and Herzegovina and the Republic of Moldova*. http://www.ilo.org/budapest/what-we-do/publications/WCMS_532422/lang--en/index.htm.
- Holmes, Rebecca, and Lucy Scott. 2016. 'Extending Social Insurance to Informal Workers: A Gender Analysis'. London: Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10620.pdf>.
- Hussmanns, Ralf. 2004. 'Defining and Measuring Informal Employment'. Geneva: International Labour Office.
- Huws, Ursula, Neil Spencer, D.S Syrdal, and K Holts. 2017. 'Work in the European Gig Economy — Research Results from the UK, Sweden, Germany, Austria, the Netherlands, Switzerland and Italy'. Brussels: FEPS and UNI-Europa.
- ICLS. 2018a. 'Resolution Concerning Statistics on Work Relationships, Adopted by the 20th International Conference of Labour Statisticians'. https://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_648693/lang--en/index.htm.
- . 2018b. 'Statistical Definition and Measurement of Dependent "Self-Employed" Workers: Rationale for the Proposal for a Statistical Category of Dependent Contractors (Room Document 6)'. 6. Room Document. Geneva: International Conference of Labour Statisticians. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_636042.pdf.
- IIG. 2011. 'Raising Revenue to Reduce Poverty'. Oxford: Improving Institutions for Pro-poor Growth. <http://www.iig.ox.ac.uk/output/briefingpapers/pdfs/iig-briefingpaper-16-raising-revenue-toreduce-poverty.pdf>.
- . 2013. 'Encouraging Tax Compliance in the Informal Sector'. Oxford: Improving Institutions for Pro-poor Growth. <http://www.iig.ox.ac.uk/output/briefingpapers/pdfs/iig-briefingpaper-24-TaxComplianceAmongInformalSector.pdf>.
- ILO. Готовится к публикации. 'Compendium of Practice — Examples of Relations Developed by Workers' and Employers' Organizations with the Informal Economy'. Geneva: International Labour Office.
- . 1993. 'Resolution Concerning the Measurement of Employment in the Informal Sector, Fifteenth International Conference of Labour Statisticians'. Geneva: International Labour Office.
- . 2003. 'Guidelines Concerning a Statistical Definition of Informal Employment, Seventeenth International Conference of Labour Statisticians'. Geneva: International Labour Office.
- . 2005. 'Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe'. Budapest: International Labour Office. http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/socsec/socsec_governance.pdf.
- . 2010. 'Extending the Scope of Application of Labour Laws to the Informal Economy: Digest of Comments of the ILO's Supervisory Bodies Related to the Informal Economy'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_125855.pdf.
- . 2011. 'Social Security for Social Justice and a Fair Globalization: Recurrent Discussion on Social Protection (Social Security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report VI, 100th Session of the International Labour Conference'. Report VI. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_152819.pdf.
- . 2012a. 'Effective Protection for Domestic Workers: A Guide to Designing Labour Laws'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173365.pdf.
- . 2012b. 'Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Indonesia'. Jakarta: International Labour Office. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=35128>.
- . 2013a. 'Domestic Workers across the World: Global and Regional Statistics and the Extent of Legal Protection'. Geneva. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf.
- . 2013b. 'Domestic Workers Across the World: Global and Regional Statistics and the Extent of

- Legal Protection'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf.
- . 2013c. 'Labour Inspection and Undeclared Work in the EU'. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_220021.pdf.
- . 2013d. 'The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_212689.pdf.
- . 2013e. 'World Report on Child Labour: Economic Vulnerability, Social Protection and the Fight against Child Labour'. Geneva: International Labour Office. <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=19565>.
- . 2014a. 'Employment Formalization in Argentina: Recent Developments and the Road Ahead'. Notes on Formalization. Lima: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245883.pdf.
- . 2014b. 'Maternity and Paternity at Work: Law and Practice across the World'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/orderonline/books/WCMS_242615/lang--en/index.htm.
- . 2014c. 'Panorama Laboral 2014'. Lima: International Labour Office — Regional Office for Latin America and the Caribbean. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_325664.pdf.
- . 2014d. 'Panorama Laboral Temático: Transition to Formality in Latin America and the Caribbean'. Lima: International Labour Office — Regional Office for Latin America and the Caribbean. <http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama11.pdf>.
- . 2014e. 'Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Brazil'. Lima: ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_318209.pdf.
- . 2014f. 'Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Costa Rica'. Lima: ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_318212.pdf.
- . 2014g. 'The Social Service Delivery Mechanism (SSDM): A Single Window Service for Social Protection and Employment Services in Cambodia'. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=2318>.
- . 2014h. 'Uruguay — Monotax: Promoting Formalization and Protection of Independent Workers'. Social Protection in Action Country Brief. Geneva: International Labour Office. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=48020>.
- . 2014i. 'World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf; <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeId=3985>.
- . 2015a. 'Cambodia: A Mechanism to Deliver Coordinated Social Protection Services'. Social Protection in Action Country Brief. Geneva: International Labour Office. https://www.youtube.com/watch?v=OsnZD9BkbqQ&feature=youtube_gdata_player.
- . 2015b. 'Extending Labour Inspection to the Informal Economy: A Trainer's Handbook'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_422044.pdf.
- . 2015c. 'Extending Social Protection Coverage in the Construction Industry: International Experiences (Draft)'. Lusaka: ILO Country Office for Zambia, Malawi and Mozambique.
- . 2015d. 'Extending Social Protection to the Rural Economy'. Decent Work in the Rural Economy Policy Guidance Note. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_437192.pdf.
- . 2015e. 'ICROP: Reaching out to Rural Poor through Mobile Service Units in South Africa'. Social Protection in Action Country Brief. Geneva: International Labour Office. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51861>.
- . 2015f. 'Labour Inspection and Other Compliance Mechanisms in the Domestic Work Sector: Introductory Guide'. Geneva: International Labour Office. <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/>

- public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_429836.pdf.
- . 2015g. 'Public Employment Services in Latin America and Hte Caribbean: Argentina'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/--cepol/documents/publication/wcms_426610.pdf.
- . 2015h. 'Rationalizing Social Protection Expenditure in Ghana (Consolidated Report)'. Geneva: International Labour Office. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=50738>.
- . 2015i. 'Single Window Service: Building Integrated Management and IT Systems'. Social Protection Platform. Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems. 2015. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.action?wiki.wikiId=1524>.
- . 2015j. 'Summary Report of the Regional Conference on the Formalization of the Informal Economy, Bečići, Budva, Montenegro, 15-16 September 2015'. Geneva: International Labour Office.
- . 2016a. 'Decent Work in Global Supply Chains'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468097.pdf.
- . 2016b. 'Formalizing Domestic Work'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_536998.pdf.
- . 2016c. 'Maternity Cash Benefits for Workers in the Informal Economy'. Social Protection for All Issue Brief. Geneva: International Labour Office. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54094>.
- . 2016d. 'Mongolia: A One-Stop Shop for Accessible, Transparent and Efficient Public Service Delivery'. Social Protection in Action Country Brief. Geneva: International Labour Office. <https://www.youtube.com/watch?v=HCP9KBYYWKg>.
- . 2016e. 'Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects'. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang-en/index.htm.
- . 2016f. 'People's Republic of China: Extending Social Protection in Qingdao through Labour and Social Security Inspection'. Social Protection in Action Country Brief. Geneva.
- . 2016g. 'Rwanda: Progress towards Universal Health Coverage'. Social Protection in Action Country Brief. Geneva: International Labour Organization. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53613>.
- . 2016h. 'Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide'. Geneva: International Labour Office. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53462>.
- . 2016i. 'Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics'. 15. Social Protection Policy Papers. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_458933.pdf.
- . 2016j. 'Thailand: Universal Health-Care Coverage Scheme'. Social Protection in Action Country Brief. Geneva: International Labour Organization. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54059>.
- . 2016k. 'Vers La Mise En Oeuvre d'un Socle National de Protection Sociale Au Niger: La Couverture Universelle de Santé'. Abidjan, Dakar and Geneva: International Labour Office. <https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action?id=54065>.
- . 2016l. 'Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Zambia: Lessons Learnt from Field Research on Domestic Workers, Small Scale Farmers and Construction Workers'. Lusaka: ILO Country Office for Zambia, Malawi and Mozambique. http://www.ilo.org/addisababa/information-resources/publications/WCMS_485358/lang-en/index.htm.
- . 2017a. 'Building Social Protection Systems: International Standards and Human Rights Instruments'. Geneva: International Labour Office. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54434>.
- . 2017b. 'Enterprise Formalization'. Geneva: International Labour Office.

- . 2017c. ILO Toolkit for Quality Apprenticeships, Vol. 1: Guide for Policy-Makers. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_607466.pdf.
- . 2017d. 'Inception Report for the Global Commission on the Future of Work'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591502.pdf.
- . 2017e. 'Transition to Formality: The Critical Role of Social Dialogue'. DIALOGUE in Brief. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_559300.pdf.
- . 2017f. 'World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals'. Geneva: International Labour Office. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=594>.
- . 2018a. 'A Guide on Labour Inspection Intervention in the Informal Economy — A Participatory Method'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_626573.pdf.
- . 2018b. 'Ecuador: El Caso Del Seguro Social Campesino'. Pisos de Protección Social En Acción: 100 Experiencias Exitosas de Protección Social Universal y El ODS 1.3. Geneva: International Labour Office. <https://www.socialprotection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=55247>.
- . 2018c. 'Extension of the Social Security Coverage to the Self-Employed, Report to the Government, Cooperative Republic of Guyana'. Port of Spain: Decent Work Team and Office for the Caribbean.
- . 2018d. 'Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work'. 12. Issue Brief Prepared for the 2nd Meeting of the Global Commission on the Future of Work. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618176.pdf.
- . 2018e. 'Presente y Futuro de La Protección Social En América Latina y El Caribe. (Panorama Laboral Temático, 4)'. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang--es/index.htm.
- . 2018f. 'Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture.' Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_626831.pdf.
- . 2019a. 'Electronic Registration of Domestic Work in Uruguay'. In . Geneva. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_713585.pdf.
- . 2019b. 'Experiences from Simples National, the Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs in Brazil'. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_715864/lang--en/index.htm.
- . 2019c. 'Extending Social Security to Agricultural Workers: Lessons from International Experience'. Issue Brief 5. Geneva: International Labour Office.
- . 2019d. 'Extending Social Security to Domestic Workers: Lessons from International Experience'. Issue Brief 3. Geneva: International Labour Office.
- . 2019e. 'Extending Social Security to the Self-Employed: Lessons from International Experience'. Issue Brief 4. Geneva: International Labour Office.
- . 2019f. 'Extending Social Security to Workers in Micro and Small Enterprises: Lessons from International Experience'. Issue Brief 2. Geneva: International Labour Office.
- . 2019g. 'Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Information and Awareness'. Issue Brief 5. Geneva: International Labour Office.
- . 2019h. 'Formalisation: The Case of Chile'. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_725018.pdf.
- . 2019i. 'Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil'. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_715864.pdf.

- . 2019j. 'Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs'. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_723282.pdf.
- . 2019k. 'Universal Social Protection for Human Dignity, Sustainable Development and Social Justice: General Survey Concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)'. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673680.pdf.
- . 2019l. 'Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework'. Social Protection for All Issue Brief. Geneva: International Labour Office. <https://www.socialprotection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55517>.
- ILO et al. 2017. 'Diagnosis of Informality in Viet Nam'. Hanoi: International Labour Organization (ILO), Vietnam National University, General Statistics Office of Vietnam, Institute of Labour Science and Social Affairs (ILSSA), Department of Employment, MOLISA, Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI), Vietnam Cooperative Alliance, Vietnam General Confederation of Labour.
- ILO, and IDA. 2019. 'Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities'. Geneva: International Labour Office and International Disability Alliance. <https://www.socialprotection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55473>.
- ILO, Andrés Marinakis, and Gerhard Reinecke. 2005. 'Uruguay: Empleo y Protección Social — de La Crisis al Crecimiento'. Santiago de Chile: ILO.
- ILO, and OECD. 2018. 'Promoting Adequate Social Protection and Social Security Coverage for All Workers, Including Those in Non-Standard Forms of Employment, Paper Prepared for the EWG Meeting, Buenos Aires, 20–21 February 2018'. Geneva and Paris: International Labour Office and Organisation for Economic Co-operation and Development. http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_646044.pdf.
- ILOSTAT. 2019. 'Employment by Sector: ILO Modelled Estimates'. International Labour Organization.
- IMF. 2017. 'Tackling Inequality'. Fiscal Monitor. Washington D.C: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscalmonitor/2017/October/pdf/fm1702.ashx?la=en>.
- IPEA. 2015. 'Primeiros Efeitos Da Emenda Constitucional No 72 Sobre o Emprego Doméstico No Brasil'. A research report submitted to the Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- ISSA. 2007. 'Developments and Trends: Supporting Dynamic Social Security'. Geneva: International Social Security Association. <http://www.issa.int/wssf07/documents/pdf/reports/en/2-DT.pdf>.
- . 2009a. 'Information System on Weekly Contributions: A Case of the Mexican Social Security Institute'. <http://www.issa.int/documents/10192/4150862/Information+system+on+weekly+contributionsen-GB/c4518dbe-3f37-4fc4-b955-6d939f31197d>.
- . 2009b. 'Social Security: Outreach to All (Strategy of Extending Social Security Coverage): A Case of the Social Security Corporation'. Geneva: International Social Security Association. <https://www1.issa.int/gp/173235>.
- . 2009c. 'SSS ID & UMID Systems: A Case of the Social Security System, Philippines'. Geneva: International Social Security Association. <https://www.issa.int/documents/10192/4151541/SSS+ID+amp+UMID+Systems-en-GB/cf7123aa-ccc9-4d8b-991a-51ffe7886c87>.
- . 2009d. 'Use of Modern Technology to Serve JSSC's Strategic Initiatives and Projects'. <https://www.issa.int/documents/10192/4151355/Use+of+modern+technology+to+serve+JSSC+s+strategic+initiativ-en-GB/21f71973-1cf0-4f99-960b-2b701247dca4>.
- . 2011a. 'Electronic Service Delivery Channels A Case of the National Social Security Fund. Uganda. Good Practices in Social Security.' <http://www.issa.int/documents/10192/4145508/Electronic+service+delivery+channels-en-GB/500a4a25-15d2-4326-af4d-ff6502656e26>.
- . 2011b. 'Introduction of the Transition Unemployment Benefit for Redundant Workers. A Case of the Ministry of Social Security, National Solidarity and Reform Institutions'. Good Practices in Social Security. Geneva: International Social Security Association. <http://www.issa.int/documents/10192/4146193/Introduction+of+the+Transition+Unemployment+Benefit+for+redu-en-GB/8788b074-c721-40eb-b33f-b7f8652502f8>.
- . 2011c. 'Mbao Pension Plan. A Case of the Retirement Benefits Authority'. Good Practices in Social Security. Geneva: International Social Security Association. <http://www.issa.int/>

- documents/10192/4145631/Mbao+Pension+Plan-en-GB/c0e48ce5-f4a3-492a-a069-7cf3356ebc7c.
- . 2012. 'Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the Self-Employed'. Geneva: International Social Security Association. http://www-issanet.issa.int/Documentsmembres/view/handbook-on-the-extension-of-social-security-coverage-to-the-selfemployed%5C2-Extension_Handbook_Self-employed_final.pdf.
- . 2013. 'Programme for Health Benefits Rights: A Case of the Social Security Institution'. <https://www.issa.int/documents/10192/4149694/Programme+for+health+benefits+righ+ts-en-GB/7241ff1a-69f2-45f1-8541-57ed7d4813dd>.
- . 2014a. 'Guidelines: Service Quality'. Geneva: International Social Security Association. <https://ww1.issa.int/guidelines/sq>.
- . 2014b. 'La Proximité à Travers Le Guichet Forain: Une Pratique de La Caisse Nationale de Prévoyance Sociale'. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/7057384/1_Madagascar_CNPS-AFMMADAGASCAR_2014_26016.pdf/846f2216-eedd-4e82-94de-9b0a5fce890c.
- . 2014c. 'Mobile Phone Based Service Delivery. A Case of the National Social Security Fund. Uganda'. Good Practices in Social Security. Geneva: International Social Security Association. http://www.issa.int/documents/10192/7077080/2_Uganda_NSSF-AFMOUGANDA_2014_14003.pdf/809ce5d6-3ff2-4cf4-abe9-f3a9682386e7.
- . 2014d. 'The Total Office: A Case of the National Social Insurance Fund, Cameroon'. https://www.issa.int/documents/10192/7077370/2_Cameroon_CNPS-AFMCAMEROUN_2014_32005.pdf/db1df83a-88e6-4e88-a960-7d523f1e133b.
- . 2015a. 'Guidelines: Contribution Collection and Compliance'. Geneva: International Social Security Association. <https://www.issa.int/en/guidelines/contribution-collection-compliance/read>.
- . 2015b. 'Moving towards Inclusive Growth: A Case of the Social Security System of the Philippines'. Good Practices in Social Security. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/13857951/2_Philippines_SSS-AFMPHILIPPINES_2015_122001.pdf/139a2a58-319e-4e33-8abb-4627a64e9576.
- . 2015c. 'Service Delivery Reform and Our Digital Journey: Australia'. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/13637081/2_Australia_DHSAFM-AUSTRALIE_2015_106014.pdf/12599df2-e9b4-4e61-8678-b2c0095e0579.
- . 2015d. 'Social Protection Education from an Early Age: A Case of the National Social Insurance Fund of Madagascar'. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/7057407/2_Madagascar_CNPS-AFMMADAGASCAR_2014_28006.pdf/9b49185c-3695-4230-9fa8-67679d972479.
- . 2015e. 'Special Social Security Registry for Domestic Workers: A Case of the Federal Administration of Public Resources, Argentina'. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/17175495/2_Argentina_AFIP-ASMARGENTINE_2015_144002.pdf/98ce2b3e-4f29-4d5b-845e-a23a2fce8ca4.
- . 2016a. 'Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension'. Geneva: International Social Security Association. <https://www.issa.int/en/details?uuid=b8c68213-c440-4c43-97f8-f8b07cc7e90b>.
- . 2016b. 'Guidelines: Communication by Social Security Administrations'. Geneva: International Social Security Association. <https://www.issa.int/en/details?uuid=1c062849-70eb-4062-dfacdfa3e5706b3>.
- . 2016c. 'Guidelines: Information and Communication Technology'. Geneva: International Social Security Association. <https://www.issa.int/en/details?uuid=99ac53ba-36c7-4386-87de-6e6854cd6631>.
- . 2017a. 'IMSS Digital Mobile Application: Mexico'. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/19590003/2_not-available_IMSS-AFMEXIQUE_2017_233645.pdf/bb26fbab-258e-469b-9df6-beb628bcf70e.
- . 2017b. 'National Historical Reparation Programme for Retirees and Pensioners: A Case of the National Social Security Administration (Administración Nacional de La Seguridad Social, ANSES)'. Good Practices in Social Security. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/19566063/2_not-available_ANSS-AFMARGENTINE_2017_233640.pdf/205023ec-12b8-4130-b426-dee0c5828c8a.

- . 2017c. 'Providing Employers an Application Facilitating the Automatic Generation of Data Relating to Insured Individual Accounts: "E-DISA": Côte d'Ivoire'. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/19516283/2_not-available_IPSCNPS-AFM-COTE+D%27IVOIRE_2017_232801.pdf/c0d1c1f1-659f-4323-818d-fb30c4f29b0b.
- . 2017d. 'Social Secretariats (Partners to Support the Affiliation of Independent Workers and the Informal Sector with the Voluntary Insurance Scheme) A Case of the National Social Security Association'. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/19515847/2_not-available_CNPS-AFMCAMEROUN_2017_233410.pdf/82fbf567-d2ae-4fbd-bcc3-44c1acbff3fc.
- . 2017e. 'Strengthening the Governance System of the Pension Fund of Morocco by Setting up Specialized Committees and Certifying the Fund's Various Activities: A Case of the Pension Fund of Morocco'. https://www.issa.int/documents/10192/19517408/2_not-available_CMRAFMMAROC_2017_233418.pdf/3f26e8ce-5a4d-45ab-9d4a-dd18ed23b948.
- . 2018a. 'Employer Online Portal: Fiji'. Geneva: International Social Security Association. <https://ww1.issa.int/gp/173422>.
- . 2018b. 'Enforcement Transformation Initiative: Social Security Organisation, Malaysia'. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/20310580/2_not-available_PKS-AFMMALAISIE_2018_235508.pdf/6dd39410-c342-4b53-8524-acece4c00bd8.
- . 2018c. 'Involving the Society to Care about Social Health Care through Kader JKN Programme'. International Social Security Association. https://www.issa.int/en_GB/goodpractices/-/asset_publisher/QSI84SVuDbqG/gp_submission/id/20316389.
- . 2018d. 'Mobile JKN: A One-Stop Solution for Social Security Health Services at People's Fingertips'. International Social Security Association. https://www.issa.int/en_GB/goodpractices/-/asset_publisher/QSI84SVuDbqG/gp_submission/id/20316357.
- . 2018e. 'One-Stop Service through Four Social Insurance Information Systems: Korea'. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/20317830/2_not-available_NPS-AFMCOREE%2C+REPUBLIQUE+DE_2018_235620.pdf/6b85fcc0-9a17-4396-b5e4-9ea0b5e26907.
- . 2018f. 'RASED: Developing a Field Inspection System (General Organization for Social Insurance, Saudi Arabia)'. Good Practices in Social Security. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/20309997/2_not-available_GOSIAFM-ARABIE+SAOUDITE_2018_235502.pdf/e2c8f396-92a0-4dbc-8fe3-0d8d2137c104.
- . 2018g. 'SSO Multi-Platform Electronic Self-Service: Thailand'. Geneva: International Social Security Association. https://www.issa.int/documents/10192/20315910/2_not-available_SSOAFM-THAILANDE_2018_235602.pdf/89a6f204-b12d-4ce2-a2d3-d48d63fd9348.
- ITCILO. 2010. 'Governance of Social Security Systems: A Guide for Board Members in Africa'. Turin: ITCILO. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=5a9ce184f1950c9742b9650ca8f9931ef4d3b0ed5fdee4c21f38c5cad12d1e31.e3aTbhuLbNmSe34MchaRahaOcn0?ressource.ressourceId=37499>.
- ITUC, and UN Women. 2013. 'Domestic Workers Count Too: Implementing Protections for Domestic Workers'. Brussels and New York: International Trade Union Confederation and UNWOMEN. http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/unwomen_iutc_factsheets.pdf.
- Kabare, Krystle. 2018. 'The Mbao Pension Plan: Savings for the Informal-Sector'. Nairobi: Development Pathways. <https://www.developmentpathways.co.uk/wpcontent/uploads/2018/10/Mbao.pdf>.
- Kalpana, K. 2019. 'Defending Informal Workers' Welfare Rights: Trade Union Struggles in Tamil Nadu'. *Global Labour Journal* 10 (3): 209.
- Kaplan, David S., Eduardo Piedra, and Enrique Seira. 2007. 'Entry Regulation and Business Start-Ups: Evidence from Mexico'. World Bank Policy Research Working Paper, no. 4322. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1007607.
- Kuddo, Arvo, David A. Robalino, and Michael Weber. 2015. 'Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits'. Washington D.C: World Bank. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/12/07/090224b083c32458/2_0/Rendered/PDF/BalancingOreguOnemploymentObenefits.pdf.
- Kwena, Rose Musonye, and John A. Turner. 2013. 'Extending Pension and Savings Scheme Coverage to the Informal Sector: Kenya's Mbao Pension Plan'. *International Social Security Review* 66 (2): 79–99. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/issr.12010/pdf>.

- Kwon, Huck-ju. 2009. 'The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia'. *International Journal of Social Welfare* 18 (April): S12–21.
- Lee, Sangheon, and Nina Torm. 2017. 'Social Security and Firm Performance: The Case of Vietnamese SMEs'. *International Labour Review* 156 (2): 185–212. <https://doi.org/DOI:10.1111/j.1564-913X.2015.00054.x>.
- Levy, Santiago. 2010. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press. <http://books.google.ch/books?hl=en&lr=&id=2qXFY2KiQ34C&oi=fnd&pg=PR9&dq=Social+Policy,+Informality+and+Economic+Growth+in+Mexico&ots=sfcjjF4kQ&sig=AdpL3AegQRi3s2DSK5TmskGfhv0>.
- Lindert, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs, and Bénédicte De la Brière. 2007. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Social Protection Discussion Paper 0709. World Bank, Washington, DC. Government Payments. Washington, DC: Consultative Group to Assist the Poor. http://josiah.berkeley.edu/2008Fall/ARE253/PN3%20Services%20for%20Poor/Brazil_BolsaFamilia.pdf.
- Lund, Francie. 2012. 'Work-Related Social Protection for Informal Workers'. *International Social Security Review* 65 (4): 9–30. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2012.01445.x>.
- Lund, Francie, and Rhonda Douglas. 2017. 'The Informal Workers Health Project: Summary Report'. Durban: WIEGO. <http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Alfers-Informal-Workers-Health-Project.pdf>.
- Lund, Francie, and Jillian Nicholson. 2003. 'Chains of Production, Ladders of Protection: Social Protection for Workers in the Informal Economy'. <http://mobile.opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/1832>.
- Makaka, Andrew, Sarah Breen, and Agnes Binagwaho. 2012. 'Universal Health Coverage in Rwanda: A Report of Innovations to Increase Enrolment in Community-Based Health Insurance'. *The Lancet* 380 (October): S7. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60293-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60293-7).
- Maundu, John N. 1997. 'Towards Meeting Local Training Requirements of Jua Kali Artisans in Kenya: Some Lessons of Experience'. In . <http://www.adeanet.org/adeaPortal/adea/wgnfe/publications/maundu.html>.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008a. 'Informal Employment and Pension and Health Care Coverage by Social Insurance in Latin America'. *University of Sussex IDS Bulletin* 39 (2): 79–86. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1759-5436.2008.tb00448.x/pdf>.
- . 2008b. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University.
- Ministério da Previdência Social. n.d. 'Segurado Especial'. Accessed 23 March 2015. <http://www.previdencia.gov.br/segurado-especial/>.
- Ministry of Health of Vietnam. 2016. 'Social Health Insurance Scheme in Vietnam: Achievements and Challenges'. Tokyo. https://www.mof.go.jp/pri/research/seminar/fy2016/tff2016_s1_04.pdf.
- Mullainathan, Sendhil, and Philipp Schnabl. 2010. 'Does Less Market Entry Regulation Generate More Entrepreneurs? Evidence from a Regulatory Reform in Peru'. In *International Differences in Entrepreneurship*, edited by Josh Lerner and Antoinette Schoar, 159–77. Washington D.C.: National Bureau of Economic Research.
- National Bureau of Statistics of China. 2017. *China Statistical Yearbook 2017*. China Statistics Press. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexeh.htm>.
- Newitt, Kirsten, Usher, Alastair, and McLeish, Sarah. 2014. 'Extending Social Protection Coverage in the Construction Industry: International Experiences (Manuscript)'. Lusaka: ILO Country Office for Zambia, Malawi and Mozambique.
- NIER. 2017a. 'National Social Security Fund Operation Assessment in Cambodia: Admin Survey (Weights Adjusted)'. Phnom Penh: Nuppun Institute for Economic Research. <https://www.socialprotection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55152>.
- . 2017b. 'National Social Security Fund Operation Assessment in Cambodia: Worker Survey (Weights Adjusted)'. Phnom Penh: Nuppun Institute for Economic Research. <https://www.socialprotection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55152>.
- OECD. 2015. 'In It Together: Why Less Inequality Benefits All'. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. <https://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequalitybenefits-all-9789264235120-en.htm>.

- . 2018. 'Increasing Social Insurance Coverage in Viet Nam's SMEs'. No. 13. OECD Development Policy Papers. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- . 2019a. 'Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?' Paris: OECD Development Centre. https://www.oecd-ilibrary.org/development/can-social-protection-be-an-engine-forinclusive-growth_9d95b5d0-en.
- . 2019b. 'The Future of Work: OECD Employment Outlook 2019'. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecdemployment-outlook-2019_9ee00155-en.
- OECD, and ILO. 2019. 'Tackling Vulnerability in the Informal Economy'. Paris and Geneva: Organisation for Economic Co-operation and Development and International Labour Office. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/939b7bcden.pdf?expires=1558685638&id=id&accname=ocid195767&checksum=4CDED5DAA31AEE12D445B5736572B99A>.
- Olivier, Marius. 2009. 'Informality, Employment Contracts and Extension of Social Insurance Coverage'. 9. ISSA Project on Examining the Existing Knowledge of Social Security Coverage Working Paper. Geneva: International Social Security Association. <http://www.issa.int/aiss/content/download/91354/1830644/file/2-paper9-Olivier.pdf>.
- Ortiz, Esther. 2016. 'Artists Get Access to Social Security Thanks to the "Monotributo"'. Equal Times Special Report (16): 18–19. http://www.equaltimes.org/IMG/pdf/special_report_informal_economy_en_final.pdf.
- Ortiz, Isabel, Christina Behrendt, Andrés Acuña Ulate, and Quynh Anh Nguyen. 2018. 'Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing'. 62. Extension of Social Security (ESS) Paper Series. Geneva: International Labour Office. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=55171>.
- Pena, Hernán, Fábio Durán Valverde, and Jacqueline Castillo Rivas. 2012. 'A Cobertura Contributiva Do INPS de Cabo Verde: Análise e Recomendações'. ILO. <https://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.do?ressource.ressourceId=31248>.
- PhilHealth. 2017. '2016 Stats & Charts'. Philippine Health Insurance Corporation. https://www.philhealth.gov.ph/about_us/statsncharts/snc2016.pdf.
- Philippines. 2017. 'Securing and Protecting the Filipino's Health through an Innovative NHIP: Annual Report 2017'. Manila: Philippine Health Insurance Corporation. https://www.philhealth.gov.ph/about_us/annual_report/ar2017.pdf.
- Results for Development. 2015a. 'Expanding Health Coverage to the Informal Sector: Philippines'. Joint Learning Network for Universal Health Coverage.
- . 2015b. 'Expanding Health Coverage to the Informal Sector: Viet Nam'. Joint Learning Network for Universal Health Coverage.
- RNSF. 2017. 'Extending Coverage: Social Protection and the Informal Economy'. Rome, Milan and Brussels: Research, Network and Support Facility, ARS Progetti; Lattanzio Advisory; AGRER. <https://europa.eu/capacity4dev/file/50137/download?token=Dsg7T2Ct>.
- Rosa, Jennifer de la, and Xenia Scheil-Adlung. 2008. 'Enabling Transition to Formalization through Providing Access to Health Care: The Examples of Thailand and Ghana'. In . http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125994.pdf.
- Rwanda. 2012. 'Annual Report: Community Based Health Insurance'. http://www.moh.gov.rw/fileadmin/templates/Docs/CBHI-Annual-Report-2011-2012f-3_1_.pdf.
- Santiago, Silas. 2018a. 'The Brazilian Experience on the "Simples Nacional": Micro Entrepreneur, Micro and Small Businesses (Draft)'.
 ———. 2018b. 'The Brazilian Experience on the "Simples Nacional": Micro Entrepreneur, Micro and Small Businesses (Presentation)'. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---robangkok/---ilo-manila/documents/presentation/wcms_635183.pdf.
- Scheil-Adlung, Xenia. 2014. 'Can Productivity in SMEs Be Increased by Investing in Workers' Health?' Geneva: International Labour Office. <https://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=46357>.
- . 2015. 'Global Evidence on Inequities in Rural Health Protection: New Data on Rural Deficits in Health Coverage for 174 Countries'. 47. ESS Extension of Social Security Paper. Geneva:

- International Labour Office. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51297>.
- Scholz, Wolfgang, Michael Cichon, and Krzysztof Hagemeyer. 2000. *Social Budgeting*. Geneva: International Labour Organization.
- Schwarzer, Helmut. 2003. *Sozialstaatliche Rentenreformen in Lateinamerika? Der Fall Brasilien*. — Google Scholar. 1. Frankfurt (Main): Lang, Peter.
- Sekabaraga, C., Agnès Soucat, F. Diop, and G. Martin. 2011. 'Innovative Financing for Health in Rwanda: A Report of Successful Reforms'. In *Yes Africa Can: Success Stories From a Dynamic Continent*, edited by Punam Chuhan-Pole and Manga Angwafo. Washington D.C.: World Bank.
- Sepúlveda Carmona, Magdalena. 2018. 'Is Biometric Technology in Social Protection Programmes Illegal or Arbitrary? An Analysis of Privacy and Data Protection'. 59. *Extension of Social Security (ESS) Paper Series*. Geneva: ILO and Development Pathways. <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=55133>.
- Sepúlveda, Magdalena, and Carly Nyst. 2012. 'The Human Rights Approach to Social Protection'. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs of Finland. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=96845&GUID={E3C53F54-3FA3-4A33-BA1EC55F5CA16703}>.
- Soors, Werner, Narayanan Devadasan, Varatharajan Durairaj, and Bart Criel. 2010. 'Community Health Insurance and Universal Coverage: Multiple Paths, Many Rivers to Cross'. *World Health Report (2010) Background Paper 48*. World Health Organization. https://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/48_CHI.pdf.
- Sotelo, Ec. Martín. 2014. 'Monotributo: Descripción y Análisis de Su Evolución. Uruguay'. http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/8707/1/monotributo._descripcion_y_analisis_de_su_evolucion._naranja.pdf.
- South Africa, and UNICEF. 2013. 'Preventing Exclusion from the Child Support Grant: A Study of Exclusion in Accessing CSG Benefits'. Pretoria: South African Social Security Agency and UNICEF. http://www.unicef.org/southafrica/SAF_csgexclusion.pdf.
- Spasova, Slavina, Denis Bouget, Dalila Ghailani, and Bart Vanhercke. 2017. 'Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe: A Study of National Policies'. Brussels: European Commission. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7993&furtherPubs=yes>.
- Susanto, Agus. 2017. 'Employment Accident Insurance in Indonesia: "New Phenomenon of Online Motorcycle-Taxi Drivers"'. In . Berlin. http://www.oecd.org/els/soc/11_Susanto_Accident_Insurance_for_Motor-taxi_Drivers.pdf.
- Thailand, ed. 2012. *Thailand's Universal Coverage Scheme Achievements and Challenges: An Independent Assessment of the First 10 Years (2001–2010)*. 1st. ed. Nonthaburi: Thailand — Health Insurance System Research Office. http://www.hsri.or.th/sites/default/files/THailand%20UCS%20achievement%20and%20challenges_0.pdf.
- Thailand Development Research Institute. Дата не указана. 'Setting up an Appropriate Unemployment Insurance Programme in Thailand'. <http://www.issa.int/html/pdf/research/studies/2-THAILAND.pdf>.
- Torm, Nina. 2019. 'To What Extent Is Social Security Spending Associated with Better Performance? A Case Study of Small and Medium-Sized Indonesian Enterprises'. Bangkok: International Labour Office — Regional Office for Asia and Pacific.
- UN CESCR. 2008. 'General Comment No. 19: The Right to Social Security'. Geneva: United Nations Economic and Social Council: Committee on Economic, Social and Cultural Rights. <http://www.unhcr.org/refworld/type,GENERAL,,47b17b5b39c,0.html>.
- UNDP, and ILO. 2011. 'Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences'. New York and Geneva: UNDP, Special Unit for South-South Cooperation and ILO. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=20840>.
- UNFPA, and HelpAge International. 2012. 'Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge'. New York and London: United Nations Population Fund and HelpAge International. <http://www.helpage.org/download/5059f6a23af15>.
- United Nations. 2012. 'Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, Submitted by the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights (A/HRC/RES/21/11)'. Geneva: 194

- Extending social security to workers in the informal economy Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf.
- . 2017. 'Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General'. E/2017/66. New York: United Nations. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E.
- . 2018. 'Report on the World Social Situation 2018: Promoting Inclusion through Social Protection'. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs. <http://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/07/1-1.pdf>.
- United States. 2013. 'Social Security Programs Throughout the World: Africa 2013'. Washington D.C.: United States Social Security Administration. <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2012-2013/africa/guide.html>.
- Vandaele, K. 2018. 'Will Trade Unions Survive in the Platform Economy? Emerging Patterns of Platform Workers' Collective Voice and Representation in Europe'. ETUI Research Paper Working Paper 2018.05. Brussels: European Trade Union Institute (ETUI). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3198546.
- Vega Ruiz, Maria Luz. 2009. 'Administración Del Trabajo: Asegurar La Gobernanza a Través de La Aplicación de La Ley En América Latina El Papel Central de La Inspección Del Trabajo'. Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/publication/wcms_116047.pdf.
- Waiswa, Robert, and Constant Okello-Obura. 2014. 'To What Extent Have ICTs Contributed to E-Governance in Uganda?' *Library Philosophy and Practice*, no. 1125. <http://digitalcommons.unl.edu/libphilprac/1125>.
- White, Philip, Anthony Hodges, and Matthew Greenslade. 2013. 'Guidance on Measuring and Maximising Value for Money in Social Transfer Programmes: Toolkit and Explanatory Text (Second Edition)'. London: Department for International Development. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/204382/Guidance-value-for-money-social-transfers-25Mar2013.pdf.
- WHO, and World Bank. 2017. 'Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report'. Geneva and Washington D.C.: World Health Organization and World Bank. https://www.who.int/healthinfo/universal_health_coverage/report/2017/en/.
- WIEGO, and IDWF. 2018. 'Your Toolkit on ILO Convention 189: The Domestic Workers Convention'. Manchester: WIEGO and International Domestic Workers Foundation. http://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/Domestic_Worker_Toolkit_WIEGO_IDWF_Web.pdf.
- Williams, Colin C., and Abbi Kedir. 2017. 'Explaining Cross-National Variations in the Prevalence of Informal Sector Entrepreneurship: Lessons from a Survey of 142 Countries'. *Journal of Developmental Entrepreneurship*. <https://doi.org/10.1142/S108494671850005X>.
- World Bank. 2007. 'Implementation Completion and Results Report'. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/04/22/000333038_20080422005147/Rendered/INDEX/ICR5220ICR0REV10Box327359B01PUBLIC1.txt.
- . 2012. 'Environmental and Social Performance Standards'. Washington D.C.: International Finance Corporation (World Bank Group). https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Sustainability-At-IFC/Policies-Standards/Performance-Standards.
- . 2017. 'Closing the Gap: The State of Social Safety Nets 2017'. 114866. The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/811281494500586712/Closing-the-gap-the-state-ofsocial-safety-nets-2017>.
- . 2018. 'Environmental and Social Framework'. Washington D.C.: World Bank. <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework>.
- WSM. 2016. 'Amussol: Informal Workers Have Access to Social Security in the Dominican Republic!' Schaerbeek: Wereldsolidariteit — Solidarit Mondiale. https://www.wereldsolidariteit.be/publicaties/brochures/item/download/140_23264fcdadb55b85f204cf025b4c4769.

Приложение. Глоссарий

В настоящем глоссарии приводятся основные понятия, определения и методики, на которых строится аналитическая работа МОТ в сфере социального обеспечения и социальной защиты²¹. При этом глоссарий не преследует цель привести универсальные определения, а предназначен всего лишь для уточнения соответствующих терминов и понятий, используемых в МОТ.

Социальные трансферты: все пособия и льготы по социальному обеспечению предусматривают трансферты в денежном или натуральном выражении, поскольку представляют собой передачу денежных средств, товаров или услуг (например, медицинских) от экономически активных — пожилым, от здоровых — больным, от зажиточных — бедным и так далее. В зависимости от характера системы социального обеспечения право на эти выплаты может быть обусловлено уплатой взносов (накопительные системы), фактом проживания в данной стране (всеобщие системы, охватывающие все население), соответствием определенным возрастным критериям (категориальные системы) или материальным условиям (программы социальной помощи) либо одновременно нескольким из этих критериев. Помимо этого, в некоторых системах получение помощи может быть обусловлено выполнением определенных задач (системы гарантий занятости или государственные программы занятости) или определенными формами поведения (программы обусловленных трансфертов). В любой стране обычно существует сразу несколько видов систем, обеспечивающих предоставление пособий и льгот различным категориям населения по одним и тем же основаниям.

Всеобщая (категориальная) система: строго говоря, в системах такого рода выплата пособий и льгот обусловлена одним критерием — фактом проживания в данной стране. Однако нередко этот термин используется и для обозначения категориальных систем, обеспечивающих выплату пособий и льгот тем или иным широким категориям населения без проверки нуждаемости. Примером наиболее распространенных систем такого рода являются те, которые обеспечивают денежные выплаты пожилым людям старше определенного возраста или детям младше определенного возраста. Некоторые категориальные системы носят адресный характер, и их бенефициарами являются домохозяйства определенного типа (например, матери-одиночки) или представители той или иной профессии (например, сельскохозяйственные рабочие). В других системах право на пособия и льготы может быть обусловлено выполнением определенных задач. Большинство категориальных систем финансируется за счет налогов.

Государственная программа занятости: государственная программа, предоставляющая возможности трудоустройства отдельным категориям граждан, которые не могут найти другую работу. К государственным программам занятости относятся как системы гарантий занятости, так и программы, предусматривающие оплату выполненной работы наличными средствами или продуктами питания.

Минимальный уровень социальной защиты: Рекомендация МОТ № 202 предписывает государствам-членам ввести и обеспечить применение национальных минимальных уровней социальной защиты в качестве базовых социальных гарантий, обеспечивающих защиту, нацеленную на предотвращение или сокращение масштабов бедности, незащищенности и социальной изоляции (ILO 2012a). Эти гарантии должны как минимум обеспечивать всем нуждающимся в течение всей жизни доступ к основным видам медицинских услуг и базовым гарантиям получения дохода, что в совокупности обеспечивает фактический доступ к товарам и услугам, определенным на национальном уровне как жизненно необходимые. В частности, национальные минимальные уровни социальной защиты должны включать в себя как минимум следующие четыре основные социальные гарантии, установленные на национальном уровне:

- (а) доступ к жизненно важным медицинским услугам, в том числе по охране материнства;
- (б) основные гарантии дохода для детей, позволяющие обеспечить их продуктами питания, услугами образования, услугами по уходу и любыми другими необходимыми товарами и услугами;
- (в) основные гарантии дохода для лиц экономически активного возраста, лишенных возможности получать доход достаточного размера, в частности, по причине заболевания, безработицы, беременности и утраты трудоспособности;

²¹ В основу глоссария положены термины доклада МОТ «Социальная защита в мире: обеспечение экономического восстановления, инклюзивного развития и социальной справедливости» (ILO 2014i, 161–70).

(г) основные гарантии дохода для лиц пожилого возраста²².

Каждое государство-член предоставляет эти гарантии всем жителям, включая детей, в соответствии с тем, что предусмотрено национальным законодательством и подзаконными актами, и в зависимости от взятых на себя международных обязательств.

В Рекомендации № 202 также указывается, что базовые социальные гарантии устанавливаются в законодательном порядке. Во исполнение указанных гарантий национальное законодательство и подзаконные акты должны определять перечень, критерии получения и размеры пособий и льгот, а также устанавливать действенный и доступный порядок подачи и рассмотрения жалоб и апелляций.

Во многих отношениях минимальные уровни социальной защиты соответствуют существующему понятию «основных обязательств», обеспечивая реализацию прав, закрепленных соглашениями о правах человека, в минимально необходимом объеме (ОНЧР 2012).

Неформальная экономика: любая деятельность, которая законодательно или на практике не входит, полностью или частично, в сферу формальных трудовых отношений (см. Вставку А.1).

Вставка А.1 Основные определения, касающиеся неформальной экономики

В статистике точности терминологии придается большое значение. Неспециалисту термины «неформальный сектор», «неформальная экономика», «занятость в неформальном секторе» и «неформальная занятость» могут показаться взаимозаменяемыми, однако это не так. С технической точки зрения нюансы значения каждого из них крайне важны. Чтобы четко ориентироваться в этом, мы предлагаем следующие значения основных терминов, касающихся неформальной экономики, и их технических определений.

Принято считать, что термин «неформальная экономика» «относится ко всей экономической деятельности работников и экономических единиц, которые в силу законодательства или на практике не охватываются или охватываются не в полной мере формальными отношениями» (Рекомендация МОТ № 204, п. 2).

«Занятость в неформальном секторе»: это понятие относится к предприятиям и определяется особенностями места работы. В соответствии с международными нормами, принятыми на 15-й Международной конференции статистиков труда (ILO 1993), неформальный сектор состоит из единиц, занятых производством товаров или услуг прежде всего с целью обеспечения занятости и доходов участвующих в этом лиц. Неформальный сектор — это совокупность предприятий, созданных без образования юридического лица, которые не существуют независимо от своих собственников и, как правило, отличаются низким уровнем организации, незначительными масштабами деятельности и практически полным отсутствием разделения труда и капитала как факторов производства.

«Неформальная занятость»: понятие, связанное с местом работы и определяемое характером трудовых отношений и мер защиты работника в связи с выполняемой работой (ILO 2003; Hussmanns 2004). Это понятие распространяется на определенные категории наемных и самозанятых работников:

- «самозанятые»: работодатели (самозанятые, использующие наемный труд) и работники, занятые индивидуальной трудовой деятельностью (самозанятые, не использующие наемный труд), если их предприятие считается неформальным, и все лица, безвозмездно работающие на семейных предприятиях, независимо от того, считается ли предприятие, на котором они работают, неформальным;
- «наемные работники»: лица, трудовые отношения с которыми ни законодательно, ни на практике не регулируются национальным трудовым законодательством, которые не платят подоходного налога, не имеют социальной защиты и права на определенные льготы и пособия, связанные с трудовой деятельностью. На практике характер работы, выполняемой работником (формальный или неформальный), определяется в зависимости от применяемых критериев, таких как уплата работодателем взносов на социальное страхование от имени работника, наличие у работника права на оплачиваемый отпуск по болезни и ежегодный оплачиваемый отпуск.

Понятие неформальной занятости распространяется на неформальных работников, занятых на формальных предприятиях.

Источник: подготовлено на основе (ILO 2018f, 7–12).

²² Рекомендация № 202, п. 5.

Программа денежных трансфертов: безвозмездная система (программа) денежных пособий, предоставляемых тем или иным категориям населения или домохозяйствам и, как правило, финансируемых за счет налогов, других доходов государственного бюджета или внешних субсидий (займов). Программы денежных трансфертов²³ могут как предусматривать проверку нуждаемости, так и нет.

Программы денежных трансфертов, предусматривающие выплаты семьям с детьми при условии соблюдения ими определенных требований, называются программами обусловленных денежных трансфертов (ПОТ). Такие условия могут, например, включать в себя требование к получателям обеспечивать регулярное посещение школы их детьми или пользоваться базовыми продуктами питания и медицинскими услугами в профилактических целях.

Программа, предполагающая проверку нуждаемости: программа, в которой условием выплаты пособий и льгот является наличие доказательства того, что в них есть нужда, и которая направлена на определенные категории лиц и домохозяйств, чье материальное положение ниже установленного порогового значения; это нередко называют «программой социальной помощи». Цель проверки нуждаемости — убедиться, что собственные ресурсы данного лица или домохозяйства (доход и (или) имущество) ниже установленного порогового значения, и определить, имеет ли заявитель право получать льготы и пособия, и если имеет, то в каком объеме. В некоторых странах с этой целью используют косвенные показатели, то есть право на пособия определяется без фактической оценки доходов или имущества: вместо этого берутся другие (косвенные) параметры домохозяйства, которые, как считается, легче наблюдать. Программы, предполагающие проверку нуждаемости, могут также предусматривать определенные условия и обязанности, связанные с правом получать пособия и льготы: например, обязательство работать, проходить диспансеризацию, а для детей — посещать школу. Некоторые такие программы предусматривают также иные виды помощи, дополняющие собственно денежные трансферты.

Программа (система) социальной защиты (социального обеспечения): особая совокупность правил предоставления социальных пособий и льгот тем, кто имеет на это право. Они должны определять географию и круг лиц, охватываемых программой (целевую группу); условия предоставления права на пособия и льготы; виды пособий и льгот; размер пособий (денежных трансфертов), периодичность их выплаты и другие параметры; источники финансирования программы (взносы, общие налоговые поступления, иные источники), порядок стратегического и оперативного управления программой.

Если термин «программа социальной защиты» может относиться к широкому спектру программ, то термин «система социальной защиты», как правило, используется в более конкретном значении, означая программу, которая установлена законодательно и носит в известной степени официальный характер.

Функционирование программы (системы) может обеспечивать один (несколько) органов социального обеспечения, управляя предоставлением и финансированием пособий и льгот. В принципе, у каждой программы социальной защиты должен быть отдельный учет поступлений и расходов. Нередко программа социальной защиты обеспечивает защиту от определенного риска или удовлетворение определенной потребности, охватывая одну конкретную группу бенефициаров. Однако в ведении одного органа социального обеспечения обычно находится одновременно несколько программ.

Система гарантий занятости: государственная программа обеспечения занятости, в соответствии с которой малоимущим домохозяйствам гарантируется определенное количество рабочих дней в году, как правило, при относительно низкой оплате труда (чаще всего на уровне МРОТ, если он установлен соответствующим образом).

Программы социальных пособий: программы (как предполагающие проверку нуждаемости, так и нет), которые предоставляют пособия (льготы), не обусловленные уплатой взносов получателями или их работодателями. Этот термин распространяется на целый ряд программ, включая охватывающие все население (например, национальная система здравоохранения), категориальные или направленные на те или иные широкие слои населения (например, детей младше определенного возраста или пожилых людей старше определенного возраста), а также предполагающие проверку нуждаемости (например, программы социальной помощи). Такие

²³ Строго говоря, этот термин распространяется на все социальные выплаты в денежной форме, включая подразумевающие полную или частичную уплату взносов; однако в основном им принято обозначать лишь выплаты, не подразумевающие уплату взносов.

программы, как правило, финансируются за счет налогов или других доходов государственного бюджета либо, в некоторых случаях, за счет внешних субсидий или займов.

Программы страховых пособий: программы, в которых право на пособия (приобретенные права) непосредственно зависит от взносов лиц, подлежащих защите. Наиболее распространенная разновидность программы страховых пособий социального обеспечения — это программа обязательного социального страхования, которая обычно распространяется на наемных работников формальной экономики, а в некоторых странах — и на самозанятых работников. Другим распространенным видом программы страховых пособий, обеспечивающим определенный уровень защиты при отсутствии системы социального страхования, является национальный страховой фонд, из которого получателям при наступлении страхового случая (старость, потеря трудоспособности, смерть) обычно выплачивается единовременное пособие.

Взносы на социальное страхование лиц, работающих по найму (получающих заработную плату или оклад), обычно платят как работники, так и работодатели (при этом что страхование от производственных травм, как правило, полностью финансируется за счет работодателей). Программы страховых пособий могут полностью финансироваться за счет взносов, но нередко частично финансируются за счет налогов или других источников; это может делаться с помощью субсидий на покрытие дефицита средств или общих субсидий, полностью заменяющих взносы, либо адресных субсидий тем или иным категориям плательщиков или получателей (например, тем, кто освобожден от уплаты взносов по причине ухода за детьми, учебы, прохождения воинской службы, потери работы, либо имеет слишком низкий размер дохода, чтобы платить взносы в полном объеме, либо получает пособия ниже определенного минимума по причине низкого размера взносов в прошлом).

Система (программа) социальной помощи: система, обеспечивающая выплату пособий и льгот незащищенным категориям населения, прежде всего домохозяйствам, живущим в нищете. Большинство программ социальной помощи предполагает проверку нуждаемости.

Система социального обеспечения (система социальной защиты): совокупность национальных систем и программ социального обеспечения (социальной защиты), причем второй термин обычно используется в более широком значении, чем первый.

В любой стране системы и органы социального обеспечения обязательно связаны между собой и дополняют друг друга в отношении своих целей, задач и финансирования, тем самым образуя национальную систему социального обеспечения. Для того чтобы она была рациональной и эффективной, крайне важно обеспечить четкую координацию действий, а также объединить счета поступлений и расходов всех систем (что особенно важно для координации и планирования) в единый национальный бюджет социального обеспечения: это позволит на комплексной основе планировать будущие расходы и финансирование программ, входящих в систему социального обеспечения.

Система социального страхования: система социальной защиты, финансируемая за счет взносов, гарантирующая защиту посредством страхового механизма, предполагающего: (1) предварительную (то есть предшествующую наступлению страхового случая) уплату взносов; (2) «распределение» или «объединение» рисков; (3) понятие гарантии. Взносы, уплачиваемые страхователями (или от их имени), объединяются в общий фонд, который используется для оплаты расходов, понесенных только теми, кого затронуло наступление соответствующего (четко определенного) страхового случая (или случаев). В отличие от коммерческого страхования, объединение рисков в социальном страховании основано на принципе солидарности — этим оно отличается от страховых премий, рассчитываемых индивидуально.

Многие страховые системы социального обеспечения описываются и характеризуются как «системы страхования» (как правило, «системы социального страхования»), хотя на деле носят смешанный характер: приобретение права на льготы и пособия не целиком связано с уплатой взносов, что позволяет распределять пособия и льготы более равномерно — это, в частности, касается лиц с низким уровнем дохода либо не имеющих достаточного или непрерывного стажа работы. Составляющие, не связанные со взносами, могут быть разными, а их финансирование — осуществляться либо за счет других плательщиков (чьи взносы перераспределяются внутри системы), либо из средств государственного бюджета.

Социальная защита: термин «социальная защита» используется в мире различными организациями, имея при этом более широкий спектр значений, чем термин «социальное обеспечение». Социальную защиту зачастую трактуют более широко, чем социальное обеспечение (включая в это понятие защиту, которую обеспечивают друг другу члены одной семьи или местного сообщества). В

определенном контексте данный термин также используется в более узком смысле, подразумевая только меры, направленные на наиболее бедных, незащищенных или социально отчужденных членов общества. Таким образом, во многих случаях эти два термина — «социальное обеспечение» и «социальная защита» — могут быть взаимозаменяемыми. Во всяком случае, МОТ при общении со своими трехсторонними участниками и при подготовке для них соответствующих рекомендаций пользуется и тем, и другим термином. В настоящей публикации термин «социальная защита» употребляется и как синоним социального обеспечения, и для обозначения защиты, оказываемой путем социального обеспечения для предупреждения социальных рисков и удовлетворения социальных потребностей.

Социальное обеспечение: основополагающее право на социальное обеспечение установлено Всеобщей декларацией прав человека 1948 года и другими международно-правовыми актами. Принятое в них понятие социального обеспечения включает любые меры по предоставлению пособий и льгот, будь то в денежной или натуральной форме, обеспечивающих, среди прочего, защиту от:

- (а) отсутствия (или недостаточного размера) трудового дохода вследствие заболевания, инвалидности, беременности и родов, производственной травмы, безработицы, старости или смерти одного из членов семьи;
- (б) отсутствия (приемлемого по цене) доступа к медицинскому обслуживанию;
- (в) неудовлетворительного уровня поддержки семьи, в частности иждивенцев детского и взрослого возраста;
- (г) нищеты и социального отчуждения в целом.

Таким образом, можно выделить два основных направления социального обеспечения, а именно обеспечение гарантированного дохода и доступа к медицинскому обслуживанию. Об этом говорится в Филадельфийской декларации 1944 года, включенной в Устав МОТ: «Расширение системы социального обеспечения с тем, чтобы обеспечить основной доход для всех, нуждающихся в такой защите, и полное медицинское обслуживание» (III f)²⁴. В Рекомендации № 202 говорится о том, что базовые социальные гарантии, являющиеся частью национальных минимальных уровней социальной защиты, должны как минимум обеспечивать, чтобы в течение всей жизни все нуждающиеся лица имели доступ к основным видам медицинского обслуживания и к базовым гарантиям получения дохода, и о том, что национальные системы социального обеспечения должны неуклонно повышать уровень защиты в соответствии с Конвенцией № 102 и другими нормативно-правовыми актами МОТ.

Доступ к социальному обеспечению — это, главным образом, забота государства. Он обеспечивается, как правило, силами государственных учреждений, а финансируется за счет взносов или налогов либо их сочетания. При этом социальное обеспечение может быть делегировано (и нередко делегируется) частным структурам. Более того, существует немало частных организаций (страховых, организаций взаимопомощи, общинных, паевых), которые могут брать на себя определенные функции, обычно выполняемые органами социального обеспечения (например, обеспечивать функционирование программ профессиональных пенсий), тем самым дополняя, а во многом и заменяя отдельные элементы государственных систем социального обеспечения. Право на социальное обеспечение обусловлено либо уплатой в установленный срок соответствующих взносов (системы страховых пособий, чаще всего построенные на принципах социального страхования), либо требованием (которое иногда квалифицируется как «требование постоянного проживания плюс дополнительные критерии»), в соответствии с которым право получать пособия и льготы имеют все жители страны, отвечающие определенным критериям (системы социальных пособий). Критерии, дающие право получать пособия и льготы, могут включать в себя возраст, состояние здоровья, участие в трудовой деятельности, размер дохода и другие факторы, определяющие социальный или экономический статус человека, а в некоторых случаях даже соблюдение определенных требований к поведению.

²⁴В принятых МОТ Рекомендации 1944 года об обеспечении дохода (№ 67) и Рекомендации 1944 года о медицинском обслуживании (№ 69) эти два основных направления также определены как «существенные элементы социального обеспечения». Согласно этим рекомендациям, во-первых, «системы обеспечения дохода должны уменьшать нуждаемость и предотвращать нищету путем восстановления до приемлемых размеров дохода, утраченного по причине нетрудоспособности (включая старость) или в связи с неспособностью получить оплачиваемую работу, или по причине смерти кормильца» (Рекомендация № 67, параграф 1), а во-вторых, «служба медицинского обслуживания должна обеспечить каждому лицу медицинский уход со стороны лиц медицинской и смежных с нею профессий...» и «медицинское обслуживание должно распространяться на всех членов коллектива...» (Рекомендация № 69, параграфы 1, 8). Эти же два направления включены в Рекомендации № 202 в перечень основных гарантий социальной защиты, которые должны составлять национальный минимальный уровень социальной защиты (более подробно об этом см. Вставку 1.13).

От других социальных механизмов социальное обеспечение отличают две основные особенности. Во-первых, выплата пособий и льгот не требует от получателей одновременно брать на себя какие-либо взаимные обязательства (они, например, не служат вознаграждением за выполненную работу или иные услуги). Во-вторых, социальное обеспечение не предполагает индивидуального соглашения между лицом, подлежащим защите, и стороной, обеспечивающей ее (как, например, в случае с договором страхования жизни); такое соглашение относится к целой группе людей и тем самым носит коллективный характер.

В зависимости от категории применяемых условий различают также программы, не предполагающие проверку нуждаемости (когда право на пособия и льготы не обусловлено общим уровнем дохода или благосостояния получателей и членов их семей), и программы, предполагающие такую проверку (когда это право имеют только те, чей доход или благосостояние ниже установленного минимума). Отдельную категорию составляют так называемые программы «обусловленных» выплат, которые, помимо прочих условий, требуют от получателей (и (или) их близких и членов их семей) принимать участие в тех или иных государственных программах (например, здравоохранения или образования).

Система (программа) адресных пособий: см. «система (программа) социальной помощи».

▶ **Группа технической поддержки по вопросам
достойного труда и Бюро МОТ для стран
Восточной Европы и Центральной Азии**

ул. Петровка 15, оф. 23
107031 Москва
Российская Федерация
тел.: +7 495 933 08 10
факс: +7 495 933 08 20
E-mail: moscow@ilo.org