



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/C.12/4/Add.13
21 May 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Основная сессия 2003 года

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ**

**Четвертые периодические доклады, представленные государствами-участниками
в соответствии со статьями 16 и 17 Пакта**

Добавление

Италия*

[23 апреля 2003 года]

* Третий периодический доклад относительно прав, охватываемых статьями 1-15 (E/1994/104/Add.19), был рассмотрен Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам на его двадцать второй сессии (см. E/C.12/2000/SR.6-8) в мае 2000 года.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 – 27	4
А. Подготовка настоящего доклада	1 – 3	4
В. Политические рамки	4 – 13	4
С. Наиболее важные элементы общего политического подхода	14 – 24	6
D. Эволюция в демографическом составе населения	25	12
Е. Занятость	26	13
F. Образование	27	13
I. ЗАМЕЧАНИЯ КОМИТЕТА ПО ТРЕТЬЕМУ ПЕРИОДИЧЕСКОМУ ДОКЛАДУ ИТАЛИИ	28 – 72	13
А. Судебные решения и Пакт	28	13
В. Проблемы, касающиеся населения из числа рома	29 – 35	14
С. Несчастные случаи на производстве	36 – 48	17
D. Социальное обеспечение	49	21
Е. Несоответствия между северной и южной частями Италии	50	22
F. Отсев из средних школ – функциональная неграмотность	51	23
G. Децентрализация и система трудовой инспекции	52 – 70	23
H. Инвалиды	71	29

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. Бедность	72	29
II. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНКРЕТНЫХ СТАТЕЙ ПАКТА	73 – 285	30
A. Статьи 2 и 3 (Дискриминация)	73 – 79	30
B. Статья 6 (Право на труд)	80 – 113	32
C. Статья 7 (Право на справедливые и благоприятные условия труда)	114 – 121	45
D. Статья 8 (Профсоюзы)	122 – 125	48
E. Статья 9 (Социальное обеспечение)	126 – 150	50
F. Статья 10 (Охрана семьи и оказание ей помощи)	151 – 165	65
G. Статья 11 (Достаточный уровень жизни)	166 – 250	70
H. Статья 12 (Физическое и психическое здоровье)	251	99
I. Статья 13 (Образование)	252 – 278	100
J. Статья 15 (Культурная жизнь)	279 – 285	111

Введение

А. Подготовка настоящего доклада

1. Настоящий доклад, как и предыдущие, был подготовлен в рамках институциональной деятельности Межведомственного комитета по правам человека, учрежденного министром иностранных дел в 1978 году. В состав Комитета входят представители государственных ведомств, занимающихся различными сферами деятельности, а также представители органов, ассоциаций и академических кругов, обладающие особым экспертным потенциалом в области прав человека. Комитетом была создана специальная Рабочая группа, после чего секретариат подготовил проект доклада, который был утвержден на пленарном заседании самого Комитета. Текст доклада был распространен среди различных неправительственных организаций (НПО) для получения от них комментариев и замечаний.
2. При подготовке настоящего доклада были учтены замечания и рекомендации, сформулированные Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в ходе обсуждения предыдущего доклада.
3. Было решено разделить доклад на две части, первая из которых посвящена мероприятиям по реализации некоторых из предыдущих рекомендаций. В ряде случаев было сочтено целесообразным обращать внимание читателей на рассмотрение отдельных вопросов во второй части доклада, структура которой призвана продемонстрировать осуществление положений Пакта в Италии в период 1998-2001 годов. Особый упор в этой второй части был сделан на рассмотрении политики правительства в отдельных областях, охватываемых положениями Пакта, включая содержание различных национальных планов, принятых в 2001 году. Кроме того, было учтено новое законодательство в этой области и административная практика и процедуры.

В. Политические рамки

4. В результате выборов, состоявшихся 13 мая 2001 года, ранее существовавший баланс политической власти сместился от левоцентристского блока (известного под названием "Уливо", или коалиция "Оливковое дерево") в сторону правоцентристской коалиции, которая, одержав верх на выборах, незамедлительно сформировала второе правительство Берлускони. После своего назначения правительство представило программу действий в виде пакета, известного под названием "Сто дней" и содержащего целый ряд мер комплексного и разнообразного характера.

5. Что касается экономического сектора, то цель Закона 383 от 18 октября 2001 года, касающегося первоначальных мер для оздоровления экономики (известного как Закон "Тремонтис-бис"), состояла в оживлении экономики с помощью ряда мер, включая бюджетно-финансовые стимулы для поощрения инвестирования. В число таких стимулов для поощрения инвестирования и развития входит также налоговая скидка, размер которой равен налогам на прибыль компаний, распределяемую среди держателей акций в целях содействия капитализации компаний.
6. Что касается государственного управления, которое, как полагают, имеет стратегическое значение для повышения экономической конкурентоспособности Италии на международном уровне, то правительство намеревается внедрить целый ряд таких ключевых принципов, как действенность, эффективность, упрощение, доступность, гласность и качественное исполнение служебных обязанностей. Центральными элементами процесса реформ в целом станут технологическое новаторство, перестройка административных процессов и соответствующих структур, а также подготовка сотрудников.
7. В области занятости принятием законопроекта "Делегирование полномочий правительству в вопросах, касающихся занятости и рынка труда", преследуется цель расширения занятости до уровней, согласованных в рамках Европейского союза (ЕС), при участии социальных партнеров и путем модернизации государственных служб трудоустройства, при этом основная задача состоит в достижении соответствия европейским стандартам гарантий, гибкости и участия.
8. Одним из приоритетов государственного плана, направленного на содействие вступлению молодежи в трудовую жизнь, стало осуществление Директивы 99/70/ЕС (вступила в силу 24 октября 2001 года) относительно рамочного соглашения о срочных трудовых договорах. Для имплементации этой директивы был принят Законодательный декрет 368/2001, в котором также было учтено соглашение, подписанное социальными партнерами 4 мая 2001 года.
9. Делегирование правительству полномочий в вопросах, связанных с рынком труда, позволяет завершить процесс обеспечения соответствия Италии ее европейским партнерам путем осуществления Директивы 93/104/ЕЕС, касающейся рабочего времени, Директивы 94/45/ЕС о европейских трудовых советах и Директивы 1998/24/ЕС относительно защиты от угроз, сопряженных с химическими веществами. В этой связи существенную важность имеют все меры, направленные на урегулирование деликатного вопроса о неформальном или "теневом" рынке труда.

10. В целях конкретного реагирования на существование такой нравственно неприемлемой и болезненной проблемы, как наличие теневой экономики, особенно в южной части Италии, в Законе 383 (раздел I) от 18 октября 2001 года были предусмотрены налоговые и иные финансовые стимулы для поощрения увеличения доли легальных трудовых отношений. Применение стимулов в целях легализации неформальной экономической деятельности может принести целый ряд таких преимуществ, как: поощрение к отказу от тех видов недобросовестной конкуренции, которые наносят ущерб легально действующим компаниям; структурное расширение налоговой базы; а также предоставление в полном масштабе социальных пособий многочисленным трудящимся, которые в настоящее время не охвачены системой социального обеспечения.

11. Сектор охраны окружающей среды и природных ресурсов также представлял основной интерес для правительства. Об этом свидетельствует законопроект о "делегировании правительству полномочий по пересмотру законодательства, регламентирующего экологические вопросы", в котором определяются сектора, нуждающиеся, как считается, в соответствующих мерах.

12. В области научных исследований стратегической целью правительства является соответствие Италии стандартам ведущих европейских стран.

13. И наконец, в секторе здравоохранения правительство предприняло шаги для ликвидации недостатков в медицинском обслуживании в районах страны, находящихся в наиболее неблагоприятном положении.

С. Наиболее важные элементы общего политического подхода

1. Борьба с бедностью и социальным отчуждением

14. В Италии борьба с бедностью и социальным отчуждением рассматривается в качестве одного из ключевых элементов экономического прогресса и расширения занятости. Предпосылкой интеграционной политики является осознание того, что положение социального отчуждения включает такие формы материальных лишений и социальной уязвимости, которые представляют собой нечто большее, чем материальные условия экономической бедности или крайне неблагоприятного положения, распространяясь на разрыв семейных и социальных связей, утрату возможностей пользоваться системами обеспечения жильем, сетями поддержки и услугами в области социальной интеграции, профессиональной подготовки и трудоустройства, что и приводит к социальной маргинализации. Это ведет к осознанию того, что для

эффективной борьбы с явлениями, связанными с бедностью и социальным отчуждением, необходимы действия в рамках широкого диапазона директивных мер: "классическая социальная помощь"; политика в области сокращения масштабов нищеты; современная социальная защита и политика социально-культурной интеграции; инициативы, направленные на ориентацию, профессиональную подготовку и трудоустройство наиболее уязвимых слоев населения; политика в области развития социальной экономики; согласование распорядков с потребностями семейной жизни; жилищная политика, политика в области здравоохранения, спорта и организации досуга; а также политика по развитию базы знаний и новых информационно-коммуникационных технологий.

2. Национальные планы

15. Учитывая вышеизложенное, в Италии за последние несколько лет был разработан целый ряд секторальных планов, касающихся конкретных категорий лиц, подвергающихся социальному отчуждению (Программа действий для директивных мер в связи с инвалидностью; План действий в интересах детей и подростков; Национальный фонд для решения проблемы наркомании; Программа мероприятий в рамках помощи пожилым лицам; Фонд для дошкольных учреждений). Эти "вертикальные" планы были дополнены целым рядом планов национального уровня, которые осуществляются в координации с ними и включают: Национальный план в области здравоохранения; Национальный план по расширению занятости; Национальный план в области образования и, что важнее всего, Национальный план социальных мер и услуг. Для последнего из названных планов, который был утвержден в апреле 2001 года в порядке осуществления Рамочного закона о социальном обеспечении (Закон 328/2000), характерна значительная децентрализация сетевой структуры, которая позволяет осуществлять развитие системы на местном уровне путем реализации региональных и районных планов и непосредственно вовлекать местные субъекты в процессы планирования, программирования и осуществления соответствующей политики и мер. Такой подход позволяет учитывать различия между районами с точки зрения существующих в них проблем и, следовательно, определять приоритеты для удовлетворения различающихся в этой связи потребностей, работая в рамках межрегионального планирования.

3. Национальный план социальных мер и услуг

16. План социальных мер, утвержденный в апреле 2001 года в порядке осуществления Закона 328/2000, содержит разделы, посвященные выполнению следующих основных задач:

- создание комплексной системы социальных мер и услуг для отдельных лиц и семей;
- гарантирование качества жизни;
- профилактика инвалидности, смягчение ее последствий и ликвидация ведущих к ней условий;
- поощрение участия граждан, вклада профсоюзных организаций, а также общественных организаций и ассоциаций по защите прав потребителей;
- укрепление семьи и поддержка выполнения семейных обязанностей;
- активизация мер по борьбе с нищетой;
- разработка мер в целях содействия социальной интеграции иммигрантов, предупреждению иждивенчества и активизации усилий в интересах подростков.

17. В предусматриваемых целях и мерах основное внимание обращается на следующее:

- политику и услуги в различных сферах социальной жизни;
- услуги для отдельных лиц и семей, дополняемые экономическими мерами;
- активный поиск путей для оптимизации использования ресурсов.

18. В этой связи намечены следующие приоритетные меры:

- экономические меры, призванные обеспечить для лиц, не имеющих собственного дохода, условия для самостоятельной жизни и ухода в их собственных домах;
- меры по оказанию поддержки несовершеннолетним;
- меры по поддержке женщин, находящихся в трудных обстоятельствах;
- действия по поощрению полномасштабной интеграции инвалидов;

- оказание пожилым лицам и инвалидам помощи, которая позволит им по-прежнему проживать в собственном жилье со своими семьями или в арендованном или коммунальном жилье;
- комплексные социально-пропагандистские услуги по борьбе с наркотической, алкогольной и медикаментозной зависимостью в сочетании с профилактическими мерами, направленными на восстановление здоровья и реинтеграцию;
- информирование и консультирование отдельных лиц и семей, которое позволяет им пользоваться социальными услугами и предпринимать инициативы по самостоятельному решению личных проблем;
- меры по обеспечению для отдельных лиц и семей комплексной системой социальных услуг и мер;
- более решительные меры по борьбе с нищетой;
- действия, направленные на улучшение качества жизни;
- меры для предупреждения инвалидности, нуждаемости и неблагоприятного положения, ликвидации ведущих к ним условий или смягчения их последствий;
- действия по стимулированию активного участия граждан и вклада профсоюзов, общественных организаций и групп по защите прав потребителей;
- укрепление семьи и поддержка выполнения семейных обязанностей;
- укрепление прав несовершеннолетних лиц;
- активизация усилий по борьбе с нищетой;
- поддержка лиц, не способных обеспечивать свое существование (особенно лиц с тяжелыми формами инвалидности), в виде предоставления услуг на дому;
- разработка мер по содействию социальной интеграции иммигрантов и предупреждению иждивенчества и активизация усилий в области решения проблем, с которыми сталкиваются подростки.

4. Национальный план действий по борьбе с отчуждением

19. В соответствии с предложением, сформулированным главами государств и правительств на Встрече на высшем уровне стран ЕС, состоявшейся в Ницце в декабре 2000 года, в июне 2001 года Италия представила первый двухлетний Национальный план действий по борьбе с отчуждением. В этом плане действий были сведены воедино приоритеты, направления деятельности, меры и действия, предусмотренные различными национальными, секторальными и региональными планами на период 2000-2003 годов, и с учетом основных целей совещания Совета в Ницце были выявлены приоритеты, запланированы действия и намечены меры в следующих сферах деятельности:

- поощрение конкретных и общих директивных мер по обеспечению занятости с учетом признания того факта, что новаторство и модернизация систем образования и профессиональной подготовки являются не только факторами развития, экономического роста и расширения занятости, но и ключевыми элементами борьбы с новыми формами социального отчуждения. В качестве основных приоритетов определены необходимость укрепления механизмов, действующих в системе трудоустройства и учебы на протяжении жизни; принятие мер для поддержки доходной деятельности в целях социальной реинтеграции и возвращения к трудовой жизни; укрепление и поддержка семьи путем более полного согласования потребностей производства и семейной жизни;
- поощрение участия всех лиц в распределении ресурсов, осуществлении прав, пользовании товарами и услугами; при этом в Плане намечены следующие приоритетные действия: осуществление нового Рамочного закона (Закона 328/2000), который предусматривает активизацию и диверсификацию мер и имеющихся механизмов доступа к социальным услугам с целью осуществления политики в области социального обеспечения таким образом, чтобы лица получали поддержку и защиту на протяжении всей своей жизни; повышение самостоятельности в принятии решений лиц, получающих услуги по линии здравоохранения и социального обеспечения, и сокращение информационных дисбалансов (в целях социально-медицинской интеграции); гарантированный доступ к наиболее важным государственным и частным службам (особенно для лиц и категорий населения, больше других подвергающихся угрозе отчуждения);
- разработка директивных мер по предупреждению социального отчуждения посредством мер и действий по борьбе с социальным отчуждением,

расширению возможностей, предоставляемых новыми технологиями, и охране семьи;

- действия по борьбе с нищетой и действия в интересах наиболее уязвимых лиц: детей и подростков, пожилых лиц (особенно не способных обеспечивать себе средства к существованию), инвалидов, а также действия, направленные на интеграцию иммигрантов;
- осуществление общей политики взаимопомощи и федерализма на основе солидарности и создания такой системы социального обеспечения, которая предусматривает ответственное и активное участие граждан - как пользователей услуг, так и осознанно действующих партнеров и потребителей; превращение в активных субъектов социальной политики местных общин, домашних хозяйств и граждан; сотрудничество различных субъектов деятельности (семей, общественных сетей, социальных партнеров, местных властей) в процессе планирования и в деле функционирования комплексной системы социальных услуг и мер; а также непосредственное привлечение некоммерческих организаций к управлению службами.

20. Для обеспечения согласованности и последовательности всех этих мероприятий в целом, а также для повышения эффективности мер и гибкости механизмов планирования правительство Италии поставило перед собой задачу разработки общей системы мониторинга и оценки социальной политики; основополагающим элементом этой системы станет механизм наблюдения за осуществлением социальной политики, предусмотренный Рамочным законом 328/2000, и структуры мониторинга мер в социальной сфере, финансируемых из структурных фондов. Что касается инструментов оценки, то, несмотря на то, что Италия принимает семь показателей, утвержденных в Стокгольме, которые являются общими для всех государств-членов, она рассматривает их прежде всего в качестве хоть и важного, но лишь отправного пункта, с которого начинается выявление форм, процессов и обстоятельств в ситуациях социальной интеграции или социального отчуждения. Поэтому до определения типовых концептуальных рамок, которые будут доведены до сведения Комиссии и других государств-членов, в Плане уже обозначена более полная и разнообразная картина, в которой принимаются во внимание такие дополнительные аспекты, как географический район проживания, жилищные условия или продолжительность состояния бедности. Кроме того, представлены некоторые "субъективные" показатели (например, касающиеся восприятия бедности).

21. План социальных действий является в Италии той основой, на которой будет строиться социальная помощь в будущем; кроме того, по своим задачам и сферам деятельности он соответствует целям борьбы с социальным отчуждением, которые были утверждены на Европейской встрече на высшем уровне в Ницце. В одних случаях это соответствие является непосредственным (утвержденные в Ницце цели 2-4), а в других - особенно в отношении первой такой цели (поощрение участия в труде) - соответствие является одновременно прямым (поощрение занятости путем обеспечения новых индивидуальных услуг) и косвенным (создание более благоприятных условий для согласования семейных и производственных потребностей).

22. В Италии в 40% домашних хозяйств проживают пенсионеры, которых насчитывается почти 10 млн. человек; примерно 800 000 лиц старше 65 лет получают социальные пенсии. В 1999 году в состоянии абсолютной нищеты находилось 4,8% итальянских домашних хозяйств, в состав которых входили примерно 1 038 000 лиц; при этом в южных областях Италии такое положение характерно для 11% домашних хозяйств.

23. Роль системы социальной защиты (без учета пенсий) в основном ограничивается перераспределением дохода в пользу нуждающихся. По данным 1996 года, после введения в действие механизмов социальной защиты, помимо выплаты пенсий, доля "бедных" лиц сократилась с 22% до 19%. Пенсии по возрасту и выслуге лет (исходя из продолжительности трудовой деятельности и размера взносов на социальное страхование) играют весьма важную роль в перераспределении дохода.

24. Абсолютная нищета, т.е. состояние лиц, не располагающих средствами для приобретения потребительской корзины, которая считается набором товаров и услуг первой необходимости, затрагивает меньшую долю населения, поскольку в этом случае торговый критерий ниже.

D. Эволюция в демографическом составе населения

25. Италия является одной из стран, наиболее подверженных процессу старения населения. В период с 1980 по 1999 год ожидаемая продолжительность жизни возросла примерно на пять лет для обоих полов, составив 75,9 года для мужчин и 82,3 для женщин. За тот же период средний коэффициент рождаемости в расчете на одну женщину сократился с 1,68 до 1,2. Увеличение продолжительности жизни, а также снижение уровня фертильности до показателей, значительно отстающих от уровня воспроизводства населения, способствовали тому, что в 2000 году доля в населении пожилых лиц и людей старше 80 лет возросла соответственно до 18% и 3,9%.

Е. Занятость

26. Уровень занятости в стране повысился: в январе 2001 года число работающих составило 21 272 000 человек, что по сравнению с январем 2000 года представляет собой увеличение на 656 000 человек (или на 3,2%). Уровень занятости среди населения в возрасте от 15 до 64 лет составил 54%, что на 1,7 процентных пункта больше, чем в январе 2000 года. Это стало результатом увеличения доли работающих мужчин (с 66,4% до 67,7%), а также и в особенности - работающих женщин (с 38,3% до 40,3%). В том же январе 2001 года уровень безработицы, который незначительно снизился как среди мужчин, так и среди женщин, составлял 10,1%, тогда как доля ищущих работу молодых лиц была равна 29,2% по сравнению с 32,3% в январе 2000 года.

Ф. Образование

27. Уровень полученного образования в значительной степени определяет доступ к знаниям и их качество, что является действенным фактором социальной интеграции. За последние годы посещаемость средних школ увеличилась с 68,3% в 1990/1991 учебном году до 82,3% в 1998/1999 году, при этом в наибольшей степени это коснулось девочек. Вместе с тем в Италии показатели, касающиеся системы образования и профессиональной подготовки, сильно варьируются. Примерно 5% молодых лиц ежегодно не могут завершить образование по программе первого уровня средней школы; 3,3% лиц в возрасте от 18 до 24 лет располагают лишь аттестатами об окончании начальной школы; 11,8% учащихся, поступивших в среднюю школу, уходят из системы образования после первого года обучения; и только 38% лиц, зачисленных в университет, удается завершить учебу и получить диплом о его окончании.

I. ЗАМЕЧАНИЯ КОМИТЕТА ПО ТРЕТЬЕМУ ПЕРИОДИЧЕСКОМУ ДОКЛАДУ ИТАЛИИ

A. Судебные решения и Пакт

Комитет с озабоченностью отмечает, что, согласно информации, представленной государством-участником в его письменных ответах на список вопросов и подтвержденной делегацией в ходе диалога с Комитетом, суды редко прямо ссылаются на Пакт в своих решениях.

28. Хотя с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах хорошо ознакомлены все сотрудники, имеющие отношение к отправлению правосудия, лишь в небольшом числе решений, вынесенных итальянскими судами, содержатся прямые ссылки на его положения. Это объясняется двумя основными причинами. Во-первых,

порядок осуществления Пакта и его применения в судах регламентируется тем же законом, который предусматривает осуществление Международного пакта о гражданских и политических правах. Поэтому непросто выделить из решений судов именно те постановления, которые непосредственно касаются рассматриваемых в настоящем документе положений Пакта. Во-вторых, суды в своих решениях ссылаются в основном на те положения внутреннего законодательства, принятого законодательным органом Италии, которые предусматривают применение или более широкое толкование принципов и положений, содержащихся в Пакте. Учитывая длительный период, который прошел после ратификации Италией этого международного договора, можно прийти к выводу, что в настоящее время существуют сотни законов, разработанных на основе Пакта. По этой причине, а также опираясь на результаты широких обзоров и исследований, которые были посвящены в Италии этому вопросу, можно считать, что обязательства, предусмотренные Пактом, глубоко и прочно вошли в законодательство страны. Значение Пакта в итальянских судах становится индикативным - в абстрактном понимании - лишь в тех случаях, когда то или иное положение Пакта приводится с целью показать незаконность какого-либо положения национального законодательства, противоречащего содержащимся в нем положениям.

В. Проблемы, касающиеся населения из числа рома

Данные по некоторым из крупных городов

29. Первая попытка учета численности рома и синти среди жителей Рима была предпринята в 1993 году, когда их число составляло примерно 6 000 человек. В ноябре 1995 года была проведена первая всеобщая перепись населения, в ходе которой в этих общинах было зарегистрировано 5 467 человек (из которых 50% составляли несовершеннолетние лица), проживавших в 50 временных лагерях и одном стационарном оборудованном лагере (открытом в 1994 году). Благодаря мерам, принятым для обустройства этих районов, в настоящее время существует 26 поселений, пять из которых являются новыми деревнями в составе жилых строений, оборудованных основными удобствами и коммунальными службами. Еще шесть поселений состоят из жилых фургонов, подключенных к водопроводной сети и оборудованных химическими туалетами. С 1993 года было ликвидировано в общей сложности 25 несанкционированных поселений. Большое внимание уделялось мерам по обеспечению социальной интеграции и защиты: была введена программа охвата несовершеннолетних школьным образованием, осуществление которой приводит в последние годы к неуклонному росту числа детей, посещающих школу; приняты меры в области здравоохранения (организованы передвижные медицинские пункты, проводятся кампании вакцинации, обеспечивается доступ к медицинским услугам); а также предоставляются

услуги в области интеграции (организованы курсы итальянского языка для взрослых, предпринимаются инициативы в области профессиональной подготовки для расширения занятости).

Милан

30. В Милане на каждую тысячу жителей приходится одно лицо из числа рома, тогда как в провинции Милан этот показатель составляет 0,5 человека, и всех рома насчитывается не более 1 600 человек. Население из числа рома характеризуется значительным разнообразием и составляет "мозаику" общин, различающихся по своему происхождению, образу жизни и вероисповеданию, но прочно объединяемых чувством культурной и языковой самобытности (к таким группам относятся ханджария, хорахане, арииджа, рудара и румуни). Свыше 50% членов этих общин составляют несовершеннолетние в возрасте до 14 лет, а на лиц в возрасте 60 лет и старше приходится лишь 2-3%.

31. Начиная с 60-х годов XX века итальянские рома проживают в городах, обосновавшись в районах или "поселках", частично обустроенных муниципальными властями, на арендованных или находящихся в их собственности участках. Они живут в фургонах, передвижных или сборных стандартных домах, сталкиваясь с трудностями в своем стремлении наладить более устойчивые и надежные взаимоотношения с городской средой и ее социальным и культурным контекстом.

Турин и Пьемонт

32. В Пьемонте, и особенно в Турине, население из числа рома можно разделить на четыре группы: *пьемонтские синти, романские "влахи", "балканские" рома, рома-"беженцы" и "румынские" цыгане*. Был такой период, когда считалось, что миграционные потоки в Италию в той или иной мере приостановились, однако под влиянием политических изменений и событий в странах Центральной и Восточной Европы этот процесс возобновился. Война в бывшей Союзной Республике Югославии породила новую широкомасштабную волну миграции рома с Балкан. После "беженцев" из бывшей Союзной Республики Югославии крупнейшим притоком рома в Италию стало переселение в страну румынских цыган в 1998 году. Бегство с Востока продолжает нарастать в связи с неуклонным потоком в Италию албанских граждан и косовцев, среди которых довольно значительно число лиц, принадлежащих к этническим группам рома.

Проблемы в связи с образованием детей из числа рома

33. Одной из инициатив министерства образования стала подготовка документа под названием "Преобразования в сфере образования в многокультурном обществе". В этом документе освещаются трудности интеграции в итальянском обществе учащихся, принадлежащих к "кочевым" общинам. С этими группами возникают особые проблемы, которые отнюдь не тождественны проблемам иностранцев в целом и которые необходимо подвергнуть более глубокому изучению. В этой связи начиная с 1999/2000 учебного года была предпринята попытка путем проведения "дополнительных обзоров" получить данные относительно численности цыганских детей, посещающих государственные и частные учебные заведения всех уровней. Информация, полученная таким образом, была отдельно обработана ведомством, которое оказывает поддержку министерству образования в деле разработки директивных решений, и в весьма сжатом виде излагается и поясняется в настоящем документе. Подготовка этой информации является попыткой заложить основы для дальнейшего исследования, которое могло бы проводиться учебными заведениями, где обучаются дети и молодежь из числа этой этнической группы.

Анализ состава цыганских учащихся в разбивке по уровням и видам образования

34. Поскольку было установлено, что в негосударственных начальных и средних школах младшего и старшего циклов обучается не более 78 цыганских детей, а также что единственными учебными заведениями частного сектора, которые посещает довольно большое число цыганских детей (523 человека), являются дошкольные учреждения, мы решили сосредоточить внимание только на данных, касающихся государственных школ, в которых числятся примерно 9 000 учащихся из цыганских общин.

35. Как видно из таблицы, в 1999/2000 учебном году в государственной системе образования обучались 8 982 цыгана. Что касается их доли среди всех учащихся в целом, то на каждые 805 учащихся в среднем приходится по одному цыганскому ребенку. Больше всего детей из числа рома посещают начальные школы, в которых обучаются 5 100 таких учащихся, что соответствует в среднем одному цыганскому ребенку на каждые 483 учащихся. В средних школах младшего цикла это соотношение составляет 1 цыганский ребенок к 943 учащимся, даже несмотря на то, что образование этого уровня является обязательным, тогда как на уровне старшего цикла средней школы на каждого ребенка из числа рома приходится 5 567 других учащихся. В дошкольных учреждениях, которые в настоящее время в Италии посещают почти все дети, на каждые 506 детей приходится 1 цыганский ребенок.

С. Несчастные случаи на производстве

1. Комитет встревожен большим числом аварий и несчастных случаев на производстве и обращает внимание государства-участника на озабоченность, высказанную в связи с этим Комитетом экспертов МОТ, который неоднократно обращал внимание правительства на необходимость принятия нормативных документов и выработки политики, направленных на предотвращение аварий и несчастных случаев на производстве, в том числе в портах.

2. Комитет призывает государство-участник принять эффективные меры по обеспечению безопасных условий труда. В частности, Комитет рекомендует государству-участнику принять меры, в том числе законодательные, по предотвращению аварий и несчастных случаев, особенно в портах, и ратифицировать Конвенцию МОТ 1979 года о технике безопасности и гигиене труда (портовые работы) (№ 152). Кроме того, Комитет рекомендует государству-участнику ратифицировать Конвенцию МОТ 1993 года о предотвращении крупных промышленных аварий (№ 174) и Конвенцию МОТ 1994 года о работе на условиях неполного рабочего времени (№ 175).

36. Что касается предотвращения несчастных случаев на производстве, то в этой связи основными документами итальянского законодательства являются Законодательный декрет 626/1994 с поправками и дополнениями, внесенными Законодательным декретом 242/1996, которым вводятся в действие Директивы ЕС 89/391/ЕЕС, 90/654/ЕЕС, 89/656/ЕЕС, 90/270/ЕЕС, 90/394/ЕЕС и 90/679/СЕЕ, а также 97/42/ЕС. Они касаются улучшения гигиены труда и техники безопасности на производстве. В основном согласуясь с тенденцией, отмеченной в предыдущие годы, на конец 2001 года число несчастных случаев на производстве несколько превышало аналогичные показатели предыдущего года в отношении как всех зарегистрированных несчастных случаев в целом (почти 6 000 несчастных случаев, что составляет увеличение на 0,6% по сравнению с 2000 годом), так и несчастных случаев со смертельным исходом (на 30 случаев, или на 2,1%, больше, чем в 2000 году). В этих цифрах подытожена гораздо более варьирующаяся ситуация, когда рост числа несчастных случаев в секторах промышленности и услуг (увеличение на 1,2% количества всех несчастных случаев и на 3,1% - со смертельным исходом) можно рассматривать на фоне уравновешивающего его заметного сокращения аналогичных показателей в сельском хозяйстве (снижение на 6,5% количества всех таких случаев и на 4,7% - со смертельным исходом). В промышленном секторе и секторе услуг от несчастных случаев пострадало гораздо больше женщин (+5,4%), чем мужчин (+0,1%), тогда как в сельском хозяйстве их жертвами в примерно одинаково меньшей степени

оказались как мужчины, так и женщины. С точки зрения географического распределения число несчастных случаев в секторах промышленности и услуг увеличилось повсеместно, хотя больше всего их приходилось на южные районы Италии (на 2,7% больше) и острова (на 3,3% больше); а сокращение случаев травматизма в сельском хозяйстве отмечалось более единообразно на территории всей страны.

37. Что конкретно касается несчастных случаев со смертельным исходом, то положение в промышленности и секторе услуг сильно варьировалось, так как в северо-восточной части страны и на островах их стало меньше, на юге страны положение не изменилось, в ее центральной части таких случаев стало больше, а в северо-западной части отмечался наиболее крупный рост их количества. На этой части территории следует отметить значительное увеличение их числа в Ломбардии, чему, по крайней мере отчасти, способствовала катастрофа в аэропорту Линате 8 октября 2001 года, в которой погибло 118 человек; впоследствии в районе Ломбардии было зарегистрировано еще 36 несчастных случаев со смертельным исходом. Рост числа несчастных случаев со смертельным исходом в Апулии также был значительным, что стало дополнительным подтверждением необходимости дальнейшего изучения и анализа ситуаций, о которых подчас свидетельствуют такие данные как на центральном, так и на местном уровне.

38. Необходимо также отметить, что данные, поступившие за первые несколько месяцев 2002 года и все еще являющиеся предварительными, по всей видимости, указывают на общую нормализацию ситуации, подтвердить которую можно будет только после более длительного периода наблюдений и, что еще важнее, при наличии более устойчивой и хорошо организованной базы данных. В этом отношении следует подчеркнуть, что необходимо провести глубокий и надежный статистический анализ нынешних тенденций в связи с несчастными случаями на производстве, который должен охватывать более длительный период времени, чем предыдущие два года. Накопление информации в среднесрочной и долгосрочной перспективе позволило бы также оценить эволюцию положения в связи с несчастными случаями на производстве в контексте всего комплекса социальных, экономических, культурных и законодательных факторов, которые тесно связаны с данным явлением. В этом отношении тенденции, выявленные при анализе 50-летнего исторического периода, который содержится в докладе "Полвека несчастных случаев под микроскопом", свидетельствуют о постоянном и неуклонном сокращении числа несчастных случаев, отраженном показателями частотности несчастных случаев (пункт 2.1.3).

39. Несмотря на это соображение, краткосрочный анализ, при котором проводится сопоставление количества случаев за один год с данными предыдущего года, все же является полезным для объяснения этого явления. Однако такой анализ будет более

точным, если в его рамках абсолютные величины будут увязаны с исходными показателями численности рабочей силы, среди которой имеет место это явление. В этой связи, если рассматривать текущие изменения в составе рабочей силы, то нетрудно заметить, что динамика производственных несчастных случаев в 2001 году довольно верно отражает тенденции в занятости, отмечаемые за тот же период. По самым последним данным Национального института статистики (ИСТАТ), в 2001 году уровень занятости повысился на 2,1%, что соответствует общему росту по сравнению с предыдущим годом примерно на 434 000 рабочих мест. Рост занятости и в этом случае в большей степени затронул женщин (на 296 000 человек, или 3,8%), чем мужчин (на 138 000 человек, или 1,0%).

40. Наиболее значительные улучшения отмечались в секторе строительства (+5,5%); третичном секторе, в котором, с учетом показателя +2,7%, за период с 1995 года стала более устойчивой динамика роста; и в сельском хозяйстве, где после массового сокращения рабочих мест, продолжавшегося свыше 50 лет, произошло скромное, но показательное увеличение на 0,6%.

41. Как и в предыдущих случаях, данные ИСТАТ относительно занятости, соответственно упорядоченные по очевидным причинам обеспечения единообразия, можно использовать в качестве основы для первоначального ориентировочного анализа относительных показателей общего изменения положения в связи с количеством несчастных случаев на производстве в 2001 году в сопоставлении с предыдущим годом. Эти показатели свидетельствуют о небольшом сокращении - примерно на 1 процентный пункт - частотности производственных несчастных случаев в секторах строительства и услуг и о более существенном таком сокращении в сельском хозяйстве, составившем приблизительно 9,0%. Это сокращение касается как мужчин, так и женщин. Количество несчастных случаев со смертельным исходом значительно снизилось в сельском хозяйстве (на 7,69%) и незначительно увеличилось в промышленности и секторе услуг (на 1,64%).

42. Что касается несчастных случаев со смертельным исходом, то обычные показатели были дополнены новыми показателями соотношения числа работающих лиц с числом несчастных случаев, взятых без учета транспортных аварий ("in itinere"), которые, как правило, не имеют непосредственного отношения к конкретному риску выполняемой на производстве работы.

43. В этой связи следует отметить, что в 2001 году имел место существенный рост несчастных случаев со смертельным исходом по пути на работу или домой ("in itinere"): среди лиц, работающих в промышленности и секторе услуг, количество таких несчастных случаев увеличилось со 127 случаев, зарегистрированных в 2000 году, до 170 в 2001 году,

или на 43 несчастных случая; в сельском хозяйстве их число увеличилось с 2 до 5 случаев. На основе этих новых показателей четко прослеживается тенденция сокращения количества несчастных случаев со смертельным исходом, взятых отдельно от случаев гибели людей по пути на работу или домой.

44. Наконец, следует подчеркнуть, что при оценке такого рода необходимо учитывать не только общие факторы, связанные с ростом уровня занятости, но и такие "эндогенные" факторы, как расширение контингента лиц, охватываемых страхованием по линии Итальянского фонда страхования от несчастных случаев на производстве/ профессионального заболевания (ИНАИЛ). При рассмотрении этих факторов нельзя не учитывать такой параметр, как "количество трудящихся", используемый, как правило, в качестве знаменателя в соотношении, отражающем частотность таких несчастных случаев. В 2001 году в результате применения положений Законодательного декрета 38/2000 значительно расширилось количество категорий лиц, охватываемых системой обязательного страхования; эти "новые" категории включают управляющий персонал, профессиональных спортсменов, а также трудящихся, работающих по срочным договорам (в 2001 году страхованием были охвачены 485 463 человека из последней категории, которые работали в течение года в общей сложности 130 миллионов дней).

45. Насколько известно, в настоящее время отсутствуют данные относительно количества лиц, работавших по найму в 2001 году, которое рассчитывается по методологии ИНАИЛ с использованием статистических данных, полученных на основе предоставляемых работодателями платежных ведомостей, однако весьма вероятно, что они будут свидетельствовать о дальнейшем улучшении показателей частотности несчастных случаев, определяемых на основе статистических данных ИСТАТ по рабочей силе. Это позволяет считать положение в этой области удовлетворительным, поскольку даже при наличии какого-либо сокращения в рабочей силе оно не будет значительным, хотя это обстоятельство, конечно же, не приведет к снижению нашей бдительности в этом отношении.

46. Италия уделяет пристальное внимание предметному подходу к планированию и осуществлению все более целенаправленных усилий, прилагаемых в области обеспечения гигиены труда и техники безопасности на производстве; в этой связи новые инициативы, предпринимаемые Институтом по предупреждению несчастных случаев, могли бы обеспечить качественный скачок, необходимый для существенного сокращения имеющихся рисков.

47. По вопросу о предупреждении несчастных случаев на производстве, особенно в портах, уместно отметить следующее:

- принятие Законодательного декрета 271/1999, который содержит новые положения, регламентирующие обеспечение гигиены труда и техники безопасности для плавсостава национальных коммерческих рыболовецких судов согласно Закону 485/1998 о делегировании правительству полномочий в вопросах, касающихся гигиены труда и техники безопасности в портах, а также Закону 862/1984 о ратификации и осуществлении Конвенции МОТ № 152, документы о ратификации которой были представлены 7 июня 2000 года;
- принятие Законодательного декрета 272/1999, который содержит новые положения, регламентирующие обеспечение гигиены труда и техники безопасности для трудящихся, выполняющих трудовые операции и предоставляющих услуги в портах, а также выполняющих операции, связанные с обслуживанием, ремонтом и переоборудованием судов в портах, согласно Закону 485/1998 и Закону 862/1984.

48. Наконец, правительство Италии некоторое время назад приступило к процедурам ратификации Конвенции № 174 от 1993 года, касающейся предупреждения крупных промышленных аварий.

D. Социальное обеспечение

3. Комитет выражает сожаление в связи с тем, что государство-участник представило недостаточно полную информацию о своей системе социального обеспечения, учитывая, что в предыдущих заключительных замечаниях Комитета отмечалось отсутствие во втором периодическом докладе государства-участника информации по статье 9 (E/1993/22, пункт 188).

4. Высоко оценивая усилия государства-участника в борьбе с насилием в отношении женщин, Комитет вместе с тем выражает озабоченность по поводу того, что правительство пока не разработало всесторонней скоординированной и согласованной стратегии решения этой серьезной проблемы.

49. Что касается исчерпывающего описания системы социального обеспечения в Италии, то просьба ознакомиться с приведенным в настоящем докладе комментарием относительно статьи 9 Пакта.

Е. Неравенство между северными и южными районами Италии

5. Комитет с озабоченностью отмечает, что между северными и южными районами страны все еще существует значительное экономическое и социальное неравенство, которое негативно сказывается на положении женщин, молодежи, детей и находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп.

6. Комитет рекомендует государству-участнику серьезно взяться за решение хронической проблемы экономического и социального неравенства между северными и южными районами Италии, которая негативно сказывается на положении женщин, молодежи, детей и находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп.

В настоящее время правительство разрабатывает план по удовлетворению потребностей безработной молодежи в южных районах Италии.

Предусматривается, что в ходе осуществления этого плана, рассчитанного на три года, основное внимание будет уделено охвату безработных обучением информационной технологии и английскому языку с целью расширения возможностей таких лиц в плане трудоустройства.

Региональные различия

50. Для процесса экономического развития в Италии характерны заметные региональные различия; эта дифференциация проявляется прежде всего в различии в уровне занятости, а также в развитости системы индивидуальных и коммунальных услуг. Основные элементы дифференциации включают:

- концентрацию новых рабочих мест в отдельных районах страны;
- неравенство между различными слоями населения - от существенного разрыва в возможностях вступать в рынок труда и оставаться на нем и до уровня развития системы обслуживания населения и доступа к ней;
- различия в концентрации бедных слоев населения (примерно 65% бедных домашних хозяйств находятся в южных районах Италии).

F. Отсев из средних школ - функциональная неграмотность

7. Что касается образования, то Комитет с озабоченностью отмечает высокий процент молодых людей, бросающих учебу в средних школах. Комитет озабочен также проблемой функциональной неграмотности и сожалеет, что в ходе диалога не получил четкого ответа на свой вопрос по этому поводу.

8. Комитет рекомендует государству-участнику разработать национальную стратегию и план действий по решению серьезных проблем, связанных с отсевом из школ и безработицей среди молодежи.

51. В отношении озабоченности, выраженной Комитетом, просьба ознакомиться с приведенными ниже замечаниями по статьям 6 и 13 Пакта.

G. Децентрализация и система трудовых инспекций

9. Комитет призывает государство-участник выполнить рекомендации Комитета экспертов МОТ в отношении децентрализации трудовых инспекций. Комитет будет признателен, если в следующий периодический доклад будет включена подробная информация о системе трудовых инспекций.

Вводные замечания

52. Согласно итальянскому законодательству, трудовые инспекции являются одним из рычагов, позволяющих законодателю осуществлять конституционные принципы, регламентирующие охрану труда и социальное обеспечение, а также добиваться того, чтобы экономическая деятельность протекала с должным уважением к свободе, безопасности и человеческому достоинству. Важное значение, которое наше законодательство придает задачам трудовой инспекции, состоящим в осуществлении законодательства, регламентирующего труд по найму, социальное страхование, гигиену труда и технику безопасности, может объясняться тем, что эти инспекции признаются в качестве механизмов, позволяющих на законных основаниях ограничивать право на неприкосновенность гражданского домицилия на основе принципа, изложенного в статье 14 и пункте 3 статьи 41.

53. В этой связи Конституционный суд признал конституционность всех тех осуществляемых в обычном порядке норм, которые предусматривают право государственных должностных лиц на доступ к домицилю других сторон для выполнения

обязанностей по административному контролю в вопросах труда и социального страхования без учета гарантий, вытекающих из принципа охраны личной свободы и права на защиту.

Функции министерства труда в области инспекции

54. Закон 628/1961 поручает координацию деятельности трудовых инспекций министерству труда, которое путем реализации полномочий, вверенных инспекторам трудовых инспекций (в настоящее время - провинциальные управления по вопросам труда), осуществляет в первой инстанции административный надзор за "применением всех законов, регламентирующих вопросы труда". Первоначально эта деятельность состояла в надзоре за осуществлением законов, регламентирующих вопросы, связанные с гигиеной труда и техникой безопасности на производстве, социальным страхованием и выполнением коллективных трудовых договоров, а также в предоставлении консультаций по вопросам применения этих законов. Кроме того, упомянутый закон предусматривал полномочия трудовых инспекций по надзору за деятельностью органов социального страхования.

55. Как правило, надзор за осуществлением всех законов, регламентирующих вопросы труда и социального страхования (статья 4 Закона 628/1961), состоит в обеспечении соблюдения законодательства в отношении: установления трудовых отношений (статья 9-бис Закона 608/1996), регламентации рабочего времени (RDL 692/1923 с поправками, внесенными статьей 13 Закона 196/1997), еженедельного отдыха (Закон 370/1934), ежегодных отпусков (Конвенция МОТ № 132 от 1970 года, ратифицированная Законом 157/1981), выполнения коллективных договоров (Закон 741/1959), охраны труда несовершеннолетних (Закон 977/1967 с поправками, внесенными Законодательным декретом 262/2000) и работающих матерей (Законодательный декрет 151/2001), гендерного равенства (Закон 903/1977; Закон 125/1991; Законодательный декрет 196/2000) и надлежащего применения законодательства, касающегося нетипичных трудовых договоров, в частности срочных договоров (Законодательный декрет 368/2001), договоров о труде в течение неполного рабочего дня (статья 1 Законодательного декрета 61/2000; Законодательный декрет 100/2001), трудовых договоров, предусматривающих ученичество (Закон 25/1955; статья 21 Закона 56/1987; статья 16 Закона 196/1997), трудовых договоров, предусматривающих профессиональную подготовку (Закон 863/1984; статья 16 Закона 451/1994; Закон 196/1997), работу на дому или за пределами предприятия (Закон 877/1973), а также труд повышенной интенсивности (Закон 196/1997).

56. Кроме того, трудовые инспекторы контролируют также надлежащее применение законов, регламентирующих обязательное социальное страхование, гигиену труда и технику безопасности, в отношении чего они все еще сохраняют за собой остаточные полномочия по надзору (в секторе строительства; при работах, связанных с сооружением, обслуживанием, ремонтом и демонтажом железных и автомобильных дорог и объектов водного хозяйства; в отношении работ под землей и в туннелях, включая работы с использованием взрывчатых веществ или работы с использованием резервуаров сжатого воздуха, или работ под водой, как это предусмотрено в Постановлении премьер-министра 412 от 1997 года).

57. Статья 8 Президентского указа 520/1955 закрепляет за трудовыми инспекторами статус сотрудников правоохранительных органов в рамках исполняемых ими служебных обязанностей и в соответствии с их задачами и обязанностями, конкретно оговоренными в законах и предписаниях. Это означает, что, если инспекторы в ходе выполнения своих обычных обязанностей по административному надзору обнаруживают доказательства совершения правонарушений, имеющих отношение к административным обязанностям Трудовой инспекции, они могут проводить расследование для установления степени обоснованности этих доказательств без необходимости прерывать процедуру инспекции. В таких случаях инспектор обязан информировать о правонарушении судебные органы.

58. Трудовые инспекторы выполняют эти правоохранительные функции в случае нарушения норм, регламентирующих гигиену труда и технику безопасности на производстве, в силу сохранения за ними таких полномочий согласно статье 23 Законодательного декрета 626/1994.

59. Полномочия трудовых инспекторов состоят в следующем:

- право посещать помещения фирмы (право доступа - статья 8 Президентского указа 520/1955);
- право запрашивать и получать информацию и делать замечания (статья 4 Закона 628/1961);
- право делать предупреждения (статья 9 Президентского указа 520/1955);
- право издавать инструкции (статья 10 Президентского указа 520/1955).

60. Право доступа означает санкционированный доступ в любое время дня и ночи к любым помещениям мастерских и фабрик, на строительные площадки и объекты, на

которых производятся работы, в силу надзорных функций инспекторов, а также доступ к общежитиям и столовым предприятий. Право делать предупреждения означает, что трудовые инспекторы могут в случае несоблюдения положений законодательства принимать решение относительно целесообразности предоставления правонарушителю определенного времени для исправления неправомерного деяния, влекущего за собой административную или уголовную ответственность.

61. Инструкции издаются в административном порядке в сроки и относительно вопросов по усмотрению инспекторов и устанавливают новые обязательные предписания, помимо тех, которые уже изложены в законодательстве. Статья 10 Президентского указа 520/1955 ограничивает издание таких инструкций сферой гигиены труда и техники безопасности на производстве.

62. Функции по вынесению предупреждения и изданию инструкций в определенной степени утратили свою важность после того, как обязанности по административному надзору в вопросах, касающихся гигиены труда и техники безопасности, были почти полностью переданы местным отделам/управлениям здравоохранения и был принят Законодательный декрет 758/1994, статья 20 которого предусматривает обязательные предписания в этой связи.

63. Эти полномочия трудовых инспекторов ограничиваются надзором в сфере выполнения трудовых обязанностей, связанных с особенно высоким риском для здоровья и жизни трудящихся, как это определено в Постановлении премьер-министра 412/1997 (строительство, работы с использованием резервуаров сжатого воздуха, подводные работы и т.п.), которое является подзаконным актом по осуществлению статьи 23 Законодательного декрета 626/1994, предусматривающего сохранение за трудовыми инспекторами отдельных полномочий в вопросах гигиены труда и техники безопасности на производстве.

Передача местным отделам/управлениям здравоохранения полномочий по вопросам профилактики, здоровой рабочей среды и контроля в сфере гигиены труда и техники безопасности

64. Передача областным органам власти функций, касающихся здравоохранения и стационарной медицинской помощи (статья 117 Конституции), которая была осуществлена правительством в рамках выполнения Президентского указа 616/1977, предусматривала также децентрализацию полномочий в вопросах, касающихся гигиены труда и техники безопасности. После того как согласно Закону 833/1978 была учреждена Национальная служба здравоохранения, административные полномочия центральных

органов власти, включая министерство труда, в области профилактики профессиональных заболеваний и обеспечения здоровой, гигиеничной и безопасной жилой и производственной среды были переданы в ведение областных органов.

65. Как следствие, были учреждены новые органы - местные отделы/управления здравоохранения, в круг ведения которых были включены задачи в связи с контролем состояния здоровья трудящихся, ранее выполнявшиеся Трудовой инспекцией. Кроме того, местные отделы/управления здравоохранения получили также полномочия в отношении доступа к помещениям и вынесения предупреждений, ранее принадлежавшие трудовым инспекторам. Осуществление этих полномочий соответствует четко предусмотренной Законом обязанности должностных лиц местных отделов/управлений здравоохранения рекомендовать соответствующие меры для устранения факторов риска и улучшения производственной и жилой среды во исполнение действующих в настоящее время законов (статья 20 Закона № 833/1978). Как упоминалось ранее, в настоящее время задачи в области профилактики и контроля выполняются в основном путем осуществления обязательных предписаний по смыслу Законодательного декрета 758/1994, который предусматривает полномочия/обязанность надзирающего органа (инспекторов местных отделов/управлений здравоохранения и трудовых инспекторов) предписывать специальные меры по исправлению виновными руководителями нарушений норм, регламентирующих гигиену труда и технику безопасности, которые содержатся в приложении 1 к этому Законодательному декрету.

66. Эта специальная процедура применяется вместо осуществления полномочий по вынесению предупреждения и изданию инструкций в случае правонарушений и предусматривает полномочия/обязанность в порядке осуществления правоохранительных функций издавать специальные предписания, которыми устанавливаются сроки, отводимые для исправления допущенных нарушений. Если такое предписание не соблюдается, то лицо, допустившее нарушение, обязано уплатить сумму, равную четверти максимального размера предусмотренного за это нарушение штрафа. Такое предписание может издаваться надзирающим органом только в случае нарушения норм, касающихся гигиены труда и техники безопасности, за которое в качестве альтернативного штрафа наказания предусмотрено взятие под стражу. Предоставление должностным лицам местных отделов/управлений здравоохранения полномочий, которые уже имелись у трудовых инспекторов в отношении гигиены труда и техники безопасности на производстве, создает проблему координации осуществления таких функций между центральными государственными органами и органами самоуправления областей и муниципалитетов. Постановление премьер-министра 412/1997 предусматривает координацию деятельности в этой связи между трудовыми инспекторами и инспекторами органов здравоохранения, устанавливая, что ответственное за профилактику

подразделение местного управления здравоохранения должно в периодически согласуемые сроки уведомляться о деятельности, осуществляемой органами министерства, с тем чтобы избежать дублирования в работе.

67. Статья 27 Законодательного декрета 626/1994 предусматривает учреждение областного координационного комитета, который отвечает за связь между надзирающими органами министерства здравоохранения и министерства труда с целью выявления соответствующих критериев обеспечения того, чтобы меры, принимаемые ими в порядке надзора в вопросах гигиены труда и техники безопасности, разрабатывались на основе единообразных принципов и критериев.

Предоставление инспекционных полномочий органам социального страхования

68. Переход от централизованной и исключительной роли трудовых инспекторов в вопросах, касающихся надзора за условиями труда, был осуществлен не только в сфере гигиены труда и техники безопасности, но и в области социального страхования, в которой инспекторам органов, ведающих взносами по линии обязательного социального страхования, были Законом 638/1983 предоставлены более широкие полномочия по проведению расследований. Статья 3 Закона 638/1983 предусматривает для должностных лиц этих страховых органов (ИНПС, ИНАИЛ, ЕНПАЛС и т.д.), которые в силу вверенных им функций контролируют поступление взносов, следующие полномочия: право доступа ко всем помещениям фирмы... для изучения штатного расписания и платежных ведомостей..., а также любой другой документации, которая имеет прямое или косвенное отношение к обязательствам по выплате взносов и предоставлению пособий; рассмотрение представлений работодателей, трудящихся и представителей профсоюзов, касающихся трудовых отношений, оплаты труда, процедур страхования и внесения взносов и выплаты пособий. Кроме того, статья 3 наделяет этих должностных лиц такими же полномочиями, что и трудовых инспекторов, за исключением права назначать штрафы. Это же положение устанавливает, что полномочия в области координации, например, посредством разработки годовых программ по борьбе с уклонением от внесения обязательных взносов по линии социального страхования и выплат на социальную помощь, должно осуществлять провинциальное управление труда в консультации с соответствующими органами социального страхования.

69. Для этого на ежегодной основе планируются совместные мероприятия в области надзора, которые осуществляются инспекционными группами в составе инспекторов Трудовой инспекции и инспекторов органов социального страхования и преследуют цель борьбы с уклонением от внесения взносов, как уже упоминалось выше. Это положение следует рассматривать в той же плоскости, что и статью 5 Закона 628/1961, согласно

которой провинциальному управлению труда поручена задача регулирования деятельности ИНАИЛ в области предоставления помощи и надзора в целях избежания многочисленных проверок и применения различных подходов при рассмотрении дел.

70. Кроме того, в ряде недавно принятых законодательных положений, таких, как статья 79 Закона 448/1998, значительное внимание уделяется координации инспекционной деятельности и предусмотрены меры для борьбы с "неформальным" или "теневым" рынком труда. Упомянутое положение вверяет министерству труда, министерству финансов, фондам социального страхования и местным отделам/управлениям здравоохранения задачу координации своей деятельности при осуществлении инспекций и контроля в области выполнения требований законодательства относительно финансовой деятельности и выплаты взносов путем разработки комплексных проектов такой деятельности. Кроме того, в нем предусмотрено, что такие мероприятия проводятся по инициативе министерства труда. С этой целью при министерстве была учреждена на государственном уровне комиссия, которая занимается выявлением критериев в области планирования и порядка осуществления вышеупомянутых комплексных проверок, в том числе путем обмена данными и информацией о различных инициативах участников этой деятельности в области осуществления контроля.

Н. Инвалиды

10. Комитет призывает государство-участник ратифицировать, как оно и планирует, Конвенцию МОТ 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (№ 159). Комитет будет признателен, если министерство труда включит в следующий периодический доклад информацию о количестве дел, рассмотренных судами в соответствии с действующим законодательством об инвалидах.

71. Проблемы, касающиеся инвалидов в Италии, подробно описаны в замечаниях по статье 11 Пакта.

И. Бедность

11. Комитет рекомендует государству-участнику активизировать усилия по оказанию помощи лицам, живущим за чертой бедности, большинство из которых составляют женщины.

72. В новом Национальном плане социальной интеграции проблеме бедности придается особая важность. Дополнительная информация относительно этого Плана приводится в настоящем докладе ниже.

II. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНКРЕТНЫХ СТАТЕЙ ПАКТА

A. Статьи 2 и 3

Дискриминация

Женщины и теневая экономика

73. Принцип равного обращения с мужчинами и женщинами в сфере труда провозглашен в Конституции Италии (статьи 3, 35 и 37) и в полном объеме осуществляется в итальянском законодательстве (Закон 903/77 и последующие законодательные акты). Однако положение представителей обоих полов на рынке труда все еще различается. Обратное соотношение между уровнем подготовки и уровнем занятости женщин по сравнению с мужчинами показывает, что рынок труда устанавливает подлинный паритет между женщинами и мужчинами (в среднем уровень подготовки женщин выше, чем у мужчин, однако среди женщин уровень занятости ниже, чем среди трудящихся мужского пола).

74. В усилиях, направленных на улучшение социально-экономического положения как женщин, так и мужчин, ключевое значение имеет оценка воздействия на женщин всех мер в области экономики и в сфере труда, принимаемых для осуществления политики "учета гендерного фактора в основной деятельности", которая была определена в качестве главного приоритета на Всемирной конференции, состоявшейся в Пекине в 1995 году, и начала осуществляться в Италии в соответствии с Директивой Проди/Финокьяро от 1997 года. Хотя в условиях труда мужчин, с одной стороны, и женщин - с другой, все еще имеются определенные дисбалансы, женщины все активнее вовлекаются в трудовую деятельность. В процессе общего укрепления рынка труда женщины являются наиболее динамичным, хотя пока еще хрупким, сегментом.

75. По данным Института статистики Италии (ИСТАТ), в период между 1997 и 2000 годами общее число трудящихся выросло на 1 168 000 человек, причем более 700 000 этих новых трудящихся, или 61%, составили женщины. Из поверхностного анализа этих цифр можно сделать вывод о том, что уровень занятости среди женщин достиг приемлемых показателей и соответствует положению в остальных странах ЕС. Однако с началом постепенного процесса преобразований произошли определенные

сдвиги в соотношении уровней занятости среди мужчин и среди женщин, и, как об этом свидетельствует Доклад о положении женщин за 2000 год Канцелярии премьер-министра Италии, опубликованный через пять лет после Пекинской конференции, занятость все еще не достигла среднеевропейских уровней, что объясняется в первую очередь низкой трудовой активностью женщин. Одновременно с расширением занятости среди женщин растет число женщин, регистрируемых в качестве безработных, что указывает на увеличение предложения на рынке труда со стороны женщин.

76. Следует также отметить, что рост уровня занятости женщин сопровождался увеличением количества так называемых нетипичных рабочих мест, имея в виду труд в течение неполного рабочего дня и по срочным договорам, а также трудовые отношения с лицами, выполняющими свою работу за пределами предприятия координированным образом и на постоянной основе. Поскольку эти формы труда являются более гибкими, они дают женщинам прекрасную возможность начать трудовую жизнь, невзирая на определенную нестабильность их положения, а также менее полные права и гарантии и менее благоприятные перспективы продвижения по службе.

77. Наконец, следует подчеркнуть, что любая оценка равенства возможностей между мужчинами и женщинами в сфере труда, профессионального роста и предпринимательской деятельности была бы неполной без рассмотрения более важных последствий для предложения женщинами своего труда соглашений 1993 и 1996 годов.

Гендерное равенство в сфере образования

78. Министерство образования (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR) в период 1997-2000 годов приняло целый ряд инициативных мер, направленных на поддержку и поощрение гендерного равенства.

79. Основные особенности этих инициатив можно сгруппировать по следующим направлениям и аспектам.

Организационная структура:

- упразднение технических институтов для женщин (Istituti Tecnici Femminili), вместо которых начали действовать технические институты социальной деятельности (Istituti Tecnici per le Attività Sociali), открытые для учащихся как мужского, так и женского пола (постановление министерства № 383 от 7 октября 1998 года);

- учреждение двух комиссий при министерстве образования, которые рассматривают проблему гендерного равенства в связи с условиями труда канцелярских работников и преподавателей.

Руководящие принципы в области образования:

- опубликование Устава учащихся средней школы мужского и женского пола, в котором излагаются ценности, регламентирующие жизнь школьного сообщества, и конкретно подчеркивается важность прав, вытекающих из гендерного равенства (№ 249 от 24 июня 1998 года);
- финансирование программы научных исследований и действий ПОЛИТЕ ("Гендерное равенство в учебных заведениях"), цель которой состоит в разработке руководящих принципов подготовки учебников таким образом, чтобы их содержание соответствовало принципам гендерного равенства.

Функциональный или практический аспект:

- осуществление проектов, направленных на поддержку гендерного равенства в сфере образования, в рамках Национальной программы на 2000-2006 годы "Школьное образование в интересах развития" - которая частично финансируется Европейским социальным фондом (ЕСФ) и на которую планируется затратить в общей сложности свыше 50 000 000 евро, - конкретно предназначенной для поддержки женщин, желающих учиться без отрыва от производства, посредством, среди прочего, создания учреждений по уходу за детьми или предоставления финансовых льгот.

В. Статья 7

Право на труд

Статус безработного

80. В Законодательном декрете 181/2000 (изданном в порядке осуществления Закона 144/1999 о делегировании полномочий и Приложения о занятости к Закону о государственном бюджете на 2000 год) были пересмотрены критерии для определения лиц, имеющих право на помощь в рамках профилактических мер; в нем оговорены условия, на которых лица получают статус безработных, и предусмотрено, что лицо с таким статусом должно иметь возможность незамедлительно приступить к работе при

поступлении соответствующего предложения о трудоустройстве, а отказ от предлагаемого рабочего места приводит к утрате "стажа" безработного.

81. В этом отношении ключевая роль принадлежит государственным службам трудоустройства (ГСТ). ГСТ обязаны не только выполнять традиционные задачи, позволяющие удостовериться в отсутствии работы и контролировать положение безработных, но и оказывать такие новаторские услуги, как "беседы по ориентации" молодых людей и подростков в течение шести месяцев после их регистрации в качестве безработных, а также вносить "предложения для участия в инициативах по вступлению в рынок труда, как и в профессиональной подготовке и/или переподготовке" для а) женщин, желающих вернуться к трудовой деятельности в течение не более чем шести месяцев после их регистрации в качестве безработных; б) длительное время безработных или бездействующих лиц на протяжении не более чем 12 месяцев; и с) безработных лиц, получающих пособия по линии социального обеспечения на протяжении не более чем шести месяцев.

82. Следует отметить, что, если заинтересованные стороны не являются на "беседы по ориентации", они утрачивают свой статус безработных.

Опыт трудовой деятельности молодых лиц

83. По примеру других стран, в которых получили хорошее развитие инициативы в этой области, был разработан целый ряд мер, позволяющих лицам, не работающим по договору, получать практический опыт трудовой деятельности в технической области. Эти меры включают выплату трудовых пособий, предусмотренную Законом 196/1997 ("Пакет Треу", получивший свое название по имени тогдашнего министра труда), и планы профессиональной интеграции (ППИ), которые были разработаны еще в 1994 году, однако начали осуществляться только в 1998 году. Цель ППИ состоит в предоставлении лицам, получившим профессиональную квалификацию, определенного периода для профессиональной подготовки и накопления опыта трудовой деятельности. Молодые лица в возрасте от 19 до 32 лет (до 35 лет в отношении безработных лиц, состоящих не менее двух лет в категории I реестра безработных), имеющие свидетельство о приобретении специальности, диплом или степень, получили возможность прохождения производственной стажировки в компаниях или профессиональной практики в учреждениях, которые участвуют в проекте. Сроки стажировки или практики составляют до шести месяцев или 960 часов в год, при этом стажеры и практиканты получают по линии ИНПС 600 000 лир в месяц. Для работодателей, которые по окончании стажировки в рамках ППИ предлагают стажерам заключить договор о профессиональной подготовке

по той же специальности без отрыва от производства, предусмотрены особые льготы по выплате взносов.

84. В этой связи важную роль играет система ориентационно-учебной стажировки (tirosini), которая недавно была реформирована согласно положениям "Пакета Треу" (статья 18). Эта мера позволила ГСТ областного и провинциального уровня, университетам, государственным органам, а также частным негосударственным органам и организациям, занимающимся трудоустройством лиц, находящихся в особенно неблагоприятном положении, предпринимать инициативы в области более полного и непосредственного ознакомления лиц с уровнем образования от младшего цикла средней школы до высшего учебного заведения с трудовой жизнью путем накопления производственного опыта в учреждениях и на предприятиях государственных и частных работодателей. Стажировка длится от четырех до 24 месяцев в зависимости от уровня образования и подготовленности стажеров к участию в рынке труда. Стажеры не получают каких-либо пособий, если только работодатель не берет на себя инициативу таких выплат. Для работодателей, которые предлагают стажерам работу, не предусмотрены какие-либо льготы (например, снижение размера взносов) или платежи из государственных средств.

85. Предусмотренные в законодательстве механизмы, направленные на создание благоприятных условий для эффективного предупреждения безработицы среди молодежи, включают также следующие более традиционные трудовые договоры "смешанного типа", в положения которых недавно были внесены новые статьи и поправки:

а) трудовые договоры о профессиональной подготовке без отрыва от производства (ТДП), предусмотренные статьей 16 Законодательного декрета 299/1994 с поправками, внесенными статьей 15 Закона 196/1997. В мае 1999 года Комиссия ЕС возбудила против Италии дело о нарушении в июле 1998 года трудовых норм, касающихся правомерности льгот по выплате взносов, постановив, что такие льготы можно считать правомерными только при наличии конкретных условий, в частности при создании новых рабочих мест и трудоустройстве трудящихся, находящихся в трудном положении, т.е. молодых лиц в возрасте до 25 лет (или 29 лет - для выпускников высших учебных заведений) и лиц, длительное время остающихся без работы (свыше 12 месяцев). Что касается законодательных рамок, то пункт 2 статьи 15 предусматривает, что ТДП могут также, как вариант, преследовать цель: i) приобретения смежной специальности; ii) повышения профессиональной квалификации; а также iii) содействия трудоустройству за счет накопления производственного опыта, который позволяет приобретать трудовые навыки, соответствующие требованиям производства и организационной структуры того или иного предприятия или учреждения. В пункте 4

этой статьи предусматривается, что максимальный срок действия трудового договора о профессиональной подготовке без отрыва от производства не должен превышать 24 месяца в случаях, упомянутых в подпунктах i) и ii), или 12 месяцев в ситуации, соответствующей подпункту iii). Пункт 5 устанавливает, что ТДП должны также предусматривать профессиональную подготовку на рабочем месте продолжительностью соответственно не менее 80 или 130 часов. В случае, указанном в подпункте iii), продолжительность профессиональной подготовки должна составлять не менее 20 часов в зависимости от вида трудовых отношений, организации производства и требований, касающихся охраны окружающей среды и предупреждения несчастных случаев;

b) ученичество, которое согласно положениям статьи 2 Законодательного декрета 25/1955, является трудовыми отношениями особого рода, при которых работодатели обязаны предоставлять необходимое обучение в своих фирмах (или организовать такое обучение) для учеников в процессе выполнения ими трудовых обязанностей на фирме, с тем чтобы они могли получать требуемые технические навыки и становиться квалифицированной рабочей силой. За прошедший период договоры этого вида также подверглись существенному пересмотру, в том числе по смыслу Закона 196/1997. Возрастная группа учеников, которую ранее составляли лица в возрасте от 15 до 20 лет, была преобразована в возрастную группу 16-24 лет (при этом верхний возрастной предел может быть согласно предписанию 208/1993 ЕЕС, цели 1 и 2, увеличен до 26 лет или до 28 лет в случае инвалидов; а также до 29 лет - в ремесленных секторах). Кроме того, предусмотрена минимальная продолжительность ученичества (18 месяцев), с тем чтобы обеспечить надлежащее управление программой, исходя из конкретных требований той или иной промышленной отрасли и местных условий. Помимо этого, предусмотрено, что работодатели для получения льгот по выплате взносов обязаны предоставлять профессиональную подготовку с отрывом от производства продолжительностью не менее 120 часов. В постановлениях министерства труда от 8 апреля 1998 года и 20 мая 1999 года определяется содержание профессиональной подготовки учеников. Предусмотрены два вида подготовки: i) общеобразовательная подготовка и ознакомление с условиями труда в объеме не менее 35% от 120 часов в год, включая изучение языка, менеджмент и экономические вопросы, а также нормы трудового договора и коллективные меры профилактики; и ii) научно-техническая и функциональная подготовка в объеме не менее 65% от 120 часов в год с изучением профессиональных навыков, имеющих отношение к конкретной производственной деятельности ученика.

86. Наконец, несомненную важность в этом отношении имеют положения статьи 68 Закона 144/1999, касающиеся реформ в сфере образования и обязательного посещения школы или учебы в системе профессиональной подготовки до 18-летнего возраста.

Согласно этому предписанию, ученичество входит в число требуемых видов образования и профессиональной подготовки.

Профессиональная подготовка на производстве

87. Осуществление права на труд, закрепленного в статье 4 Конституции, и создание условий для его практической реализации предполагают прежде всего проведение деятельности в целях предупреждения безработицы. На практике такая деятельность осуществляется в виде активной политики в сфере труда. Исходя из посылки о том, что одним из инструментов активной политики является профессиональная подготовка, государство, в значительной степени опираясь на реформу системы среднего и высшего образования, взяло курс на достижение цели обеспечения более тесной связи между общим/специальным техническим образованием и потребностями производства и на создание новой системы текущей подготовки в интересах общества. Так, Закон № 196/1997, известный под названием "Пакет Треу", предусматривает выделение на цели профессиональной подготовки дополнительных ресурсов. Исходя из поставленной задачи, все виды профессиональной подготовки должны, как представляется, включать два приоритетных направления: предметное изучение иностранных языков и обучение основам компьютерной грамотности.

88. В целях ознакомления учащихся с информатикой и изучения языков были разработаны многочисленные программы и инициативы, предусматривающие также расширение технологических ресурсов учебных заведений. Что касается школ, то можно упомянуть о проекте "Языки 2000", цель которого состоит в совершенствовании языковой подготовки на школьном уровне; программу ЕС "е-Европа", в задачу которой входит обучение учащихся школы приемам использования Интернета; "План развития методики преподавания", направленный на обогащение школ ресурсами и знанием новых методик и технологий; и проект "ПК - учащимся", предусматривающий займы на льготных условиях для приобретения персональных компьютеров.

89. В сфере профессионально-технического образования проводятся следующие мероприятия: "План действий в интересах компьютерной грамотности", осуществляемый государственным агентством "Италия-Лаворо", цель которого состоит в охвате 60 000 безработных молодых людей в южных районах Италии; мероприятия постоянных территориальных центров; региональные мероприятия, которые частично финансируются Европейским социальным фондом (ЕСФ); и создание кредитной карточки на цели образования (субсидированные займы для приобретения персональных компьютеров и организация курсов для их пользователей).

90. Что касается системы высшего образования, то можно отметить растущий спрос в отношении создания лабораторий информатики и лингвистики, для чего необходимы адекватное финансирование и наличие постоянных структур.

91. Особенно активные усилия предпринимаются для облегчения доступа к информации всех категорий лиц, для которых он затруднен. Эта проблема частично регламентируется Законом 53/2000, который предусматривает, что лица, работающие по найму (а также ищущие работу или еще не включенные в состав рабочей силы), имеют право поступать на курсы профессиональной подготовки с целью приобретения новых знаний и повышения своей профессиональной квалификации (для чего им предоставляется отпуск в целях учебы продолжительностью 11 месяцев). Кроме того, Закон 338 от 23 декабря 2000 года предусматривает создание межпрофессиональных фондов на цели текущей подготовки трудящихся, управление которыми вверено социальным партнерам. Расширение возможностей в плане использования структурных фондов, и в частности ЕСФ, способствовало совершенствованию деятельности государственного сектора по активизации служб трудоустройства.

92. Наконец, следует учитывать, что либерализация рынка услуг телефонной связи, которая привела к снижению расценок, способствовала более активному использованию Интернета и охвату этой услугой многих семей.

Неформальный труд

93. Разумеется, любое описание защиты прав трудящихся должно включать рассмотрение проблемы неформального труда, который по своим масштабам в Италии является одним из самых распространенных среди всех промышленно развитых стран (согласно оценкам, доля неформального производства в ВВП составляет 15,4%) и влечет за собой заслуживающие упоминания последствия для техники безопасности на рабочем месте и защиты более слабых сегментов рынка труда (женщин, несовершеннолетних, иммигрантов, сезонных рабочих, трудящихся в южных районах Италии). В ходе многочисленных дискуссий последних лет подчеркивалось, что оценка неформального труда исключительно на основе количественных данных является непростым делом, так как необходимо и желательно включать анализ положения на местах. В результате использования такого комплексного подхода вырисовывается еще более тревожная картина неформального труда.

94. Наряду с Грецией Италия является страной Европейского союза, в которой показатели использования неформального труда являются самыми высокими. Согласно данным ИСТАТ за 1999 год, неформальным трудом занято 15,1% от всей рабочей силы

(или 3 486 000 трудящихся), что по сравнению с 1992 годом свидетельствует о росте на 1,7%. Прояснению вопроса о масштабах неформального труда еще более способствовали результаты инспекционной деятельности на протяжении последних двух лет, которые дают представление о количестве допускаемых нарушений в сопоставлении с числом проведенных инспекций, при этом такие данные варьируются в зависимости от географической зоны, производственной отрасли и размера проверяемой компании. По информации министерства труда, из 118 638 проверенных инспекциями предприятий были выявлены нарушения в 51 965 компаниях. Согласно сведениям такого учреждения по социальному обеспечению, как ИНПС, из 1 495 трлн. лир, не выплаченных в систему социального обеспечения уклонившимися от этого работодателями, 1 102 трлн. можно отнести на счет неформального труда в строгом смысле этого слова (73,72%), тогда как в ходе инспекций, проведенных фондом по выплате компенсаций трудящимся - ИНАИЛ, использование неформального труда было выявлено в 62,65% случаев.

95. Еще один существенный вывод вытекает из сопоставления, проведенного ИНАИЛ между датами сообщений о несчастных случаях и приема на работу страхователей: значительная доля несчастных случаев имеет место в первые пять дней работы по найму (6 399 случаев из 92 474, что составляет примерно 7% от общего показателя), что указывает на довольно широкое использование неформального труда в первые два дня трудовой деятельности и в то же время на высокую вероятность того, что во многих случаях найм работника регистрируется только при несчастном случае. Более того, тот факт, что из 135 несчастных случаев со смертельным исходом 42 (более 30%) происходит в первые пять дней труда, подтверждает предположение о том, что о найме трудящихся официально сообщается только в тех случаях, когда огласка становится неизбежной (например, когда происходит гибель человека от несчастного случая).

96. Что касается разнообразия форм применения неформального труда на практике, то было установлено, что такой труд в строгом смысле слова преобладает в южных районах Италии, тогда как наиболее распространенной его разновидностью в центральных и северных районах Италии является неформальный труд, завуалированный под найм на определенную ставку в нарушение трудовых договоров, обычно заключенных с внештатными работниками, равно как и труд в сверхурочное и ночное время, который не учитывается в платежной ведомости. Именно в этом контексте необходимо рассматривать труд несовершеннолетних: количественная оценка его масштабов является сложным делом, для которого необходим сопоставительный анализ различных рядов данных. Прежде всего необходимо рассмотреть два фактора, состоящих в росте числа случаев отсева учащихся из школы и провала на выпускных экзаменах и в увеличении количества сообщений о несчастных случаях на производстве.

97. Для выявления условий, способствующих все более широкому размаху теневой экономической деятельности, и для борьбы с тревожным распространением такой практики, начиная с 1989 года был осуществлен целый ряд конкретных мер, направленных как на поощрение компаний к легализации экономической деятельности, так и на укрепление функций инспекции и контроля при одновременном ослаблении воздействия системы санкций. В этих целях были приняты:

- Законодательный декрет 388/1989, статьи 1, 6 и 7 (пересмотрен, с изменениями, внесенными статьей 1 Закона 389/1989);
- Законодательный декрет 129/1990, статья 2-бис (осуществляется с поправками, внесенными статьей 1 Закона 210/1990);
- Закон 608/1996, статья 5;
- Закон 196/1997, статья 23;
- Закон 448/1998, статьи 75, 78 и 79 (Закон о государственном бюджете на 1999 год);
- Закон 488/1999, статья 63 (Закон о государственном бюджете на 2000 год);
- Закон 388/2000, статьи 5, 116 и 119 (Закон о государственном бюджете на 2001 год);
- Трудовое соглашение от 24 сентября 1996 года, глава "Легализация неформального труда";
- Социальный пакт в интересах развития и занятости 1999 года, глава 3 (Политика в области развития и труда), пункт 7.

98. До настоящего времени основным инструментом такой политики был пересмотр трудовых договоров, который, несмотря на его ограниченное действие, учитывая широкие масштабы применения неформального труда, тем не менее доказал свою ценность в качестве исходного системного подхода к этой проблеме (впервые строго репрессивно-карательный подход стал дополняться мерами поощрения и стимулирования) и который к тому же оказывает позитивное воздействие на условия труда и размеры заработной платы с учетом прав как трудящихся, так и предпринимателей.

99. Вместе с тем принятые в последние годы меры, хотя и учитывали потребности экономического цикла, способствовали уделению внимания важности местных условий при одновременном стимулировании технической и организационной перестройки инспекционной деятельности, о чем свидетельствуют, например, такие меры: учреждение Комитета по легализации теневой экономики и местных комиссий, а также шаги, предпринятые для координации деятельности различных инспекционных и контролирующих органов (по смыслу статей 78 и 79 Закона о государственном бюджете на 2000 год), или учреждение поста наставника для легализации неформального труда и смягчения назначаемых за него наказаний (статьи 5, 116 и 119 Закона о государственном бюджете на 2001 год).

100. За этим последовали активные действия государственной администрации, из которых наиболее важными являются следующие меры:

- создание при министерстве труда (согласно постановлению министерства от 19 марта 1999 года) целевой группы, которой поручена задача укрепления инспекционных органов и поддержка деятельности провинциальных управлений труда, особенно в случаях, характеризующихся тяжелым положением или требующих принятия неотложных мер;
- создание (постановлением ИНПС № 246 от 21 июля 1999 года) "Департамента по надзору за доходами и теневой экономикой", задача которого состоит в анализе и разработке политики в области легализации теневой экономической деятельности;
- санкционирование в апреле 2000 года фондом социального обеспечения (ИНПС) подписания согласительных протоколов с местными учреждениями и организациями, заинтересованными в создании областных наблюдательных органов по вопросам неформального труда, которые следят за деятельностью теневой экономики и выявляют случаи уклонения от платежей по линии социального обеспечения;
- утверждение ИНАИЛ в марте 2000 года единого формуляра о доходах и вкладах (для учета страхователей), который может использоваться как для взимания налогов, так и платежей по линии социального обеспечения, с последующим созданием банка данных о трудящихся и предприятиях наряду с учреждением координационных пунктов, которые призваны функционировать в качестве центров по оказанию услуг и заниматься процедурами налогообложения и социального обеспечения.

101. Практика пересмотра трудовых договоров исчерпала себя после принятия Закона № 383 от 18 октября 2001 года, в котором были предусмотрены новые благоприятные условия для работодателей, а также возможность избежать наказания в случае исправления допущенных нарушений в области социального обеспечения и налогообложения, а в случае малых предприятий - нарушений природоохранных норм. По сообщениям ИНПС, к настоящему времени, т.е. через четыре месяца с момента применения этой меры, запросов от каких-либо предприятий о ее применении пока не поступало.

Гибкость

102. Новые преобразования, касающиеся "рабочего времени и гибких графиков", направлены на поощрение роста занятости и одновременно повышение конкурентоспособности предприятий. Они соответствуют мерам, принимаемым в остальных странах Европы (от "Белой книги" г-на Делора и до Директивы 93/104/ЕС, касающейся 40-часовой рабочей недели), и преследуют цель оптимизации трудовых договоров для более сбалансированного распределения преимуществ между договорными сторонами как на индивидуальном, так и на коллективном уровне. Однако весь этот вопрос может быть связан с понимаемыми в широком смысле изменениями как коллективного, так и индивидуального распорядка жизни в городе, в результате которых законодатели разработали механизм для диверсификации и адаптации рабочих графиков, особенно в городах, с учетом потребностей трудящихся, и в частности женщин (Закон 142/1990).

103. Согласно Конституции (статья 36, воспроизведенная в статье 2107 Гражданского кодекса), максимальная продолжительность рабочего дня устанавливается законом, а работодатели и трудящиеся могут свободно договариваться о таком распределении рабочего времени по дням и неделям, которое наиболее полно удовлетворяет их потребности. Вплоть до последнего десятилетия цель законодателей в этой сфере состояла в ограничении продолжительности рабочего времени, с тем чтобы обеспечить охрану здоровья трудящихся. Учитывая потребности производства и кризис в сфере занятости, начиная с конца 80-х годов XX века тенденция к сокращению продолжительности рабочего времени превратилась в инструмент социальной политики и солидарности, применявшийся для того, чтобы избежать массовых увольнений, обеспечить более высокие уровни занятости и избежать использования труда в сверхурочное время (Закон о государственном бюджете на 1996 год). Хотя для реализации этих целей в полном масштабе финансовых ресурсов было недостаточно, на их достижение были направлены меры, принимаемые согласно статье 13 "Пакета Треу" (Закон 196/1997), который предусматривает стимулы для сокращения и изменения

рабочих графиков и труда в течение неполного рабочего дня, закрепляет нормативную продолжительность рабочей недели на уровне 40 часов, а также предусматривает возможность закрепления более короткой рабочей недели на основе заключаемых в стране коллективных трудовых договоров. В случае гражданских служащих продолжительность рабочей недели, согласно другому законодательному положению (Закон 93/1983), была установлена на уровне 36 часов.

104. Для лиц в возрасте от 14 до 18 лет была определена иная продолжительность рабочей недели: 35 часов для подростков и 40 часов для юношей и девушек (Закон 977/1967). Основным механизмом, регулирующим рабочие графики, остается переговорный процесс, поскольку существует необходимость удовлетворять сложные и разнообразные потребности путем применения гибких моделей. Анализ продолжительности рабочей недели, устанавливаемой в стране при заключении коллективных трудовых договоров, показывает, что 62% трудящихся работают более 39 часов в неделю, 18% - от 37 до 39 часов, а 20% - до 36 часов в неделю.

Трудовые пособия

105. Хотя выплата "трудовых пособий" была прекращена, их также следует рассмотреть, поскольку они предназначались молодежи в южных районах Италии. В порядке осуществления делегированных полномочий, предоставленных правительству на основании статьи 26 Закона 196/1997 об инициативах в интересах молодых безработных лиц в южных районах Италии, был принят Законодательный декрет 280/1997. Этот декрет предусматривал программу социальных стимулов к труду ("общественно-полезные работы") и "трудовые пособия". По замыслу законодателей, эти меры должны были обеспечить занятость не менее чем 100 000 молодых безработных в восьми областях на юге Италии и в тех провинциях, где среднегодовой уровень безработицы в 1996 году был выше общенациональных средних показателей согласно расширенному определению ИСТАТ (Витербо, Латина, Рим, Фрозиноне, Масса-Каррара).

106. Согласно положениям вышеназванного декрета в программе могли участвовать молодые лица в возрасте от 21 года до 32 лет, состоящие свыше 30 месяцев в реестре безработных первой категории, для которых был предусмотрен специальный план действий. Что касается пособий, то декрет предусматривал, что фирмы будут непосредственно отбирать на индивидуальной основе лиц, имеющих право на включение в утверждаемый список, в течение 30 дней после уведомления о таком включении. Продолжительность производственной практики, не предполагавшей прямые трудовые отношения, не могла превышать 12 месяцев. Получателям пособий ежемесячно выплачивалось 800 000 лир. Фирмы со штатом менее двух или более 100 работников

исключались из участия в этой программе, которая была доступна только для фирм, работающих в определенных секторах и определенных на основе классификации ИСТАТ 1991 года.

107. С тем чтобы поощрить фирмы к найму участников программы на более постоянной основе, законодательство предусматривало, что фирмы, предлагающие молодым лицам работу во время или по завершении практики, должны иметь право на специальные налоговые льготы (такие же, что и для работодателей, принимающих на работу лиц, длительное время оставшихся без работы, в соответствии с пунктом 9 статьи 8 Закона 407/1990).

Содействие в переезде из южных районов Италии в центральные и северные районы страны

108. Ориентационно-учебная стажировка (*tirocini*) молодых лиц, как минимум окончивших младший цикл средней школы, призвана облегчить принятие ими решений относительно трудоустройства благодаря получению непосредственного опыта работы путем предоставления им возможности сочетать работу и учебу. В этой связи цель Постановления министерства от 22 января 2001 года состояла в оказании финансовой поддержки молодежи из южных районов Италии, желающей переехать в центральные и северные районы страны для прохождения производственной стажировки. Постановление предусматривало возмещение расходов государственных и частных работодателей по осуществлению проектов производственной стажировки молодежи из южных районов в фирмах центральных и северных районов, а также расходов по их страхованию от несчастных случаев на производстве.

109. Что касается процедур возмещения, то Постановление министерства 142/1998 об осуществлении "Пакета Треу" (Закон 196/1997) предусматривало приоритетность финансирования производственной стажировки, организуемой "в рамках проектов, разработанных областями". В законодательстве 2001 года четко оговаривается, что эти проекты должны включать механизмы возмещения, тем самым стимулируя переезд молодежи из южных районов в центральные и северные районы, для чего в 1998 и 2000 годах из выделенных на осуществление программ средств 85% ресурсов направлялось на эти цели. Поскольку финансовые ресурсы распределялись среди местных органов самоуправления областей проживания молодежи с учетом регионального уровня безработицы и количества постоянного населения, эти области были заинтересованы в участии в проектах для получения финансирования в максимально возможных размерах. Финансирование регионов в центре и на севере страны из

государственного бюджета обусловлено заключением не менее двух соглашений с той или иной областью в южной части Италии.

110. Кроме того, для использования этих средств были предусмотрены дополнительные стимулы: местные власти в южных районах Италии были обязаны в кратчайшие сроки использовать эти средства, которые в противном случае перераспределялись другой южной области; если же местные власти в центральных и северных районах не осваивали выделенные средства, они возвращались в государственный бюджет.

Согласованное планирование

111. Особая роль согласованного планирования в контексте инициатив по социально-экономическому развитию отсталых районов объясняется не только объемом задействованных ресурсов, но также и прежде всего тем, что уменьшению степени отсталости географических районов уделяется больше внимания, чем простой компенсации отставания, а также тем, что на местном уровне в целях планирования и разработки проектов налаживается диалог между государственными и частными субъектами, местными властями и экономическими и социальными партнерами. Процесс осуществления этих инициатив делится на четыре этапа: финансирование отдельных плановых заданий Межведомственным комитетом по вопросам экономического планирования (МКЭП); отбор инициатив на основе оценки соответствующих государственных ведомств; выделение средств; и освоение этих средств местными операторами, будь то частные компании или предприятия смешанного типа.

112. В этой связи в краткосрочной перспективе будут осуществляться новые виды институциональной деятельности. Признание важной роли областного планирования сопровождалось началом административной децентрализации в этой области. Согласно Законодательному декрету 112/1998, области получили полномочия в деле "определения порядка осуществления согласованных плановых заданий". В этом отношении для нас представляет особый интерес рассмотрение договоров на уровне районов (см. ниже). Подчас соглашения, заключаемые социальными партнерами, предусматривают важные новаторские подходы, состоящие в применении гибких договорных механизмов, особенно в интересах молодежи, которые позволяют участникам таких договоров выходить за пределы законодательных рамок, действующих в том или ином районе.

113. Вкратце первые соглашения включали следующие положения:

- срок действия трудовых договоров, предусматривающих профессиональную подготовку без отрыва от производства, продлевался до 36 месяцев, при этом

подписавшие их работники зачислялись на должности двумя ступенями ниже, чем постоянные сотрудники, выполнявшие такую же работу, и продолжали работать на этих должностях на протяжении действия договоров и еще 12 месяцев после подписания нового договора о постоянном трудоустройстве;

- срок действия договора об ученичестве был продлен до четырех лет (максимальный срок, предусмотренный Законом 196/1997), при этом начальная заработная плата была до 60% ниже нормального уровня. Кроме того, предусматривались стажировки и осуществление планов профессиональной интеграции.

С. Статья 7

Право на справедливые и благоприятные условия труда

Техника безопасности на производстве

114. Законодательный декрет 626/1994 (предусматривавший осуществление директив ЕЭК о совершенствовании в интересах трудящихся техники безопасности и гигиены труда на производстве), а также последующие меры и действия в интересах социальной интеграции вынудили предпринимателей заняться организацией охраны здоровья трудящихся и вопросами техники безопасности всеобъемлющим и динамичным образом, чему также способствовало учреждение специального корпоративного органа (РСПП), помогающего работодателям в деле управления и планирования профилактических мероприятий на предприятиях. Законодательный декрет 626 содержит нормы, согласно которым социальным партнерам поручена задача разработки конкретных процедур для осуществления оговоренных в декрете прав на участие представителей трудящихся по вопросам техники безопасности (РЛС) в следующей деятельности: анализе и оценке риска, формулировании информационно-учебных программ и определении профилактических мер. Несмотря на создание новых нормативных и организационных рамок, несчастные случаи на производстве все еще приводят к серьезным последствиям: многие трудящиеся гибнут или становятся пожизненными инвалидами.

115. В 2000 году на производстве произошло более 1 млн. несчастных случаев (доклад о переписи населения за 2001 год), что составило увеличение на 0,6% по сравнению с предыдущим годом. В отличие от положения в недавнем прошлом отмечалось также увеличение количества профессиональных заболеваний (на 4,3%). Однако рост этого показателя может в значительной степени объясняться расширением охвата системой обязательного страхования дополнительных категорий трудящихся, в частности более

других подвергающихся риску (трудящиеся на сдельной оплате труда, выходцы из стран, не входящих в ЕС, домохозяйки и учащиеся). Учитывая вышеизложенное, имеющиеся данные (ИНАИЛ, ИНПС и ИСТАТ) явно свидетельствуют о долгосрочной тенденции к снижению числа несчастных случаев, особенно в сельском хозяйстве (рост в абсолютных величинах, но резкое снижение относительных показателей). Иными словами, для более тщательной оценки положения в этой области непременно необходимо учитывать другие элементы, характеризующие систему производства в стране. Более внимательный анализ указывает на наличие такого важного процесса, как постепенное сокращение риска, сопряженного с несчастными случаями, в результате чего случающиеся происшествия носят менее серьезный характер, что обусловлено принятыми ранее мерами по модернизации производства и повышению соответствующих количественных показателей, улучшению условий труда, организации подготовки и повышению осведомленности по вопросам, связанным с гигиеной труда и техникой безопасности на рабочем месте.

116. В 97% несчастных случаев, в связи с которыми страховой фонд ИНАЛ в 2000 году выплачивал трудящимся компенсации, пострадавшие оказывались временно нетрудоспособными, тогда как доля всех взятых вместе происшествий более тяжелого характера (вплоть до гибели людей) составила 2,5%. Более того, в период 1999 и 2000 годов количество тяжелых происшествий, повлекших за собой пожизненную инвалидность, сократилось почти на 60%, а несчастных случаев со смертельным исходом - более чем на 28%. Изучение положения в этой области с целью принятия корректирующих директивных мер все еще частично затрудняется недостаточно активными усилиями по организации надлежащего контроля (данные для первого межрегионального проекта по наблюдению и контролю в рамках специальной программы министерства здравоохранения относятся к 2001 году), позволяющего учитывать глубинные преобразования в различных секторах производственной системы Италии.

117. Под этим в первую очередь подразумевается изменение размеров компаний в промышленном секторе, где возросло число малых и совсем малых предприятий, особенно в высокотехнологичных отраслях, что повлекло за собой ряд последствий для модели организации производства, явно тяготеющей к передаче части производственных операций третьим сторонам (сетевая система, промышленные отрасли). Крупные предприятия государственного сектора и частные корпорации утрачивают свое былое значение, и в настоящее время на территории всей страны функционирует развитая сеть малых и средних предприятий, для которых характерны, с одной стороны, гибкий и творческий подход и высокая конкурентоспособность, в том числе даже на международном уровне, а с другой - резкое сокращение уровня подготовленности

трудящихся и техники безопасности, поскольку соображения доходности преобладают над уважением ценности рабочей силы и человеческой жизни.

118. Борьба с несчастными случаями на рабочем месте была и остается одной из приоритетных задач сменяющих друг друга правительств, которые создали механизмы предупреждения (проект "Хартия 2000: план действий по борьбе с производственным травматизмом") и приняли меры по пресечению нелегальных и противозаконных форм поведения (деятельность целевой группы трудовых инспекторов и службы карабинеров). В то же время усилия в этой области должны обязательно включать меры, направленные на содействие легализации неформального труда и пересмотр трудовых договоров.

Право на забастовку

119. Представляя свой ежегодный доклад за 2000 год, Комитет по контролю за осуществлением законодательства о забастовочных действиях в жизненно важных государственных службах отметил, что право на забастовку, хотя и является одним из основных прав, закрепленных в Конституции (статья 40), лишь отчасти регламентируется законодательством, главным образом Законом 146/1990, который содержит "Положения, касающиеся осуществления права на забастовку в жизненно важных государственных службах", с поправками, впоследствии внесенными Законом 83/2000. Жизненно важные государственные службы являются службами, в задачи которых входит гарантирование прав и свобод индивидуума, закрепленных в Конституции, таких, как право на жизнь, здоровье и безопасность, свобода передвижения, право на социальную помощь и социальное страхование, право на образование и право на беспрепятственное общение.

120. В отношении упомянутых служб законодательство не запрещает забастовки, но содержит требование относительно обеспечения того, чтобы эта прерогатива не противоречила другим охраняемым Конституцией правам. Это достигается путем обеспечения соблюдения ряда конкретных гарантий, в частности предусматривающих выполнение правила о заблаговременном минимальном сроке уведомления о забастовке; правила о предварительном определении продолжительности забастовки; требования гарантировать необходимый (или минимальный) уровень обслуживания населения; требования относительно разъяснения причин для забастовочных действий и методов их осуществления; требования относительно усилий, направленных на урегулирование конфликта и использование процедур примирения еще до начала забастовки; и правила, касающегося соблюдения минимального интервала между окончанием одной забастовки и объявлением следующей.

121. Комитет по контролю поощряет достижение соглашений между государственными ведомствами (или государственными предприятиями по обслуживанию населения) и представителями трудящихся, поскольку такие переговоры позволяют надлежащим образом согласовать право на забастовку с другими конституционными правами. Этот Комитет осуществляет особенно активную деятельность на предприятиях связи и энергоснабжения, в правоохранительной сфере, министерствах и секторах здравоохранения и транспорта. Характеризуя существующее положение с чисто статистической точки зрения, Комитет сообщил, что в 2000 году произошли следующие изменения:

- были подписаны 5 общенациональных и 231 местное соглашение о саморегулировании права на забастовку;
- состоялись 287 забастовок, из которых 179 пришлось только на сектор транспорта, 22 - сектор связи, 18 - правоохранительную сферу, 10 - сектор здравоохранения и 5 - сферу образования;
- что касается оценки степени соблюдения законодательства, т.е. той степени, в которой право на забастовку согласовывалось с другими основными конституционными правами, то в этой связи был отмечен ряд нарушений, коснувшихся 37,6% от общего числа забастовок.

D. Статья 8

Профсоюзы

122. Нормы трудового права являются плодом законодательства, коллективных переговоров и юридической практики. Эволюция законодательства, в ходе которой были закреплены принцип независимости и право на самоуправление профсоюзов, как правило, гарантировала, подкрепляла и стимулировала процесс коллективных переговоров, поскольку в новых положениях устанавливались обязательные минимальные требования в области экономического и нормативного регулирования (например, Закон 83/2000, которым дополняются предписания, регламентирующие право на забастовку в жизненно важных государственных службах, или Закон 146/1990, предусматривающий меры по более полной защите граждан-потребителей). Договор о коллективных переговорах, в наибольшей степени отражающий независимость профсоюза, выступает в качестве особого источника норм трудового права. Хотя, как известно, соответствующая статья Конституции (статья 39) все еще не осуществляется в полном объеме, профсоюзы, неизменно действовавшие в качестве независимых де-факто ассоциаций (пункт 1

статьи 39 и статья 18 Конституции), заключая в результате переговоров между сторонами соглашения на основе норм общего права или договоров о коллективных переговорах, стали играть важную роль для всего общества в целом, поскольку законодатели постепенно признавали общеюридическую значимость договоров о коллективных переговорах не только для членов профсоюза, но и *erga omnes*, причем это происходило более или менее непосредственно и отчасти на основе судебных решений. Ссылки законодателей на процесс коллективных переговоров равнозначны постоянно действующему мандату на использование такого источника норм, гибкость которого в наибольшей степени соответствует регулированию трудовых отношений. Система коллективных переговоров или переговоров, проводимых на ряде разных уровней, основанная на сложившейся практике, не ограничивается договорами о коллективных переговорах (об оплате труда и соответствующих правилах и предписаниях), а охватывает также гораздо более обширную сферу отношений на общенациональном уровне и уровне компаний применительно к разным типам/категориям трудящихся в различных производственных секторах.

123. Постепенное расширение участия социальных партнеров и взятие ими на себя ответственности за общее положение в стране в сочетании с другими, более общими факторами (появление новаторских производственных моделей; кризис политических партий; уход в прошлое корпоративной логики; обязательства, вытекающие из членства в Европейском сообществе; а также обновление международной политической перспективы) способствовали формированию общего понимания коллективных целей для содействия социально-экономическому развитию страны (приведшего к подписанию двусторонних и трехсторонних соглашений). Расширение участия в процессе принятия решений, позволившее вовлечь новые силы и группы благодаря процедурам социального диалога, партнерства и согласованных действий, стало исторической вехой в становлении новой эры социальной и гражданской демократии.

124. Наиболее важным шагом, предпринятым на этом направлении за последние пять лет, стало подписание 22 декабря 1998 года Социального пакта в интересах развития и занятости, который является широким межучрежденческим соглашением с участием правительства, ассоциаций предпринимателей и профсоюзов. В нем вновь подтверждены система трудовых отношений в промышленном секторе, нормы коллективных переговоров и квинтэссенция политики в интересах развития занятости, уже изложенная в соглашении, подписанном в июле 1993 года. После содержащегося в первой части соглашения признания результатов и значимости метода согласованных действий следуют руководящие принципы проведения реформы в целях выполнения задач в области расширения занятости. Практика показала, что "согласованные действия" являются предпочтительным методом "процесса принятия решений", позволяющим достигать

следующие основные цели: прежде всего сокращение уровня инфляции, благодаря которому была обеспечена защита доходов семей; оздоровление государственной финансовой системы, которое сделало возможным соблюдение Маастрихских принципов; и обеспечение приоритета сотрудничества в трудовых отношениях в промышленном секторе, благодаря которому удалось повысить уровень конкурентоспособности итальянских компаний.

125. Наряду с этим отмечалась также растущая децентрализация процессов коллективных переговоров как на уровне компаний, так и на региональном уровне. Начиная с 2000 года правительству было поручено уделять приоритетное внимание необходимости модернизации для повышения конкурентоспособности итальянской производственной системы, для чего необходимы реформы по дальнейшему дерегулированию рынка труда, снижению налогового бремени и модернизации системы социального обеспечения. В то же время за последний год произошел тесно связанный с рядом глубоких изменений в экономике и социальной сфере пересмотр такого подхода к согласованным действиям, который был характерен для 1990-х годов, что фактически привело к прекращению действия Пакта 1998 года и созданию вакуума, затрудняющего согласованные действия. В этом вопросе совершенно очевидно, что процесс согласованных действий в Италии испытал на себе влияние моделей социального диалога и партнерства Европейского сообщества. Самые последние изменения в этой области указывают на то, что социальные партнеры работают над достижением иных целей, чем в период 1990-х годов. В какой-то степени на смену попыткам контролировать макроэкономические переменные пришли новые вызовы, такие, как расширение занятости и рост предпринимательства, наряду с одновременными и, возможно, новыми мерами по охране прав трудящихся.

Е. Статья 9

Социальное обеспечение

Обязательное и дополнительное социальное обеспечение

126. Подготовленные Институтом статистики (ИСТАТ) прогнозы эволюции в Италии демографического состава населения свидетельствуют о том, что общая для остальных стран Европы тенденция по-прежнему сохраняет свою силу. А именно, согласно прогнозам, индекс иждивенчества пожилых лиц вырастет от 24,6% в 1996 году до 57,6% в 2050 году, что составит увеличение примерно на 134%. С другой стороны, общая численность населения сократится примерно на 20% - с 57 333 000 человек в 1996 году до 45 997 000 человек в 2050 году.

127. С учетом этих факторов Италия приняла в последние годы ряд немаловажных мер, особенно Закон № 335/1995, с тем чтобы расходы на цели социального обеспечения вновь достигли сбалансированного уровня, при этом памятуя о цели обеспечения своих вышедших на пенсию граждан адекватными пенсионными услугами, как это предусмотрено в статье 38 Конституции.

128. Общая картина положения в этой области остается пестрой как с точки зрения нормативных рамок, для которых характерно не в полной мере согласованное законодательство, так и с учетом невыполнения целого ряда мандатов, которые, учитывая уровень информирования об изменениях в системе социального обеспечения, контролировать довольно сложно.

129. Что касается защиты прав менее обеспеченных слоев населения, то необходимо отметить, что для конкретных слоев/категорий по-прежнему существует система льготного пенсионного обеспечения. В случае трудящихся-иммигрантов проблема состоит в надежности имеющихся данных. Фактически, существуют значительные процентные расхождения между данными о числе трудящихся, зарегистрированных в архивах министерства внутренних дел, и такими же сведениями в реестрах Фонда социального обеспечения (ИНПС). Вместе с тем, несмотря на наличие в итальянской системе социального обеспечения определенных искажений, следует подчеркнуть, что по заключению комиссии министерства реформа этой системы в последние годы оправдала и даже превзошла ожидания, связанные с обеспечением финансовой сбалансированности, что имеет крайне важное значение. Цель дополнительной системы пенсионного обеспечения состоит в увеличении размеров государственных пенсионных пособий из средств совместно учреждаемых пенсионных фондов, наряду с которыми существуют открытые фонды, выполняющие роль дополнительных механизмов по достижению более широкого охвата пенсионным обеспечением.

130. Следует четко определить прерогативы совместно учреждаемых фондов как в общегосударственных законодательных актах, так и в региональных нормах, так как по сравнению с последними цель состоит не только в избежании расхождений в пенсионном обслуживании и изменениях под воздействием рыночных сил, но и в предупреждении дисбалансов между различными областями в наличие средств для дополнительного социального обеспечения. Основная задача состоит в предупреждении как раздробленности, так и дублирования системы дополнительного социального обеспечения при постоянном учете нынешних соображений экономической эффективности и перспектив пенсионных фондов.

Совместно учреждаемые пенсионные фонды

131. Число вкладчиков в совместные фонды (включая тех, кто состоял в фондах, существовавших еще до Законодательного декрета № 124/1993) составляет приблизительно 1 700 000 участников (по данным Мефоп от 30 сентября 2001 года), тогда как в контингент потенциальных участников входит примерно 13 миллионов трудящихся. Почти все совместно учреждаемые фонды разрешают участие трудящихся из числа учеников, а также подписавших как договоры о производственной подготовке, так и срочные и сезонные трудовые договоры. В этом отношении, в отличие от первоначального этапа, процесс коллективных переговоров в стране увенчался расширением прав трудящихся. Было отмечено, что с трудностями в плане участия в этом фонде сталкиваются штатные работники малых компаний и ремесленных предприятий, установление контактов с которыми порождает определенные проблемы, начиная с информирования об этом праве заинтересованных сторон. Анализ возрастного состава участников пенсионных фондов свидетельствует о том, что участие в них молодежи по-прежнему остается ограниченным. Средняя доходность фондов в 2000 году составила 3,6%, при этом следует также учесть среднегодовую доходность фондов по выплате выходных пособий, которая в 2000 году достигла показателя 3,5%. Следует отдельно отметить, что временные работники не могут вступать в совместные фонды компаний, которые используют их труд. Институциональные субъекты, в сферу полномочий которых входят эти вопросы (правительство, парламент и социальные партнеры), должны уделить пристальное внимание неадекватным уровням участия, с тем чтобы выработать соответствующие решения.

Открытые пенсионные фонды

132. Был выявлен ряд проблем нормативного характера, решение которых считается "критически" важным для адекватного развития сектора дополнительного социального обеспечения. Актуальным является вопрос так называемой "мобильности вкладов по социальному обеспечению" (в том числе поступающих от работодателей). Он связан с альтернативной возможностью для работника, состоящего в том или ином совместном фонде, после обязательного минимального периода участия в этом фонде переводить всю причитающуюся ему сумму вклада в другой открытый фонд. Такая возможность, несомненно, должна зависеть исключительно от принимаемого самими трудящимися решения, не подлежащего чьему-либо утверждению и не регулируемого каким-либо двусторонним или профсоюзным соглашением. Однако при нынешнем положении дел проблема состоит в том, сохраняется ли при таком переводе за компанией обязательство вносить в новый фонд свою долю платежей на социальное обеспечение, а также взнос на

выходное пособие. Этот вопрос является крайне важным, и его необходимо прояснить путем согласованного толкования общегосударственных и профсоюзных норм.

Пенсионная система

133. В 90-е годы был принят целый ряд важных мер в области социального обеспечения. Так, в ходе первоначальной реформы 1992 года был начат процесс постепенной гармонизации, охватывающий различные категории предписаний, которые применялись к трудящимся, работающим по найму, что позволило достичь ряда первых результатов в сокращении расходов на социальное обеспечение благодаря целому ряду нововведений, которые включали:

- повышение пенсионного возраста и минимального стажа выплаты взносов, дающего право на пенсионные пособия по старости;
- индексацию пособий только в случае роста цен.

Процесс упорядочения расходов по пенсионному обеспечению начался в 1993 и 1994 годах со следующих мер:

- сокращение выплачиваемых государственным служащим пенсионных пособий по выслуге лет пропорционально разнице между годами трудовой деятельности и минимальным 35-летним порогом¹;
- слияние и реорганизация нескольких органов социального обеспечения;
- приватизация профессиональных фондов.

134. В 1995 году преобразования в системе социального обеспечения, максимально облегчаемые широким участием социальных партнеров и проводимые в соответствии с мерами по согласованию финансовой политики, привели к принятию Закона № 335/95, который предусматривал кардинально новую структуру итальянской пенсионной системы и переход от метода расчета с привязкой к заработной плате к методу определения размера пенсии на основе взносов. Новая система взносов стала решающим шагом на пути к стабилизации соотношения между расходами по пенсионному обеспечению и

¹ До реформ в итальянской обязательной системе трудящиеся в частном секторе могли после 35 лет выплаты взносов в любом возрасте получить право на пенсию по выслуге лет. Для категорий трудящихся государственного сектора необходимый стаж выплаты взносов составлял гораздо меньше лет.

ВВП, а также хорошим примером гармонизации норм, который можно было использовать в случае других компонентов системы социального обеспечения. В этом же законе были также определены требования, согласно которым выход на пенсию по выслуге лет мог осуществляться по достижении определенного возраста (постепенно увеличенного до 57 лет), а также срока выплаты взносов, установленного на уровне 35 лет. Наконец, принятый в 1997 году Закон о государственном бюджете (№ 449/97) предусматривал ряд важных мер, направленных на достижение большего единообразия в предписаниях, включая, в частности: введение единых требований в отношении как государственных, так и частных работников в отношении пенсии по выслуге лет; постепенное увеличение размера взносов для самостоятельно занятых трудящихся; повышение минимального возраста выхода на пенсию по выслуге лет для самостоятельно работающих лиц (от 57 до 58 лет); и сокращение периода осуществления новых требований относительно возраста выхода на пенсию по выслуге лет.

Новая методика расчета

135. Новая система взносов по-прежнему опирается на принцип пропорционального распределения, который означает, что нынешние пенсии выплачиваются из взносов работающих в настоящее время лиц, однако расчет размеров пенсии напоминает методику расчета на основе капитализации; таким образом, застрахованным трудящимся начисляется взнос, равный:

- 33% налогооблагаемого заработка трудящихся, работающих по найму (в настоящее время фактическая ставка взноса составляет 32,7%);
- 20% налогооблагаемого дохода самостоятельно занятых трудящихся, включая лиц, работающих по нетипичным договорам, не предусматривающим иного покрытия (нынешние ставки ниже, но они постепенно приближаются к 19%).

Различие между суммой фактически уплаченного взноса и размером начисляемого взноса может рассматриваться в качестве механизма контроля за динамикой финансовых балансов, поскольку первая удовлетворяет требованиям финансирования системы, а второй призван сохранять средние показатели замещения на том уровне, который считается социально адекватным. Начисляемые взносы аккумулируются с годами и переоцениваются на основе усредненных показателей номинального колебания ВВП за пятилетний период.

136. Трудящиеся могут выходить на пенсию в возрасте от 57 до 65 лет при условии, что они активно выплачивали взносы по обязательной системе на протяжении не менее

пяти лет и что полагающаяся им пенсия не менее чем на 20% превышает сумму социального пособия, в настоящее время составляющую около 333 евро в месяц. Когда работник выходит на пенсию, размер его ежегодного пенсионного пособия определяется путем умножения суммы взносов на специальный актуарный коэффициент. Такие коэффициенты учитывают ожидаемую продолжительность жизни в возрасте выхода на пенсию с использованием усредненного показателя для женщин и мужчин, а также принимая во внимание вероятность жизни до глубокой старости. Эти коэффициенты рассчитываются путем применения учетной ставки в 1,5%, которая представляет собой прогнозируемую величину ожидаемого роста реального ВВП.

137. Для тех трудящихся, стаж выплаты взносов которых на конец 1995 года составил не менее 18 лет, по-прежнему применяются правила расчета размера пенсии по старой системе, а для трудящихся со стажем менее 18 лет используется новая система расчета по принципу пропорциональности, т.е. с учетом тех взносов, которые поступили начиная с января 1996 года. Кроме того, согласно новому закону были отменены пенсии по выслуге лет для всех новых страхователей. Однако этой возможностью выхода на пенсию пользуются все те трудящиеся, которые приступили к трудовой деятельности до конца 1995 года, при условии достижения ими увеличенного законом минимального возраста (в настоящее время составляющего 55 лет и подлежащего постепенному повышению до 57 лет при достижении этого возраста в период 2002-2006 годов). Как упоминалось выше, цель этой нормы состояла в смягчении последствий реформы для экономически активных работников, приближающихся к возрасту выхода на пенсию.

Исключения

138. Что касается общих предписаний, то в этом законе о реформе пенсионного обеспечения предусмотрены несколько исключений, большей частью продиктованных соображениями солидарности. Они включают следующее:

- трудящиеся, имеющие не менее 40 лет стажа выплаты взносов, могут выходить на пенсию даже до достижения ими 57-летнего возраста, а размер их пенсионного пособия рассчитывается на основе такого же актуарного коэффициента, какой применяется для лиц в возрасте 57 лет. Кроме того, сумма взносов, выплаченных до достижения 18-летнего возраста, подлежит увеличению на 50%;
- трудящиеся, занятые на чрезвычайно тяжелых и опасных работах (так называемых "работах на износ"), имеют право на льготное пенсионное

обеспечение, предусматривающее увеличение актуарного коэффициента на один год за каждые шесть лет стажа такой трудовой деятельности;

- работающие матери имеют право на увеличение актуарного коэффициента на один год при наличии одного или двух детей и на два года - трех детей и более;
- работающим родителям зачисляются периоды отпусков, связанных с образованием их детей (в возрасте до шести лет) и уходом за ними и составляющих не более 170 дней на одного ребенка;
- учитываются отпуска, взятые лицами для ухода за проживающими вместе с ними родственниками на период до 25 дней в год и на протяжении не более 24 месяцев.

Развитие системы дополнительного и индивидуального социального обеспечения

139. Недавно проведенная реформа законодательства открыла новые перспективы для развития различных форм дополнительного и индивидуального социального обеспечения. По сути, в 90-х годах отмечалось растущее стремление населения к самостоятельному обеспечению себя средствами. Размеры выплат по прямому страхованию жизни увеличились с 5 473 млн. евро в 1991 году до 35 592,2 млн. евро в 1999 году, что в номинальном выражении составило рост на 550,3%. В рамках дополнительного социального обеспечения, а также помимо различных видов коллективного социального обеспечения (пенсионных фондов) в новых предписаниях предусмотрено учреждение индивидуальных пенсионных программ, которые предполагают участие в открытых пенсионных фондах или подписание договоров о страховании жизни, согласно которым платежи производятся пожизненно и имеются ограниченные возможности по получению крупной единовременной выплаты. Эти договоры не предусматривают денежных ссуд, кроме как - начиная с 2000 года - в связи с расходами в период прохождения профессиональной подготовки. Кроме того, они даже предусматривают возможность частичного возвращения внесенных ранее средств в случаях чрезвычайных расходов на медицинскую помощь или приобретения и капитального ремонта жилища. Что касается налогообложения, то новые предписания предусматривают вычет из дохода как сумм, выплаченных по линии коллективного дополнительного социального обеспечения (пенсионных фондов), так и средств, внесенных по линии индивидуального дополнительного социального обеспечения, вплоть до размера, равного 12% от общего дохода, если только не превышает сумму в размере 5 164,57 евро.

140. Некоторые положения, принятые в 1999 году, предусматривают охват системой дополнительного социального обеспечения лиц, работающих в государственных учреждениях, приватизированных компаниях по обязательному социальному обеспечению и управлению системой страхования, а также трудящихся, работающих по найму в сельскохозяйственных секторах на основе срочных трудовых договоров. В порядке эксперимента правительство предусмотрело на четырехлетний период 1999-2002 годов возможность, при наличии предварительного согласия руководителей предприятий и трудящихся, перераспределения в пенсионные фонды паевых взносов на выходное пособие в виде выпуска предприятиями облигаций. Наконец, в 1999 году по согласованию с профсоюзами были начаты также процедуры расширения системы дополнительного социального обеспечения для охвата трудящихся даже государственного сектора.

141. Усилия по развитию системы дополнительного социального страхования в нашей стране уже начали приносить некоторые первоначальные результаты. Общее число лиц, зарегистрированных почти в 705 пенсионных фондах, которые действуют начиная с 30 сентября 2000 года, составляет 1 695 682 человека, что по сравнению с концом 1999 года означает рост на 17,3%. Уровень участия в этих фондах, определяемый соотношением количества записавшихся лиц к общему числу потенциальных участников, составляет 30,5%, что на 4 пункта выше, чем в декабре 1999 года. Количество страхователей по линии фондов открытого состава также увеличивается, но по-прежнему значительно ниже числа лиц, выплачивающих взносы в фонды договорного типа. Имеющиеся данные все еще свидетельствуют о том, что по состоянию на конец 1999 года 78,8% участвующих в них трудящихся были лицами, страховой стаж которых ко времени проведения реформы 1995 года составлял менее 18 лет, и в силу этого обстоятельства они окажутся затронутыми сокращением охвата государственной системы пенсионного обеспечения. С другой стороны, сообщается о низкой степени участия трудящихся молодого возраста и женщин.

Меры в области повышения благосостояния

142. В настоящем разделе перечисляются только основные национальные меры в области повышения благосостояния, которые осуществляются в интересах малоимущих, и проводится разграничение между пособиями по линии социального страхования и пособиями в рамках социальной помощи, главным образом исходя из того, что первые финансируются в основном за счет взносов, тогда как вторые - из поступлений по линии общего налогообложения. Право лица на пособие первой категории зависит в первую очередь от его трудового стажа.

Пособия по линии социального страхования

143. Эти пособия, выплачиваемые Итальянским национальным фондом социального страхования (ИНПС), включают следующие виды:

a) семейное пособие (*assegno per il nucleo familiare*): ежемесячное пособие, которое выплачивается домашним хозяйствам - с учетом степени их нуждаемости, - возглавляемым наемными трудящимися или лицами, ранее работавшими по найму, на иждивении которых находится семья. Сумма пособия прямо пропорциональна размеру домашнего хозяйства и обратно пропорциональна его доходу. Начиная с 1999 года на это пособие могут также претендовать самостоятельно занятые трудящиеся, хотя для этой категории лиц применяются более строгие критерии, чем для лиц, работающих по найму;

b) надбавки к пенсиям (*trattamento minimo delle pensioni*): пособие, предоставляемое лицам, которые получают выплачиваемую на основе их предыдущих взносов пенсию в размере ниже нормативного минимума, который в 2002 году составлял 5 100 евро². Право на эту надбавку обусловлено проверкой налогооблагаемого дохода потенциального бенефициара (кроме того, для лиц, претендовавших на это пособие после 1994 года и состоящих в браке, проверка распространяется также на доход супруга или супруги) и требованиями в отношении минимального стажа выплаты взносов, составляющего 15 лет. Лица, начавшие трудовую деятельность после 1 января 1996 года, не имеют права на это пособие, поскольку с переходом к системе выплат из текущих взносов их пенсионное пособие будет равно определенной части накопленных взносов без каких-либо надбавок. Среди мер, рассматриваемых в настоящем документе, пенсионными надбавками пользуется самое высокое число бенефициаров, которое в 2000 году составило более 4 400 000 человек;

c) пенсии по инвалидности (*pensione di and ordinario di invalidità*); эти пособия выплачивают трудящимся, осуществившим взносы в течение не менее пяти лет, из которых три года приходится на последние пять лет. Право на получение пособия обусловлено прохождением медицинского осмотра и проверки дохода, а сумма пособия, при необходимости, дополняется надбавкой до уровня установленного минимума.

Меры по линии социальной помощи

144. Эти меры включают следующие пособия:

² В Законе о государственном бюджете на 2002 год этот годовой минимум для пенсионеров в возрасте старше 70 лет был повышен до 6 710 евро.

a) пенсии по гражданской инвалидности (*pensione di inabilità civile and assegno di assistenza*): эти пособия, не обусловленные выплатой взносов, предназначаются для инвалидов и не исключают продолжение ими трудовой деятельности. Проверка обеспеченности осуществляется на строго индивидуальной основе и не учитывает размер семьи бенефициара. После 1984 года эти программы были заменены пенсиями по инвалидности, которые выплачиваются ИНПС. В 1999 году пособиями по линии этих схем пользовались 1 260 000 человек.

b) социальная пенсия (*pensione sociale*): эта пенсия предоставляется лицам в возрасте старше 65 лет, которые либо не располагают каким-либо доходом, либо получают пожизненные выплаты, пособия или доход в размере, не превышающем сумму социальной пенсии. Начиная с 1996 года эта пенсия была заменена социальным пособием, однако она по-прежнему выплачивается всем лицам, которые имели на нее право до наступления указанного года. Для получения социальной пенсии бенефициар должен постоянно проживать в Италии. В 2000 году размер социальной пенсии составлял 274,2 евро в месяц. Однако в случае чрезвычайно низкого дохода или полного отсутствия такового к этой пенсии полагается дополнение, которое носит название надбавки (*maggiorazione*) к социальной пенсии. Она предоставляется лицам в возрасте старше 65 лет, которые не располагают каким-либо доходом или получают пожизненные выплаты, пособия или доход, размер которых не превышает сумму социальной пенсии, включая надбавку. Она выплачивается постоянным жителям страны за 13 месяцев в год, не подлежит автоматической корректировке и не может превышать 64,56 евро в месяц³, хотя фактические размеры надбавки варьируются в зависимости от личного дохода. Кроме того, социальная пенсия предоставляется инвалидам труда и неработавшим инвалидам (с полной или частичной утратой трудоспособности), а также глухонемым, достигшим возраста 65 лет в 1995 году или ранее, и заменяет конкретные выплаты, на которые они имели право до этого возраста;

c) социальное пособие (*assegno sociale*): пособие, предусмотренное законом о реформе 1995 года для лиц в возрасте старше 65 лет, доход которых ниже суммы пособия. С 1996 года это пособие заменило социальную пенсию (и надбавку к ней). Для получения социального пособия бенефициару необходимо постоянно проживать в Италии. Кроме того, социальное пособие полагается инвалидам труда и неработавшим инвалидам (с полной или частичной утратой трудоспособности), а также глухонемым в возрасте 65 лет, заменяя специальные выплаты, на которые они имели право до достижения этого

³ Согласно Закону о государственном бюджете на 2000 год (№ 388/2000) сумма надбавки была увеличена на 12,91 евро в месяц для лиц младше 75 лет и на 20,66 евро для лиц в возрасте 75 лет и старше.

возраста. Если лицо имеет другие источники дохода, социальное пособие может выплачиваться частично и соответствовать установленным пределам. Размер ежемесячного пособия был сначала установлен на уровне 248 евро и корректируется в зависимости от стоимости жизни. После принятия последующих нормативных предписаний его ежемесячные размеры достигли в 2000 году примерно 333 евро⁴;

d) пособие по уходу (*indennita di accompagnamento*): это пособие выплачивается лицам, нуждающимся в постоянной помощи, которые сами не способны обеспечивать за собой уход. Оно назначается при условии подтверждения физического состояния претендентов в ходе медицинских проверок, однако не предусматривает проверки нуждаемости. С годами этот вид пособия становится все более важным источником социального обеспечения недееспособных пожилых людей.

Таблица 1

Социальные пособия, выплачиваемые пенсионерам

Год	Социальное пособие		Социальное пособие		Социальное пособие		Пенсия	
	ежемесячно		ежемесячно		ежемесячно		ежемесячно	
	Лиры	Евро	Лиры	Евро	Лиры	Евро	Лиры	Евро
1995	357 000	184,4	482 000	248,9	-	-	626 450	323,5
1996	376 300	194,3	501 300	258,9	480 000	247,9	660 300	341,0
1997	390 600	201,7	515 600	266,3	498 700	257,6	686 050	354,3
1998	397 650	205,4	522 650	269,9	507 200	261,9	697 700	360,3
1999	504 800	260,7	629 800	325,3	616 350	318,3	710 250	366,8
2000	530 900	274,2	655 350	338,5	644 200	332,7	721 600	372,7

145. В июне 1998 года был принят законодательный декрет о начале экспериментального осуществления программы обеспечения минимального дохода в целях интеграции (*Reddito Minimo di Inserimento*), название которой явно напоминает осуществляющуюся во Франции с 1998 года программу *Revenu minimum d'insertion*. По формулировкам декрета о введении этой программы (№ 237/1998), *Reddito Minimo di Inserimento* (РМИ) является схемой, которая должна действовать в качестве общего (не предназначенного для отдельных категорий населения) механизма гарантирования экономической устойчивости в целях "противодействия обнищанию и социальному отчуждению путем оказания

⁴ Согласно Закону о государственном бюджете на 2000 год к социальному пособию была предусмотрена надбавка, эквивалентная надбавке к социальной пенсии.

социально-экономической поддержки лицам, подвергающимся угрозе социальной маргинализации и не способным экономически обеспечивать себя и своих детей в силу психологических, физических или социальных причин". Эта схема состоит из двух элементов: финансовые выплаты и программа интеграции. Цель РМИ состоит в "социальной интеграции и обеспечении экономической независимости отдельных бенефициаров и домашних хозяйств путем их охвата индивидуально разработанными программами и финансовыми выплатами, которые способствуют повышению дохода".

146. РМИ является мерой, непосредственно направленной на сокращение масштабов бедности и социального отчуждения, которая состоит из финансового компонента и компонента "активизации": право потенциального бенефициара на финансовый компонент обусловлено его участием в программах интеграции, разработанных с учетом конкретной степени его нуждаемости или отчуждения. Для домашних хозяйств в составе одного члена размер пособия по линии РМИ составляет разницу между установленным порогом бедности (в 2000 году – 268 евро) и ежемесячным доходом бенефициара после вычета налогов, тогда как для домашних хозяйств иного размера сумма пособия рассчитывается с применением шкалы эквивалентности индекса экономического положения (ИЭП). Программы реинтеграции разрабатываются на индивидуальной основе, направлены на восстановление и развитие личных способностей и участия в социальных структурах и должны охватывать всех членов домашнего хозяйства. Экспериментальное осуществление РМИ было начато в 39 муниципалитетах, отобранных на основе социально-экономических показателей, и рассчитано на двухлетний период - с конца 1998 года по 31 декабря 2000 года⁵. В период 1998-2000 годов экспериментальной программой РМИ было охвачено свыше 34 000 семей, а сумма расходов на выплату пособий составила примерно 220 млн. евро. Из 39 выбранных муниципалитетов пять расположены в северной части страны, 10 - в центральной части и 24 - в южных районах.

147. В законодательном декрете была предусмотрена необходимость оценки этого эксперимента; таким образом, в Италии впервые была проведена политическая оценка меры в области социального обеспечения. В июне 2001 года ассоциацией независимых

⁵ В законодательном декрете № 237/1998 уточняется, что при выборе муниципалитетов необходимо учитывать следующие факторы: а) уровень бедности; б) изменчивость экономических, географических и социальных условий; в) разнообразие мер социальной помощи, применяемых в каждом муниципалитете; г) адекватное территориальное распределение муниципалитетов, принимающих участие в экспериментальной программе; и е) желание муниципалитета участвовать в ней.

научно-исследовательских центров⁶ был подготовлен доклад об оценке опыта первых двух лет экспериментального осуществления РМИ. Затем в Законе 328/2000 было предусмотрено представление правительством в середине 2001 года доклада парламенту об итогах эксперимента и его оценке, с тем чтобы впоследствии придать РМИ характер постоянного мероприятия, призванного охватывать другие меры, такие, как выплата социальных пенсий. Однако еще до истечения этого срока, намеченного на середину 2001 года, и еще в период осуществления эксперимента в декабре 2000 года был принят Закон о государственном бюджете на 2001 год, в соответствии с которым экспериментальное осуществление РМИ было продлено на два года - до 31 декабря 2002 года, - и на этот двухлетний период было ассигновано в общей сложности 402 840 000 евро, из которых 220 000 000 евро приходится только на 2002 год. Согласно этому Закону было увеличено число муниципалитетов, участвующих в экспериментальной программе, которая стала охватывать все муниципалитеты, к 30 июня 2000 года подписавшие территориальный пакт с одним из 39 муниципалитетов, участвовавших в первом этапе эксперимента⁷. В основу идеи охвата всех муниципалитетов, связанных территориальными пактами с базовым муниципалитетом РМИ, лежит предположение о том, что программы интеграции применяются более эффективно, когда существуют развитые сети территориальных взаимоотношений между учреждениями, которым поручено осуществлять программу, другими местными государственными органами, социальными партнерами и некоммерческими организациями. Таким образом, расширение зоны эксперимента будет касаться свыше

⁶ В число этих научно-исследовательских центров входят следующие учреждения: *Istituto per la Ricerca sociale* (ИРС) в Милане, *Centro Studi e Formazione sociale Fondazione Emanuela Zancan* в Падуе и *Centro di ricerche e studi sui problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo* (ЦЛЭЗ) в Риме.

⁷ В 90-х годах в Италии были разработаны новые стратегии в области местного развития, получившие название *территориальных пактов*. Цель этих стратегий состоит в создании специальных местных политических структур в составе социальных партнеров, местных учреждений и ассоциаций. Эти политические структуры занимаются определением комплекса целей в области развития (в частности, созданием новых рабочих мест путем финансирования новаторской предпринимательской деятельности), которые осуществляются в рамках территориального пакта (*Patto territoriale*) одним или несколькими местными государственными учреждениями (как правило органами самоуправления муниципалитетов или провинций). Этот подход, предусматривающий использование "инициативы снизу" и лежащий в основе этих стратегий, является особенно новаторским по сравнению с прежней политикой Италии в области развития местных районов.

260 муниципалитетов, в основном в южных районах, из общего количества 306 участвующих муниципалитетов. Кроме того, в конце двухлетнего периода будет проведена оценка этого расширенного эксперимента, и интересным результатом такой оценки могли бы стать доказательства, связанные с вышеупомянутым предположением.

Стратегия Италия в области борьбы с нищетой и социальным отчуждением

148. Реформа системы социальной помощи в Италии сопровождалась попыткой разработки всеобъемлющей общей стратегии по борьбе с нищетой и социальным отчуждением, осуществляемой в рамках Закона 328/2000. После принятия этого закона, в апреле 2001 года был утвержден всеобъемлющий типовой план (*piano sociale*), охватывающий период 2001-2003 годов⁸. Затем стратегия, намеченная в рамочном законе и типовом плане, была включена в итальянскую часть процесса социальной интеграции, предусмотренного новой стратегией ЕС по борьбе с нищетой и социальным отчуждением, первым результатом которой стал Национальный план Италии по социальной интеграции (НПСИ), представленный в июле 2001 года⁹.

⁸ *Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2001-2003.*

⁹ Процесс социальной интеграции, который предусматривает применение методов общей координации борьбы с нищетой и социальным отчуждением, состоит из двух частей. Первой из них является рассчитанная на многие годы программа действий, направленная на поощрение сотрудничества между государствами-членами в области борьбы с социальным отчуждением. Вторая часть является процессом, связанным с представлением государствами-участниками каждые два года национальных планов действий и их оценкой Комиссией и Комитетом по социальной защите, в результате которой готовится совместный доклад Совета и Комиссии. На цели пятилетней программы действий, осуществление которой началось 1 января 2002 года и будет продолжаться до 31 декабря 2006 года, было выделено 75 000 000 евро в расчете на весь период. Первый этап этого процесса начался в июне 2001 года, когда были представлены первые НПСИ, содержащие национальные стратегии на период 2001-2003 годов. Первый совместный доклад об интеграции был выпущен в декабре 2001 года. Весь процесс направлен на достижение целей в области борьбы против нищеты и социального отчуждения, одобренных Европейским советом в Ницце в декабре 2000 года. Эти цели состоят в следующем:

- a) содействие расширению занятости и доступу всех к ресурсам, правам, товарам и услугам;
- b) предупреждение угрозы отчуждения;
- c) оказание помощи наиболее уязвимым слоям;
- d) мобилизация всех соответствующих органов.

149. Стратегия Италии в области социальной интеграции предусматривает создание комплексной системы социальных мер и услуг согласно общим руководящим принципам, содержащимся в рамочном законе: обеспечение универсального доступа, политическая интеграция, партнерство, создание сетей, мониторинг и оценка. Важным достижением в политике Италии в области борьбы с нищетой является утверждение принципа универсального доступа, согласно которому приоритетное внимание уделяется отдельным лицам и семьям, сталкивающимся с серьезными материальными проблемами, а также страдающим теми или иными формами физической и психической инвалидности. Ранее проводившаяся политика была, как правило, слишком прямолинейной и избирательной, поскольку те люди, которые больше всего нуждались в помощи, зачастую не попадали под действие системы социальной защиты.

150. После принятия рамочного закона итальянскую систему планирования политики можно охарактеризовать как многоуровневую систему, в рамках которой планирование осуществляется многими субъектами и во многих секторах. Многоуровневый характер процесса планирования состоит в довольно детальном разделении труда между центральными государственными органами, областями и муниципалитетами (или группами муниципалитетов, объединенными в "зоны"). Его многосубъектный характер отражается в привлечении социальных партнеров и НПО к выявлению приоритетов, а также в реализации ими намеченных мер на практике. Наконец, многосекторальный характер социального планирования в Италии состоит в одновременном наличии целого ряда планов действий на различных уровнях - основными планами являются Социальный план (принимается каждые три года), Национальный план действий по расширению занятости, План в области образования (2000-2006 годы), План в области здравоохранения (принимается каждые три года), а также ряд других более конкретных планов, касающихся помощи инвалидам, детям и подросткам, профилактики наркозависимости и оказания помощи пожилым лицам. Все эти планы включают меры, направленные на борьбу с социальным отчуждением¹⁰. Особую значимость в этой связи имеет Социальный план на 2001-2003 годы, утвержденный в апреле 2001 года¹¹. В нем определены пять

¹⁰ Например, в Плане в области здравоохранения содержится конкретная ссылка на одну из его целей, состоящую в "укреплении защиты отдельных лиц со слабым здоровьем", которая предусматривает принятие мер в интересах отдельных категорий лиц, как правило подвергающихся угрозе социального отчуждения: иммигрантов, наркоманов, психически больных лиц, пожилых людей и смертельно больных лиц.

¹¹ Закон 328/2000 предусматривает, что правительство обязано каждые три года подготавливать Национальный план социальных мер и услуг. В этом Плане определяются, помимо прочего, приоритеты, цели проектов и показатели, отражающие уровень социальной интеграции.

приоритетов политики в этой области: поддержка семьи; более полное обеспечение прав детей; борьба с нищетой, помощь зависимым лицам (особенно с тяжелыми формами инвалидности) путем оказания им услуг на дому; и содействие интеграции конкретных проблемных групп (иммигрантов, наркоманов, подростков). Все эти черты новой системы планирования политики изложены в НПСИ Италии. Согласно формулировке Комиссии, НПСИ Италии содержит "элементы национальной стратегии, которая находится в процессе совершенствования для отражения новых реалий или обеспечения большей последовательности"¹².

Г. Статья 10

Охрана семьи и оказание ей помощи

151. За последние годы осуществлялись три новых вида деятельности, которые включали оказание услуг домашним хозяйствам в виде предоставления родителям помощи и необходимых отпусков, функционирование национального фонда помощи семьям, арендующим жилье, выплату пособий семьям с тремя и более детьми, предоставление "материнского чека" и программу обеспечения минимального дохода в целях интеграции - *Reddito Minimo di Inserimento* (РМИ).

152. Цель пособия для семей с тремя и более детьми состоит в сокращении масштабов нищеты среди крупных домашних хозяйств, поскольку, согласно полученным ранее данным, именно они больше других подвергаются угрозе обнищания. Эта мера осуществляется с 1999 года для итальянских семей с тремя и более детьми в возрасте до 18 лет¹³. В 2002 году ежемесячное пособие составляло 110 евро на семью из пяти членов и выплачивалось 13 раз в год с учетом возможности возобновления таких выплат. Методика определения домашних хозяйств, потенциально нуждающихся в этом пособии, состоит в применении разработанного в 1998 году индекса экономического положения (ИЭП) (*Indicatore della Situazione Economica*). Пороговая величина ИЭП для целей этого пособия была определена на 2002 год в размере 19 904 евро. В 2000 году это пособие получили 377 000 семей (1,7% всех семей в Италии). Получатели этого пособия сосредоточены в основном в южных областях (примерно 80% бенефициаров проживают в шести областях: Кампания, Сицилия, Апулия, Калабрия, Базиликата и Сардиния). Как явствует из раздела, касающегося динамики положения в области бедности, в 1999 и

¹² Draft Joint Report on Social Inclusion (CEC 2001), p. 22.

¹³ Фактически эта мера была разработана еще в конце декабря 1998 года (в Законе № 448 от 23 декабря 1998 года), а ее применение началось в 1999 году.

2000 годах благодаря этой мере удалось сократить на три процентных пункта уровень бедности среди крупных домашних хозяйств в южных районах.

153. На "материнский чек", который был предусмотрен тем же законом как пособие крупным семьям, могут претендовать матери, не имеющие права на получение пособия по материнству, связанного с необходимостью страхования. На "материнский чек" могут претендовать граждане Италии, стран ЕС и граждане третьих стран, располагающие видом на жительство. Право на это пособие дает не только рождение ребенка, но и установление опеки над ребенком до его усыновления и фактическое усыновление ребенка. В 2002 году размер ежемесячного пособия, которое выплачивается за пять месяцев, составлял 265 евро. Выплата пособия обусловлена проверкой нуждаемости: пороговая сумма ИЭП для семьи, состоящей из двух родителей и одного ребенка, установлена на уровне 27 645 евро. В 2000 году на получение этого пособия претендовало в общей сложности 177 000 матерей.

154. В следующем разделе приводятся основные черты наиболее важных законодательных положений.

Семейные обязанности

Законодательный декрет 151/2001 - Кодекс положений, касающихся охраны материнства и отцовства.

155. В целях поощрения участия обоих родителей в выполнении семейных обязанностей, особенно связанных с уходом за детьми, были приняты или более тщательно доработаны следующие положения, предусматривающие оказание помощи и поддержки:

- положение о предоставлении отпуска матери/отцу, отпуска обоим родителям до достижения ребенком восьмилетнего возраста, отпуска по болезни детей, периодов для отдыха и более короткого рабочего дня (на почасовой основе) по семейным обстоятельствам;
- запрещение привлекать к работе в ночные смены женщин в период беременности и до достижения ребенком возраста одного года; возможность освобождения от работы в ночное время при возникновении сложных семейных ситуаций, например, при наличии в семье детей в возрасте до трех лет или необходимости обеспечивать уход за находящимися на иждивении инвалидами.

156. Особое внимание было уделено поддержке семей, в которых существует необходимость обеспечивать уход за иждивенцами-инвалидами. Эта поддержка включает специальные меры по организации труда, с тем чтобы предусмотреть, в частности, отпуска по уходу за детьми в возрасте до трех лет, сокращение рабочего времени на суточной и почасовой основе и, где это возможно, перевод на место работы, расположенное ближе к дому родителей или родственников, обеспечивающих уход.

Виды экономической помощи

157. Эти меры включают следующее:

- семейное пособие для крупных семей (статья 65 Закона 448/1998 с поправками), которое выплачивается домашним хозяйствам итальянских граждан (и граждан стран ЕС) с тремя и более детьми младшего возраста, если доход домашнего хозяйства составляет менее 38 540 204,352 лиры, или 19 904,35 евро. Размер ежемесячного пособия, которое выплачивается 13 раз в год, составляет 214 112,041 лиры или 110,58 евро;
- материнское пособие (статья 66 Закона 448/1998) в размере 513 500 лир, или 265,20 евро, которое выплачивается в течение пяти месяцев на общую сумму в размере 2 567 500 лир (1 326 евро) гражданкам Италии, стран ЕС или гражданкам других стран, имеющим вид на жительство, которые не имеют работы и доход домашнего хозяйства которых не превышает 53 528 061,6 лиры (27 644,94 евро). При наличии близнецов сумма пособия удваивается;
- материнское пособие, выплату которого обеспечивает ИНПС (статья 49.8 Закона 448/1999): пособие в размере 3 млн. лир (1 549,7 евро), связанное с рождением ребенка, опекой до усыновления и усыновлением, которое начиная со 2 июля 2000 года выплачивается гражданкам Италии, стран ЕС и гражданкам третьих стран, имеющим вид на жительство, если они были ранее трудоустроены. При наличии близнецов сумма пособия удваивается;
- пособие по обеспечению минимального дохода в целях интеграции (Законодательный декрет 237/1998): для его получения бенефициары не должны иметь какого-либо дохода или должны располагать доходом на одного члена семьи в размере не более 500 000 лир (258,23 евро). Пособие выплачивается в размере суммы, составляющей разницу между порогом бедности в 500 000 лир, уровень которого ежегодно корректируется, и ежемесячным доходом бенефициара. Программы социальной интеграции

предусматривают требование относительно выполнения несовершеннолетними норм, касающихся обязательного образования, с последующей профессиональной подготовкой.

Поощрение прав и возможностей детей

158. Эти вопросы рассматриваются в Законе 285/1997, который предусматривает финансирование проектов на цели поддержки семей, находящихся в трудном положении, а также проектов по борьбе с нищетой и насилием в семье и по содействию социальной интеграции и образованию несовершеннолетних.

Национальный план социальных мер и услуг на 2001-2003 годы

159. Этот план разработан на основе Указа президента от 3 мая 2001 года об осуществлении Закона 328/2000, который является рамочным законом о социальной помощи. Комплексная система социальных мер и услуг предусматривает ряд гибких диверсифицированных мер в интересах отдельных лиц и семей, учитывающих личные обстоятельства и потребности. Приоритетные цели плана включают укрепление семьи и помощь в выполнении семейных обязанностей, а также поддержку несовершеннолетних.

Новые аспекты

160. Такие аспекты включают следующее:

a) более планомерное осуществление принципа вертикального и горизонтального взаимодействия путем непосредственного участия в этой деятельности центральных государственных органов, областей и местных органов самоуправления, а также некоммерческих организаций, работающих в социальной сфере, кооперативных органов, ассоциаций и других общественных организаций, фондов и консультативных объединений граждан, добровольных ассоциаций и религиозных организаций, работающих в этом секторе;

b) отход от централизации путем расширения полномочий местных органов самоуправления и возможностей семей и семейных ассоциаций;

c) осуществление мер по оказанию социальной помощи, которая ранее предусматривалась для отдельных категорий населения, а в настоящее время состоит в дифференцированных мерах с уделением основного внимания отдельным лицам и семьям и с учетом изменения потребностей людей в различном возрасте;

d) отход от исключительно финансовой помощи и новый упор на комплексные меры по экономическому содействию и оказанию институциональных услуг (в области профессиональной подготовки, здравоохранения, в социальной сфере; помощь в трудоустройстве, решении жилищных проблем);

e) гибкий и индивидуальный подход, предусматривающий соблюдение местными властями стандартов качества в их деятельности по обеспечению для граждан равных возможностей во всех областях Италии.

Финансовая поддержка/налоговые льготы

*Поправка к закону о подоходном налоге домашних хозяйств (IRPEF) - статья 2
Закона 448/2001*

161. В этом законодательном положении предусмотрено повышение размера не подлежащего налогообложению дохода домашних хозяйств, в которых находятся на иждивении дети, включая усыновленных детей или детей под опекой, если доход домашнего хозяйства составляет менее 100 млн. лир.

Услуги для детей младшего возраста

Сеть муниципальных дошкольных учреждений - Закон 1044/1971 с внесенными в него поправками и дополнениями

162. Для детей в возрасте до трех лет создана сеть муниципальных дошкольных учреждений. Количества дошкольных учреждений все еще не хватает для удовлетворения потребностей всех семей, стремящихся воспользоваться этой услугой, и отмечается явно выраженное несоответствие между числом дошкольных учреждений в центральных и северных районах страны, с одной стороны, и южных - с другой.

Финансирование дошкольных учреждений

Закон 448/2001 (Закон о государственном бюджете), статья 70

163. Для обеспечения доступа к услугам дошкольных учреждений на территории всей страны, а также учитывая растущее число нуждающихся в них семей, министерство учредило фонд дошкольных учреждений, средства из которого должны ежегодно распределяться среди областей.

164. В целях согласования потребностей производства, с одной стороны, и семейных обязанностей и потребностей работающих родителей - с другой, государственные ведомства и органы могут в рамках своих обычных бюджетных ассигнований создавать на своей территории "мини-ясли". Расходы на функционирование таких дошкольных учреждений могут компенсироваться вычетами из подоходного налога родителей и работодателей в той мере, в какой это определяется министром экономики и финансов.

Региональные инициативы

165. В областях страны был принят ряд законодательных актов, касающихся мер по охране семьи, которые осуществляются при финансовой помощи со стороны центрального правительства.

Г. Статья 11

Достаточный уровень жизни

Итальянский план социальной интеграции

166. В июне 2001 года в Италии был утвержден План социальной интеграции. Он был разработан на основе приоритетов, направлений деятельности, мер и действий, которые уже были предусмотрены различными национальными, секторальными и региональными планами на 2000-2003 годы. К числу общих для всех направлений деятельности положений Плана относятся в основном многоаспектный подход, учет географических различий, перспектива комплексного развития социальной системы, а также отход в политике интеграции от подхода, основанного на оказании помощи.

Многоаспектный характер политики в области интеграции

167. Основные факторы, которые способствуют различным формам неравенства, могут быть объективными и субъективными факторами, включая, в частности, возраст, пол, образовательный уровень, доход, потребление, способность к поиску работы, неблагоприятное социальное положение и т.п., или местными, обусловленными районом проживания факторами (как это имеет место прежде всего в южных районах Италии и некоторых городских районах в центральной и северной частях страны), которые могут либо содействовать, либо препятствовать социальному отчуждению. С учетом этого обстоятельства и с целью разработки плана явления нищеты и социального отчуждения рассматриваются в качестве сложных и многоаспектных явлений, на которые оказывают влияние различные направления деятельности, предпринимаемые в рамках широкого

диапазона директивных мер. В их число входят следующие меры: так называемая "классическая социальная помощь"; сокращение масштабов нищеты; современная политика в области социальной защиты, а также социальной и культурной интеграции; инициативы по ориентированию, профессиональной подготовке и трудоустройству наиболее уязвимых категорий населения; политика развития социальной экономики; политика гармонизации рабочих графиков и потребностей семьи; развитие сетей; жилищная политика и развитие системы социальных услуг; политика в области здравоохранения, отправления правосудия, культуры, спорта и досуга и т.д., включая политику в области развития знаний и новых информационных и коммуникационных технологий.

168. Поэтому в соответствии с вышеупомянутым анализом стратегии, предусмотренные планом правительства Италии, касаются не только проблемы "уязвимости групп населения с низкими доходами", но и охватывают многоаспектные вопросы, включающие не только обеспечение доступа к рынку труда, но и борьбу с различными видами "лишений", и в том числе препятствиями, которые сами по себе или в сочетании друг с другом могут мешать пользованию в полном объеме следующими благами:

- помощью в увеличении дохода;
- образованием и профессиональной подготовкой;
- здоровой окружающей средой;
- жилищем;
- культурой;
- доступом к социальным услугам;
- доступом к возможностям профессиональной подготовки и трудоустройства;
- доступом к новым технологиям.

Географические несоответствия

169. Вследствие различных географических причин развитие итальянской экономики проходило неравномерно. Эти несоответствия касаются прежде всего занятости, а также

уровня развития системы индивидуальных и коммунальных услуг. Основными элементами упомянутых различий являются следующие:

- концентрация рабочих мест в определенных районах страны;
- неравенство между разными частями населения, начиная с существенного разрыва в возможностях вступать в рынок труда и оставаться на нем и кончая уровнем развития системы индивидуальных услуг и доступом к ней;
- различия в уровне бедности (примерно 65% бедных домашних хозяйств находятся в южных районах Италии).

170. Что касается неблагоприятного социального положения в самом широком смысле, то необходимо отметить, что разные части страны характеризуются наличием специфических неблагоприятных факторов, которые варьируются от одной области к другой. Кроме того, один и тот же вид социального отчуждения может иметь различные особенности и охватывать различные социальные группы, определяемые по полу, уровню образования, возрасту и возможностям семей в плане доступа к услугам как социального, так и культурного характера. Проведенный в плане статистический анализ учитывает, помимо качественных вариаций уровня отчуждения, различия по признаку пола, образовательного уровня и доступа к услугам. Однако в нем также уделяется весьма пристальное внимание межрегиональным и местным различиям, которые иллюстрирует приведенная в настоящем докладе таблица и которые считаются существенно важными элементами для включения в анализ и планирования конкретных мер.

171. В этой связи для Италии важно разработать такую политику социального развития, которая соответствовала бы направлениям национальных оперативных планов (НОП), применяемых не только в контексте целевых показателей европейских стран, но и с учетом межрегиональных задач и целей.

Относительные, абсолютные и субъективные элементы бедности, имеющие отношение к субъективным обстоятельствам и объективным условиям

172. В Италии начиная с 1984 года действует Комиссия по изучению явления бедности (в настоящее время - Комиссия по изучению явления социального отчуждения). Комиссия формируется премьер-министром и отвечает за проведение исследований, касающихся нищеты и социального отчуждения, и формулирование оценок и предложений в области политики. Эта Комиссия в сотрудничестве с ИСТАТ ежегодно проводит обзор для оценки распространенности и уровня нищеты в Италии, используя

при этом показатель относительной бедности, который в 1993 году был также дополнен показателем абсолютной нищеты, разработанным на основе потребительской корзины товаров и услуг первой необходимости. В обоих случаях используются результаты Обзора потребления в домашних хозяйствах, который ежегодно проводит ИСТАТ. В этом обзоре принимается во внимание не доход, а потребление.

Относительная бедность

173. В 1999 году в Италии бедными считались 2 660 000 домашних хозяйств, которые включают 7 508 000 человек. В качестве бедных квалифицировались 11,9% домашних хозяйств и 13,1% населения, при этом последняя цифра выше, поскольку бедные домашние хозяйства, как правило, являются более многочисленными. В 1999 году уровень крайней нищеты составлял 22,9%.

174. Характерной чертой бедности в Италии является явный дисбаланс между областями в центральной и северной частях страны, с одной стороны, и в южной - с другой. В первых районах проживают 67,1% итальянских домашних хозяйств, из которых 34,1% являются бедными, тогда как в южных районах насчитывается 32,9% домашних хозяйств, из которых 65,98% определяются в качестве бедных.

175. Изучение характерных особенностей бедных домашних хозяйств показывает, что угрозе бедности в большинстве случаев подвергаются крупные семьи (в составе пяти или больше членов), среди которых уровень бедности на национальном уровне составляет 22,9%.

176. Рост бедности в домашнем хозяйстве связан с наличием в нем несовершеннолетних детей: доля бедных семей с одним ребенком составляет всего лишь 10,8%, с двумя детьми - 16,4%, а с тремя и более детьми - 27%. Это обстоятельство объясняет также тот факт, что уровень относительной бедности среди несовершеннолетних (16,2%) является таким же высоким, как среди пожилых лиц - еще одной категории населения, подвергающейся высокому риску бедности (16,1%).

177. Из рассмотрения положения различных домашних хозяйств можно почерпнуть некоторые важные элементы. В качестве бедных квалифицируются 10,1% домашних хозяйств с одним членом, однако этот показатель снижается до 3,2% в случае, если это лицо моложе 65 лет, и возрастает до 15,4%, когда речь идет о лицах более старшего возраста. Даже в случае рассмотрения бездетных семей доля бедных домашних хозяйств среди таких семей составляет 5,1%, если один из супругов моложе 65 лет, однако этот показатель вырастает до 16,1% в случае лиц старше 65 лет.

178. Что касается возраста лица, чьи данные учитываются в качестве исходных, то бедность одинаково угрожает всем возрастным группам до 64 лет (поскольку уровень бедности среди них варьируется от 8,5% до 10,9%), но эта угроза возрастает до 16,4%, когда речь идет о лицах более пожилого возраста. Уровень бедности среди домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, несколько выше - 12,6% против 11,7%. Можно также наблюдать четкую взаимосвязь между образовательным уровнем и распространением бедности: чем выше образование, полученное лицами, тем ниже уровень бедности среди них.

179. Что касается профессионального статуса или занятости, то самый большой уровень бедности отмечается среди домашних хозяйств, в которых глава семьи является безработным (28,7%), что особенно характерно для южных районов Италии. Этот показатель также является высоким на национальном уровне среди домашних хозяйств, в которых главой семьи является пенсионер (13,5%), однако и в этом случае такое положение более характерно для южной части страны. Уровень бедности ниже среди домашних хозяйств, в которых глава семьи занимается трудовой деятельностью, будь то работа по найму или самостоятельная занятость.

Абсолютная нищета

180. Абсолютная нищета, определяемая на основе размера располагаемого дохода, который ниже стоимости корзины основных товаров и услуг в денежном выражении, затрагивает меньшую долю населения, так как в этом случае применяется более низкий пороговый показатель. В 1999 году в условиях абсолютной нищеты проживали 4,8% итальянских домашних хозяйств, или 1 038 000 человек, что составило увеличение по сравнению с 1998 годом более чем на 70 000 человек. Состояние абсолютной нищеты также гораздо чаще наблюдается в областях южной Италии, где этот показатель равен 11,0% по сравнению с 1,4% в северной части и 2,6% - в центральной.

Социальная защита

181. Роль системы социальной защиты (помимо пенсионного обеспечения) в перераспределении дохода в пользу лиц, находящихся в трудном экономическом положении, в определенной степени ограничена. Согласно данным за 1996 год, меры, принимаемые системой социальной защиты (кроме пенсионного обеспечения), способствовали сокращению доли "бедных" лиц с 22% до 19%. Таким образом, пенсионное обеспечение играет весьма важную роль в перераспределении дохода и включает в себя выплату пенсий по возрасту и по выслуге лет, которая рассчитывается на основе продолжительности трудовой деятельности и стажа выплаты взносов. В 40%

итальянских домашних хозяйств проживает почти 10 млн. пенсионеров, для которых пенсия является зачастую основным источником дохода.

182. Другие виды пенсионного обеспечения в Италии включают: социальные пенсии, которые выплачиваются 800 000 лиц в возрасте старше 65 лет и являются своего рода минимальным гарантированным доходом лица преклонного возраста; надбавки к доходу трудящихся до минимально приемлемого уровня; пенсии по инвалидности и военные пенсии. Меры, принимаемые в этой области, затрагивают в основном некоторые конкретные категории: пожилых лиц, малоимущих женщин с детьми-инвалидами, домашние хозяйства с детьми-инвалидами и граждан, доход которых ниже уровня бедности.

183. К числу механизмов социальной защиты, направленных на борьбу с бедностью, относятся следующие выплаты:

- социальные пенсии:

для пожилых лиц, которые имеют низкий доход и не соответствуют требованиям системы социального страхования;

- минимальные пенсии:

для пенсионеров, которые не внесли требуемой минимальной суммы взносов;

- пенсии в связи с утратой трудоспособности:

для лиц, соответствующих требованиям в отношении уплаченных взносов и страдающих тяжелыми неизлечимыми заболеваниями, не позволяющими им заниматься трудовой деятельностью;

- обычные пенсии по инвалидности:

для лиц, соответствующих требованиям в отношении уплаты взносов и страдающих такими формами пожизненной инвалидности, которые привели к утрате ими трудоспособности не менее чем на две трети;

- семейное пособие:

для трудоустроенных лиц и пенсионеров, работающих по найму, в семье которых имеются иждивенцы и которые удовлетворяют требованиям в отношении определенного дохода;

- семейное пособие для самостоятельно занятых трудящихся:

для трудящихся - участников национального страхового фонда самостоятельно занятых лиц, в семье которых имеются иждивенцы и которые соответствуют установленным требованиям в отношении дохода;

- семейное пособие:

для фермеров и сельскохозяйственных рабочих, а также пенсионеров - участников специальных национальных страховых фондов, в семье которых имеются иждивенцы и которые соответствуют установленным требованиям в отношении дохода;

- национальный фонд помощи в аренде жилья:

для лиц, заключивших договор об аренде жилья, чей доход не превышает установленных пороговых уровней;

- вычеты из подоходного налога:

для лиц, заключивших договор об аренде жилья, чей доход не превышает установленных пороговых уровней;

- пособие по "гражданской" инвалидности:

для инвалидов, полностью или на 74% утративших трудоспособность, доход которых не превышает установленные пороговые уровни;

- материнское пособие:

для матерей, которые не получают страхового пособия в связи с материнством и доход которых не превышает установленные пороговые уровни;

- пособие для семей с тремя детьми и более:

для семей с тремя детьми и более несовершеннолетнего возраста, доход которых не превышает установленных пороговых уровней;

- минимальное пособие в целях интеграции (в настоящее время предоставляется на экспериментальной основе в некоторых частях страны):

для всех граждан в соответствующих районах, чей доход не превышает установленных пороговых уровней.

184. К этим национальным программам социальной защиты следует добавить другие виды помощи, предоставляемой на местном уровне для нуждающихся категорий населения. Они также распространяются на те категории населения, охват которых не предусмотрен на национальном уровне.

Минимальное пособие в целях интеграции

185. Минимальное пособие в целях интеграции (МПИ) было введено на экспериментальной основе Законодательным декретом 237/1998. Оно является "мерой по борьбе с нищетой и социальным отчуждением", которая предусматривает также индивидуально разработанные программы и помощь в увеличении дохода в виде денежных выплат. Ввиду экспериментального характера МПИ его применение с точки зрения сроков и охватываемых районов ограничено. Основное внимание уделялось южным районам Италии, хотя впоследствии сроки осуществления программы были продлены, а географическая сфера охвата расширена.

186. Эту экспериментальную программу осуществляют муниципальные органы власти, выбор которых был сделан на основе следующих критериев: уровень бедности в различных местностях того или иного района; размеры района, подлежащего охвату; и желание муниципальных властей участвовать в программе. Что касается финансирования для покрытия расходов по программе, то было определено, что текущие расходы будут покрываться муниципальными властями, тогда как не менее 90% расходов, связанных с помощью в увеличении дохода бенефициаров, будут покрываться за счет государственных средств.

187. Следующий шаг состоял в определении критериев для доступа к МПИ. К их числу относятся такие критерии, как постоянное проживание в стране, уровень дохода и стоимость имущества лица, хотя декрет недвусмысленно предусматривает, что приоритетным критерием для выплаты пособия должно быть наличие в семьях детей несовершеннолетнего возраста или иждивенцев с тяжелыми формами инвалидности. Что

касается доходов и имущества, то бенефициары должны располагать доходом менее 520 000 лир в месяц (в 2000 году) и не могут владеть недвижимостью или иной частной собственностью, кроме своего жилища, стоимость которого вместе с тем не должна превышать пороговый уровень, установленный муниципальным органом власти. Для расчета пороговой величины дохода крупных семей используется скользящая шкала.

188. Надбавка к доходу сопровождается индивидуальными "планами по интеграции", которые местный орган власти должен разрабатывать для каждого бенефициара, с тем чтобы содействовать "преодолению маргинализации отдельных лиц и семей путем расширения их возможностей и финансовой самостоятельности". Бенефициары должны выполнять обязательства, вытекающие из этих планов.

189. В Законе 328/2000 (рамочном законе о создании комплексной системы социальных мер и услуг) было предусмотрено, что после экспериментального периода программа МПИ будет осуществляться на территории всей страны. Вместе с тем это будет зависеть от оценки результатов эксперимента.

190. В Законе о государственном бюджете на 2001 год (Закон 388/2000) было предусмотрено продление и географическое расширение этой программы. На цели ее осуществления было ассигновано в общей сложности 350 млрд. лир на 2001 год и 430 млрд. лир на 2002 год, что позволило 39 муниципалитетам, уже охваченным программой, продолжать участие в эксперименте. Кроме того, в ней принимают участие муниципалитеты, заключившие до 30 июня 2000 года "территориальные пакты" и по смыслу Законодательного декрета 237 уже отобранные для участия или определенные в качестве будущих участников.

Право на достаточное питание

191. Проблема продовольственной безопасности имеет отношение к ряду различных секторов, затрагивая интересы более чем одной категории населения. Все граждане как потребители имеют неотъемлемое право на то, чтобы продукты питания в полной мере соответствовали нормам гигиены и санитарной безопасности, призванным обеспечивать охрану здоровья, право на которое закреплено и гарантировано в статье 32 Конституции Италии. В этой связи следует учитывать, что кризисы последнего времени (в частности, кризис, вызванный обнаружением ГЭЖ, который охватил все страны Европейского союза) подорвали веру населения в способность пищевой промышленности и государственных властей гарантировать продовольственную безопасность. Как прямое следствие этого положения потребители начали считать безопасность наиболее важным элементом питания. Однако продовольственная безопасность является важной проблемой не только

для потребителей. Фактически производители питания и ряд других субъектов, занимающихся операциями в продовольственном секторе, также осознают необходимость в эффективной продовольственной безопасности, учитывая основополагающую роль этого фактора в современной системе производства.

192. Возникновение проблемы продовольственной безопасности следует рассматривать в качестве важной возможности для развития системы производства в целом. Чрезвычайно большую важность для таких усилий имеет взаимодействие между государственными органами и частными предпринимателями, работающими в продовольственной отрасли. Определение государственными органами свода норм, регламентирующих контроль безопасности и имеющих обязательную силу для всех операторов в этой системе, должно сопровождаться разработкой ряда дополнительных и различающихся между собой механизмов и добровольно устанавливаемых норм, цель которых состоит в выявлении таких производственных процессов, которые в наибольшей степени способствуют повышению качества предлагаемых населению продуктов питания. Необходимо рассматривать качество как конечный результат действия целого ряда различных факторов, относящихся к сферам этики, социальных проблем, культуры, охраны окружающей среды и экономики, поскольку надлежащий учет этих разнообразных факторов позволяет конкретно осуществлять на практике право, закрепленное в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

193. Результатом такого подхода в Италии стало создание Национального совета по вопросам экономики и труда (НСЭТ), который является институциональным механизмом для поощрения заключения и наблюдения за соблюдением соглашений, добровольно достигнутых между различными профессиональными ассоциациями пищевой промышленности с целью гарантировать качество и транспарентность произведенных процессов в ряде отраслей пищевой промышленности. Итоги этой деятельности доводятся до сведения общественности с помощью соответствующих информационных средств.

194. Для этого организации, которые представляют в НСЭТ предпринимателей и независимые профсоюзы, в 2001 году подписали с НСЭТ "Заявление о намерениях", в котором они обязались заключать между собой "добровольные производственно-отраслевые соглашения". После этой инициативы в НСЭТ были организованы четыре "круглых стола" для содействия разработке вышеупомянутых добровольных соглашений в ряде отраслей пищевой промышленности, которые в то время включали рыбное хозяйство, производство молока и молочных продуктов, свежих фруктов и овощей и мясную промышленность, однако было решено, что такие же соглашения позднее будут заключены и в других отраслях. Еще одним результатом этой инициативы стало

проведение переговоров о добровольном соглашении под названием "Национальный пакт по обеспечению безопасности и качества продовольствия", в котором будут излагаться общие руководящие принципы разработки рамочных соглашений в отдельных отраслях, с тем чтобы гарантировать возможность установления происхождения продуктов питания и контроля всей технологической цепочки "от полей и моря до стола потребителя".

Право на достаточное жилище

Частные жилища

195. В 1999 году свыше двух третей всех итальянских семей являлись собственниками своего жилья. Проживание в собственном доме относительно более распространено в небольших городах (в населенных пунктах, насчитывающих менее 10 000 жителей, проживает свыше 70% домовладельцев). В крупных городах своим основным жилищем владеют 57,3% семей. Доля домашних хозяйств, члены которых считают, что их жилищные расходы являются слишком высокими, возросла с 52,4% в 1995 году до 58,5% в 1999 году. Наиболее серьезной проблемой в сфере жилья является качество питьевой воды и перебои с водоснабжением: 46,2% семей не довольны качеством водопроводной воды, а 14,9% жалуются на перебои в водоснабжении.

Бездомные

196. Отличительными особенностями положения бездомных является отсутствие постоянного надежного жилища и многогранность форм маргинализации, которой подвергаются бездомные. Это означает, что, хотя бездомные страдают в первую очередь от отсутствия жилища, для их положения характерна также целая совокупность факторов социальной уязвимости (зависимость от наркотических веществ, отсутствие устоявшихся связей с окружающими, проблемы психического здоровья), которые являются следствием неблагоприятных жизненных обстоятельств (насилия, лишения свободы, надругательств, вынужденной изоляции).

197. Оценка количества бездомных является чрезвычайно трудным делом. Комиссия по изучению явления социального отчуждения впервые попыталась оценить масштабы этого феномена путем проведения в 2000 году социального исследования, согласно которому в стране насчитывалось 17 000 бездомных. Большинство бездомных являются лицами мужского пола (80%) среднего возраста (54% - в возрасте 28-47 лет); лишь половину из них составляют итальянцы. Среди бездомных большинство находилось в этом положении не более трех лет, однако 12,1% таких лиц вели такой трудный образ жизни свыше десяти лет.

Меры по содействию доступу к жилищу

198. В Италии 70% населения владеют собственным жильем и проживают в нем. Однако приобретение жилья или его аренда все еще проблематичны для некоторых слоев населения с низким доходом и для молодых лиц, которые покидают дом с намерением создать свою собственную семью. За последние годы в целях предоставления помощи в аренде и приобретении жилья или проведения в нем капитального ремонта были утверждены 37 мер. Одновременно было облегчено налоговое бремя, которое несли владельцы базового жилья, т.е. места основного проживания. На рассмотрении парламента находится законопроект, предусматривающий льготы для молодых супругов или семей с одним из родителей, желающих арендовать или приобрести жилье. Борьба с социальным отчуждением и нищетой рассматривается в Италии в качестве ключевого фактора экономического прогресса и расширения занятости.

Воздействие демографической ситуации

Гендерные различия

199. Расширение участия женщин в трудовой деятельности и рост занятости среди них являются двумя показателями роста предложения на рынке труда со стороны таких категорий населения, как женщины, состоящие в браке, женщины, которые возвращаются на рынок труда после отпуска по уходу за детьми или других нормативных отпусков, а также женщины из числа иммигрантов, при этом около десяти лет назад все они были недостаточно представлены на рынке труда. Несмотря на увеличение присутствия женщин, структура участия рабочей силы в экономической системе по-прежнему характеризуется как вертикальной, так и горизонтальной сегрегацией в сфере труда по признаку пола. Значительное влияние на доступ женщин к рынку труда оказывают географические различия, в результате чего зачастую они сталкиваются с более серьезными трудностями, чем мужчины.

200. Для рынка труда в областях южной Италии характерен высокий уровень безработицы. Уровень занятости женщин почти в два раза ниже соответствующего показателя для мужчин; отмечается отсутствие транспарентности в вопросах найма и трудоустройства, обусловленное нехваткой услуг для лиц, ищущих работу; широко распространена маргинализация и недостаточно используются людские ресурсы; по-прежнему сохраняется значительный разрыв в размерах оплаты труда; женщины недостаточно представлены на более высоких должностях, однако составляют большинство на "неформальном" рынке труда.

201. Традиционно "временный" характер занятости женщин постепенно уходит в прошлое: за последнее десятилетие отмечался неуклонный рост уровня занятости женщин с детьми. Однако этот рост не сопровождался более равномерным распределением семейных обязанностей, поскольку бремя неоплачиваемого труда в домашнем хозяйстве почти всецело возлагается на женщин, чье общее рабочее время с учетом как оплачиваемого, так и неоплачиваемого труда в среднем на 28% продолжительнее, чем у мужчин. Не менее 35,2% трудоустроенных мужчин не выполняют в семье никаких трудовых обязанностей. Из этого можно заключить, что женщины, работающие одновременно по найму и в домашнем хозяйстве, стремятся найти такой вид работы, который позволяет им как можно более гибко организовать и распределять свое рабочее время. Кроме того, в южных районах Италии женщины чаще работают неполный рабочий день, при этом доля таких женщин составляет 11,3% по сравнению с 14,8% в центральных и северных районах страны. Появление новых видов трудовых договоров, в частности предусматривающих работу неполный рабочий день, способствует росту занятости женщин в государственном секторе и в сфере обслуживания населения.

202. Совместимость семейных обязанностей с видом выполняемой работы по-прежнему является одной из основных проблем. Семейные обязанности являются главной причиной ухода женщин с работы. Если даже рассматривать категорию женщин молодого возраста (от 25 до 34 лет), то обнаруживается, что, по оценкам, свыше четверти женщин с двумя детьми были вынуждены временно или окончательно оставить свою работу непосредственно в результате рождения первого или второго ребенка. Достаточно сопоставить данные, согласно которым не менее 57,7% трудоустроенных женщин с детьми в возрасте от трех до 13 лет выполняют домашнюю работу и трудятся по найму в общей сложности 60 или более часов в неделю, тогда как в таком же положении находится всего лишь 21,9% мужчин. Кроме того, в основном женщины выполняют обязанности по уходу, в том числе за пределами собственных семей. В 1998 году четвертая часть женщин и лишь пятая часть мужчин бесплатно оказывали тот или иной вид помощи лицам, не являющимся членами их домашнего хозяйства (пожилым лицам или детям, лицам, имеющим проблемы со здоровьем, одиноким лицам, нуждающимся в общении, и т.п.), продолжительностью в общей сложности 2 млрд. 849 млн. часов в год. Две трети всего времени, затраченного на оказание такого рода помощи, приходилось на выполнение таких обязанностей женщинами.

Низкая вероятность вхождения в рынок труда

203. Низкая вероятность вхождения в рынок труда связана с неблагоприятным материальным положением. Этот фактор порождает неравенство, создавая явный разрыв

между теми, кто получает доступ к рынку труда и остается на нем, и теми, кто сталкивается в этом деле с трудностями или просто лишен такой возможности.

204. Кроме того, неравенство в возможностях трудоустройства, которое может объясняться происхождением лица из того или иного географического региона, усугубляется рядом факторов неравенства, которые в той или иной степени исключают некоторые социальные категории с рынка труда. К ним относятся объективные факторы, такие, как пол и возраст, а также широкий круг субъективных и социальных факторов, в частности уровень полученного образования, существование тех или иных проблем, осложняющих социальное положение и т.п., различное сочетание которых определяет степень сложности вхождения на рынок труда тех или иных групп лиц. Таким образом, низкая вероятность вхождения на рынок труда определяется сочетанием различных факторов неравенства, которое максимально обостряется, т.е. больше всего уменьшает такую вероятность при существовании тех или иных проблем, порождающих неблагоприятное социальное положение, как, например, в случае инвалидов, наркоманов, бывших заключенных, иммигрантов и т.д., в отношении которых рынок труда и сфера производства проявляют самое большое сопротивление.

Доступ к сети услуг

Службы социального обеспечения и социальной помощи

205. В последние годы в итальянской системе социального обеспечения проходили далекоидущие преобразования. Они включают реформу пенсионной системы, реформу системы медицинского обслуживания, развитие административного федерализма и экспериментальное применение механизмов новаторской социальной политики. Диапазон предлагаемых услуг расширился для всех категорий пользователей: это расширение наиболее заметно затронуло лиц, страдающих алкоголизмом и наркозависимостью (количество услуг для этой категории примерно удвоилось в период 1991-1997 годов), а также заключенных, бывших осужденных, иммигрантов и психически больных лиц, равно как и инвалидов (в 69% муниципалитетов власти предоставляют им поддержку в плане образования и иную помощь, в 63,4% - транспортные услуги по доставке в учебные заведения, а в 60,4% - услуги в области помощи на дому).

206. Наиболее распространенным видом предоставляемых услуг является оказание помощи пожилым лицам и уход за ними на дому, которые предлагаются соответственно в 84% и 73,2% муниципалитетов; организованы дома для престарелых (60,4% - 36,3%), общинные центры (58,7% - 28,5%), завтраки в школах (88,1% - 72,5% муниципалитетов), за которыми следуют транспортные услуги (83,2%) и дошкольные учреждения (22,8%).

В Италии дошкольные учреждения посещают всего лишь 140 000 детей (из которых одна треть посещают частные детские сады и ясли). Этой услугой охвачено 6% детей в возрасте до двух лет, данный показатель свидетельствует о том, что в значительной мере уход за детьми осуществляется в семье или в частных, платных учреждениях. В любом случае, в этой сфере необходимо предпринять дальнейшие действия.

207. Что касается дошкольных учреждений и обслуживания детей дошкольного и школьного возраста, то все еще ощущается нехватка таких структур в небольших городах и деревнях (в городках с населением менее 5 000 жителей дошкольные учреждения имеются лишь в редких случаях). Кроме того, существует явно выраженный географический водораздел между центральными и северными районами Италии, с одной стороны, и южными - с другой, причем разница сокращается только в более крупных населенных пунктах и городах. Учитывая вышеизложенное, основополагающую важность имеет использование сети неформальной помощи и платных услуг.

Услуги в сфере коммуникации

208. В порядке осуществления директив ЕС в сфере телекоммуникаций в итальянском законодательстве было определено понятие "универсального обслуживания", которое по смыслу статьи 3 означает базовое подключение для доступа обычных пользователей. Предусмотрены специальные механизмы в связи с расходами на подключение и обслуживание, а также свободный доступ к аварийным службам. Законодательные положения гарантируют наличие по доступным ценам услуг, понимаемых как универсальные, для всех пользователей в их географическом районе, независимо от того, где именно они проживают, и с учетом существующих в Италии конкретных условий. Пользование такими услугами на особых условиях (с точки зрения стоимости) предусмотрено в сельских районах, а также для уязвимых категорий населения, таких, как пожилые лица, инвалиды и иные лица с особыми социальными потребностями. Несмотря на то, что большая часть населения имеет доступ к основным средствам связи, до сих пор существуют некоторые неохваченные ниши. Хотя в масштабах всей страны стационарная или мобильная телефонная связь отсутствует лишь в 5,7% домашних хозяйств, в Кампании, Калабрии и на Сицилии этот показатель достигает 10%.

Товары и услуги для обеспечения благосостояния и качества жизни

Потребительские товары

209. В настоящее время большая доля домашних хозяйств имеет доступ к основным услугам и потребительским товарам. В 1999 году 96,1% итальянских домашних хозяйств

располагали стиральной машиной, 96,4% - цветным телевизором и 78% - хотя бы одним автомобилем (двумя или более - 32,3%). Кроме того, во многих домашних хозяйствах имеются видеомэагнитофоны (63,7%) и высококачественные аудиосистемы (50,1%), а видеокамеры - в каждом пятом домашнем хозяйстве Италии. В период 1997-1999 годов возросло число домашних хозяйств, имеющих мобильные телефоны (с 27,3% до 55,9%), автоответчики (с 12,4% до 14,5%) и факсы (с 3,8% до 6%). В 1999 году 20,9% домашних хозяйств имели персональные компьютеры, тогда как в 1997 году этот показатель составлял лишь в 16,7%. Подписка на Интернет-услуги за тот же период также значительно возросла - с 3,5% до 7,6%. Однако доля итальянских домашних хозяйств, которые не располагают по меньшей мере одним из видов товаров или услуг, имеющих существенно важное значение для повседневной жизни (водопровод, горячая вода, туалет, электроснабжение, холодильник и стиральная машина), является весьма значительной и составляет 6%, особенно с учетом того, что этот показатель возрастает до 11% в Калабрии, Сицилии и Сардинии.

Социальные потребности конкретных категорий

210. У некоторых лиц возникают те или иные социальные потребности, неудовлетворение которых создает ситуации социального отчуждения. В их число входят лица, находящиеся в особенно неблагоприятном положении и испытывающие наибольшую дискриминацию со стороны рынка, такие, как инвалиды, иммигранты, наркоманы, заключенные и психически больные лица. Во всех частях страны имеется тот или иной процент граждан, находящихся в неблагоприятном положении, однако проблемы, с которыми они сталкиваются в различных областях, варьируются. Это касается, например, иммигрантов, которые более многочисленны в северных и центральных районах страны. Аналогичная тенденция прослеживается в случае алкоголиков и наркоманов, которые также более многочисленны в центральных и северных районах страны.

Пожилые лица, не способные обеспечить за собой уход

211. Увеличение средней ожидаемой продолжительности жизни наряду с ростом количества пожилых лиц среди населения и изменением структуры семьи создают необходимость в существовании такой системы социального обеспечения, которая учитывает нужды лиц пожилого возраста и позволяет использовать их потенциал, одновременно удовлетворяя их потребности путем развития систем социального и медицинского обслуживания, при уделении особого внимания пожилым лицам, неспособным обеспечить за собой уход. Примерно в 7,4 млн. домашних хозяйств имеется одно лицо пожилого возраста, тогда как свыше 2,6 млн. лиц старше 65 лет живут одни.

Некоторые из них нуждаются в помощи и услугах на дому, а также в поддержке в виде помощи на дому и мер профилактики, ухода и реабилитации.

Инвалиды

212. В Италии проживают 2 686 000 инвалидов (5% населения в возрасте шести лет и старше), из которых 754 000 человек являются одинокими людьми. Возраст 26,7% инвалидов не превышает 65 лет, 20% входят в группу лиц от 65 до 74 лет, а возраст 53,3% инвалидов равняется 75 годам и более. Примерно 30 000 человек страдают тяжелыми формами инвалидности. Таким образом, речь идет о довольно большой доле населения, и входящие в нее лица имеют особые ожидания и потребности, неудовлетворение которых порождает ситуации маргинализации и социального отчуждения. Эти потребности касаются образования и профессиональной подготовки, трудоустройства, жилья, спорта, туризма, досуга, доступа к информации и услуг по оказанию помощи и содействия как отдельным лицам, так и семьям.

213. За последние несколько десятилетий в Италии, как и в других странах, государственные учреждения и гражданское общество уделяли растущее внимание инвалидам и их потребностям, вследствие чего были достигнуты значительные успехи в улучшении их положения в плане состояния здоровья, возможностей для самостоятельной жизни и социальной интеграции. В деле принятия мер по улучшению положения инвалидов были достигнуты количественные и качественные сдвиги во всех социальных контекстах. Был осуществлен переход от подхода, предусматривавшего использование специальных учреждений и оказание базовой помощи, к стратегиям, направленным на расширение возможностей и оптимизацию практики в рамках более осознанных и ответственных действий учреждений, добровольных ассоциаций и частных структур, действующих в социальной сфере.

214. Социальная политика, разработанная в нашей стране при полном уважении принципов, поддерживаемых международными органами, способствовала общему повышению качества жизни инвалидов и их интеграции в сферы образования, труда и социальных отношений.

215. Десять лет назад парламент утвердил Закон 104/1992, который до сих пор лежит в основе итальянского законодательства в этой области, а именно: Рамочный закон об оказании инвалидам помощи, социальной интеграции и правах инвалидов. В этом законе устанавливаются принципы, признаются права граждан, определяются подлежащие принятию меры и предусматривается обслуживание в целях расширения самостоятельности и участия в жизни общества всех инвалидов. Закон предусматривает

соответствующие средства и функциональные механизмы для обеспечения поддержки семей и расширения самостоятельности инвалидов с особым учетом потребностей лиц, находящихся в особенно трудном положении. В качестве приоритетных стратегий по достижению поставленных целей выделены такие направления деятельности, как межведомственная координация и сотрудничество в связи с более широкими полномочиями местных властей, а также признание активной роли, которую могут играть семьи, и привлечение общественных ассоциаций. Применение этого закона ускорило прогресс в области признания в полном масштабе гражданских прав инвалидов. Однако этот процесс был довольно сложным и предусматривал многогранную связь между потребностями отдельных лиц и мерами реагирования со стороны системы обслуживания, которая сейчас нуждается в дальнейшем совершенствовании, с тем чтобы соответствовать процессу происходящих в настоящее время преобразований.

216. Прогресс, который имел место до настоящего времени, позволил обеспечить достижение важных целей во многих областях, однако все еще необходимо приложить значительные усилия в культурной, законодательной, административной и практической сферах. Формулирование и осуществление политики, в рамках которой уделяется более пристальное внимание взаимосвязи между здравоохранением и инвалидностью, не может не учитывать культурные концепции и параметры, в свою очередь получившие научное подтверждение. Поэтому для разработки удовлетворительной социальной политики и политики в области здравоохранения, конкретно затрагивающих инвалидов, нам необходимо преодолеть предрассудки, все еще имеющие место в культуре отношений, а также отказаться от временных и секторальных подходов и вновь поставить во главу угла человека и его потребности и права. Нам нужно переключить внимание с патологии, характеризующейся своими особенностями, на человека с его конкретными трудностями, ресурсами и потенциалом. Вот уже несколько лет одной из кардинальных проблем в социальной политике применительно к инвалидам остается пересмотр критериев инвалидности.

217. Статья 24 Закона 328/2000 - "Рамочного закона о создании комплексной системы социальных мер и услуг" - предусматривает делегирование правительству полномочий в области пересмотра размеров пособий, выплачиваемых гражданским инвалидам, незрячим и глухонемым лицам.

218. Еще одним явно выделяющимся фактором проведения в стране политики в отношении инвалидов является изменение подхода к планированию и осуществлению социальных инициатив и социально-медицинского обслуживания. Законы, предусматривающие новые задачи, не всегда применяются в полном объеме, и нет

никакой гарантии того, что целевые бенефициары на практике воспользуются предусмотренными для них услугами.

219. Решающую роль в планировании и осуществлении политики в отношении инвалидов играют местные органы власти. Они также уполномочены играть более активную роль в поощрении конструктивного диалога и эффективного сотрудничества с общественными организациями, частными социальными органами и гражданским обществом. Эти соображения обусловили принятие министерством Постановления № 470/2001, в котором содержатся предписания относительно критериев и порядка ассигнования средств и финансирования мер, принимаемых в интересах лиц с тяжелыми формами инвалидности, которые не могут получить помощь со стороны семьи. Эти нормы предусматривают передачу финансовых средств в ведение областей, которые обязаны распределять их среди неодоходных организаций, стремящихся создать региональные структуры помощи лицам с тяжелыми формами инвалидности, которые не могут больше рассчитывать на помощь своих семей.

220. Государство продолжает поощрять и координировать проведение социальной политики и политики в области здравоохранения, а также будет и впредь предоставлять экономическую помощь для всестороннего развития деятельности в рамках предусмотренных новаторских мер.

Закон № 284/1997 и Закон № 162/1998: инициативы в интересах лиц, страдающих серьезными дефектами зрения и тяжелыми формами инвалидности

221. В 2001 году предусмотренные двумя законами (Закон № 284/1997 и Закон № 162/1998) процедуры по полномасштабному осуществлению многолетних программ и экспериментальных проектов были завершены в отношении только 1999 и 2000 финансовых годов. Проекты, для осуществления которых были выделены средства, включали экспериментальные проекты в интересах лиц с серьезными дефектами зрения и финансирование Национальной федерации учреждений для незрячих лиц, наряду с финансированием экспериментальных проектов по оказанию помощи лицам с тяжелыми формами инвалидности. Начиная с 2001 года все средства, выделяемые на эти цели, поступают в Национальный фонд социальной политики, а затем ежегодно распределяются на основе постановления министерства среди областей и автономных провинций Тренто и Больцано.

Вебсайт "handicapincifre"

222. Согласно положениям Закона № 162/1998 о поощрении статистических обследований в связи с инвалидностью, совместно с Национальным институтом статистики (ИСТАТ) было разработано соглашение по учреждению информационной системы в этой области. Цель этого проекта состоит в создании в кратчайшие возможные сроки комплексной системы источников информации по вопросам инвалидов на основе ряда механизмов, методов и процедур сбора в различных географических районах и на различных уровнях управления данными, необходимых для анализа потребностей и социально-медицинских условий инвалидов; в планировании, осуществлении и оценке предоставляемых услуг; а также в отслеживании диапазона и эффективности мер, осуществляемых различными учреждениями. В 2001 году был создан вебсайт "handicapincifre", доступ к которому можно получить через домашнюю страницу министерства труда и социальной политики "www.minwelfare.it".

223. На вебсайте "handicapincifre" помещаются сведения об инвалидах в Италии, а также о разных аспектах положения инвалидов, которые поступают или компилируются из ныне доступных на национальном уровне источников информации (обзоры ИСТАТ, а также архивы и информационные системы министерств и государственных ведомств). Кроме того, вебсайтом могут пользоваться инвалиды, которые имеют доступ к специально созданным для них страницам. Имеющиеся на сайте данные постоянно обновляются и содержат сведения, касающиеся других проблем, таких, как третий сектор, социально-медицинские услуги, пожизненная инвалидность вследствие несчастных случаев на производстве и в спорте, а также возможности для поступления в средние и высшие учебные заведения. Вебсайт "handicapincifre" является не просто одним из продуктов системы информации по вопросам инвалидности, поскольку ему с самого начала отводилась роль ключевого механизма распространения точной информации о проблемах инвалидов.

Закон № 328/2000: инициативы социально-медицинского характера и подзаконные акты

224. Помимо этого были также изданы подзаконные акты об оказании социально-медицинских услуг и об осуществлении Закона № 328/2000 - "Рамочного закона о создании комплексной системы социальных мер и услуг", - которые конкретно касаются проблем, возникающих в связи с инвалидностью. Было принято постановление, содержащее руководящие принципы и предусматривающее координацию деятельности в области социально-медицинского обслуживания. Это постановление определяет различные виды услуг, проводя разграничение между медицинским обслуживанием

большой социальной значимости, социальными услугами, имеющими большое значение для охраны здоровья, и социально-медицинскими услугами, в основном предоставляемыми по линии системы здравоохранения, а также предусматривает распределение сфер деятельности и расходов между местными управлениями здравоохранения и муниципальными органами власти. Постановление содержит приложение с описанием различных услуг и критериев финансирования различных направлений деятельности, включая меры по оказанию помощи инвалидам.

225. Еще одним нормативным актом является "Национальный план социальных мер и услуг на 2001-2003 годы". В нем устанавливаются критерии планирования социального обслуживания, определяются приоритетные цели и предлагаются рекомендации по развитию комплексной системы социальных мер и услуг. В нем также устанавливаются процедуры и механизмы наблюдения и оценки текущих процессов и достигнутых результатов. В число приоритетных целей Национального социального плана входит содействие выполнению семейных обязанностей, поддержка пожилых лиц, не способных обеспечивать за собой уход, и помощь лицам с тяжелыми формами инвалидности.

226. Была издана инструкция "О минимальных структурных и организационных требованиях относительно выдачи разрешений на деятельность интернатов и полуинтернатов и обслуживания в них согласно статье 11 Закона № 328/2000" (Декрет № 308/2001), в которой излагаются минимальные структурные и организационные требования относительно разрешения на деятельность дневных центров и интернатов, которые уже функционируют или создаются. Предоставляемые в них услуги включают обслуживание инвалидов в плане оказания социальной помощи или осуществления социально-медицинских мер, направленных на поддержание или восстановление способности самостоятельно обеспечивать за собой уход, и предоставление поддержки семьям наряду с услугами для детей, пожилых лиц, лиц со СПИДом и лиц с психосоциальными проблемами.

227. Что касается различных проблем, то в 2001 году осуществлялись нормативные акты, принятые согласно статье 81 Закона № 388 от 23 декабря 2000 года. Они предусматривали выделение финансовых ресурсов в размере 100 млрд. лир на цели разработки программы инициатив со стороны добровольных ассоциаций и других некоммерческих организаций по обеспечению ухода и помощи для лиц с тяжелыми формами инвалидности, лишенных поддержки семьи. 20% указанных средств будут равномерно распределены среди всех областей и автономных провинций, а 80% - пропорционально распределяться среди оседлого населения. По смыслу этих предписаний к властям областей могут обращаться за финансированием следующие субъекты: некоммерческие общественно полезные организации (ОНЛУС), кооперативы,

добровольные организации, общественные ассоциации, фонды, консультативные органы граждан и другие частные субъекты.

228. Области будут устанавливать критерии отбора проектов, подлежащих финансированию, которое может использоваться для приобретения, ремонта или аренды зданий, закупок оборудования или внедрения и продолжения в течение года деятельности по оказанию помощи. Эти учреждения должны быть "небольшими по размеру", с тем чтобы обеспечить прием и размещение инвалидов в обстановке "семейного типа" и соблюдение правил гигиены, применимых для обычных жилищ. Мероприятия, на осуществление которых были выделены средства, должны быть завершены в течение двух лет после предоставления субсидии. Максимальная сумма субсидии по каждому проекту составляет 1 032 000 евро (2 млрд. лир).

Дополнительные положения, касающиеся специальных рабочих графиков и предоставления отпусков работающим родителям, которые обеспечивают уход за лицами с тяжелыми формами инвалидности

229. В Законодательном декрете № 151/2001 - сводном тексте, содержащем законодательные положения об охране материнства и отцовства, - предусмотрены, помимо существующих, дополнительные предписания, регламентирующие временное освобождение от работы и предоставление платных отпусков лицам, которые обеспечивают уход за членами семьи - инвалидами. Пункт 6 статьи 42 Законодательного декрета, касающийся предоставления периодов отдыха и отпусков для ухода за детьми с тяжелыми формами инвалидности, гласит, что один из родителей может пользоваться этими специальными условиями труда и в том случае, когда второй родитель не имеет на это право.

Социальные пенсии и другие положения, предусмотренные Законом № 488/2001 (Закон о государственном бюджете на 2002 год)

230. В Законе № 488/2001, касающемся годового и многолетнего государственного бюджета, устанавливается, что начиная с 1 января 2001 года лица старше 70 лет, которым выплачиваются пенсии в размере менее 516 евро и чей личный доход меньше 6 713,98 евро без учета какого-либо дохода от домашнего хозяйства, должны получать надбавку до размеров упомянутой суммы. В случае пенсионеров, состоящих в браке, доход супругов не должен превышать 6 713,98 евро плюс сумму ежегодных выплат по линии социальной пенсии. Закон № 488/2001 предусматривает, что надбавка до суммы в размере 516,89 евро должна также выплачиваться полностью нетрудоспособным

инвалидам, глухонемым и незрячим лицам. В этом случае действует такое же ограничение личного дохода (6 713,98 евро), а возрастной лимит составляет 60 лет.

231. Что касается налоговых льгот в связи с наличием детей-иждивенцев, то вычитаемая из налогообложения сумма составляет на каждого ребенка-инвалида 774,69 евро.

232. Кроме того, в Законе о государственном бюджете на 2002 год предусматривается, что могут вычитаться из налогообложения 19% расходов, связанных с услугами переводчика для глухонемых лиц. Согласно пункту 3 статьи 80 Закона № 388/2000 (Закон о государственном бюджете на 2001 год), начиная с 1 января 2002 года глухонемым трудящимся и работающим инвалидам, нетрудоспособным более чем на 74%, могут, по их просьбе, засчитываться периоды символической выплаты взносов по линии национальных страховых фондов продолжительностью до двух месяцев за каждый фактически отработанный год, не превышающие в общей сложности пять лет.

Мероприятия и инициативы, осуществляемые в настоящее время

233. К числу разнообразных инициатив, предпринимаемых правительством, относится также создание министерством труда и социального обеспечения бесплатной телефонной справочной службы (тел. 840002244), которая предоставляет консультативные и иные услуги государственным и местным органам, ассоциациям, частным организациям, работающим в социальной сфере, семьям и частным лицам.

234. Что касается аспектов трудовой деятельности в более строгом смысле слова и обеспечения равных возможностей для инвалидов, то следует упомянуть о следующих регламентационных мерах и инициативах:

Положения и процедуры

Во исполнение Закона № 68/1999, в котором содержатся "Положения, регламентирующие право инвалидов на труд", были изданы следующие нормативные акты:

- Соглашение между министерством труда и социального обеспечения, областями и автономными провинциями Тренто и Больцано, горными общинами и муниципалитетами о содержании трудовых договоров;

- Законопроект от июля 2001 года "Распределение в 2001 году между областями финансовых средств из фонда по обеспечению права инвалидов на труд, учрежденного согласно пункту 4 статьи 13 Закона № 68/1999".

Циркуляры

- Уведомление от 11 октября 2001 года "Обязательный наем. Закон № 68/1999. Применение на географической основе компенсации и частичного освобождения";
- Уведомление от 10 октября 2001 года "Ответ на вопрос о трудовых договорах - пункт 2 статьи 11 Закона № 68/1999";
- Циркуляр № 77 от 6 августа 2001 года "Обязательный наем. Фирмы, обеспечивающие уборку и комплексные услуги";
- Уведомление от 20 июля 2001 года "Закон № 68/1999, 68, статья 4 - Частные учреждения по обеспечению безопасности";
- Циркуляр № 66 от 10 июля 2001 года "Обязательный наем. Оперативное руководство по проверке состояния здоровья и выплате пособия в связи с нетрудоспособностью";
- Письмо-циркуляр от 28 мая 2001 года "Закон № 113/1985 - Обязательный наем незрячих лиц на должности операторов телефонных станций";
- Уведомление от 8 мая 2001 года "Статья 2 Законодательного декрета № 468/1997, статья 6 Закона № 68/1999. Состав комиссий по трудоустройству инвалидов";
- Уведомление от 23 апреля 2001 года "Пункт 2 статьи 6 Законодательного декрета № 468/1997, статья 6 Закона № 68/1999. Состав комиссий по трудоустройству инвалидов";
- Уведомление от 23 апреля 2001 года "Инструкция № 357/2000. Частичное освобождение. Ответы на вопросы, касающиеся сурдоперевода".
- Уведомление от 3 апреля 2001 года "Пункт 3 статьи 5 Закона № 68/1999. Частичное освобождение. Работодатели, нанимающие от 15 до 35 работников.

- Циркуляр № 23 от 16 февраля 2001 года "Законодательство по обеспечению права инвалидов на труд (Закон № 68/1999) и нормативный акт об его осуществлении (Президентский декрет № 333/2000): аспекты, связанные с наказаниями. Разъяснения в отношении практики";
- Письмо-циркуляр от 22 февраля 2001 года "Закон № 68/1999. Муниципальная полиция. Расчет резервной квоты".

Фонд по обеспечению права инвалидов на труд

235. Пункт 4 статьи 13 Закона № 68/1999 предусматривает учреждение фонда по обеспечению права инвалидов на труд. Средства фонда составляют 60 млрд. лир, которые подлежат распределению среди областей к 1 марта каждого года. Общее количество трудящихся-инвалидов, которые были приняты на работу в рамках целенаправленных программ трудоустройства и в отношении которых работодатели получили право на полное или частичное освобождение от уплаты взносов по линии социального страхования, составляет 1 697 человек.

Трудоустройство

236. Следует подчеркнуть, что во исполнение статьи 19 Закона № 104/1992 по состоянию на 31 декабря 2001 года число трудящихся-инвалидов, нанятых согласно новому законодательству о целевом трудоустройстве (Закон № 68/1999), достигло 40 908 человек. Для полноты картины следует также подчеркнуть, что ежегодно на уровне областей проводится сбор данных о положении в связи с трудоустройством трудящихся, принадлежащих к защищенным категориям.

Инициативы ЕС

237. Правительство Италии приняло участие в осуществлении проекта Организации по экономическому и социальному сотрудничеству по исследованию положения, связанного с разработкой директивных мер в области поддержки и интеграции инвалидов трудоспособного возраста, цель которого состоит в проведении сопоставительного исследования по вопросам активной политики в отношении инвалидов в странах, принимающих участие в этом проекте. После завершения исследования был подготовлен заключительный документ, который будет представлен в 2003 году - в Международный год инвалидов.

Статистические данные

238. В том что конкретно касается преобразований, происходящих в настоящее время и затрагивающих положение и условия жизни инвалидов вследствие вступления в силу нового законодательства, касающегося целевого трудоустройства, и необходимости наметить качественные и количественные исходные параметры в связи с положением трудящихся-инвалидов в сфере труда, то изучается возможность создания в рамках вебсайта www.minwelfare.it раздела, который позволял бы получать электронный доступ к ряду статистических данных относительно областей, представляющих наибольший интерес в связи с вышеупомянутым законодательством.

Замечания и предложения

239. В свете новых законодательных рамок в области целевого трудоустройства и с учетом положений, регламентирующих административную децентрализацию служб трудоустройства, а также существенного технологического прогресса, достигнутого в секторе коммуникаций, в Закон № 113/1985 будут внесены необходимые поправки, касающиеся трудоустройства незрячих операторов телефонных станций, с тем чтобы обновить эти положения и более эффективно применять их в целях удовлетворения насущных потребностей рынка труда. В этой связи нужно изучить и проанализировать наиболее важные факторы, возникающие в вышеупомянутом контексте, который обуславливает необходимость дальнейшего применения положений Закона № 113/1985. Они будут определены на текущей основе в сотрудничестве с наиболее представительными ассоциациями, функционирующими в интересах незрячих лиц, а также с местными институциональными органами. В ходе этого рассмотрения особое внимание будет обращено на следующее:

- новое определение компетентности в вопросе о приеме незрячих операторов телефонных станций в национальную профессиональную ассоциацию и ее местные отделения;
- пересмотр состава областных экзаменационных комиссий для операторов телефонных станций, в частности в целях применения на практике новых эквивалентных квалификаций согласно постановлению министерства от 10 января 2000 года, опубликованному в "Официальных ведомостях" (№ 37 от 15 февраля 2000 года);
- пересмотр критериев для определения обязательств в отношении трудоустройства, поскольку в результате либерализации телефонного рынка

Телеком уже не является монополистом в этом секторе и единственным учреждением, предоставляющим услуги телефонной связи.

240. Для обеспечения более единообразного и системного подхода к применению положений, регламентирующих обязательное трудоустройство незрячих лиц, было бы также уместно своевременно предпринять аналогичные действия в отношении Закона № 686/1961, регламентирующего прием незрячих лиц на работу в качестве массажистов или массажистов-физиотерапевтов.

Прогресс в применении региональных подзаконных актов, принятых для осуществления Закона № 68/1999, в котором содержатся "Положения, регламентирующие право инвалидов на труд"

241. Новая реформа в области обеспечения права инвалидов на труд не только устанавливает базовые законодательные рамки, которые по сравнению с предыдущим законодательством носят новаторский и диверсифицированный характер, но и с учетом положений Законодательного декрета № 469/1997 об административной децентрализации предусматривает принятие областными администрациями мер по созданию новых местных институциональных структур, регулирующих порядок целевого трудоустройства. В этой связи соответствующее государственное ведомство постоянно отслеживает прогресс в области требуемого издания областными и провинциальными институциональными органами подзаконных актов, касающихся применения Закона № 68/1999, которые резюмированы в прилагаемой таблице.

Национальные и местные ресурсы

242. За период 1995-1999 годов государственные расходы на социальные цели выросли в сопоставлении с ВВП примерно на один процентный пункт при небольшом среднедолевом увеличении ассигнований на пенсионное обеспечение и несколько более существенном увеличении – на цели здравоохранения. Однако с 2000 по 2002 год расходы по социальному обеспечению, которые оставались относительно неизменными на протяжении предыдущего десятилетия, заметно увеличились. В этой категории расходов отмечались некоторые важные изменения, затронувшие схему их распределения: наряду с сокращением денежных выплат увеличились расходы по статьям, которые в более строгом смысле связаны с оказанием помощи. После вступления в силу рамочного закона о социальной помощи расходы по этим статьям еще больше увеличатся.

243. Начиная с 1996 года общие расходы в каждом из трех рассматриваемых секторов (здравоохранение, социальное страхование, помощь) были в основном стабильными по

отношению к ВВП и на несколько пунктов отставали от средних расходов в странах ЕС. Львиную долю расходов поглощает социальное страхование, на которое приходится 70% всех расходов по этой категории в силу больших объемов пенсионных выплат, вбирающих в себя почти все ассигнования на цели социального страхования. Совершенно очевидно, что такое положение в итальянской системе социальной защиты является ненормальным, поскольку четко прослеживается дисбаланс в сторону расходов на выплату пенсий в ущерб расходам на социальную помощь (оказание помощи семьям и пожилым лицам, поддержка в увеличении дохода, жилищная политика, политика социальной интеграции). Хотя за пять рассматриваемых лет относительные расходы на цели социального обеспечения оставались практически неизменными, отмечались некоторые изменения в их распределении по предусмотренным для них статьям. Это может объясняться, во-первых, увеличением размера социального пособия и пенсии постоянно проживающих в Италии граждан в возрасте старше 65 лет, которые не имеют иных источников дохода, и, во-вторых, постепенным внедрением начиная с 1999 года ряда мер в связи с Фондом для детей и подростков, минимальным пособием на цели интеграции, материнским пособием и пособием для семей с тремя детьми-иждивенцами, хотя наблюдалось также сокращение относительных объемов денежных выплат в виде военных пенсий и пенсий по гражданской инвалидности (в 1996 году на них приходилось 66% от всех расходов на социальное обеспечение). В то же время были предусмотрены расходы по новым рубрикам, более непосредственно относящимся к социальной помощи. В будущем эта тенденция должна получить еще большее развитие в результате полного вступления в силу положений о родительских отпусках и рамочного закона о создании комплексной системы социальных мер и услуг.

244. Оставались более или менее неизменными расходы на помощь со стороны местных властей - в основном детям и пожилым лицам, - которую они оказывали скорее в форме услуг, а не денежных выплат. В абсолютных величинах в 2000 году общие расходы на цели оказания помощи составили примерно 34 000 млрд. лир. Около одной пятой всех расходов приходилось на выплаты на местном уровне, хотя эта оценка сделана косвенным образом, поскольку выплаты в каждом конкретном случае, которые производили муниципальные власти, зачастую вносятся в ведомости по другим статьям расходов, и не следует сбрасывать со счетов то обстоятельство, что их точный подсчет является непростым делом.

245. Положение с точки зрения расходов на душу населения свидетельствует о резких несоответствиях между областями; исследования показывают, что уровень расходов на душу населения в некоторых провинциях северной части страны может в четыре раза превышать такие расходы в определенных районах южной Италии. Это в значительной степени объясняется тем, что в некоторых областях северной части страны власти имеют

большую свободу маневра в использовании средств, поступающих из центра, которые используются на дополнительное обслуживание конкретных категорий лиц, находящихся в неблагоприятном социальном положении (например, пожилых иждивенцев). Кроме того, при рассмотрении текущей динамики социальных расходов в этих дисбалансах не наблюдается каких-либо признаков сокращения; по сути, динамика социальных расходов зачастую наиболее неблагоприятно складывается для областей и провинций, которые уже являются наиболее отсталыми.

Ресурсы в некоммерческом секторе

246. К ассигнованиям, проходящим по смете государственных расходов, необходимо добавить дополнительные существенные категории расходов в виде денежных выплат и переводов в рамках эквивалентных услуг. Они в основном включают взносы банковских фондов, пожертвования и услуги, предоставляемые третьим сектором.

247. В этой области весьма показательными являются следующие данные:

- общие поступления общественных организаций возросли с 1 306 млрд. лир в 1997 году до 1840 млрд. лир в 1999 году (т.е. на 40,9%); для финансирования государственных проектов все чаще на исключительной или преобладающей основе используются средства из частных источников (почти 60% этих организаций пользуются поступлениями такого рода, тогда как лишь 8% зависят исключительно от государственных средств);
- согласно оценкам, общая сумма пожертвований на общественно полезные инициативы и деятельность общественных организаций составляет 2 000 млрд. лир;
- увеличивается также общая сумма поступлений из банковских фондов для финансирования социально-полезных мероприятий, и в частности функционирования общественных центров по оказанию услуг.

248. Вклад третьего сектора в целом не следует недооценивать: по оценкам недавно проведенного исследования, общее число работающих в этом секторе составило 750 000 чел. (в 1998 году - 3,5% от всех лиц, работающих по найму, и 5,1% лиц, работающих в сфере услуг), а оборот в том же 1998 году - примерно 75 000 млрд. лир, или 2,7% от ВВП.

249. Все эти данные указывают на новый метод планирования финансовых ресурсов; чрезвычайную важность приобрело проведение с привлечением механизмов "Общинного фонда" экспериментов, предусматривающих распределение средств, поступающих из частного сектора, по согласованию с совместно действующими на местном уровне государственными учреждениями и частными субъектами. Местный уровень должен быть одновременно целевой зоной осуществления инициатив и средой, которая их подпитывает. В этой связи важно упомянуть роль, которую играют в Италии "социальные фирмы", действующие в качестве механизма преобразований в системе социального обеспечения, направленных на мобилизацию партнеров, повышение их квалификации и создание новых инициатив.

250. Группы, действующие в третьем секторе, могут плодотворно объединять с этими фирмами усилия, прилагаемые для поощрения осуществления социальных программ и определения новой парадигмы развития идей, технологий и инвестиций на долгосрочную перспективу. Недавняя эволюция местных и областных механизмов планирования закладывает также новые, многообещающие основы для развития функциональных автономий в социальном секторе. В последние несколько лет усилилось стремление к более широкой самостоятельности в принятии решений на основе всеобъемлющей модернизации системы; функциональная автономия принадлежит органам, в чьи полномочия входит разработка направлений деятельности, для которой предусмотрено самостоятельное выполнение целого ряда задач и принятие новых обязанностей в социальной сфере (например, банковские фонды, новые местные управления здравоохранения, новые автономные структуры в сфере образования).

Н. Статья 12

Физическое и психическое здоровье

251. В 1998 году государственные расходы на систему здравоохранения в расчете на душу населения были самыми высокими в области Трентино-Альто-Адидже, составив 2 350 000 лир, а самыми низкими - в Апулии (1 712 000 лир). В государственных больницах и лечебницах при них было в 1998 году в общей сложности 33 453 койки. Если же приводить данные в разбивке по областям страны, то в северных областях на 1 000 жителей приходилось 5,4 койки, в центральных - 5,7 и в районах южной Италии - 4,9 койки.

I. Статья 13

Образование

Право на образование

252. К концу 90-х годов базовое образование стало реальностью почти для всего населения Италии. Фактически сегодня около 95% детей дошкольного возраста охвачены услугами по воспитанию и уходу того или иного типа и примерно 100% детей в возрасте от шести до 14 лет получают формальное образование в начальной школе и младшем цикле средней школы. Такой повсеместный охват базовым образованием является главным результатом политики в области образования, проводившейся в течение последних десятилетий. В конце 90-х годов политика в области базового образования была прежде всего направлена на достижение трех основных целей, наиболее важной из которых была борьба за повышение успеваемости учащихся, в частности борьба с явлением отсева из школ.

253. Что касается детей в возрасте до трех лет, то, помимо детских садов (Asili Nido), в Законе № 285 от 28 августа 1997 года были предусмотрены новые виды социально-воспитательных услуг, которые могут организовываться и предоставляться самими семьями, а также ассоциациями и частными группами. Такие инициативы пользуются государственной финансовой поддержкой в рамках специального Национального фонда детства. К 2000 году почти все дети в возрасте трех-пяти лет были охвачены системой дошкольного воспитания или находились в учреждениях по уходу за ними (в 1998 году доля таких детей составляла 95,1%), и были приняты меры для постановки под полный контроль отсева учащихся из начальной и младших классов средней школы. В 1999 году возраст обязательного школьного обучения был продлен до 15 лет и составил девятилетний период (Закон № 9 от 20 января 1999 года). В то же время для детей, которые не продолжают формальное школьное образование после завершения обязательного образования, была введена система обязательной профессиональной подготовки и ученичества вплоть до возраста 18 лет (Закон № 144 от 17 мая 1999 года).

Повышение качества образования всех уровней

254. Эта приоритетная задача достигается за счет целого ряда описанных ниже инициатив.

Реформа школы и учебной программы

255. В Законе № 59 от 5 марта 1997 года был провозглашен принцип самостоятельности школы и придан юридический статус каждому из учебных заведений, пользующихся учебно-методической и организационной самостоятельностью. Этот закон был введен в действие подзаконными актами, изданными в марте 1999 года. Основная цель самостоятельности учебных заведений состоит в обеспечении большей гибкости и корректировки учебной программы с целью удовлетворения фактических потребностей общины. В рамках этой деятельности учебные заведения взаимодействуют друг с другом и с местными властями и обеспечивают более тесную взаимосвязь между индивидуальными потребностями и потенциалом личности, с одной стороны, и общенациональными задачами системы образования - с другой.

256. Новое правительство, сформированное после выборов, состоявшихся в июне 2001 года, должно внести радикальные изменения в структуру образовательных циклов, реформа которой была одобрена в феврале 2000 года прежним составом парламента и предусматривала семилетнее базовое образование, а затем – пять лет средней школы. В новом проекте реформы намечается сохранить прежнюю структуру пятилетней начальной школы и трехлетнего младшего цикла средней школы, сократить с пяти до четырех лет продолжительность старшего цикла средней школы, а по достижении учащимися возраста 14 лет - предусмотреть для них обязательный выбор между обычным и профессиональным образованием.

Новая система педагогической подготовки

257. Была создана новая система подготовки педагогического персонала дошкольных учреждений и начальной школы, которая начала функционировать в 1998/99 учебном году во исполнение Указа президента Республики № 471 от 31 июля 1996 года и межведомственного постановления от 10 марта 1997 года. Педагоги дошкольных учреждений и начальной школы обязаны пройти обучение в университете по специальному четырехлетнему курсу. Кроме того, в том же законодательстве закреплён новый принцип подготовки преподавателей средней школы, состоящий в том, что будущие преподаватели после окончания в университете обучения по специальности преподавателя той или иной дисциплины обязаны пройти обучение по двухлетнему курсу специализации и повышения квалификации, по окончании которого им вручается диплом, дающий право на участие в открытых конкурсах на замещение должности квалифицированного преподавателя государственных учебных заведений.

258. В 1998 году было начато осуществление национальной программы постоянных территориальных центров (Centri Territoriali Permanenti), цель которой состоит в предоставлении неграмотным взрослым лицам возможности получить базовое образование, а также повысить уровень своей общей эрудиции, способностей и компетентности.

Инвестирование в образование

259. В 90-х годах итальянскую систему образования глубоко затронул целый ряд факторов, к числу которых относятся демографические и экономические изменения, оказавшие существенное воздействие на политику в области образования.

260. Влияние на систему образования снижения рождаемости проявилось в 90-х годах, когда заметно сократилась в составе населения численность детей и молодежи, в частности дошкольного возраста, а также возраста начальной школы и младшего цикла средней школы. Эта тенденция продолжает сохраняться, поскольку в течение этого десятилетия уровень фертильности продолжал снижаться, достигнув в 1999 году коэффициента 1,19. Сокращение числа учащихся приобрело значительные масштабы на всех уровнях образования, особенно в возрасте обязательного начального образования (с 1997/98 по 1990/91 учебные годы – на 8,3%) и младшего цикла средней школы (на 20,1% за тот же период). Параллельно с уменьшением числа учащихся заметно сократилось число школ, классов и преподавателей. В период с 1990 по 1998 год количество школ уменьшилось на 14,7%, классов - на 16%, а преподавателей - на 6,6%. Что касается постепенного сокращения числа школ, классов и преподавателей, то оно также связано с текущей политикой, сформулированной в постановлении министерства от 24 июля 1998 года, цель которого состоит в "рационализации" школьной системы путем объединения небольших учебных заведений для увеличения числа учащихся в каждом классе и соответственного сокращения числа преподавателей.

261. После вышеупомянутых изменений в составе учащихся в текущем десятилетии проходили также преобразования в структуре государственных расходов на цели образования. Например, место статьи расходов на строительство учебных заведений - одной из статей, практически исчезнувших из бюджета, - заняла статья расходов на ремонт и переоборудование существующих зданий, обновление оборудования и школьного реквизита, использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), комплектование школьных библиотек и т.п. Наконец, в системе начального и среднего образования происходят существенные изменения в пропорциональном распределении ассигнований между расходами на преподавательский состав и иных сотрудников персонала и другими текущими расходами (в 1992 году - 94,6% по персоналу

против 5,4% на другие текущие расходы, тогда как в 1998 году эти цифры составляли соответственно 89% и 11%). Это означает, что выделялось больше средств на внеучебные мероприятия, такие, как подготовка преподавателей без отрыва от работы, проведение экспериментов, разработка учебных материалов, приобретение оборудования и т.д.

262. Что касается учебников, то в постановлении Председателя Совета министров от 27 августа 1999 года на 1999/2000 учебный год было предусмотрено выделение 200 млрд. лир (примерно 100 млн. евро) на субсидирование учебных пособий для бедных семей, ежегодный доход которых составляет менее 30 млн. лир (примерно 15 000 евро). Цель этой субсидии состоит в помощи бедным семьям в приобретении учебников для их детей, посещающих младший цикл средней школы и первый год старшего цикла средней школы (в начальной школе учебники, как правило, предоставляются детям бесплатно).

Таблица 2

**Национальный бюджет: государственные расходы на цели образования
(сводный балансовый отчет за 1990-1997 годы)**

Год	Государственные расходы на цели образования (в млрд. лир)	Государственный бюджет (в млрд. лир)	Расходы в % от ВВП
1990	64 358 860	1 300 438 000	4,95
1994	78 650 613	1 621 445 000	4,85
1995	82 710 706	1 756 933 000	4,71
1996	90 148 554	1 896 022 000	4,75
1997	90 721 823	2 034 380 000	4,46
2000	63 015 741	-	-

Источник: MPI - Ufficio SISTAN.

Право на образование

263. Сводных финансовых отчетов за 1998 и 1999 годы в распоряжении пока не имеется, поскольку еще не истекли установленные сроки для подведения окончательных итогов по расходам. Счета за 2000 год нельзя непосредственно сопоставить с данными, которые включаются в сводные финансовые отчеты. Одна из причин этого состоит в изменении методики расчета по различным статьям. Однако данные показывают, что расходы на образование в абсолютных величинах являются самой большой статьей государственного бюджета, на которую приходится 8,72% общих расходов и 46,7% всего бюджета центральных государственных органов (министерств), что видно в сопоставлении со

следующим по размеру бюджетом министерства обороны, доля которого составляет соответственно 3,4% и 18,22%.

264. Кроме того, государственные расходы на цели образования включают средства, выделяемые местными властями для образования и профессиональной подготовки, как это показано в следующей таблице.

Таблица 3

**Государственные расходы на цели образования за 1993-1997 годы
(в млрд. лир)**

Местные администрации	1993	1994	1995	1996	1997
Области и автономные провинции	4 353,1	4 483,8	3 880,7	4 814,7	5 225,2
Провинции	3 162,1	3 298,1	3 223,9	3 251,3	3 789,7
Коммуны	12 618,0	13 024,4	13 045,2	13 268,0	15 071,8
Итого	20 133,2	20 806,3	20 149,8	21 334,0	24 086,7

Источник: Elaborazione MPI su Censis-Rapporto 1999.

Таблица 4

Количество учащихся в разбивке по полу и уровню образования

Учебные заведения		1990/91 учебный год	1995/96 учебный год	1997/98 учебный год	1999/2000* учебный год
Дошкольные учреждения	М/Ж	1 575 234	1 582 020	1 588 020	915 011
	Ж	788 832	757 931	765 426	441 035
	% Ж/М	48,8	47,9	48,2	48,2
Начальные школы	М/Ж	3 069 767	2 816 128	2 820 919	2 570 064
	Ж	1 493 325	1 360 754	1 362 504	1 241 341
	% Ж/М	48,6	48,3	48,3	48,3
Средние школы	М/Ж	2 261 569	1 901 208	1 809 059	1 686 408
	Ж	1 072 024	901 207	855 685	797 671
	% Ж/М	47,4	47,4	47,3	47,3
Средние училища	М/Ж	2 856 328	2 693 328	2 597 449	2 419 409
	Ж	1 426 347	1 343 578	1 290 932	1 202 446
	% Ж/М	48,9	49,9	49,7	49,7
Итого	М/Ж	9 762 898	8 993 220	8 815 447	7 590 892
	Ж	4 760 528	4 363 470	4 274 547	3 682 493
	% Ж/М	48,8	48,5	48,5	48,5

Преподавание по вопросам прав человека в итальянской системе образования

Информирование и поощрение

265. Меры, принимаемые министерством образования для информирования учащихся и преподавателей и повышения их осведомленности относительно вопросов, связанных с правами, закрепленными в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, можно для простоты анализа разделить на три уровня. В 1997-2000 годах министерство осуществило меры следующего характера.

Законодательные меры

266. В этой связи следует упомянуть следующее:

- Президентский указ 249/1998, касающийся "Устава учащихся средней школы", в котором с учетом принципов Конституции Италии и Конвенции о правах ребенка формулируются рамки социальных и культурных прав лиц молодого возраста. Особый упор делается на уважении и поощрении гендерной самобытности; свободе выражения мнений, мысли, совести и религии; взаимном уважении всех лиц, независимо от их возраста или статуса, осуждении всех форм идеологических, социальных или культурных барьеров. Учащиеся имеют право на активное и ответственное участие в школьной жизни и информацию о регламентирующих ее решениях и правилах. В Уставе подчеркивается необходимость уважения культурного и религиозного многообразия учеников и студентов, а также общин, к которым они принадлежат. Учебные заведения развивают и поощряют инициативы, направленные на осознание и охрану родного языка и культуры своих учащихся и на укрепление межкультурного аспекта образования;
- в статье 44 нормативного акта (Президентский указ 384/1999) об осуществлении Закона 40/1998 об иммиграции и статусе иностранцев в Италии излагаются предписания, регламентирующие право всех на образование, как итальянцев, так и иностранцев, без каких-либо ограничений административного характера (что означает отсутствие требования в отношении обязательного наличия вида на жительство или документов, официально удостоверяющих полученное ранее образование и т.п.), равно как и культурного или социального характера. Кроме того, этот акт обязывает уважать языковую и религиозную самобытность учащихся и способствовать процессу интеграции.

Меры организационно-практического характера

267. Министерство образования разработало широкую программу предоставления преподавательскому составу информации о межкультурном аспекте образования путем ряда практических мероприятий. Основные из них включают:

- общее информирование по вопросам, касающимся права на гражданство, языковую и религиозную самобытность и культурный плюрализм. Эта информация предоставляется всем преподавателям итальянских школ в рамках национального проекта заочного обучения в сотрудничестве с Итальянской радиовещательной корпорацией (РАИ), который в настоящее время находится на завершающих этапах (см. циркуляр № 17 от 14 января 2000 года);
- введение специальной национальной программы по организации для преподавателей курсов совершенствования их знаний в области искусства и иностранного языка, в частности по вопросам, касающимся культурного и языкового посредничества и изучения итальянского в качестве иностранного языка (см. национальный трудовой договор преподавательского состава, статья 19 Директивы министерства 210/1999), по которой обучаются все преподаватели;
- публикация в связи с пятидесятой годовщиной Всеобщей декларации прав человека специального выпуска официального печатного органа министерства образования ("Annali della Pubblica Istruzione", № 5 и 6 за 1999 год), посвященного вопросу о правах, экземпляры которого распространены среди всех итальянских учебных заведений.

Меры педагогико-методического и культурного характера

268. Следует учитывать, что в число учебных мероприятий, предусмотренных министерством образования, входит предоставление информации и подготовки по вопросам прав человека для всех учащихся на всех уровнях образования и во всех типах учебных заведений в рамках программы по изучению обществоведения, которое является составной частью курса истории и связанных с ней предметов. В этой программе конкретно упоминаются экономические, социальные и культурные права и предоставляется информация об основных международных соглашениях и конвенциях в этой области.

269. Кроме того, министерство образования занимается активной институциональной деятельностью:

- при министерстве был создан Комитет по вопросам межкультурного образования, который проводил изучение, информирование и консультирование по всем законодательным положениям, касающимся прав, и в то же время разработал целый ряд мер по распространению в системе образования и за ее пределами информации об основных правозащитных проблемах (праве на гражданство, праве на образование для всех; изучение и поощрение осуществления соглашений, касающихся религиозных и языковых прав и т.п.);
- содействие и поддержка, включая финансовую, осуществления транснациональных программ сотрудничества в области образования (Средиземноморской программы, европейских программ, таких, как "Сократ", "Леонардо", "Молодежь для Европы" и т.п.), цель которых состоит в предоставлении информации и поощрении культурных прав не только молодежи, но и всех других лиц, принадлежащих к меньшинствам или испытывающих на себе воздействие маргинализации, нищеты и т.д.

270. Кроме того, признается стратегическая роль новаторства и модернизации системы образования и профессиональной подготовки, которые являются не просто факторами развития, экономического роста и расширения занятости, но и важными средствами борьбы с новыми формами социального отчуждения. Правительство, считающее, что совершенствование системы образования и профессиональной подготовки в плане повышения качества, разнообразия и содействия интеграции является одним из ключевых направлений его политической и административной деятельности, осуществило ряд мер, позволивших, среди прочего, выполнить большую часть обязательств, взятых на себя социальными партнерами в Пакте от 22 декабря 1998 года.

Текущие реформы

Профессионально-техническая подготовка

271. В Италии система подготовки технических специалистов традиционно основывалась на двух опорах: средних школах технической специализации и профессиональной подготовке, организуемой областями. В 1999 году для расширения и диверсификации второго компонента системы была проведена важная реформа: обеспечение подготовки технических специалистов средней и высокой квалификации в рамках комплексной

системы образования, профессиональной подготовки и трудовой деятельности. Так были заложены основы системы технического образования и подготовки, цель которой состоит в создании в Италии такой сети профессиональной подготовки, которая сопоставима с подобными системами в других странах Европы.

Университетское образование

272. Была разработана диверсифицированная "европейская" система университетского образования, которая позволяет повышать эффективность образования, существенно снижать отсев и прививать учащимся смежные навыки, соответствующие требованиям рынка труда, тем самым снижая уровень безработицы среди молодежи. Постановление 509/1999, изданное министерством по проблемам университетов и научно-технических исследований, создало условия для внедрения новой системы в университетский курс обучения. Полномасштабное внедрение новой системы планировалось в 2001/02 учебном году. Однако большинство университетов приняли решение начиная с 2000/01 учебного года приступить к апробированию новой системы, особенно на таких факультетах, как экономический факультет и факультет машиностроения.

Приоритетные задачи системы образования и профессиональной подготовки в борьбе с отчуждением

273. Директивные меры, направленные на планомерное расширение занятости и ориентацию профессиональной подготовки с учетом этой цели, являются составной частью более широкого контекста радикальных реформ, в результате которых было налажено многообразное взаимодействие между системой образования и профессиональной подготовки и рынком труда.

274. В этой связи правительство наметило следующие приоритетные задачи:

- повышение уровня и качества образования, с тем чтобы полученная выпускниками квалификация непосредственно позволяла им найти соответствующую работу;
- сокращение разрыва между возможностями на рынках труда в центральной и северной частях страны, с одной стороны, и в южной Италии - с другой, поскольку одним из основных препятствий для расширения занятости на юге является слаборазвитость и отсталость многих южных областей;

- обеспечение доступа к рынку труда молодежи и тех категорий населения, которые подвергаются значительной угрозе отчуждения, таких, как инвалиды, иммигранты и лица старшего возраста, не обладающие надлежащей квалификацией;
- расширение возможностей доступа граждан всех возрастов к образованию и профессиональной подготовке;
- профилактические и исправительные меры, направленные на решение проблемы отсева из учебных учреждений;
- сокращение масштабов социальной маргинализации.

Образование и профессиональная подготовка детей и взрослых из числа итальянцев

275. Закон 40/1998 предусматривает организацию профессиональной подготовки и курсов итальянского языка для детей и взрослых из числа иностранцев, курсов по обучению грамоте взрослых иностранцев, а также предоставление им возможности получения аттестата об окончании школы по курсу обязательного образования. Для иммигрантов само изучение итальянского языка и охват многокультурным образованием уже могут рассматриваться в качестве первого важного уровня "профессиональной подготовки".

Новые меры

276. Новые меры в области образования и профессиональной подготовки могут осуществляться в рамках политики, направленной на создание более широких, разнообразных и доступных для всех возможностей в плане образования и профессиональной подготовки с учетом потребностей различных возрастных категорий, которая претворяется в жизнь путем привлечения к такой деятельности учреждений различных уровней и социальных партнеров. Их цель состоит в следующем:

- создание новых комплексных методов профессиональной подготовки для лиц, получивших обязательное школьное образование и диплом об окончании учебного заведения с целью приобретения ими такой профессионально-технической квалификации, которую они могут применить в процессе высокотехнологичного и сложного с точки зрения организации производства товаров и услуг;

- развитие ученичества, которое считается важным путем повышения квалификации и расширения возможностей в плане занятости. Кроме того, эта инициатива предусматривает расширение сферы применения ученичества, его продолжительности и охватываемой возрастной группы (в 2000 году к подготовке такого рода приступили 73 000 учеников).

277. Национальная программа практической подготовки, разработанная министерством образования на период 2000-2006 годов, включает следующие меры:

- определение на индивидуальной основе знаний и способностей поступающих учащихся и адаптация педагогических методологий с учетом конкретных познаний учащихся, их семейного окружения и общих условий, в которых они развивались;
- создание дополнительных возможностей для получения образования вне школы (сочетание школьного образования с профессиональной подготовкой);
- дополнительные мероприятия вне учебных заведений (опыт внеучебной деятельности, организация учебно-практических мероприятий, льготное обслуживание в столовых, субсидирование транспорта);
- индивидуальное консультирование в целях ориентации относительно продолжения образования и профессиональной подготовки, с тем чтобы облегчить вступление учащихся в активную трудовую деятельность на основе как полученных в школе знаний, так и навыков, приобретенных в ходе профессиональной подготовки;
- широкое использование различных форм опыта трудовой деятельности;
- повышение осведомленности родителей относительно школьной жизни и их вовлечение в нее;
- введение систем выдачи ссуд на цели профессиональной подготовки;
- развитие вспомогательной инфраструктуры.

Вспомогательная инфраструктура

278. Строительство и совершенствование вспомогательной инфраструктуры является одним из предварительных условий для более полной социальной интеграции и поддержки любых инициатив, направленных на сокращение отсева учащихся из учебных заведений. Поэтому существенно важно укреплять инициативы, направленные на создание инфраструктуры, соответствующей целям профессиональной подготовки молодежи. К ним относится создание "учебно-методических центров по вопросам сокращения отсева учащихся" (например, лабораторий научно-технического ориентирования, лабораторий экологического анализа или имитации производственных процессов, лингвистических кабинетов или кружков по развитию литературно-речевых способностей учащихся), а также "учебно-методических центров по социальной адаптации и интеграции в периферических районах" (таких, как мастерские для ремесленной подготовки, кружки по изучению информационных технологий и систем дальней связи, кружки по организации досуга для совместного отдыха и социализации учащихся).

Ж. Статья 15

Культурная жизнь

279. Организацией культурных мероприятий в строгом смысле этого слова ведает в Италии министерство по вопросам охраны культурного и природного достояния и, в определенной мере, местные государственные структуры (управления культуры областей и местных органов власти). Однако к их сферам полномочий относится лишь небольшая часть широкого диапазона инициатив в этой области, поскольку многие мероприятия и их финансирование проводятся или координируются другими органами государственной власти на центральном или местном уровне и далеко не всегда подпадают под категорию культурных мероприятий, так как они проходят по другим статьям расходов (осуществление права на образование; строительство и городское планирование; финансирование театральной и музыкальной деятельности в связи с организацией представлений, концертов, конкурсов и т.п.; финансирование научно-исследовательских проектов; а также публикация книг, периодических изданий и т.д.).

280. За последние два года бюджет министерства по вопросам охраны культурного и природного достояния вырос почти вдвое - с 2 600 млрд. лир в 1998 и 1999 годах до 4 800 млрд. лир в 2000 году. К этой сумме следует добавить средства, получаемые по линии программы финансирования культурной деятельности в рамках Плана развития

южной Италии на сумму 5 200 млрд. лир на семилетний период, совместно финансируемого ЕСФ и Национальным возобновляемым фондом.

281. Имеющиеся данные о расходах областей на культурные мероприятия свидетельствуют о небольшой понижительной тенденции до 1995 года, после чего в последние несколько лет отмечался определенный рост.

Таблица 5

**Расходы областей на культурные мероприятия в период 1993-1997 годов
(в млрд. лир)**

1993	1994	1995	1996	1997
1 564	1 472,2	1 145,6	1 425,4	1 570,2

282. Наиболее важные инициативы правительства в 1996-2000 годах включают радикальную перестройку системы управления музеями, которая состояла в продлении часов работы (в том числе в вечернее время и в праздничные дни), реорганизации и модернизации хранения экспонатов, обслуживания в пунктах общественного питания, услуг в области информации, структур поддержки и бюро заказов, а также в изменении стоимости входных билетов и предоставлении скидок для молодежи и пожилых лиц.

283. В следующей таблице содержатся данные о посещаемости музеев.

Таблица 6

Посещаемость музеев

Год	Общее число посетителей	Соотношение в % по сравнению с предыдущим годом	Количество платных посещений	Соотношение в % по сравнению с предыдущим годом
1990	25 737 239	-	8 881 242	-
1994	23 790 876	-	9 785 688	-
1995	24 717 807	3,90	10 587 348	8,19
1996	25 167 106	2,10	11 366 184	7,36
1997	25 709 397	5,99	12 003 158	5,60
1998	27 729 368	7,28	13 871 465	15,57

Источник: Min-Beni Culturali e Ambientali, март 2000 года.

284. Одним из важных показателей является отмечаемая в последние годы динамика расходов домашних хозяйств на проведение досуга и культурные мероприятия, которая отражена в нижеследующей таблице.

Таблица 7

**Расходы на досуг и культурные мероприятия
(в млрд. лир)**

Рубрика расходов	1992	1995	1996	1997	1998	1999	Рост в 1999 по сравнению с 1992 в %
Продукты питания	156 975	190 580	186 966	185 009	185 699	187 156	16,13
Одежда и обувь	83 786	101 301	102 206	102 306	104 636	106 269	21,16
Расходы на жилище, электроэнергию, отопление	121 715	201 163	206 887	210 572	209 874	211 222	42,38
Мебель и т.п.	79 394	97 769	101 828	102 436	104 790	105 910	25,04
Транспорт и связь	100 120	147 675	152 330	154 384	171 853	178 569	43,93
Охрана здоровья	56 328	30 076	33 496	33 681	34 897	34 965	-61,10
Досуг и культура	74 694	86 645	88 561	90 772	93 559	94 466	20,93
Гостиницы и общественные услуги	80 573	90 779	93 136	94 389	95 314	97 019	16,95
Прочие товары и услуги	64 343	77 842	81 126	78 628	78 976	82 845	22,33

Доступ молодежи, пожилых лиц и инвалидов к культурным мероприятиям

285. Имеющиеся в нашем распоряжении официальные данные касаются посещений этими категориями лиц государственных музеев и выставок. Они свидетельствуют о неуклонном росте посещаемости учащимися молодого возраста и лицами старше 60 лет, которых в первую очередь коснулись положения о бесплатном доступе.

Таблица 8

**Количество лиц, бесплатно посетивших музеи и выставки в 1994-1998 годах
(молодежь, пожилые лица и инвалиды)**

Год	В % по сравнению с предыдущим годом	Количество бесплатных посещений
1994	-	15 761 654
1995	13,77	17 386 164
1996	9,56	18 440 408
1997	12,64	20 101 154
1998	0,64	22 022 650

Источник: Min. Beni Culturali e Ambientali.
