



► Формирование будущего социальной защиты для ориентированной на человека сферы труда

Международная конференция труда
109-я сессия, 2021 г.



Доклад V

▶ **Формирование будущего социальной защиты для ориентированной на человека сферы труда**

Периодическое обсуждение стратегической задачи социальной защиты (социальное обеспечение) в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2008 г.

Пятый пункт повестки дня

ISBN 978-92-2-132522-2 (print)
ISBN 978-92-2-132523-9 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2021

Названия, используемые в публикациях МБТ и соответствующие принятой в Организации Объединённых Наций практике, и изложение материала в них не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

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

Информация о публикациях и цифровых продуктах МБТ размещена на сайте: www.ilo.org/publns.

► Содержание

	Стр.
Список сокращений	7
Введение и задачи	9
Введение	9
Задачи	10
Структура	11
Глава 1. Всеобщая социальная защита во имя обеспечения достоинства человека, социальной справедливости и устойчивого развития	13
1.1. Признание социального обеспечения в качестве права человека и расширение мандата МОТ по распространению социального обеспечения на всех	13
1.2. Совпадение обстоятельств, затрудняющих процесс распространения социального обеспечения	15
1.3. Возобновлённая международная приверженность социальной защите	16
1.4. Социальная защита как необходимое условие обеспечения устойчивого развития — Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года	18
1.5. Декларация столетия о будущем сферы труда — признание всеобщей, всеобъемлющей и адекватной системы социальной защиты в качестве ключевого компонента формирования стабильного будущего	20
1.6. Не упустить возможность изменить динамику и выполнить Повестку дня до 2030 года	20
Глава 2. Достигнут заметный прогресс, хотя остаются значительные пробелы ...	23
2.1. Прогресс в деле укрепления систем социальной защиты	23
2.2. Динамика эффективного охвата социальной защитой	25
2.3. Адекватность социальных пособий	36
2.4. Инвестиции в социальную защиту	42
Глава 3. Вызовы, возможности и меры реагирования в сфере политики, направленные на обеспечение всеобщей социальной защиты	49
3.1. Преодоление пробелов в охвате и неполной адекватности пособий и обеспечение всеобщей социальной защиты	49
3.2. Укрепление систем социальной защиты	62
3.3. Обеспечение устойчивости систем социальной защиты	68

	Стр.
Глава 4. Поддержка трёхсторонних участников со стороны МОТ в целях преобразования намерений в реальность.....	77
4.1. Разработка политики и деятельность, связанная с нормами	79
4.2. Расширение базы знаний и обмен ими	81
4.3. Национальный социальный диалог	87
4.4. Технические консультативные услуги: поддержка трёхсторонних участников в рамках СПДТ	91
4.5. Укрепление потенциальных возможностей	106
4.6. Создание и укрепление партнёрств в целях всеобщей социальной защиты и роль МОТ	109
4.7. Заключения	114
Глава 5. Системы социальной защиты для всех: десять лет на то, чтобы изменения состоялись в контексте Повестки дня до 2030 года и восстановления после пандемии COVID-19	115
Заключения и возможные пути продвижения вперёд	115

Таблицы

Таблица 4.1. Инструментарий МОСЗ и другие инструментальные средства ООН	85
Таблица 4.2. Примеры основных результатов, достигнутых при технической поддержке МОТ, в целях устойчивого финансирования мер в области социальной защиты	101
Таблица 4.3. Примеры некоторых ключевых результатов актуарных услуг МОТ в интересах систем социального обеспечения, основанных на взносах.....	102

Рисунки

Рисунок 1.1. Эффективные национальные стратегии расширения социальной защиты: создание всеобъемлющих систем (нормативная база: Рекомендация 202)	17
Рисунок 1.2. Социальная защита в Повестке дня до 2030 года: соответствующие цели и задачи	19
Рисунок 2.1. Разработка программ социальной защиты, предусмотренных национальным законодательством, по областям политики, период до 1900 г. по 2020 г. (доля стран в %).....	24
Рисунок 2.2. Ратификация Конвенции 102 и других актуальных конвенций по социальному обеспечению	25
Рисунок 2.3. Распределение объявленных мер по типам (слева) и функциям (справа)	27
Рисунок 2.4. Эффективный охват социальной защитой, глобальные и региональные оценки по областям, 2020 г. (показатель 1.3.1 ЦУР)	29

	Стр.
Рисунок 2.5. Пенсии по старости, реальный охват: доля (в %) лиц старше законодательно установленного пенсионного возраста, получающих пенсии, по регионам, последний год, по которому имеются данные (показатель 1.3.1 ЦУР).....	32
Рисунок 2.6. Пенсии по старости, реальный охват: действующие участники накопительных пенсионных программ, доля (в %) от численности работающих и населения трудоспособного возраста, по регионам, последний год, по которому имеются данные	33
Рисунок 2.7. Доля мужчин и женщин трудоспособного возраста, участвующих в накопительной пенсионной системе, и доля мужчин и женщин пенсионного возраста, получающих пенсии (финансируемые за счёт взносов или налогов), отдельные страны, последние имеющиеся данные	34
Рисунок 2.8. Охват социальным здравоохранением (защищённые лица, участвующие в программе, доля (в %) от общей численности населения).....	35
Рисунок 2.9. Размер и продолжительность оплачиваемого декретного отпуска в процентном отношении от предыдущего заработка и количество оплачиваемых недель, последний год, по которому имеются данные.....	37
Рисунок 2.10. Коэффициенты замещения в случае наступления постоянной и временной нетрудоспособности в программах защиты по случаю производственного травматизма, отдельные страны, 2019 г. или последний год, по которому имеются данные (в %).....	38
Рисунок 2.11. Пенсии, выплачиваемые за счёт налогов без уплаты взносов, в % к величине национальной черты бедности, на одного человека, последний год, по которому имеются данные	39
Рисунок 2.12. Масштабы критических расходов на здравоохранение, процент населения (показатель 3.8.2 ЦУР), последний год, по которому имеются данные	42
Рисунок 2.13. Государственные расходы на социальную защиту согласно показателям 1.а.2 и 1.3.1 ЦУР (охват социальной защитой) (оба показателя не включают здравоохранение), последние имеющиеся данные	43
Рисунок 2.14. Государственные ассигнования на социальную защиту населения (не считая здравоохранения), по регионам мира и уровням дохода, последний год с данными, в процентах от ВВП.....	44
Рисунок 2.15. Расходы по функциям социальной защиты, последний год, по которому имеются данные.....	45
Рисунок 2.16. Государственные расходы на пенсии по старости как доля (в %) от ВВП и пожилые лица как доля (в %) от общей численности населения, последний год, по которому имеются данные.....	47

	Стр.
Рисунок 3.1 а). Государственные расходы на социальную защиту (не считая здравоохранения) в % от ВВП (последние доступные данные)	70
Рисунок 3.1 б). Доля населения, охваченная как минимум одним социальным денежным пособием (в %, последний год, по которому имеются данные).....	70
Рисунок 3.2. Социальные взносы в % от объёма государственных расходов на социальную защиту (включая здравоохранение), 2016 г., отдельные страны	72
 Вставки	
Вставка 1. Концепции «социального обеспечения» и «социальной защиты».....	12
Вставка 2.1. Ратификация и применение норм социального обеспечения МОТ	24
Вставка 2.2. Меры реагирования на кризис COVID-19 в области социальной защиты.....	26
Вставка 2.3. Мониторинг адекватности пенсий	40
Вставка 4.1. Подборка наиболее интересных фрагментов оценки на высоком уровне стратегии и действий МОТ по установлению и расширению минимальных уровней социальной защиты, 2012–17 гг.	78
Вставка 4.2. Руководства по вопросам передовой практики в области социального обеспечения	80
Вставка 4.3. <i>Флагманский Доклад о социальной защите в мире</i> и база данных МОТ	82
Вставка 4.4. Роль действенного национального социального диалога в разработке политики в области социальной защиты	88
Вставка 4.5. Примеры поддержки социальных партнёров в целях усиления социальной защиты.....	89
Вставка 4.6. Поддержка МОТ в целях расширения социальной защиты в Замбии	93
Вставка 4.7. Некоторые примеры поддержки МОТ по расширению сферы охвата социальной защиты.....	95
Вставка 4.8. Оказываемая МОТ поддержка мер реагирования трёхсторонних участников на пандемию COVID-19	99
Вставка 4.9. <i>Высшая школа социального обеспечения в Алжире</i>	108

► Список сокращений

ABND	основанный на оценке национальный диалог
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
БРИКС	Ассоциация пяти ведущих стран с формирующимся рынком: Бразилия, Российская Федерация, Индия, Китай и Южная Африка
КЭПКР	Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций
DG INTPA	Генеральный директорат Европейской комиссии по международным партнёрствам
DWCP	страновая программа достойного труда
флагманская программа	Глобальная флагманская программа по установлению минимальных уровней социальной защиты для всех
ВВП	валовой внутренний продукт
GIZ	Агентство международного сотрудничества Германии
МФУ	международные финансовые учреждения
МВФ	Международный валютный фонд
МОСЗ	Межучрежденческая оценка социальной защиты
МАСО	Международная ассоциация социального обеспечения
МУЦ–МОТ	Международный учебный центр МОТ
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ЦУР	Цели в области устойчивого развития
МСП	малые и средние предприятия
МУСЗ	минимальный уровень социальной защиты
SPIAC-B	Совет по межучрежденческому сотрудничеству в области социальной защиты
SSA	Управление социального обеспечения
SSI	Обследования МОТ по социальному обеспечению
СГООН	Страновая группа Организации Объединённых Наций
ЮНДАФ	Рамочная программа Организации Объединённых Наций по оказанию помощи в целях развития

ГООНВР	Группа Организации Объединённых Наций по вопросам развития
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединённых Наций
UNSDCF	Рамочная программа Организации Объединённых Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития
Инициатива ООН по обеспечению МУСЗ	Инициатива Организации Объединённых Наций по обеспечению минимальных уровней социальной защиты
USP2030	Глобальное партнёрство за всеобщую социальную защиту по достижению Целей в области устойчивого развития
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

► Введение и задачи

Введение

1. В 2019 году на своей 108-й сессии Международной конференции труда (Конференция) Международная организация труда (МОТ) приняла историческую Декларацию столетия МОТ о будущем сферы труда (Декларация столетия), которая обновляет и укрепляет основополагающий мандат МОТ по формированию достойного будущего сферы труда для всех. Как и 100 лет назад, в Декларации столетия признаётся, что всеобщего и прочного мира можно достичь только в том случае, если он основан на социальной справедливости, а достижение целей социальной справедливости требует улучшения условий труда и прав работников во всём мире, включая право на социальное обеспечение. В контексте трансформационных изменений, обусловленных технологическими инновациями, демографическими сдвигами, изменением климата и глобализацией, социальная защита остаётся неотъемлемой частью мандата МОТ и ключевым фактором обеспечения достойного труда, социальной справедливости и устойчивого развития.
2. Несмотря на значительный прогресс в расширении социальной защиты во многих регионах мира, право человека на социальное обеспечение ещё не стало реальностью для большей части населения земного шара, как это наглядно показала пандемия COVID-19. Только на 45% населения мира фактически распространяется хотя бы одно пособие по социальной защите, в то время как оставшиеся 55% — до 4 млрд человек — остаются незащищёнными¹.
3. Аргументация в пользу социальной защиты является убедительной. Это не только право, принадлежащее всем людям, но и инвестиция с высокой социальной и экономической отдачей. Она в значительной степени способствует снижению уровня бедности, изоляции, уязвимости и неравенства, одновременно усиливая политическую стабильность и социальную сплочённость. Социальная защита способствует повышению динамики экономического развития благодаря росту производительности, укреплению способности населения обращать в свою пользу изменения в сфере труда, а также поддержанию совокупного спроса, особенно в периоды экономических спадов. Социальная защита приносит конкретные результаты: стабильность доходов и доступ к здравоохранению реально меняют жизнь людей. Именно это стало основой признания её возможностей для достижения целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня до 2030 года), которые значительно укрепились в условиях пандемии COVID-19.
4. Первое периодическое обсуждение вопросов социальной защиты (социальное обеспечение) состоялось на 100-й сессии Конференции в июне 2011 года. В результате была утверждена двумерная стратегия МОТ по расширению социального обеспечения, нацеленного на создание и поддержание всеобщих, всеобъемлющих, адекватных и устойчивых систем социального обеспечения, благодаря чему был проложен

¹ МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах: Обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения Целей в области устойчивого развития*, 2017 г.

путь к почти единодушному принятию Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) на 101-й сессии Конференции в июне 2012 года. Важно, что этот нормативный акт предоставляет государствам-членам рекомендации по достижению всеобщей социальной защиты путём установления минимальных уровней социальной защиты (МУСЗ) в рамках постепенно становящихся всеобъемлющими систем социального обеспечения.

5. В заключениях об оценке резонанса Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, принятых на 105-й сессии (2016 г.) Конференции, была подтверждена важность продолжения практики проведения периодических обсуждений. На 328-й² и 331-й сессиях³, Административный совет принял решение о следующем цикле периодических обсуждений, включив пункт о периодическом обсуждении вопросов социальной защиты (социальное обеспечение) в повестку дня 109-й сессии (2020 г.) Конференции.
6. Своевременное проведение второго периодического обсуждения позволит уточнить стратегию МОТ, направленную на обеспечение всеобщей социальной защиты в рамках усилий по выполнению Повестки дня до 2030 года и инклюзивному восстановлению с преодолением тяжелейших социально-экономических последствий пандемии COVID-19 в соответствии с приоритетами, изложенными в Декларации столетия.
7. На 331-й сессии Административный совет также принял решение о пересмотренной структуре периодических обсуждений. Настоящий доклад был подготовлен МБТ в соответствии с руководящими указаниями целевой группы, состоящей из представителей штаб-квартиры и полевых бюро МОТ. Консультации по проекту доклада проводились с правительствами и группами работодателей и работников в марте и апреле 2019 года. Поскольку 109-я сессия Конференции была перенесена на 2021 год по причине пандемии COVID-19, консультации с теми же группами были организованы для пересмотра текста доклада, чтобы отразить в нём ситуацию COVID-19. Основываясь на поправках, учитывающих обстоятельства пандемии COVID-19, которые обсуждались с участием представителей Бюро по деятельности в интересах работников и Бюро по деятельности в интересах работодателей (ACTRAV и ACT/EMP) в ноябре 2020 года, доклад был отредактирован и широко распространён внутри МБТ для комментариев.

Задачи

8. В соответствии с указаниями Административного совета⁴, в докладе поставлена цель информировать трёхсторонних участников МОТ путём:
 - предоставления обзора современного состояния социального обеспечения во всём мире;
 - выявления разнообразных проблем и возможностей в области социального обеспечения членов Организации и предоставления обзора национальных мер реагирования;

² GB.328/INS/5/2 и decision (решение).

³ GB.331/INS/3.

⁴ GB.331/INS/3, пп. 1 и 6.

- представления краткого обзора действий, предпринятых МОТ для поддержки трёхсторонних участников в их усилиях по решению проблем и использованию возможностей в области социального обеспечения, которые возникли после последнего периодического обсуждения в 2011 году;
 - представления предложений относительно ориентиров будущей деятельности МОТ с целью оказания влияния на программу, бюджет и другие решения административного управления.
9. В настоящем докладе рассматриваются выводы Общего обзора, касающегося Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) (далее — Общий обзор 2019 года), обсуждавшегося Комитетом по применению норм на 108-й сессии (2019 г.) Конференции⁵, а также итоги независимой оценки стратегии и действий МОТ по установлению и расширению МУСЗ на период 2012–17 годов, которые обсуждались Административным советом в ноябре 2017 года⁶, и результаты сводного обзора мероприятий МОТ в области социальной защиты (социальное обеспечение) в 2019 году⁷.

Структура

10. Доклад состоит из пяти глав, в которых содержится краткое изложение уроков, извлечённых из отчётов по оценке или из опыта, накопленного в результате технических консультативных услуг, предоставляемых МБТ. *Глава 1* напоминает о ключевой роли МОТ в обосновании права человека на социальное обеспечение и о поддержке развития основанных на правах систем социальной защиты, включая её минимальные уровни; в ней также обсуждается вопрос об изменении парадигмы, чтобы рассматривать социальную защиту не как затратный фактор, а как непереносимое условие обеспечения достоинства человека, социальной справедливости и устойчивого развития. В *главе 2* описывается поступательное развитие систем социальной защиты в последние годы с особым акцентом на глобальные и региональные тенденции. В *главе 3* оцениваются тенденции в стратегических мерах реагирования и действия, предпринимаемые государствами-членами для преодоления трудностей в расширении охвата социального обеспечения и создании национальных систем социальной защиты, а также в осуществлении рекомендательных указаний, изложенных в Рекомендации 202. В *главе 4* рассматриваются действия, предпринимаемые МБТ, в том числе в рамках её Глобальной флагманской программы по установлению минимальных уровней социальной защиты для всех (флагманская программа), в ответ на разнообразные реалии и потребности трёхсторонних участников в отношении обеспечения всеобщей социальной защиты для всех. В *главе 5* освещаются ключевые замечания и уроки, которые можно извлечь из анализа предыдущих глав и итогов сессии столетия (2019 г.) Конференции, в качестве основы для определения предложений относительно будущих приоритетов МБТ, с тем чтобы помочь государствам-членам сформировать

⁵ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)* (Всеобщая социальная защита во имя обеспечения достоинства человека, социальной справедливости и устойчивого развития: Общий обзор, касающийся Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202)), ILC.108/III/B, 2019 г.

⁶ GB.331/PFA/9.

⁷ МБТ, *Social Protection (Social Security) Interventions: What Works and Why? Lessons Learned from a Synthesis Review, 2012–2018*, подготовлен Бюро по оценкам МБТ, 2020 г.

надёжные системы социальной защиты, включая её минимальные уровни, и адаптировать их с учётом условий будущей сферы труда, чтобы страны могли быть лучше подготовлены к будущим потрясениям и кризисам.

► **Вставка 1. Концепции «социального обеспечения» и «социальной защиты»**

Концепции «социального обеспечения» и «социальной защиты» используются в настоящем докладе взаимозаменяемо и охватывают все меры, направленные на обеспечение социальных благ и пособий посредством механизмов, предусматривающих или не предусматривающих выплату взносов (или сочетание таких механизмов), в денежной или натуральной форме, с тем чтобы реализовать право человека на социальное обеспечение и гарантировать защиту для всех, помимо прочего, в связи с:

- неполучением (получением недостаточных) трудовых доходов по причине болезни, инвалидности, беременности и родов, производственной травмы, безработицы, старости или смерти одного из членов семьи;
- отсутствием доступа к медицинскому обслуживанию или его дороговизной;
- недостаточной поддержки со стороны семьи, особенно детей и взрослых иждивенцев;
- общей бедности и социальной изоляции.

В национальном законодательстве и практике отсутствует единое понимание этих двух концепций. Иногда, но далеко не всегда, «социальное обеспечение» обозначает механизмы социального страхования, тогда как «социальная защита» иногда рассматривается в более широком контексте (включая дополнительные социальные услуги и меры), а иногда — в более узком смысле (ограничиваясь только мерами, адресованными беднейшим и наиболее уязвимым слоям населения).

► Глава 1

Всеобщая социальная защита во имя обеспечения достоинства человека, социальной справедливости и устойчивого развития

- 11.** В данной главе предложен обзор развития международной правовой и политической архитектуры, поддерживающей право человека на социальное обеспечение. В ней рассматривается чёткий мандат, которым МОТ наделена и выполняет на протяжении уже 100 лет своего существования, содействуя распространению социального обеспечения на всех на основе правозащитного подхода с учётом обстоятельств, препятствующих прогрессу в области социального обеспечения. В ней обсуждается недавняя смена парадигмы, которая связывает социальную защиту с человеческим достоинством, социальной справедливостью и устойчивым развитием и приводит к приоритетному рассмотрению вопросов социальной защиты многими странами, а также к преумножению числа заинтересованных сторон в этой области как на национальном, так и на международном уровнях. В заключение в ней говорится о необходимости усиления согласованности и координации политики в целях ориентирования процесса развития социальной защиты, в том числе путём должного учёта согласованных на международном уровне норм и принципов.

1.1. Признание социального обеспечения в качестве права человека и расширение мандата МОТ по распространению социального обеспечения на всех

- 12.** В 2018 году Всеобщей декларации прав человека исполнилось 70 лет. В её статьях 22 и 25 авторитетно заявлено, что каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение, а также на уровень жизни, позволяющий поддерживать его здоровье и благополучие. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, ратифицированный 170 странами, устанавливает юридическое обязательство практически в глобальных масштабах постепенно реализовать право на социальное обеспечение в максимальном объёме за счёт имеющихся ресурсов (ст. 2 и 9).
- 13.** Со времени своего основания в 1919 году на основе своего уставного мандата МОТ разрабатывала нормы, ориентированные на обеспечение защиты работников, в том числе в случае беременности и родов, заболеваний, болезней и травм, возникающих в связи с трудовой деятельностью, а также в отношении пособий по старости. Филадельфийская декларация (1944 г.), основанная на постулате о том, что «нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния», призвала МОТ добиваться «расширения системы социального обеспечения, с тем чтобы обеспечить основной доход для всех, нуждающихся в такой защите, и полное медицинское обслуживание» (III f)). В Декларации подчёркивается, что все меры политики должны обеспечивать основные права человека на свободу, экономическую безопасность и процветание для всех, и содержится призыв к МОТ «рассматривать все экономические и финансовые программы и меры международного масштаба в свете этой основной задачи».

14. На основе расширенного мандата и общей готовности извлечь уроки из прошлых кризисов была разработана всеобъемлющая международно-правовая архитектура, призванная обосновать и гарантировать осуществление права человека на социальное обеспечение в рамках основанного на правах подхода. За 100 лет своего существования трёхсторонние участники МОТ приняли 31 конвенцию и 24 рекомендации о социальном обеспечении — более одной шестой части всего свода международных трудовых норм; таким образом, социальное обеспечение считается «одной из основных областей нормотворческой и контрольной деятельности МОТ»⁸.
15. Всеобъемлющая международно согласованная нормативная база, разработанная трёхсторонними участниками МОТ, является уникальной и легитимизирует деятельность МОТ как в политическом, так и в юридическом плане, устанавливает чёткие ориентиры и принципы и прокладывает путь к постепенной реализации права человека на социальное обеспечение. Её основополагающая Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) продвигает универсальный мандат Филадельфийской декларации. Она остаётся единственным международным договором с системным подходом к решению вопросов социального обеспечения, возлагающим на государство общую ответственность за создание и поддержание системы, которая обеспечивает защиту населения от целого ряда непредвиденных обстоятельств, с которыми человек сталкивается в течение жизни, в том числе когда такие обстоятельства возникают в результате системных потрясений; принимаемые в этих целях меры защиты опираются на базовые принципы, минимальные количественные и качественные критерии, а также комбинацию из механизмов, предусматривающих и не предусматривающих уплату взносов. Непредвиденные жизненные обстоятельства включают потребность в медицинском обслуживании и стабильном доходе в случае болезни, безработицы, старости, производственной травмы, материнства, инвалидности и потери кормильца, а также поддержку семей с детьми. В частности, Конвенция 102 устанавливает основные принципы, связанные с административным управлением и финансированием соответствующих учреждений, в сочетании с нормами, которые устанавливают более высокие уровни защиты в отношении всех непредвиденных обстоятельств (за исключением семейных пособий)⁹, а также нормами, касающимися положения трудящихся-мигрантов¹⁰.
16. Многие страны взяли на себя обязательства по обеспечению права на социальное обеспечение, ратифицировав договоры о правах человека и акты МОТ. При этом, даже при отсутствии ратификации, эти нормы продолжают определять национальную политику и правовые рамки социальной защиты, а также международные обязательства по расширению охвата социального обеспечения, в частности Цели в области устойчивого развития (ЦУР) Организации Объединённых Наций (ООН).

⁸ МБТ, *Social Security and the Rule of Law: General Survey concerning Social Security Instruments in Light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, ILC.100/III/1B (2011 г.), para. 22.

⁹ Конвенция 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма (121) [Таблица I пересмотрена в 1980 г.], Конвенция 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (128), Конвенция 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни (130), Конвенция 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168), Конвенция 2000 года об охране материнства (183) и взаимосвязанные рекомендации.

¹⁰ Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (118), Конвенция 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157) и сопровождающая её Рекомендация.

1.2. Совпадение обстоятельств, затрудняющих процесс распространения социального обеспечения

17. Несмотря на эти важные юридические изменения, большинство населения мира по-прежнему лишено какой-либо формы социального обеспечения. Ряд проблем препятствуют осуществлению права человека на социальное обеспечение. Сохранение неформальной занятости, при которой более 60% занятого населения живёт за счёт неформальной экономики, приводит к значительным пробелам в защите, в основном в развивающихся странах¹¹. Сложные изменения на рынке труда, структурная безработица и раздробленные рынки труда — не только в странах с высоким уровнем дохода — порождают рост гибких, временных и атипичных форм занятости, стимулируют самозанятость и расширение использования сложных субподрядных, гражданских или сервисных договоров, часто не предусматривающих адекватную социальную защиту групп населения, наиболее страдающих от финансовых, экономических или медико-эпидемиологических кризисов¹². После рецессии середины 1970-х годов правительства всё чаще стремились к обеспечению восстановления посредством политики экономических и структурных преобразований, основанных на дерегулировании, приватизации, гибкости рынка труда, реформах социального обеспечения и сокращении затрат на рабочую силу и социальных расходов¹³. Однако во многих случаях это приводило к заметному отступлению от принципов государства всеобщего благоденствия и возложению ответственности государства на частный сектор и на финансовые рынки, что приводило к усугублению рисков для отдельных лиц¹⁴. Международные трудовые нормы называют потенциальными препятствиями на пути роста экономики и повышения уровня конкурентоспособности, хотя это опровергается эмпирическими свидетельствами¹⁵.
18. Хотя глобализация, несомненно, способствовала тому, что многим людям удалось покончить с бедностью, она также сопровождалась ростом неравенства и социально-экономической нестабильности и неравномерным распределением плодов экономического роста во многих регионах мира, в результате чего миллионы людей оказались без защиты, когда разразилась пандемия COVID-19¹⁶. Это оказало заметное влияние на социальную защиту по меньшей мере по двум причинам: 1) социальное страхование в значительной степени финансируется за счёт взносов, основанных на доле трудовых доходов, которая неуклонно снижалась с 1980-х годов; 2) системы социальной защиты часто неоправданно рассматриваются лишь как затратный фактор и

¹¹ МБТ, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, третье издание, 2018 г.

¹² МБТ, *Нестандартные формы занятости: Анализ проблем и перспективы решения в разных странах*, 2016 г.

¹³ МБТ, *Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся: Социальная справедливость в условиях глобализации экономики: Повестка дня МОТ*, Доклад Генерального директора (Часть I), Международная конференция труда, 81-я сессия, Женева, 1994 г., 71; Gerry Rodgers et al., *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009* (МБТ, 2009 г.), 33.

¹⁴ МБТ, *Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся*, 10; МБТ, *Social Security and the Rule of Law*, paras 119–123; Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* (Oxford: Hart Publishing, 2013 г.).

¹⁵ ОЭСР, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, 1996 г.; МБТ, *Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся*, 69–75.

¹⁶ МБТ, *Social protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*, доклад консультативной группы по минимальным уровням социальной защиты под председательством Мишеля Башле, Женева, 2011 г., 1–4.

побочный продукт экономического роста, а не как инвестиции в человеческий потенциал и предпосылка для обеспечения устойчивого экономического и социального развития.

1.3. Возобновлённая международная приверженность социальной защите

1.3.1. Открытие для себя факта того, что выплаты и льготы по социальной защите являются необходимым условием обеспечения устойчивого инклюзивного роста

19. После азиатского экономического и финансового кризиса 1997 года стало ясно, что социальная защита является необходимым условием достижения устойчивого инклюзивного роста и решения проблем, связанных с социальными последствиями глобализации. На фоне возрастающих масштабов бедности, неравенства и социальной изоляции во многих странах, в основном из-за постоянного, а иногда и возрастающего уровня безработицы, неполной занятости, неформальности, флексибилизации и дерегулирования рынков труда, опыт стран показывает эффективность социальных выплат и обеспечения доступа к медицинской помощи как форме корректировочных мер¹⁷.
20. С 1999 года распространение социальной защиты на всех было признано одним из четырёх составляющих достойного труда и решающим фактором решения социальных проблем глобализации в условиях растущей либерализации рынка и неформальности¹⁸.
21. Спустя почти десять лет, в разгар глобального экономического и финансового кризиса 2008 года, МОТ в своей Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации подчеркнула, что все члены Организации несут ключевую ответственность за содействие достижению целей достойного труда. Это означает, что необходимо решать задачу обеспечения социальной защиты посредством «расширения социального обеспечения и распространения его на всех, включая меры по предоставлению основного дохода всем нуждающимся в такой защите лицам, и адаптации сферы её охвата в целях удовлетворения вновь возникающих потребностей и преодоления неуверенности, порождаемой стремительными технологическими, общественными, демографическими и экономическими переменами».
22. По окончании кризиса в 2009 году был принят Глобальный пакт о рабочих местах, который призвал страны обеспечить «создание адекватных систем социальной защиты для всех на основе базового минимального уровня социальной защиты» и настоятельно предложил «международному сообществу оказывать содействие в целях развития, в том числе бюджетную поддержку, чтобы создать базовые минимальные нормы социальной защиты на национальном уровне». Координационный совет руководителей системы ООН поручил МОТ и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) возглавить инициативу ООН по обеспечению минимальных уровней социальной защиты (инициатива ООН по обеспечению МУСЗ), выдвинутую в апреле 2009 года

¹⁷ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 19.

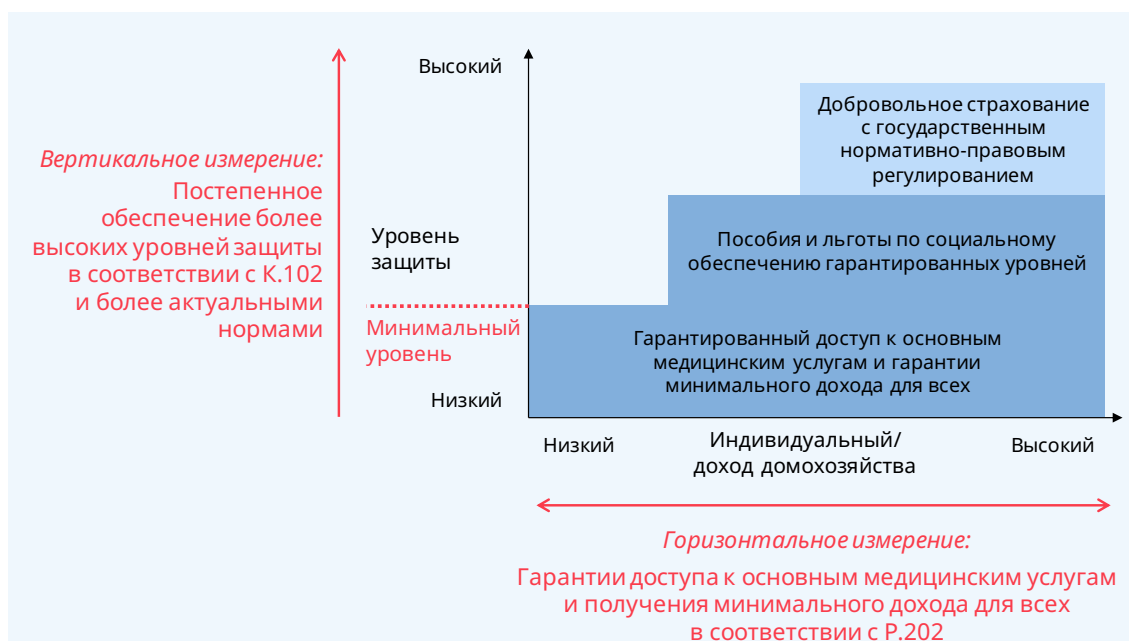
¹⁸ МБТ, *Справедливая глобализация: Создание возможностей для всех*, доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации, 2004

в качестве одной из нескольких совместных инициатив по борьбе с глобальным экономическим кризисом и ускорению восстановления после него.

1.3.2. Проложить путь ко всеобщей социальной защите путём использования нормотворческой деятельности МОТ как её основного сравнительного преимущества

23. Осознание того, что необходимое развитие социальной защиты на основе прав можно обеспечить не за счёт разовых мер антикризисного реагирования, а постоянными действиями и приверженностью созданию устойчивых, всеобъемлющих и последовательно обеспечивающих всеобщий охват систем, проложило путь к принятию Рекомендации 202 в 2012 году. МОТ возобновила нормотворческую деятельность в области социальной защиты принятием нового знакового акта, в котором изложены принципы формулирования политики и стратегий в области социальной защиты, направленных на обеспечение: i) всеобщего охвата защищённых лиц; ii) всесторонней защиты от рисков; iii) адекватных уровней защиты.
24. Важно отметить, что в Рекомендации было подтверждено, что все страны должны уделять первоочередное внимание установлению национальных МУСЗ в качестве основополагающего элемента своих систем социального обеспечения посредством двумерной стратегии, гарантирующей как минимум базовые уровни гарантированного дохода и доступ к основным медицинским услугам для всех (известно как горизонтальное измерение), и постепенно обеспечивать более высокие уровни защиты, руководствуясь Конвенцией 102 и более передовыми нормами, для максимального числа людей и как можно скорее (известно как вертикальное измерение).

► Рисунок 1.1. Эффективные национальные стратегии расширения социальной защиты: создание всеобъемлющих систем (нормативная база: Рекомендация 202)



25. Рекомендация 202 предельно ясно излагает план развития основ регулирования и политики двадцать первого века, нацеленных на создание и поддержание всеобщих и устойчивых систем социальной защиты, выходящих за рамки лишь временных,

одноразовых или раздробленных действий. Рекомендация была в кратчайшие сроки признана международным сообществом в Повестке дня до 2030 года, которая настоятельно призывает страны «внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней» (задача 1.3 ЦУР) и «обеспечить всеобщий охват услугами здравоохранения» (задача 3.8 ЦУР)¹⁹.

26. Принятие Рекомендации 202 также укрепило признание мандата МОТ в области социальной защиты. В ответ на растущее участие многочисленных международных заинтересованных сторон в этой области, в том числе органов ООН, международных финансовых учреждений (МФУ) и других международных организаций, различные инициативы были направлены на упорядочение политического руководства и сотрудничества в области развития в сфере социальной защиты с целью улучшения согласованности политики и обеспечения координации, а также во избежание дублирования мер. Совет по межучрежденческому сотрудничеству в области социальной защиты (SPIAC-B), учреждённый в 2012 году, и Глобальное партнёрство за всеобщую социальную защиту по достижению целей в области устойчивого развития (USP2030), созданное в 2016 году под сопредседательством МОТ и Всемирного банка, внесли свой вклад в процесс совершенствования согласованности политики в области социальной защиты. Тем не менее предстоит ещё многое сделать для упорядочения политических рамок системы ООН и МФУ и их сопряжения с согласованными на международном уровне принципами и ценностями в соответствии с резолюцией о содействии социальной справедливости посредством достойного труда (2016 г.)²⁰. Толчок к расширению социальной защиты, в том числе в условиях пандемии COVID-19, требует от участников международной жизни большей согласованности рекомендаций по вопросам политики и действий в области сотрудничества в целях развития в рамках усилий по обеспечению всеобщей социальной защиты на основе согласованных на международном уровне принципов и ценностей.

1.4. Социальная защита как необходимое условие обеспечения устойчивого развития — Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

27. Признавая, что социальная защита является социальной, экономической и политической необходимостью, международное сообщество отдало ей видное место в Повестке дня до 2030 года, причём пять из 17 Целей напрямую признают роль социальной защиты в реагировании на глобальные вызовы и достижения лучшего и более стабильного будущего для всех (рисунок 1.2).

¹⁹ В п. 3 резолюции 67/81 Генеральной Ассамблеи ООН, *Здоровье населения мира и внешняя политика*, A/RES/67/81 (2012 г.), подчёркивается «важное значение всеобщего охвата в рамках национальных систем здравоохранения, особенно с помощью механизмов первичного медико-санитарного обслуживания и социальной защиты, включая национально определяемые минимальные уровни социальной защиты».

²⁰ Более подробная информация содержится в главе 4.

► Рисунок 1.2. Социальная защита в Повестке дня до 2030 года: соответствующие цели и задачи



28. В частности, социальной защите отводится ключевая роль в искоренении бедности с помощью систем социальной защиты для всех (задача 1.3 ЦУР). Кроме того, система ООН обеспечивает глобальное признание мандата МОТ в области социальной защиты, официально поручая МБТ осуществлять сбор данных и отчитываться о прогрессе, достигнутом в решении задачи 1.3 ЦУР посредством соответствующего показателя 1.3.1. Кроме того, задача 1.a предусматривает мобилизацию значительных ресурсов из различных источников для борьбы с бедностью и конкретно рассматривает государственные расходы на здравоохранение, образование и социальную защиту (показатель 1.a.2). МУСЗ также способствуют реализации задачи 3.8 ЦУР по обеспечению всеобщего охвата услугами здравоохранения, поскольку они гарантируют доступ к необходимой медицинской помощи (показатель 3.8.1) без непомерных расходов за свой счёт (показатель 3.8.2). В Повестке дня до 2030 года также подчёркивается роль социальной защиты как средства достижения устойчивых экономических и социальных показателей в глобальном масштабе, гендерного равенства (ЦУР 5), достойного труда и экономического роста (ЦУР 8), сокращения неравенства (ЦУР 10) и содействия построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития и созданию эффективных, подотчётных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях (ЦУР 16). Достижению этих целей серьёзно препятствует пандемия COVID-19, которая во многих случаях обнажила новые или усугубила существующие проявления уязвимости и неравенства, что требует возобновления и активизации усилий по окончании кризиса в преддверии 2030 года.

1.5. Декларация столетия о будущем сферы труда — признание всеобщей, всеобъемлющей и адекватной системы социальной защиты в качестве ключевого компонента формирования стабильного будущего

29. Отмечая свою столетнюю годовщину, МОТ в Декларации столетия подчёркивает ключевую роль социальной защиты в ориентированном на человека подходе к росту и развитию. Старение населения, глобализация, трудовая миграция, цифровизация и изменение климата создают препятствия на пути к обеспечению адекватности, финансовой и экономической устойчивости и расширению существующих систем социальной защиты. В Декларации далее содержится призыв ко всем членам Организации укреплять потенциал всех людей, чтобы они могли воспользоваться возможностями претерпевающей изменения сферы труда, в частности, посредством «всеобщего доступа к всеобъемлющей и устойчивой социальной защите» (Часть III A iii)), с тем чтобы эффективнее поддерживать и защищать работников и работодателей в период перемен их жизненных и трудовых обстоятельств. Важно отметить, что пандемия COVID-19 и её разрушительные последствия придали ещё больший резонанс обращённому к МОТ призыву Декларации направить усилия на «разработку и совершенствование систем социальной защиты, являющихся адекватными, устойчивыми и соответствующими изменениям в сфере труда» (Часть II A xv)).
30. В сентябре 2019 года резолюция Генеральной Ассамблеи ООН²¹ приветствовала Декларацию столетия МОТ и призвала органы ООН рассмотреть вопрос об интеграции её политических предложений в свою деятельность, в том числе посредством Рамочной программы ООН по сотрудничеству в области устойчивого развития (UNSDCF)²².

1.6. Не упустить возможность изменить динамику и выполнить Повестку дня до 2030 года

31. Консенсус о насущной необходимости реально гарантировать всеобщую социальную защиту никогда не был столь очевиден, как в последнее десятилетие, и ещё больше укрепился в свете той решающей роли, которую социальная защита играет в борьбе с последствиями пандемии COVID-19. Беспрецедентное выравнивание условий может способствовать принятию комплексного подхода к устойчивому развитию и объединению всех участников процесса развития вокруг общей парадигмы, в которой признаётся ценность инвестиций в социальную защиту и обеспечение прав человека, его достоинства и социальной справедливости, а также устойчивый и инклюзивный рост. Последние данные показывают, что даже до вспышки пандемии COVID-19 мир отставал от графика достижения ЦУР: несмотря на определённый достигнутый прогресс, 736 млн человек, особенно в сельских районах, по-прежнему жили в крайней бедности; 820 млн человек испытывали голод; неравенство усугублялось во многих частях мира. Предпринятые до настоящего времени действия оказались явно недостаточными для реализации всеобщего права на социальное обеспечение, что не в последнюю

²¹ Резолюция 73/342 Генеральной Ассамблеи ООН, Декларация столетия Международной организации труда о будущем сферы труда, A/RES/73/342 (2019 г.).

²² Кроме того, Генеральная Ассамблея ООН подтвердила значение социальной защиты для достижения цели всеобщего охвата услугами здравоохранения во всех государствах-членах ООН. Резолюция 74/2 Генеральной Ассамблеи ООН, Политическая декларация заседания высокого уровня по вопросу о всеобщем охвате услугами здравоохранения, A/RES/74/2 (2019 г.).

очередь зависит от выделения необходимых финансовых ресурсов. Во многих отношениях кризис COVID-19 знаменует собой значительный регресс на пути к достижению целей 2030 года, что потребует ещё большей приверженности и сотрудничества в области социальной защиты на национальном уровне между министерствами и учреждениями, ответственными за социальную защиту, включая министерства экономики и финансов, отраслевые министерства и организации работников и работодателей. МОТ и другие партнёры в области развития, включая МФУ, несут общую ответственность за расширение взаимодействия друг с другом как единого целого, признавая при этом мандат, уникальность и ценность каждого партнёра. Это станет решающим фактором, который позволит избежать мер жёсткой экономии, обеспечить восстановление по принципу «лучше, чем было» и превратить слова и благие намерения в реальность для всех.

► Глава 2

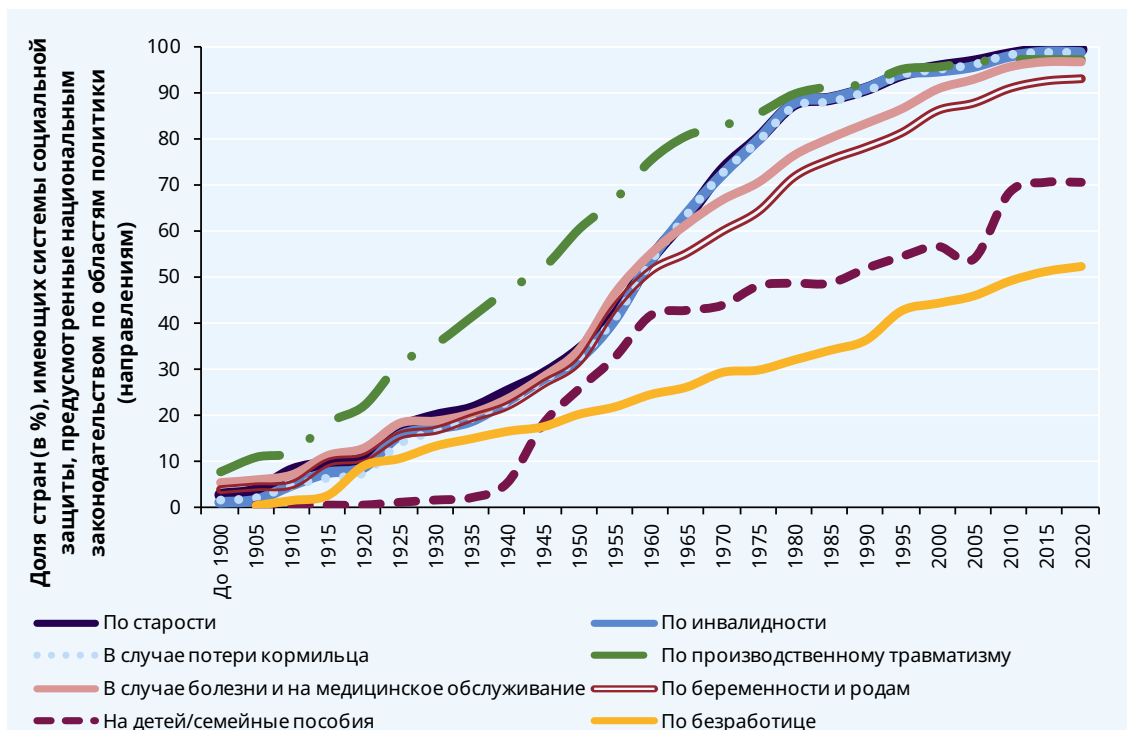
Достигнут заметный прогресс, хотя остаются значительные пробелы

32. В этой главе рассматривается текущее состояние систем социальной защиты во всех регионах мира, в том числе их охват, полнота, размеры выплат и расходы, исходя из подхода жизненного цикла. В ней раскрывается прогресс, достигнутый в расширении социальной защиты, включая решение задачи 1.3 ЦУР, и оцениваются пробелы, которые ещё предстоит устранить; анализ основывается на информации, почерпнутой из Всемирной базы данных о социальной защите МОТ и Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО), с учётом изменений, произошедших в законодательстве о социальной защите.

2.1. Прогресс в деле укрепления систем социальной защиты

33. За последние 100 лет системы социальной защиты достигли выдающегося уровня развития. В настоящее время в большинстве стран действуют предусмотренные национальным законодательством программы социальной защиты, которые охватывают все области или большинство областей социальной защиты, хотя в некоторых случаях их действие распространяется лишь на меньшую часть населения. Однако несмотря на безусловно положительный характер достигнутого в законодательстве прогресса, остаются серьёзные пробелы в вопросах практической реализации, особенно в Азии и Африке.
34. Как правило страны создают системы социальной защиты поэтапно, в зависимости от национальных условий и приоритетов. Исторически сложилось так, что сначала они решали проблемы производственного травматизма, затем занялись пенсиями по старости, инвалидности и по случаю потери кормильца и в последующем перешли к пособиям по болезни, медицинскому обслуживанию и беременности и родам. Как правило, последними в этом ряду стоят пособия на детей, семейные пособия и пособия по безработице (рисунок 2.1).
35. Развитие национальных основ законодательства и расширение охвата имеют основополагающее значения для принятия подхода, основанного на правах. Однако расширение правового охвата не всегда само по себе обеспечивает эффективный охват населения адекватными пособиями и льготами. Расширение эффективного охвата, как это показано в разделе 2.2, происходит значительно медленнее вследствие проблем, связанных с вступлением в силу и обеспечением применения законодательства, несогласованности политики, недофинансирования и низкого уровня институциональных возможностей для эффективного управления пособиями и услугами.

► **Рисунок 2.1. Разработка программ социальной защиты, предусмотренных национальным законодательством, по областям политики, период с до 1900 г. по 2020 г. (доля стран в %)**



Примечание: на основе имеющейся информации о 186 странах. Рассматриваемые области политики перечислены в Конвенции 102, исключая медицинское обслуживание. В оценках учитываются все программы, предписанные законодательством, в том числе предусматривающие ответственность работодателей.

Источник: оценки на основе данных МАСО/Управления социального обеспечения (SSA), *Social Security Programs Throughout the World*.

36. Нормы МОТ в области социального обеспечения остаются сводом важных рекомендаций, помогающих странам укреплять системы социального обеспечения и гарантировать эффективный охват, о чём свидетельствуют растущее число ратификаций Конвенции 102 и других конвенций начиная с 2011 года (см. вставку 2.1) и применение положений конвенций и рекомендаций на страновом уровне.

► **Вставка 2.1. Ратификация и применение норм социального обеспечения МОТ**

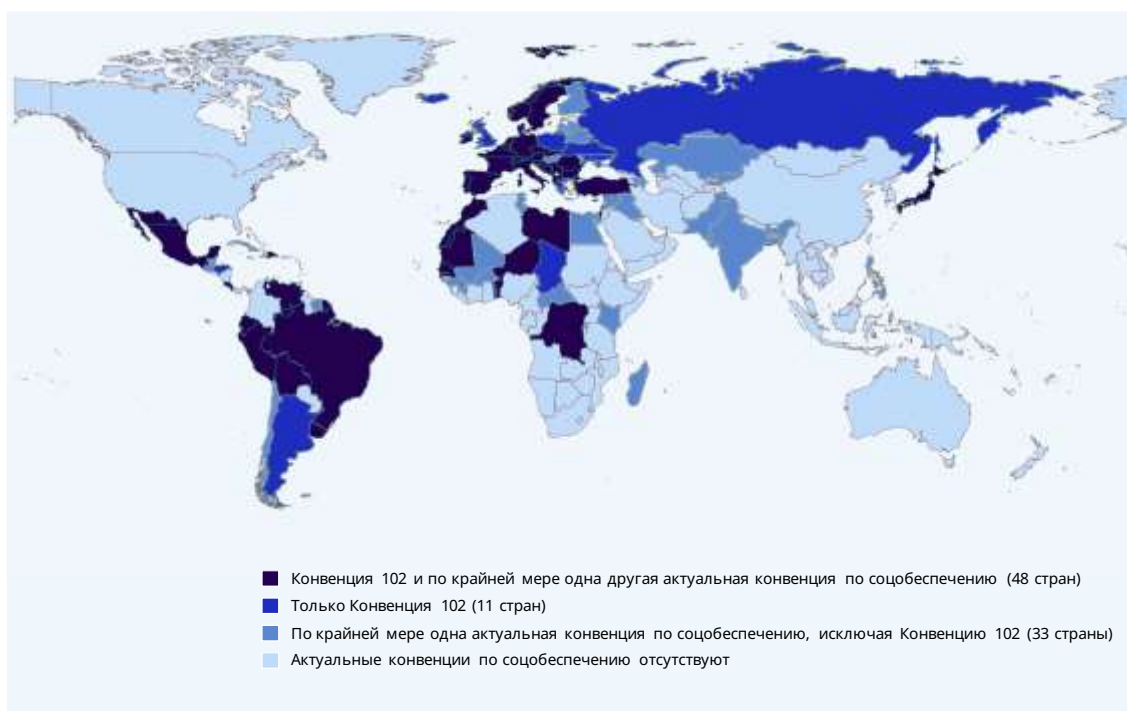
Ратификация и применение Конвенции 102 и других актуальных конвенций о социальном обеспечении (рисунок 2.2) остаются одним из главных приоритетов государств-членов МОТ, как это было подчёркнуто в заключениях 100-й сессии (2011 г.) Конференции о периодическом обсуждении вопросов социальной защиты (социальное обеспечение) (п. 29) и совсем недавно в Декларации столетия. С 2011 года Конвенцию 102 ратифицировали 12 государств-членов (Аргентина, Бенин, Кабо-Верде, Чад, Доминиканская Республика, Гондурас, Иордания, Марокко, Российская Федерация, Сент-Винсент и Гренадины, Того и Украина), в результате чего общее число ратификаций достигло 59. Кроме того, начиная с 2011 года 18 государств-членов, включая Бельгию, Буркина-Фасо, Казахстан, Мали, Маврикий, Нигер, Северную Македонию, Норвегию, Сенегал и Сан-Томе и Принсипи, ратифицировали другие конвенции о социальном обеспечении и Конвенцию 2000 года об охране материнства (183).

Новые ратификации свидетельствуют о твёрдой приверженности государств-членов нормам МОТ и их применению, в том числе посредством соответствующих контрольных механизмов. Нормы МОТ в области социального обеспечения образуют широко признанную

международную систему руководящих принципов, лежащих в основе национальных программ социального обеспечения; они служат важным ориентиром даже для стран, которые (ещё) не ратифицировали соответствующие конвенции, а также для ООН и других международных и региональных организаций.

Источник: NORMLEX Information System on International Labour Standards (Информационная система по международным трудовым нормам).

► Рисунок 2.2. Ратификация Конвенции 102 и других актуальных конвенций по социальному обеспечению



Источник: NORMLEX Information System on International Labour Standards.

2.2. Динамика эффективного охвата социальной защитой

2.2.1. Изменения, происходящие в мире и отдельных регионах

37. Страны, расположенные во многих частях мира, добились значительного прогресса в расширении сферы охвата социальной защиты. Тем не менее право человека на социальное обеспечение ещё не стало реальностью для большей части населения земного шара. Только 31% населения земного шара имеет доступ к всеобъемлющим системам социального обеспечения во всех областях — от детских пособий до пенсий по старости, а остальная часть имеет частичный доступ или не имеет никакого доступа. Только на 47% населения мира фактически распространяется хотя бы одно пособие по социальной защите, в то время как оставшиеся 53% — до 4 млрд человек — остаются незащищёнными (показатель 1.3.1 ЦУР) (см. рисунок 2.4)²³.

²³ Если не указано иное, оценки в этой главе заимствованы из МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах*.

38. Было достигнуто существенное расширение охвата пожилого населения: 78% лиц старше пенсионного возраста получают пенсии благодаря расширению сферы действия пенсионных программ — как предусматривающих уплату взносов, так и освобождённых от них. Однако только 19% безработных получают денежные пособия по безработице, только 34% лиц с тяжёлыми формами инвалидности могут рассчитывать на денежные пособия по нетрудоспособности, только 35% работающих имеют право на пособия по случаю производственной травмы, только 26% детей во всём мире реально охвачены системами социальной защиты и только 45% рожениц получают пособия по беременности и родам. Кроме того, социальная защита в форме денежных пособий распространяется всего лишь на 29% уязвимых лиц, в том числе детей, лиц трудоспособного возраста и лиц пожилого возраста, которые лишены защиты со стороны основанных на взносах программ.
39. Кризис COVID-19 продемонстрировал значение систем социальной защиты для охраны здоровья населения и защиты рабочих мест и доходов. При этом он вскрыл последствия серьёзных разрывов в охвате социальной защиты во многих странах, обнажив степень уязвимости населения, которое борется с разрушительными последствиями кризиса для здоровья и занятости. Реагируя на кризис, почти все страны приняли меры в области социальной защиты (см. вставку 2.2).

► **Вставка 2.2. Меры реагирования на кризис COVID-19 в области социальной защиты**

В период с 1 февраля по 30 ноября 2020 года правительства 209 стран и территорий объявили о принятии не менее 1596 антикризисных (преимущественно краткосрочных) мер в сфере социальной защиты на фоне пандемии COVID-19. Большинство из них связано с учреждением новых программ или пособий (53,8%) и с последующим внесением корректировок в существующие программы (41,6%), как это показано на рисунке 2.3. Ко второму полугодю 2020 года поправки были внесены и в новые программы или пособия (4,6%).

Около 16,7% принятых мер реагирования можно классифицировать как назначение специальных пособий, за которыми следуют меры в защиту доходов/рабочих мест (14,9%), меры, нацеленные на выполнение ряда функций (11,7%), меры, призванные обеспечить защиту от безработицы (10,8%), и другие меры, представленные на рисунке. В целом 75,8% всех мер не связаны с уплатой взносов, особенно в отношении новых программ и пособий (90,8%). Следует отметить, что хотя 81,7% стран Европы и Центральной Азии в мерах реагирования на пандемию COVID-19 полагались на те, что связаны с уплатой взносов, этот показатель в глобальном масштабе составил 57,8% и только 32,7% в Африке.

Источник: NORMLEX Information System on International Labour Standards.

► Рисунок 2.3. Распределение объявленных мер по типам (слева) и функциям (справа)



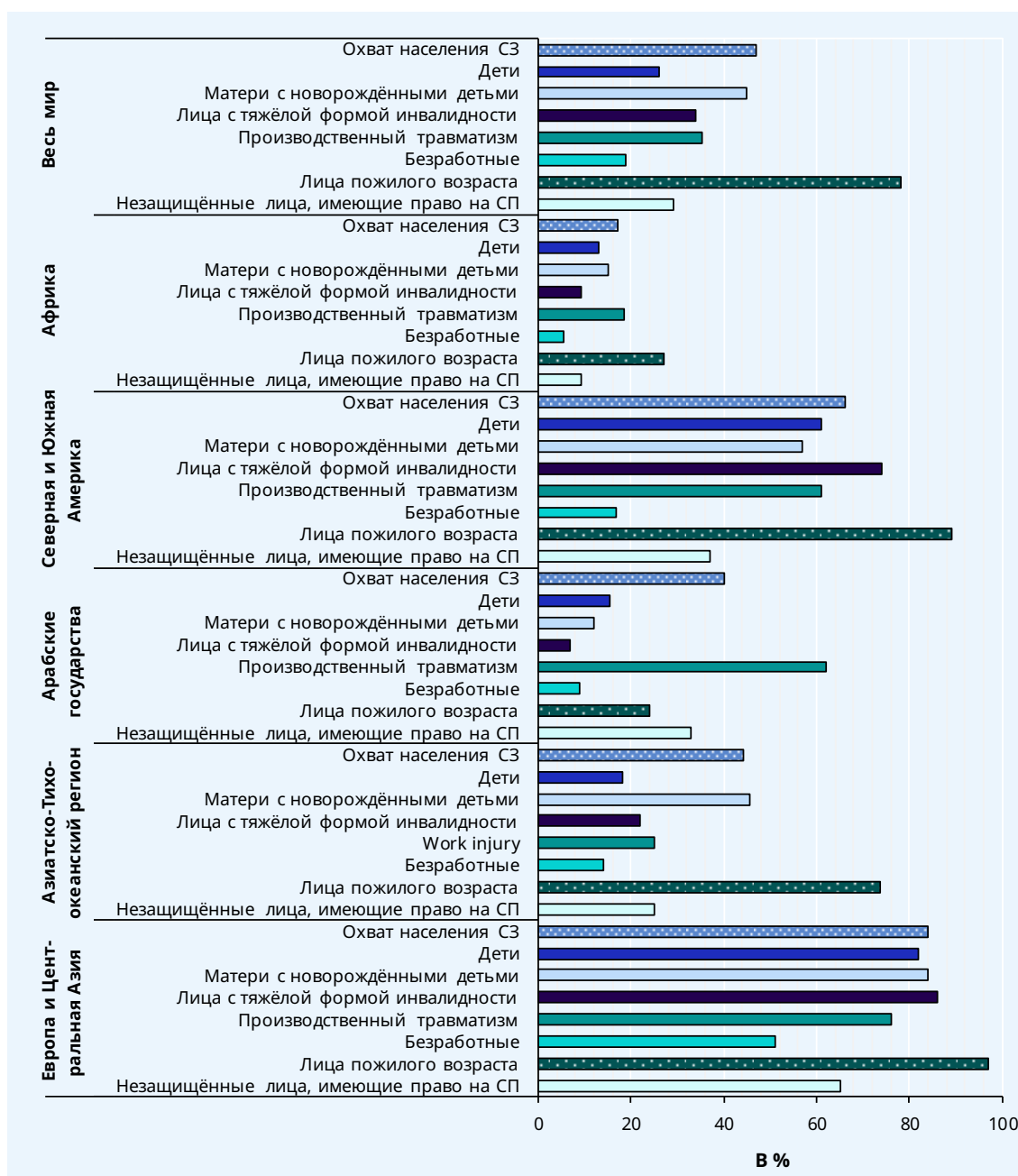
Источник: МБТ, «Меры социальной защиты в ответ на кризис COVID-19 во всем мире», Монитор МОТ по социальной защите, 2020 г.

40. В Африке, несмотря на значительный прогресс в расширении охвата социальной защитой, лишь 17% населения получает хотя бы одно социальное пособие, но при этом отмечаются значительные различия между странами. Благодаря активизации усилий, направленных на расширение защиты лиц пожилого возраста, 27% населения старших возрастных групп в странах Африки получает пенсии. Такие страны, как Ботсвана, Кабо-Верде, Лесото, Маврикий и Намибия, достигли всеобщего пенсионного обеспечения или приблизились к нему. Вместе с тем во всех странах этого региона сохраняются значительные пробелы в охвате детей, женщин с новорождёнными детьми, безработных, лиц с ограниченными возможностями и других уязвимых групп населения.
41. В Северной и Южной Америке 66% населения имеет реальное право на получение как минимум одного социального пособия, что в значительной степени является результатом активных усилий, предпринятых в последние десятилетия в целях расширения систем социальной защиты. Более двух третей детей, беременных женщин, матерей новорождённых детей и лиц пожилого возраста имеют право на социальные денежные выплаты, однако серьёзные пробелы существуют в отношении пособий по безработице. Некоторые страны добились успехов в обеспечении всеобщего охвата детей (Аргентина, Бразилия, Чили), матерей с новорождёнными детьми (Канада, Уругвай), лиц с ограниченными возможностями (Бразилия, Чили, Соединённые Штаты Америки, Уругвай) и лиц пожилого возраста (Аргентина, Многонациональное Государство Боливия, Канада, Тринидад и Тобаго, Соединённые Штаты Америки).
42. В арабских государствах около 40% населения получает как минимум одно социальное денежное пособие. Несмотря на то что системы пенсий по старости хорошо развиты по сравнению с другими областями социальной защиты, их охват, по оценкам, ограничен 24% населения и, как ожидается, сохранится на этом уровне в силу малой доли (39%) активных плательщиков взносов в пенсионные системы в общей численности работающих. К примерам положительных результатов относятся создание

программ страхования по безработице в Бахрейне, Кувейте и Саудовской Аравии и расширение охвата программ охраны материнства в Иордании и Ираке. Несмотря на то что многочисленные программы социальной помощи в регионе охватывают свыше 32% уязвимого населения, важно расширить их охват, в том числе на лиц, не являющихся гражданами страны.

- 43.** В Азиатско-Тихоокеанском регионе, несмотря на значительный прогресс в укреплении систем социальной защиты и установлении МУСЗ, лишь 44,1% населения имеет реальное право на получение хотя бы одного социального денежного пособия. Охват варьируется по субрегионам — всего лишь 22,8% в Южной Азии и 72,3% в Восточной Азии. Существенные пробелы в охвате сохраняются в отношении детских и семейных пособий, охраны материнства, защиты от безработицы и пособий по инвалидности. Вместе с тем стоит отметить, что одни страны обеспечили всеобщий охват детей (Австралия, Монголия), другие расширили охват пособиями по беременности и родам (Бангладеш, Индия, Монголия), а третьи внедрили и расширили системы пенсионного обеспечения с уплатой взносов и без таковых, что позволило обеспечить всеобщий охват пожилого населения (Китай, Япония, Монголия, Новая Зеландия, Таиланд и Тимор-Лешти). Однако проблемой во многих странах остаётся адекватность пособий.
- 44.** В Европе и Центральной Азии, ввиду относительно всеобъемлющего характера и зрелости систем социальной защиты, включая её минимальные уровни, 84% населения имеет право как минимум на одно социальное пособие в денежной форме. Охват социальной защитой в регионе оценивается более чем в 80% в отношении детских и семейных пособий, пособий по беременности и родам, пособий по инвалидности и пенсий по старости, причём в ряде стран обеспечен всеобщий охват. Вместе с тем необходимо добиваться дальнейшего прогресса в расширении охвата программ охраны материнства и защиты от безработицы, а также в обеспечении адекватности пенсий и других социальных выплат с учётом демографических изменений и давления со стороны макроэкономических факторов.
- 45.** Хотя расширение охвата социальной защитой обычно ассоциируется со странами с высоким уровнем экономического развития, опыт ряда стран, таких как Ботсвана, Китай, Кабо-Верде и Тимор-Лешти, показывает, что последовательные усилия, направленные на расширение охвата, могут быть успешными в странах, находящихся на любом уровне развития (см. раздел 3.2).
- 46.** Несмотря на значительный прогресс в расширении охвата благодаря финансируемым за счёт взносов программам, многие группы населения остаются незащищёнными главным образом в силу высокого уровня неформальной занятости, особенно в сельских районах. Чуть меньше трети населения мира (29%), классифицируемой как незащищённое население, то есть все дети, население трудоспособного возраста и пожилые граждане, не участвующие в системе социального страхования, получают пособия без уплаты взносов, например в форме социальной помощи (показатель 1.3.1 ЦУР, касающийся уязвимых слоёв населения). В то время как в Европе и Центральной Азии более двух третей незащищённых лиц получают пособия по программам, не предусматривающим уплату взносов (65%), в Северной и Южной Америке этот показатель составляет всего 37%, в Азиатско-Тихоокеанском регионе — 25% и в Африке — 9%.

► Рисунок 2.4. Эффективный охват социальной защитой, глобальные и региональные оценки по областям, 2020 г. (показатель 1.3.1 ЦУР)



Примечание: глобальные и региональные оценки взвешены по соответствующим группам населения. Оценки не являются строго сопоставимыми с региональными оценками 2016 г. по причине использования более совершенных методологий, расширения доступности данных и пересмотра данных в отдельных странах.

СП — социальная помощь; СЗ — социальная защита: Охват населения социальной защитой: доля общей численности населения, получающего выплаты из систем социальной защиты, предусматривающих и не предусматривающих уплату взносов, либо являющегося активными плательщиками взносов хотя бы в одну программу социального обеспечения. Дети: соотношение численности детей/домашних хозяйств, получающих детские/семейные пособия, и общей численности детей/домашних хозяйств с детьми. Матери с новорождёнными детьми: соотношение числа женщин, получающих денежные пособия по беременности и родам, и числа женщин, родивших в том же году. Лица с тяжёлой формой инвалидности: соотношение числа лиц, получающих пособия по инвалидности, и числа лиц с тяжёлой формой инвалидности. Безработные: соотношение числа получателей пособий по безработице и числа безработных. Лица пожилого возраста: соотношение числа лиц старше установленного законом возраста выхода на пенсию, получающих пенсию по старости, и числа лиц старше установленного законом пенсионного возраста (включая участников программ, предусматривающих и не предусматривающих уплату взносов).

Незащищённые лица, имеющие право на социальную помощь: соотношение числа получателей социальной помощи и общей численности незащищённых лиц (определяемых как все дети, а также взрослые, не охваченные пособиями, финансируемыми за счёт взносов, и лица старше пенсионного возраста, не получающие пособий (пенсий) по программам, основанным на взносах).

Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#) (Всемирная база данных по социальной защите), на основе данных Обследований МОТ по социальному обеспечению (SSI); ILOSTAT; данные из национальных источников.

2.2.2. Достижение цели всеобщего охвата

47. Что касается охвата, в странах, как правило, приоритет отдаётся двум основным группам населения. Формирование механизмов, предусматривающих уплату взносов в основном начинается с наёмных работников государственного и частного секторов, особенно тех, кто занят на стабильных условиях полного рабочего времени. Что касается лиц, находящихся на противоположном конце шкалы доходов, не предусматривающие уплату взносов программы социальной помощи, как правило, адресованы беднейшим слоям населения или отдельным категориям (например, детям в возрасте до пяти лет или лицам старшего возраста). Тем не менее двумерная стратегия, как правило, оставляет незащищённым подавляющее большинство населения, особенно работников, участвующих в нестабильных формах занятости, и самозанятых работников — так называемой «недостающей середины». При этом в целях обеспечения всеобщего охвата некоторые страны постепенно расширяют охват на эти незащищённые группы населения, сопрягая социальное страхование с социальной помощью (см. раздел 3.1.1).

Дети

48. Денежные выплаты на детей увеличиваются в странах с низким и средним уровнем дохода, причём как минимум в 23 странах обеспечен всеобщий охват детей социальной защитой — путём объединения пособий по социальному страхованию и социальной помощи либо предоставления всеобщих пособий на ребёнка (например, в Аргентине, Бразилии, Чили и Монголии). Однако размер пособий часто остаётся недостаточным. Денежные выплаты на детей помогают сокращать масштабы использования детского труда²⁴.

Население трудоспособного возраста

49. Социальная защита населения трудоспособного возраста предоставляется в форме пособий по беременности и родам, по болезни, по безработице, пособий по случаю производственной травмы и пособий по инвалидности²⁵.

50. Всеобщий охват программ охраны материнства обеспечен в большинстве стран Западной Европы, Канаде, Монголии, Украине и Уругвае, а в других странах, включая Аргентину, Колумбию и Южную Африку, был достигнут значительный прогресс.

51. Защита от безработицы находится в центре антикризисного реагирования во время пандемии COVID-19, особенно в странах, в которых в последние годы отмечалось расширение охвата соответствующих систем²⁶. Во многих странах со средним и низким уровнем дохода разрабатываются или расширяются программы страхования

²⁴ МОТ, ОЭСР, МОМ и ЮНИСЕФ, *Ending Child Labour, Forced Labour and Human Trafficking in Global Supply Chains*, 2019 г.

²⁵ Некоторые пособия (например, по инвалидности) можно рассматривать как охватывающие весь жизненный цикл человека.

²⁶ МБТ, *Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020 г.

по безработице и одновременно принимаются в рамках единого пакета меры, направленные на содействие занятости, и другие меры политики на рынке труда, как это происходит, к примеру, в Кабо-Верде, Малайзии, Таиланде, Тунисе и Вьетнаме.

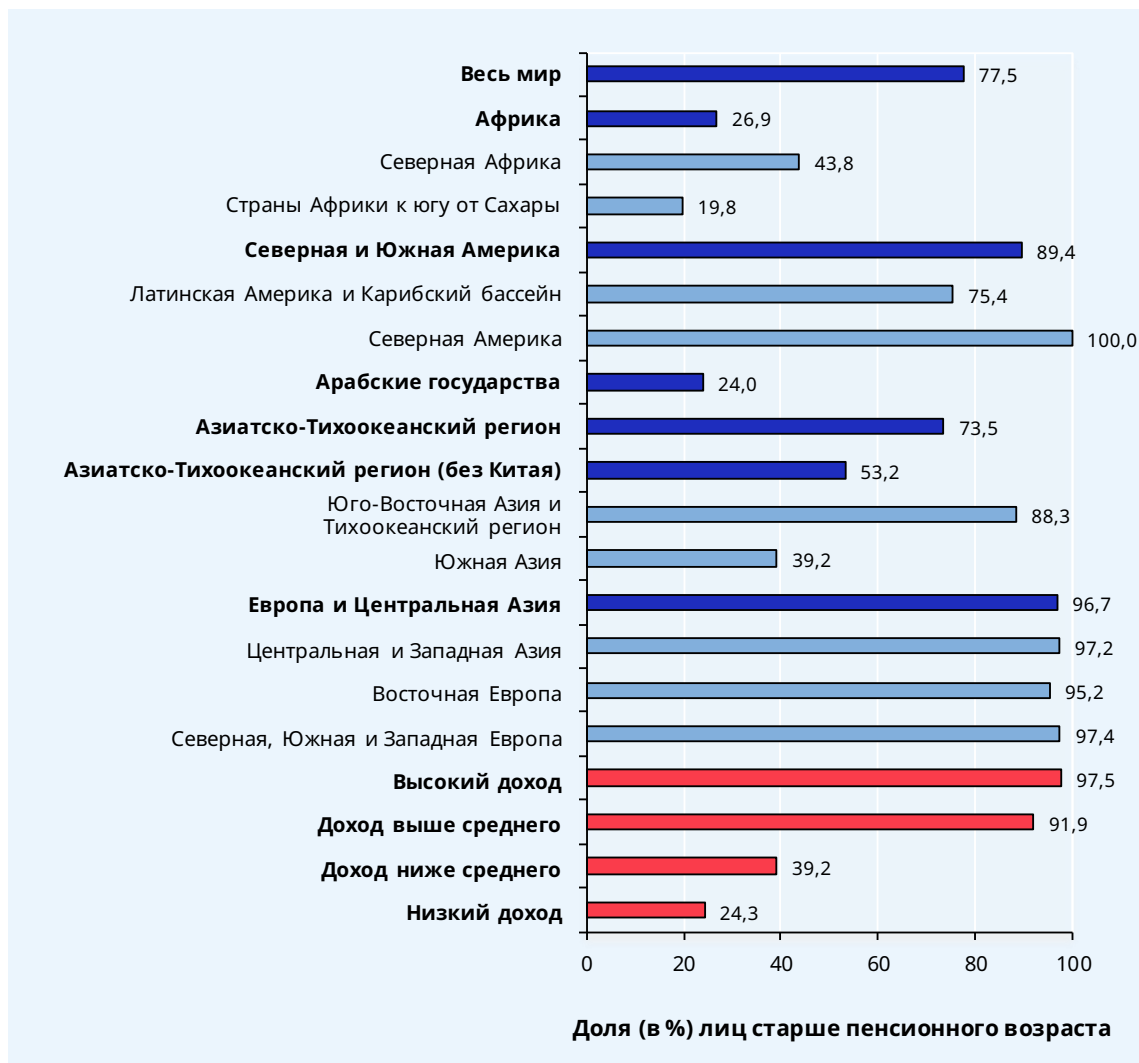
- 52.** Что касается пособий на случай производственной травмы, в ряде развивающихся стран прилагаются усилия по учреждению программ страхования производственного травматизма вместо программ ответственности работодателей, с тем чтобы обеспечить адекватный охват всех работников и чтобы травмированные работники или иждивенцы погибших работников получали достойную компенсацию, соответствующую их нуждам. Одни страны Азии, такие как Япония, Малайзия, Республика Корея, Филиппины и Таиланд, имеют давнюю историю постепенного расширения охвата программами страхования производственного травматизма, а в других странах, таких как Камбоджа и Лаосская Народно-Демократическая Республика, программы страхования от несчастных случаев на производстве были созданы недавно. Бангладеш привержена цели формирования национальной страховой программы защиты от производственного травматизма и реабилитации пострадавших. В ряде стран рассматриваются пути расширения охвата на самозанятых работников. Кроме того, кризис COVID-19 показал, что страны с действующими программами страхования занятости/производственного травматизма смогли расширить их охват быстрее, чем страны с программами, предусматривающими ответственность работодателей²⁷.
- 53.** В то время как одни страны, такие как Кыргызстан, Непал и Южная Африка, расширяют выплаты пособий по инвалидности на всех, в Бразилии, Чили, Монголии и Уругвае уже достигнут всеобщий охват.

Пенсии по старости

- 54.** Всеобщий охват пенсиями по старости обеспечен более чем в 20 странах во всех регионах мира, а многие другие страны приблизились к решению этой задачи. Во всём мире 78% лиц старше законодательно установленного пенсионного возраста получают пенсии, финансируемые за счёт взносов или налогов (рисунок 2.5).

²⁷ МБТ, *State Practice to Address COVID-19 Infection as a Work-related Injury*, 2021 г.

► **Рисунок 2.5. Пенсии по старости, реальный охват: доля (в %) лиц старше законодательно установленного пенсионного возраста, получающих пенсии, по регионам, последний год, по которому имеются данные (показатель 1.3.1 ЦУР)**

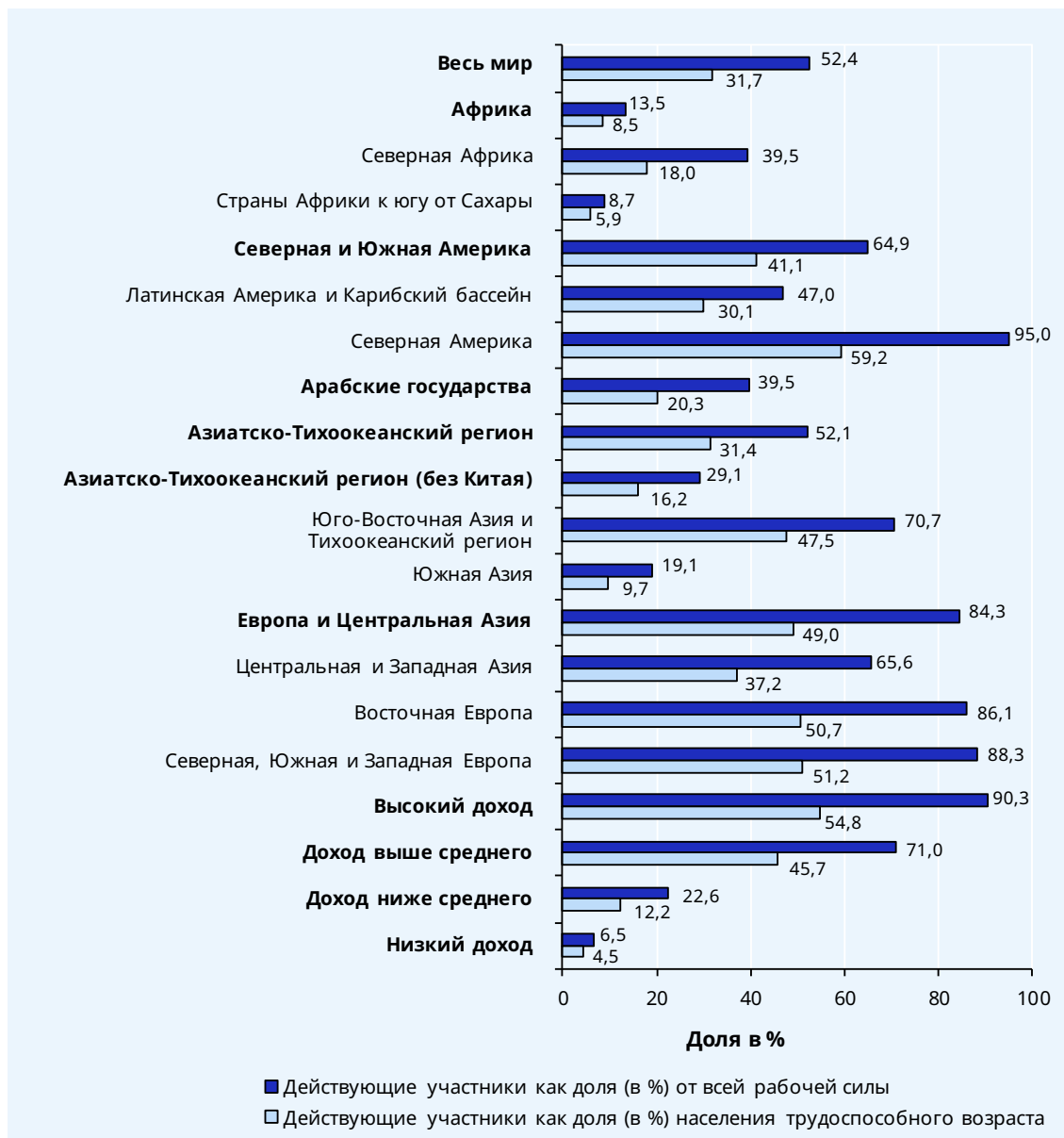


Примечание: доля лиц пожилого возраста, получающих пенсию: соотношение числа лиц старше законодательно установленного пенсионного возраста, получающих пенсии по старости, и числа всех лиц старше законодательно установленного пенсионного возраста. Региональные и глобальные оценки взвешены по численности населения пенсионного возраста.

Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#), на основе данных SSI; ILOSTAT; база данных ОЭСР о получателях социальных пособий; данные из национальных источников.

55. Ввиду высокой доли неформальной занятости лишь 32% работников в мире участвуют в накопительных пенсионных программах, которые обеспечивают более высокий уровень защиты, чем пенсии, финансируемые за счёт налогов; этот показатель составляет лишь 9% работников в странах Африки к югу от Сахары, 19% в Южной Азии и гораздо меньше половины всех работающих в арабских государствах и странах Восточной Азии, Северной Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна (рисунок 2.6).

► Рисунок 2.6. Пенсии по старости, реальный охват: действующие участники накопительных пенсионных программ, доля (в %) от численности работающих и населения трудоспособного возраста, по регионам, последний год, по которому имеются данные



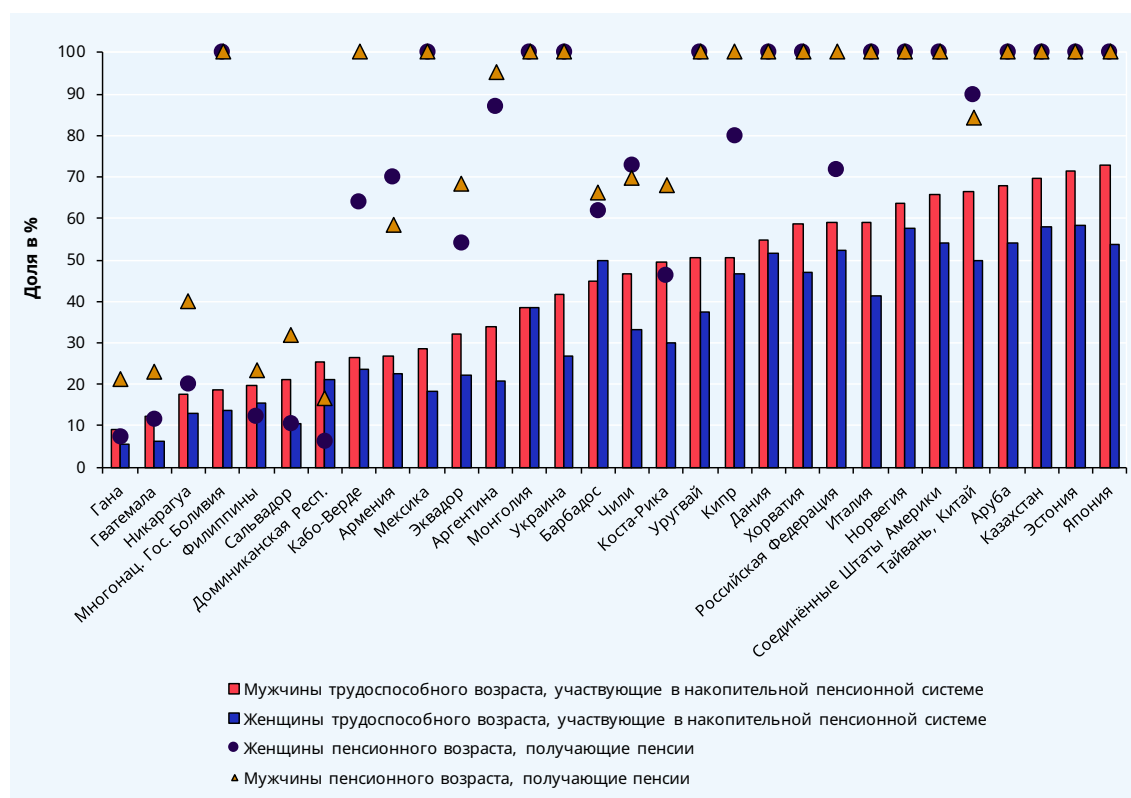
Примечание: региональные и глобальные оценки взвешены по численности населения трудоспособного возраста.

Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#), на основе данных SSI; ILOSTAT; данные из национальных источников.

56. Стабильность доходов в старости и доступ к пенсионному обеспечению тесно связаны с проявлениями неравенства на рынке труда и в сфере занятости. Женщины, как правило, недопредставлены в накопительных программах, зачастую по причине более низкой заработной платы, более высокой концентрации на рабочих местах с неполным рабочим временем и более частых перерывов в стаже в связи с оказанием ухода; при этом они чрезмерно представлены в нестандартных и неформальных видах занятости, в том числе в сельском хозяйстве. В общей сложности в 55 странах пенсионный возраст женщин ниже пенсионного возраста мужчин либо там не

существует механизмов начисления взносов за периоды, связанные с услугами по уходу²⁸. Пенсии, не связанные с уплатой взносов, могут играть ключевую роль в обеспечении доступа женщин как минимум к базовой пенсии, хотя её размер часто бывает малым и недостаточным для того, чтобы в полной мере удовлетворить насущные потребности, то есть полностью компенсировать отсутствие накопительной пенсии. На рисунке 2.7 показано, что доля мужчин трудоспособного возраста, участвующих в накопительной пенсионной системе, зачастую выше, чем доля женщин, что приводит к более низкому уровню пенсионного обеспечения пожилых женщин.

► **Рисунок 2.7. Доля мужчин и женщин трудоспособного возраста, участвующих в накопительной пенсионной системе, и доля мужчин и женщин пенсионного возраста, получающих пенсии (финансируемые за счёт взносов или налогов), отдельные страны, последние имеющиеся данные**



Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#), на основе данных SSI; ILOSTAT; данные из национальных источников.

Социальное здравоохранение

57. Стремясь к всеобщему охвату социальным здравоохранением²⁹, многие страны с доходами всех уровней достигли заметного прогресса в расширении участия населения в социальных программах охраны здоровья (накопительных, распределительных или гибридных), в результате чего почти две трети населения мира теперь охвачены

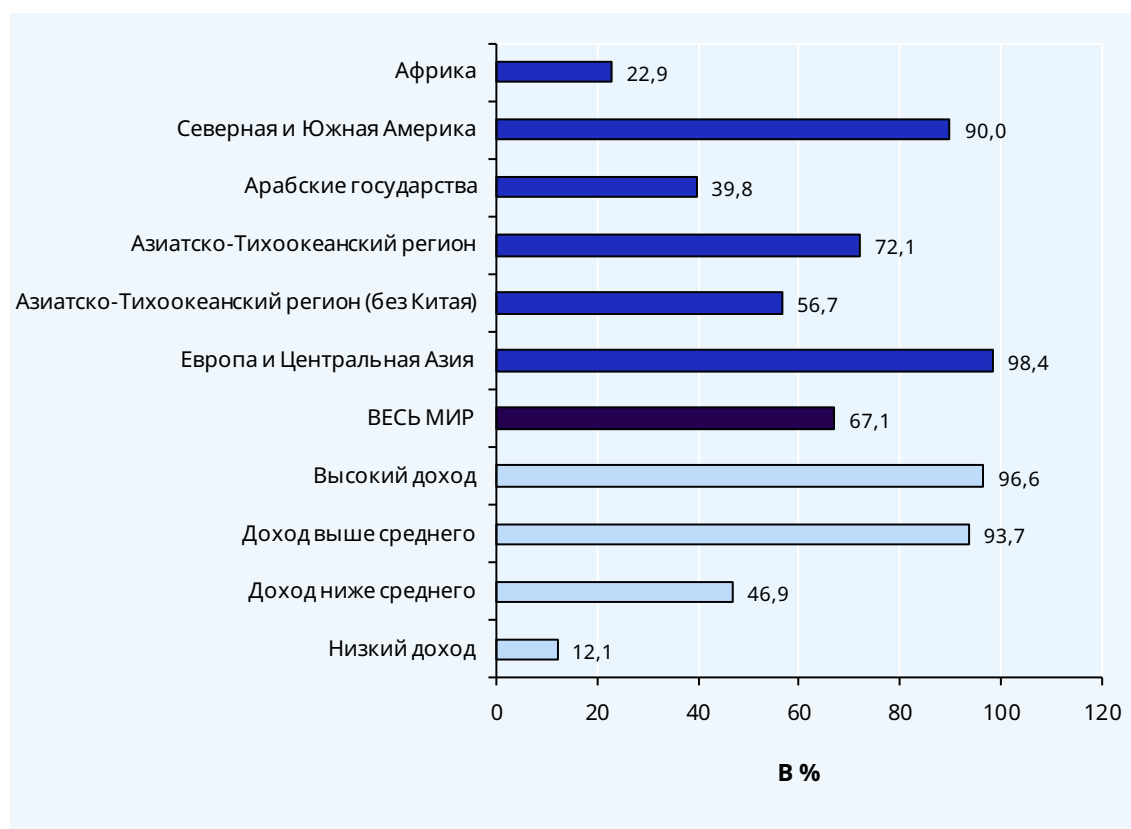
²⁸ Оценки основаны на информации MACO.

²⁹ Всеобщая социальная система охраны здоровья включает эффективный доступ к качественным медицинским услугам по приемлемой цене и к финансовой защите в случае болезни. См. МБТ, [Social Health Protection: An ILO Strategy Towards Universal Access to Health Care](#), Social Security Policy Briefings, Paper 1, 2008 г.

такими программами (рисунок 2.8). Всеобщий охват населения достигнут, в частности, в Колумбии, Руанде и Таиланде.

58. Однако пандемия COVID-19 вскрыла серьёзные пробелы в охвате программ пособий по болезни и социальных программ охраны здоровья и подчеркнула необходимость принятия мер по устранению пробелов, касающихся как охвата, так и адекватности пособий. Реагируя на кризис, 104 страны приняли срочные кратковременные меры в области охраны здоровья и пособий по болезни³⁰.

► **Рисунок 2.8. Охват социальным здравоохранением (защищённые лица, участвующие в программе, доля (в %) от общей численности населения)**



Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#), на основе данных SSI; ILOSTAT; данные из национальных источников.

59. В долгосрочном медицинском уходе преимущественно нуждаются лица с тяжёлыми формами инвалидности, в том числе пожилые лица с ограниченной способностью обслуживать себя по причине телесных или психических недугов. Только 5,6% населения мира имеет доступ к услугам долгосрочного ухода, в то время как в большинстве стран многие граждане не могут ими воспользоваться по причине жёстких критериев оценки нуждаемости или отсутствия соответствующего законодательства. Отсутствие долгосрочного медицинского ухода часто ведёт к тому, что члены семьи, особенно женщины, заняты неоплачиваемым трудом по уходу, что негативно сказывается на их участии в составе наёмной рабочей силы³¹.

³⁰ По состоянию с февраля 2020 г. по январь 2021 г., оценки на основе МБТ, *Монитор МОТ по социальной защите*.

³¹ МБТ, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 2018 г.

60. Пандемия COVID-19 усугубила глобальный кризис в экономике ухода, наглядно обнажив хроническое недофинансирование услуг по уходу и недостатки, связанные с низкой оплатой труда и неудовлетворительными условиями труда перегруженных работников экономики ухода. В частности, во время пандемии учреждения долговременного ухода стали источниками высокого риска как для пожилых постояльцев, среди которых наблюдаются гораздо более высокие показатели заболеваемости тяжёлыми недугами и смертности, так и для работников, оказывающих услуги ухода, которые подвергались высокому риску заражения и смерти³².

2.3. Адекватность социальных пособий

61. Помимо расширения охвата достижение ЦУР 1, касающейся искоренения нищеты, зависит от комплексности и адекватности социальной защиты. Несмотря на достигнутый значительный прогресс, страны всё ещё сталкиваются с вызовами на пути обеспечения всеобъемлющей и адекватной защиты.

Детские и семейные пособия

62. Несмотря на положительные тенденции к расширению охвата детей программами социальной защиты во многих странах, они пытаются решить проблему неадекватного размера пособий, фрагментацию и низкий уровень институционализации. В ряде стран в рамках мер по консолидации бюджета произошло уменьшение размера пособий, в результате чего 385 млн детей оказались в крайней нищете³³. Кризис COVID-19 показал необходимость обеспечить достаточный размер детских и семейных пособий; в 73 странах изменились размеры и сроки выплат существующих пособий либо были введены дополнительные пособия в натуральной или денежной форме³⁴.

Материнство и отцовство

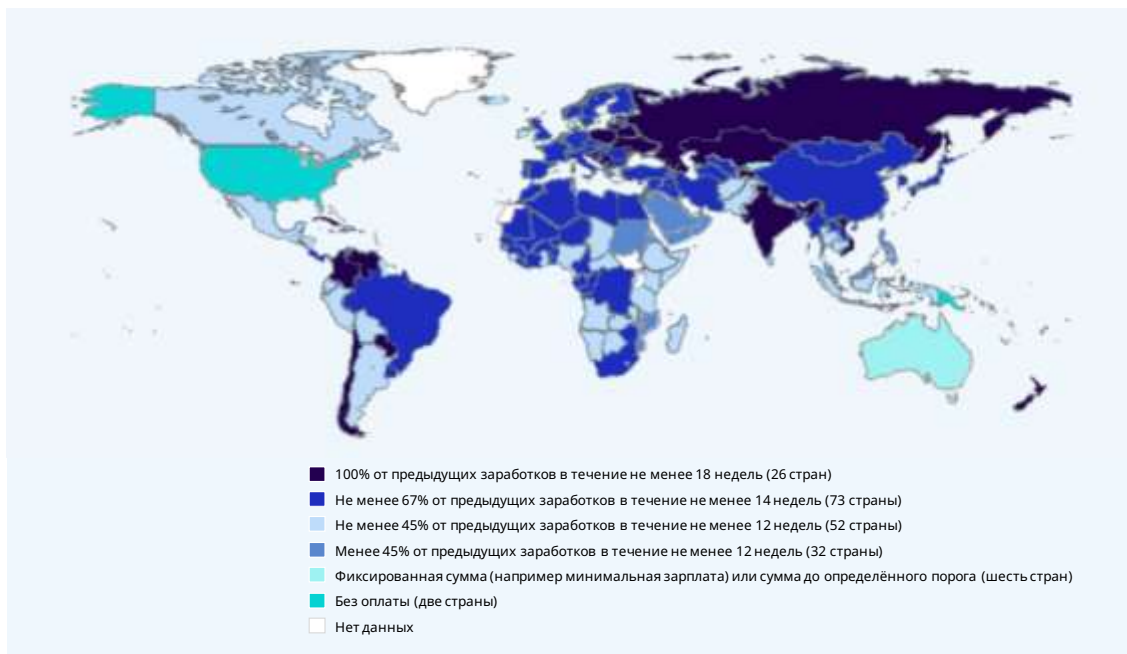
63. Адекватность денежных пособий по беременности и родам определяется их размером и продолжительностью выплат и в значительной степени варьируется между странами (рисунок 2.9). В 26 странах женщины имеют право на получение 100% заработной платы в течение не менее 18 недель, как это предусмотрено Рекомендацией 2000 года об охране материнства (191). В 73 из 191 страны женщины имеют право на оплачиваемый отпуск по беременности и родам с сохранением не менее двух третей заработной платы в течение минимального периода в 14 недель, что соответствует критериям Конвенции 183. В 52 странах женщины имеют право на получение пособия в размере не менее 45% от размера предыдущего заработка в течение как минимум 12 недель, что соответствует минимальным требованиям Конвенции 102. Однако в 32 странах денежные пособия по беременности и родам остаются ниже этой нормы и составляют меньше 45% от размера предыдущей заработной платы и/или выплачиваются в течение менее 12 недель. В шести других странах пособия выплачиваются в фиксированном размере (например, в размере минимальной оплаты труда).

³² Mary Daly, "COVID-19 and Care Homes in England: What Happened and Why?", *Social Policy and Administration*, Vol. 54(7) (2020 г.).

³³ МОТ и ЮНИСЕФ, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, совместный доклад МОТ-ЮНИСЕФ о социальной защите детей, 2019 г.

³⁴ По оценочным данным на февраль 2020 г. согласно МБТ, «Меры социальной защиты в ответ на кризис COVID-19 во всем мире», *Монитор МОТ по социальной защите*, 2020 г.

► **Рисунок 2.9.** Размер и продолжительность оплачиваемого декретного отпуска в процентном отношении от предыдущего заработка и количество оплачиваемых недель, последний год, по которому имеются данные



Примечание: в случае дифференцированного размера пособий (условный пример: 100% от размера предыдущего заработка в течение первых четырёх недель и 80% в последующий период) используются средние значения размера пособий, выплачиваемых в течение всего декретного отпуска.

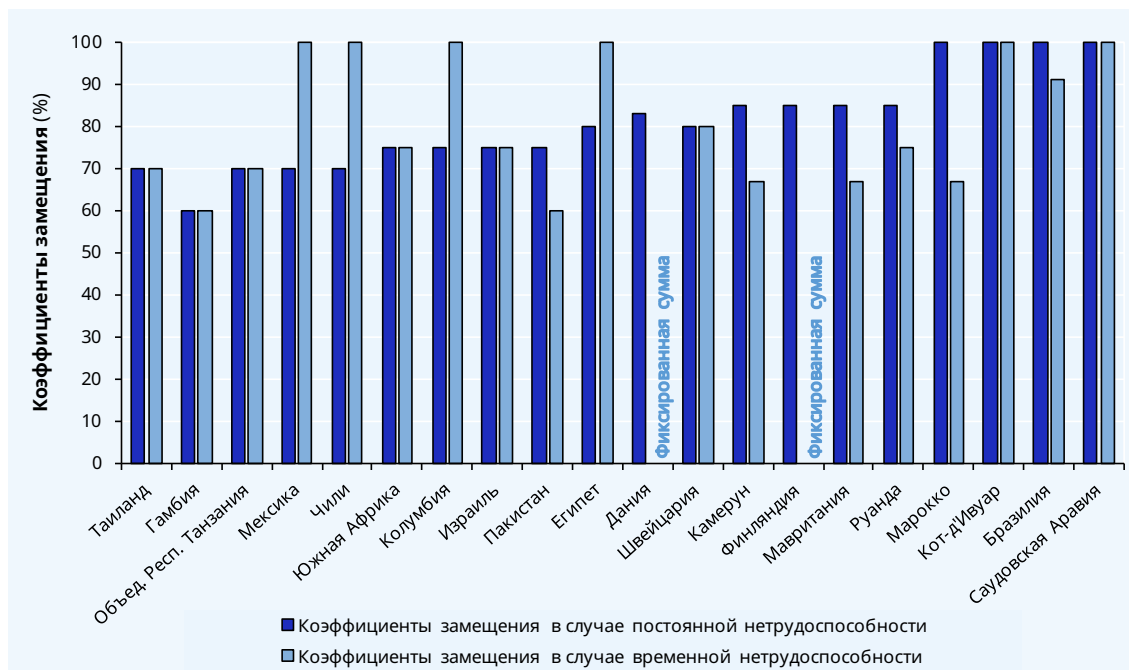
Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#); MACO/SSA, [Social Security Programs Throughout the World](#).

64. После принятия в 2000 году Конвенции 183 несколько стран, в том числе не ратифицировавшие её Китай, Колумбия и Мальта, в законодательном порядке продлили оплачиваемый отпуск по беременности и родам в соответствии с положением Конвенции. Бангладеш, Чили, Индия и Вьетнам пошли ещё дальше и превысили срок, установленный в Конвенции. Ряд других стран (включая Финляндию и Ирландию) увеличили минимальный размер пособий.

Защита в случае производственного травматизма

65. Пособия, назначаемые в случае получения производственной травмы, как правило, предоставляются в виде пенсий, а именно периодических выплат, корректируемых по стоимости жизни. Коэффициенты замещения, определяемые как процент от размера заработка до наступления нетрудоспособности, значительно отличаются друг от друга (рисунок 2.10). В соответствии с Конвенцией 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма [Таблица I пересмотрена в 1980 г.] (121) периодические выплаты должны составлять не менее 60% от размера предыдущего заработка в случае временной или постоянной нетрудоспособности и не менее 50% от размера предыдущего заработка остающегося в живых супруга с двумя детьми в случае смерти кормильца.

► Рисунок 2.10. Коэффициенты замещения в случае наступления постоянной и временной нетрудоспособности в программах защиты по случаю производственного травматизма, отдельные страны, 2019 г. или последний год, по которому имеются данные (в %)



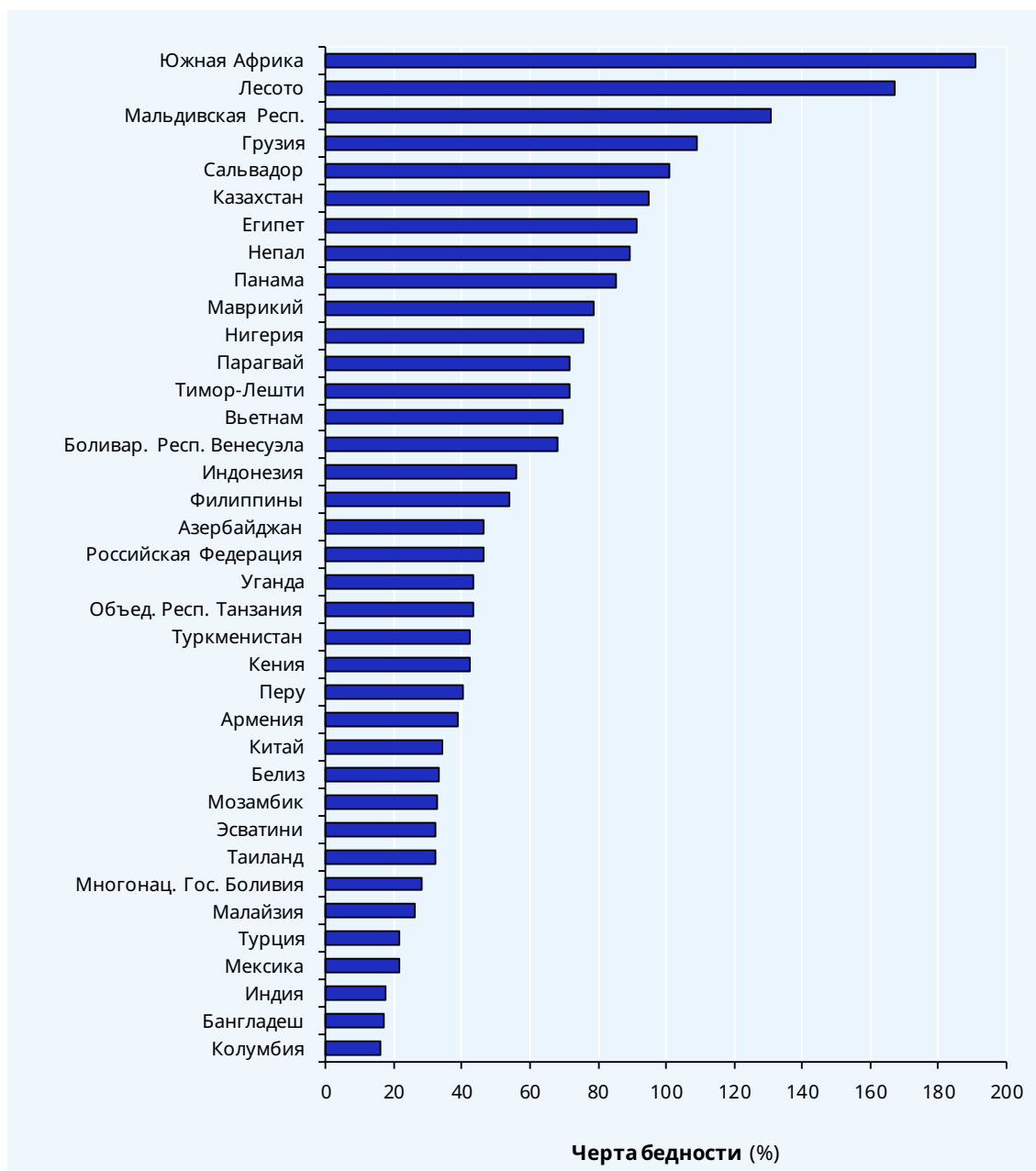
Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#); MACO/SSA, [Social Security Programs Throughout the World](#).

66. Страны отходят от механизмов, предусматривающих ответственность работодателей, к принятию и реализации программ страхования от несчастных случаев на производстве в соответствии с принципами социального обеспечения, изложенными в Конвенциях 102 и 121; ожидается, что результатами станут расширение реального охвата и повышение уровня предсказуемости и защищённости.

Пенсии по старости

67. Несмотря на достигнутый в мире прогресс в области социальной защиты пожилого населения, адекватность размеров пособий остаётся серьёзным вызовом. Во многих странах размер пенсий без уплаты взносов остаётся значительно ниже национальной черты бедности и не соответствует минимальным показателям, предусмотренным в Конвенции 102 и Конвенции 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (128) (рисунок 2.11).

► Рисунок 2.11. Пенсии, выплачиваемые за счёт налогов без уплаты взносов, в % к величине национальной черты бедности, на одного человека, последний год, по которому имеются данные



Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#); на основе данных SSI; HelpAge International; данные из национальных источников.

68. Если пособия выплачиваются системами пенсионного обеспечения по старости в размере, не достаточном для того, чтобы гарантировать минимально приемлемый уровень жизни — как минимум на уровне национальной черты бедности, они не выполняют присущую им роль — предотвращения бедности в старости и снижения её уровня. Кроме того, в некоторых странах пенсии играют важную роль в снижении уровня

бедности домашних хозяйств, где пожилые люди живут совместно с детьми и внуками (например, в Мозамбике и Узбекистане)³⁵.

69. Несмотря на наличие достаточных данных, позволяющих оценивать полноту охвата, трудно даются сравнительные оценки адекватности пенсий по старости, учитывая сложности с определением сопоставимых методологий и эталонных показателей, которые можно было бы применять в глобальном масштабе (см. примеры во вставке 2.3).

► Вставка 2.3. Мониторинг адекватности пенсий

В одних странах пенсионные реформы завершаются повышением размера пенсий, а в других — снижением. Стоит отметить, что недавние меры бюджетной консолидации оказывают негативное влияние на адекватность пенсионных выплат во многих странах.

Стремясь повысить адекватность пенсий лиц с низкими доходами, **Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии** объединило фиксированную базовую пенсию с дополнительной трудовой пенсией: в результате была создана новая базовая пенсия с фиксированной ставкой, которая обеспечила повышение минимального размера пенсий.

В **Словакии** по новой формуле индексации, принятой в 2018 году, размер пенсии перестал зависеть от среднего роста заработков. В рамках широких реформ национальных пенсионных систем формулы индексации подобным образом были скорректированы в **Азербайджане, Чехии, Гондурасе и Испании**.

В последнее время о повышении пенсий было объявлено в **Беларуси, Китае, Грузии, Ирландии, на Маврикии, в Намибии, Никарагуа, Панаме, на Филиппинах, в Португалии, Российской Федерации, на Сейшельских Островах, в Турции и Зимбабве**. В **Армении** в 2014 и 2015 годах пенсии национальной социальной системы пенсионного обеспечения увеличились на 15%.

В 2019 году в **Испании** с учётом факторов устойчивости были приняты корректирующие коэффициенты, позволяющие автоматически корректировать пенсионные выплаты новым пенсионерам, принимая во внимание увеличение продолжительности их жизни. Ожидается, что аналогичная корректировка в государственной пенсионной системе в **Финляндии** позволит к 2060 году сократить размер пенсионных выплат на 21%.

Источник: МБТ, *“Social Protection Measures Throughout the World: January to June 2019”*, Монитор МОТ по социальной защите, 2019 г.

70. В то время как в большинстве стран развивающегося мира основное внимание уделяется расширению охвата, в странах с высоким и средним уровнем дохода дискуссии преимущественно ведутся по вопросам достижения баланса между адекватностью размера пенсий и финансовой устойчивостью зрелых пенсионных систем в условиях старения населения³⁶. Во многих развитых странах³⁷ осуществляются реформы, направленные на сокращение бюджетных расходов путём повышения пенсионного возраста, изменения формул расчёта пенсий, сокращения общего объёма пособий и диверсификации источников финансирования стабильных доходов в старости, включая структурные реформы, такие как открытие индивидуальных счетов. В дебатах о

³⁵ МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирный банк, *Оценка системы социальной защиты в Узбекистане на базе основного диагностического инструмента (CODI)*, 2020 г.

³⁶ Национальная пенсионная система достигает зрелости, когда её демографическая структура становится стабильной с точки зрения числа плательщиков взносов и числа пенсионеров при широком охвате населения пенсионной системой.

³⁷ МБТ, *“Social Protection Measures Throughout the World: January to June 2019”*, Монитор МОТ по социальной защите, 2019 г.

пенсионных системах доминирует тема бюджетной консолидации с упором на финансовую устойчивость пенсионных систем за счёт других принципов, закреплённых в международных нормах МОТ, таких как всеобщность, солидарность, коллективное финансирование, адекватность и предсказуемость пенсионных выплат. Эти принципы играют важную роль в том, чтобы пенсионные системы могли гарантировать стабильные доходы пожилых граждан, что является и должно оставаться главной целью любой пенсионной системы.

Социальное здравоохранение, включая охрану материнства

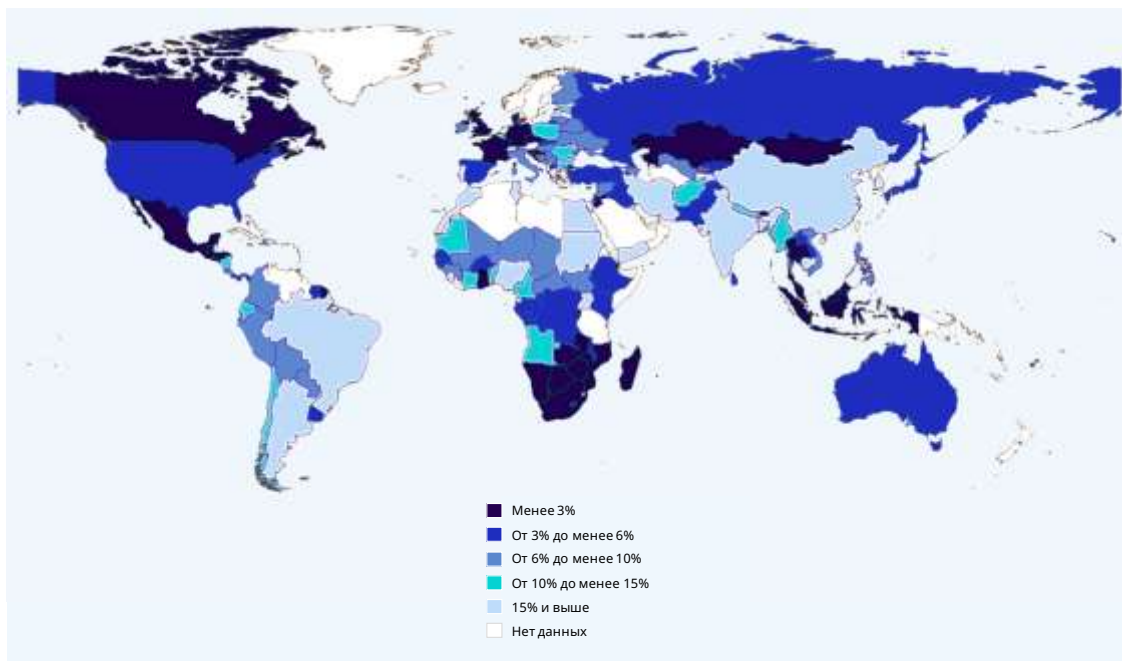
71. Адекватность медицинских пособий определяется: i) объёмом необходимых медицинских услуг, легко доступных населению; ii) долей участия в покрытии расходов на медицинское обслуживание, которую население финансирует из собственного кармана, как это отражено в задачах 3.8.1 и 3.8.2 ЦУР.
72. Половина населения земного шара не получает необходимых базовых услуг, что связано с большими различиями между странами в плане эффективного доступа к основным услугам здравоохранения³⁸. Большинство стран добились прогресса в обеспечении эффективного доступа к услугам репродуктивного, материнского, неонатального и детского здравоохранения, а также к лечению и профилактике инфекционных заболеваний (в частности туберкулёза, ВИЧ/СПИДа и малярии)³⁹. Одним из главных факторов, обеспечивающих доступность медицинских услуг, является привлечение и удержание квалифицированных медицинских работников. Это предполагает создание достойных рабочих мест в сфере здравоохранения, где в настоящее время отмечается дефицит в 17,4 млн работников, который, согласно прогнозам, ещё более обострится к 2030 году.
73. Ежегодно 808 млн человек в мире несут непосильные расходы на медицинское обслуживание, определяемые как расходование собственных средств сверх 10% объёма годового потребления или дохода домашнего хозяйства, что порождает высокий риск бедности (рисунок 2.12). Недавний анализ показал, что даже посильные расходы на медицинское обслуживание оказывают значительное обедняющее воздействие, особенно в сельских районах⁴⁰. Сложившаяся ситуация характеризуется как вызовами, так и возможностями для повышения степени защищённости населения системой социального здравоохранения, как того требуют принципы справедливости и солидарности. В частности, группы населения, относимые к квинтилю самых низких уровней дохода и сельским районам, по-прежнему лишены защиты, и поэтому одним из приоритетов должно стать распространение охвата на эти группы. Развитие социального здравоохранения в рамках систем социальной защиты, взаимодействие и согласование с другими гарантиями социальной защиты на протяжении жизни человека создают возможность для дальнейшего повышения роли ключевых факторов, определяющих состояние здоровья населения.

³⁸ Daniel R. Hogan et al., "Monitoring Universal Health Coverage within the Sustainable Development Goals: Development and Baseline Data for an Index of Essential Health Services", *Lancet Global Health* 6, No. 2 (2018 г.), e152–e168.

³⁹ ВОЗ и Группа Всемирного банка, *Отслеживание достижения всеобщего охвата услугами здравоохранения: глобальный доклад о мониторинге, 2017 г.*, 2017 г.

⁴⁰ Adam Wagstaff et al., "Progress on Impoverishing Health Spending in 122 Countries: A Retrospective Observational Study", *Lancet Global Health* 6, No. 2 (2018 г.), e180–e192.

► Рисунок 2.12. Масштабы критических расходов на здравоохранение, процент населения (показатель 3.8.2 ЦУР), последний год, по которому имеются данные



Примечание: непосильные расходы на охрану здоровья: медицинские расходы, превышающие 10% объёма потребления или дохода домашнего хозяйства.

Источник: ВОЗ и Группа Всемирного банка, *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report (Отслеживание достижения всеобщего охвата услугами здравоохранения: глобальный доклад о мониторинге, 2017 г.)*, 2017 г.

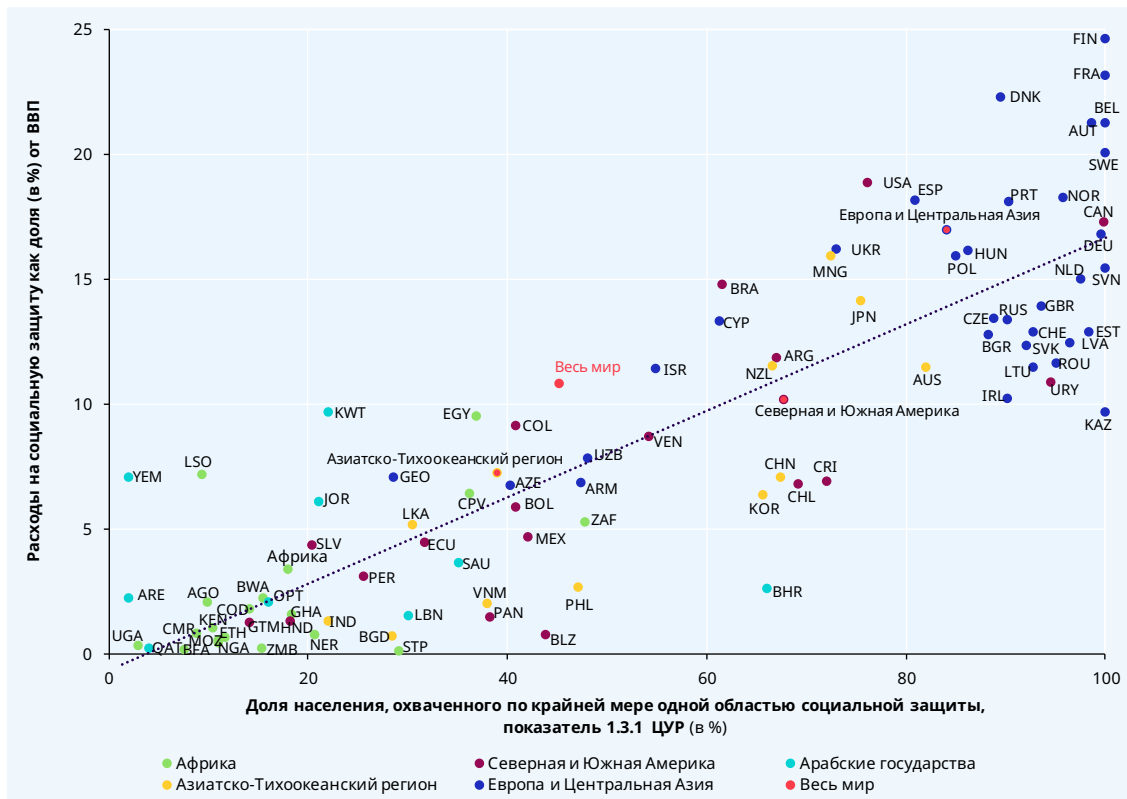
2.4. Инвестиции в социальную защиту

74. Для преодоления пробелов в социальной защите и её неполной адекватности при сохранении финансовой устойчивости системы должны выделяться необходимые ресурсы (рисунок 2.13). Недостаточные инвестиции в социальную защиту, особенно в Африке, Азии и арабских государствах, являются одним из препятствий на пути обеспечения инклюзивного роста и достижения ЦУР⁴¹. Кризис COVID-19 показал драматические последствия неприемлемо широких разрывов в охвате и низких уровней инвестиций в социальную защиту, в результате чего развивающимся странам необходимо инвестировать дополнительно 1,2 трлн долл. США, то есть 3,8% их валового внутреннего продукта (ВВП), чтобы закрыть годовой разрыв финансирования, необходимого для установления национальных МУСЗ в 2020 году. Из общего дефицита финансирования на страны с низким уровнем дохода приходится 77,9 млрд долл. США, что эквивалентно 15,9% их ВВП⁴².

⁴¹ МБТ, *Доклад о социальной защите в мире 2014/15: Обеспечение экономического восстановления, инклюзивного развития и социальной справедливости*, 2014 г.; МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах*.

⁴² МБТ, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond*, 2020 г.

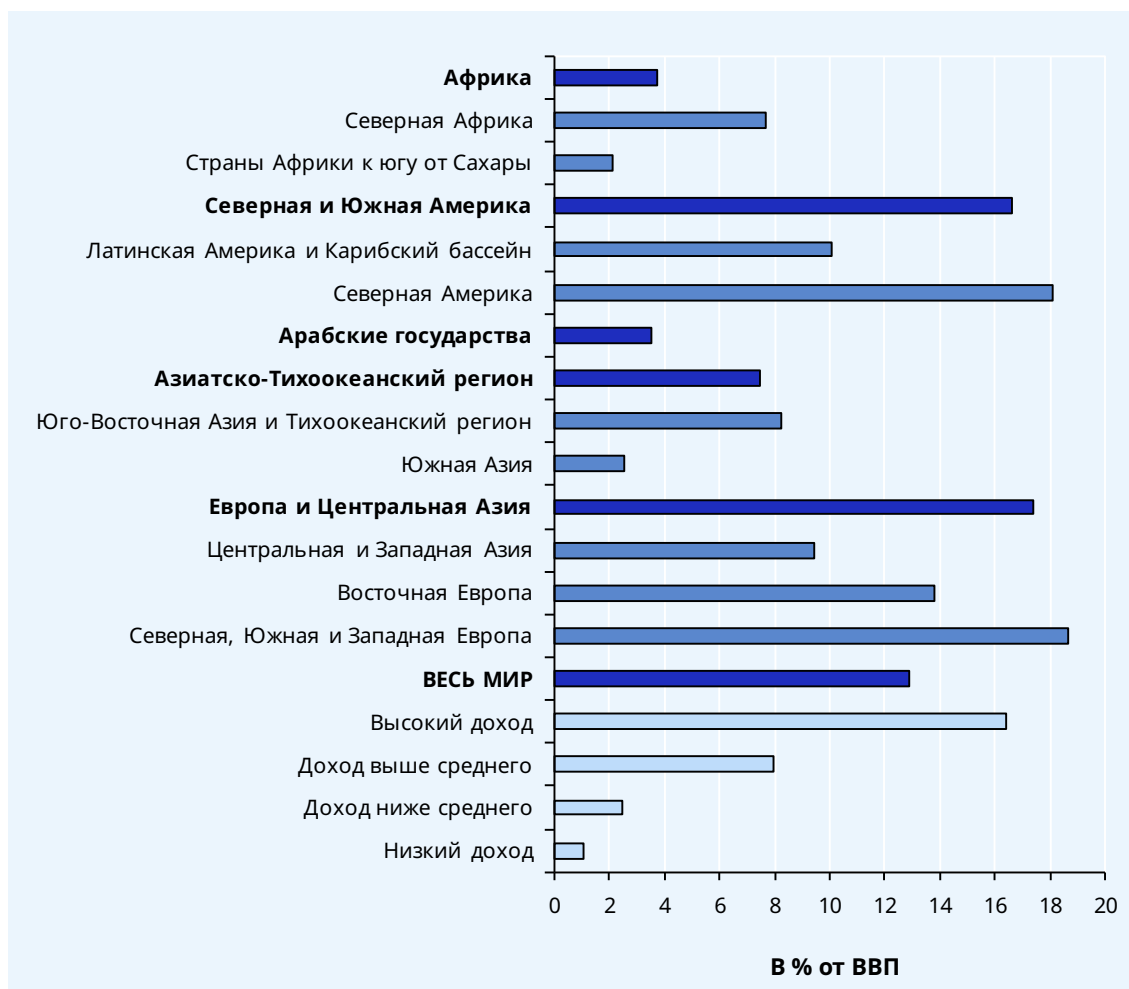
► Рисунок 2.13. Государственные расходы на социальную защиту согласно показателям 1.а.2 и 1.3.1 ЦУР (охват социальной защитой) (оба показателя не включают здравоохранение), последние имеющиеся данные



Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#), на основе данных SSI; МВФ.

75. Страны в среднем расходуют на социальную защиту (исключая здравоохранение) 12,8% ВВП, но при этом уровни расходов значительно различаются в зависимости от региона и уровня их экономического развития (рисунок 2.14). В то время как страны с высоким уровнем дохода инвестируют в среднем по 16,4% ВВП, страны с уровнем дохода выше среднего ассигнуют около половины этой суммы (8%), а страны с уровнем дохода ниже среднего и с низким уровнем дохода всего 2,5% и 1% соответственно.

► Рисунок 2.14. Государственные ассигнования на социальную защиту населения (не считая здравоохранения), по регионам мира и уровням дохода, последний год с данными, в процентах от ВВП



Примечание: региональные и глобальные оценки взвешены по ВВП.

Источник: МБТ, *World Social Protection Database*, на основе данных SSI; МБФ.

Инвестиции в социальную защиту детей

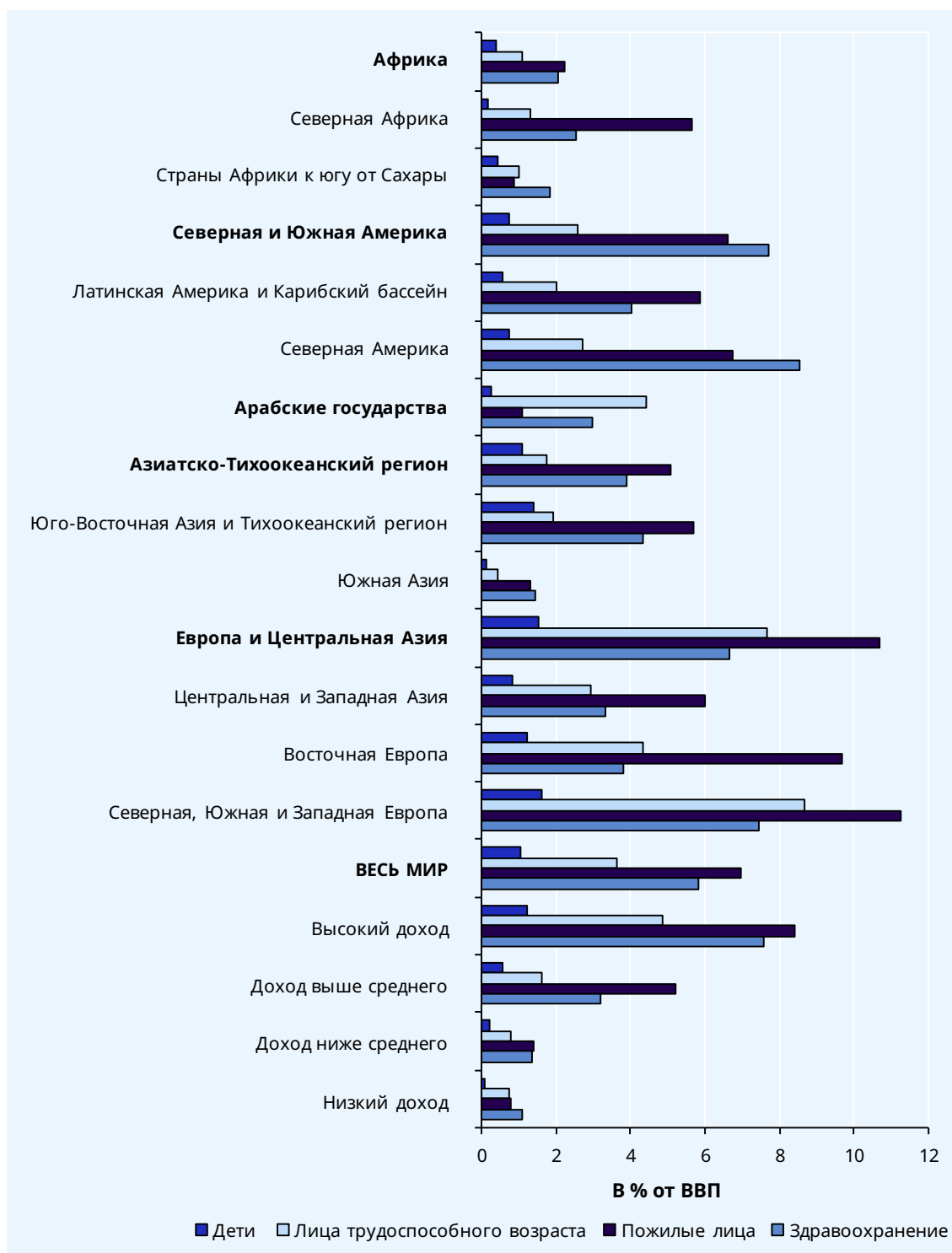
76. В среднем 1,1% ВВП расходуется на детские пособия и семейные пособия для детей в возрасте до 14 лет, что свидетельствует о значительном дефиците инвестиций в развитие детей, который негативно сказывается не только на их общем благосостоянии и долгосрочном развитии (каждый пятый ребёнок живёт в нищете)⁴³, но и на будущем экономическом и социальном развитии стран, в которых живут дети, в том числе на искоренении детского труда⁴⁴. В то время как страны Северной, Южной и Западной Европы и Тихоокеанского региона направляют около 2% ВВП на детские пособия, уровень расходов остаётся гораздо ниже 1% в большинстве других регионов мира,

⁴³ МОТ и ЮНИСЕФ, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, 2019 г.

⁴⁴ Детские и семейные денежные выплаты являются одним из факторов, влияющих на сокращение масштабов использования детского труда. См. МБТ, *Ending Child Labour by 2025: A Review of Policies and programmes*, второе издание, 2018 г.

особенно в странах с уровнем дохода ниже среднего и с низким уровнем дохода, несмотря на то что дети составляют значительную часть их населения (рисунок 2.15).

► **Рисунок 2.15. Расходы по функциям социальной защиты, последний год, по которому имеются данные**



Примечание: региональные и глобальные оценки взвешены по ВВП.

Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#), на основе данных SSI; ВОЗ, [Global Health Expenditure Database](#) (Глобальная база данных по расходам на здравоохранение).

Инвестиции в социальную защиту населения трудоспособного возраста

77. Около трети общемировых расходов на социальную защиту, не связанных с здравоохранением (3,6% ВВП), предназначаются для выплат пособий населению трудоспособного возраста (рисунок 2.15). К ним относятся пособия по беременности и родам, безработице, производственному травматизму и инвалидности, а также общая социальная помощь⁴⁵. В общей сумме расходов отмечаются значительные региональные различия — от 0,4% в Юго-Восточной Азии до 8,7% в Северной, Южной и Западной Европе. Расходы на социальную защиту населения трудоспособного возраста составляют от четверти всех расходов на социальную защиту, не связанных с здравоохранением, в Африке до половины в Латинской Америке и на Ближнем Востоке.

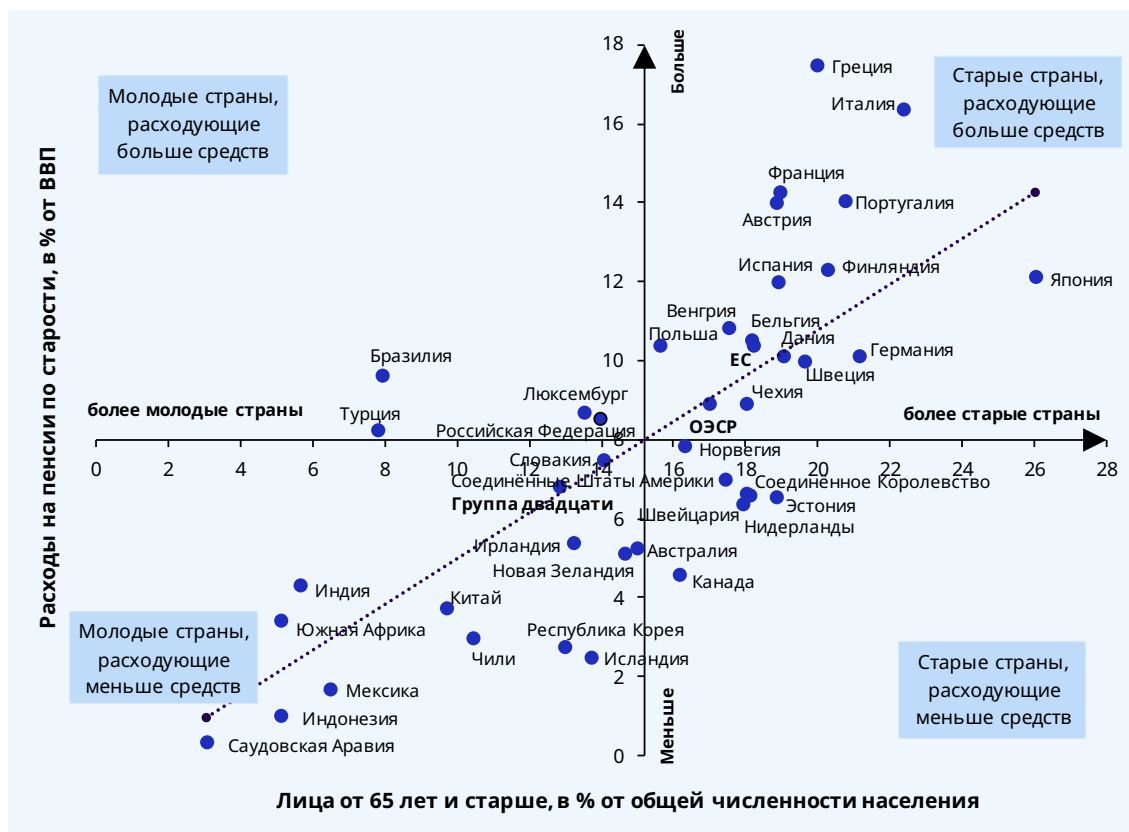
Инвестиции в социальную защиту пожилого населения

- 78.** Государственные расходы на социальные пенсии и другие немедицинские пособия для пожилого населения составляют в среднем 6,9% ВВП во всём мире (рисунок 2.15), варьируясь от менее чем 1% в странах с низким уровнем дохода до более чем 8% в странах с высоким уровнем дохода. Влияние на размер государственных пенсионных ассигнований оказывает целый ряд факторов, в том числе структура населения, эффективный охват, адекватность пособий, доля ВВП и различия в структуре политики государственного и частного пенсионного обеспечения и социального обслуживания⁴⁶.
- 79.** Пенсионные расходы тесно коррелируют с долей пожилых людей в общей численности населения страны (рисунок 2.16). В ряде случаев относительно низкие уровни расходов указывают на пробелы в охвате и неполную адекватность пособий, которые могут ещё больше усугубиться по причине старения населения.

⁴⁵ Не существует данных о расходах на пособия по болезни.

⁴⁶ Данные отражают пенсии и, насколько это возможно, другие пособия по старости в денежной и натуральной формах, но не расходы на длительный уход.

► Рисунок 2.16. Государственные расходы на пенсии по старости как доля (в %) от ВВП и пожилые лица как доля (в %) от общей численности населения, последний год, по которому имеются данные



Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#), на основе данных SSI; ОЭСР; МВФ; ООН, Мировые демографические перспективы.

Инвестиции в социальное здравоохранение

80. Недостаточное финансирование является главной причиной дефицита базовых услуг здравоохранения. Как результат, повышается риск возникновения финансовых трудностей и отсутствия эффективного доступа к адекватным медицинским услугам.
81. Социальное здравоохранение финансируется из двух основных источников — взносов в систему социального медицинского страхования (Болгария, Япония и Суринам) и налогов (Новая Зеландия, Узбекистан и Боливарианская Республика Венесуэла). На практике страны, успешно достигшие всеобщего или почти всеобщего охвата, нередко обращаются к обоим источникам финансирования, то есть к социальным взносам и налогам (Филиппины, Руанда, Таиланд и Вьетнам).
82. Государственное внутреннее финансирование является крупнейшим источником ассигнований на цели здравоохранения в развивающихся странах. Его доля в совокупных общих расходах на здравоохранение увеличивается. Как следствие, относительная доля собственных расходов домашних хозяйств в пунктах медицинского обслуживания, снизилась в период с 2000 по 2016 год, причём наибольшее сокращение произошло в Юго-Восточной Азии, за которой следует регион Африки. Тем не менее собственные расходы населения остаются относительно высокими (в среднем 44% всех текущих расходов на здравоохранение), что свидетельствует о необходимости дальнейших инвестиций в поддержку государственного и внутреннего

финансирования здравоохранения. В течение того же периода доля здравоохранения в общегосударственных расходах уменьшилась, что наглядно свидетельствует о необходимости расширения бюджетного пространства в интересах социального здравоохранения и поиска инновационных методов мобилизации внутренних ресурсов⁴⁷. Внутреннее финансирование остаётся особенно низким в странах с уровнем дохода ниже среднего и с низким уровнем дохода — менее 1,5% ВВП (рисунок 2.14).

- 83.** Хотя доля расходов населения в общем объёме расходов на здравоохранение уменьшается, её стоимость в денежном выражении возрастает, что связано с ростом затрат на медицинское обслуживание. Эта тенденция указывает на улучшение предложения услуг здравоохранения во многих странах и на необходимость адаптации закупочной политики социальных программ здравоохранения, которые должны следовать принципам справедливого доступа к качественному медицинскому обслуживанию⁴⁸.

⁴⁷ Ke Xu et al., *Public Spending on Health: A Closer Look at Global Trends* (ВОЗ, 2018 г.).

⁴⁸ Xu et al., *Public Spending on Health; Global Health Expenditure Database* (ВОЗ, 2020 г.).

► Глава 3

Вызовы, возможности и меры реагирования в сфере политики, направленные на обеспечение всеобщей социальной защиты

- 84.** В этой главе анализируются тенденции последнего времени, оцениваются меры политического реагирования и действия государств-членов и определяются основные вызовы, возможности, пробелы и потребности трёхсторонних участников, касающиеся укрепления систем социальной защиты и достижения цели всеобщей социальной защиты. В ней рассматриваются три основных вызова: 1) устранение пробелов в охвате и адекватности мер защиты; 2) укрепление национальных систем социальной защиты; 3) обеспечение устойчивости национальных систем социальной защиты.
- 85.** На основе результатов Общего обзора 2019 года и анализа мер реагирования на кризис COVID-19 в главе, в частности, оценивается, как страны применяют Рекомендацию 202, Конвенцию 102 и другие международные нормы в сфере социального обеспечения в национальной политике и законодательстве; кроме того, рассматриваются вызовы, с которыми сталкиваются страны на пути применения этих норм. Особое внимание уделяется роли социального диалога и участию социальных партнёров в разработке и построении систем социальной защиты, включая её минимальные уровни.
- 86.** В свете Декларации столетия в главе подчёркивается важная роль, которую национальные системы социального обеспечения играют в преодолении хронических вызовов, таких как структурные преобразования, вызванные демографическими сдвигами, изменением климата, глобализацией, технологическим прогрессом и сопутствующими преобразованиями в сфере труда. Социальной защите отводится ключевая роль в поддержке населения во время переходных этапов их жизненного и трудового пути и в реализации ориентированного на человека подхода к будущему сферы труда и устойчивого развития с тем, чтобы никто не был забыт.

3.1. Преодоление пробелов в охвате и неполной адекватности пособий и обеспечение всеобщей социальной защиты

- 87.** Несмотря на достигнутый прогресс, пандемия COVID-19 обнажила пагубные последствия хронических пробелов в охвате и адекватности многих систем социальной защиты, обусловленных высоким и порой растущим уровнем неформальности и неравенства, ограниченным бюджетным пространством, институциональной раздробленностью, конкурирующими приоритетами и новыми вызовами, такими как изменение климата, цифровые преобразования и демографические сдвиги. Изменение трудовых отношений наряду с ослаблением учреждений рынка труда провоцируют повышение уровня неравенства и нестабильности во многих регионах мира и ведут к ослаблению общественного договора, присущего общественной жизни многих стран. В то же время решительные меры реагирования на пандемию COVID-19 в области социальной защиты подчеркнули важную роль социальной защиты в охране общественного здоровья, сокращении и предотвращении бедности и устранении неравенства, что остаётся актуальной как никогда прежде задачей (задачи 1.3, 5.4 и 10.4 ЦУР).

3.1.1. Ликвидация пробелов в охвате

88. Во многих странах пробелы в охвате устраняются путём установления национальных МУСЗ с особым вниманием к распространению охвата на работников неформальной и сельской экономики, обеспечению социальной защиты трудовых мигрантов, сокращению гендерных разрывов и обеспечению охвата работников, участвующих во всех формах занятости, включая труд на цифровых платформах.

Расширение охвата на работников неформальной и сельской экономики

89. Кризис COVID-19 служит убедительным напоминанием о том, что социальное обеспечение выгодно работникам и работодателям, равно как и всему обществу, во время кризиса и после его окончания. Работники выигрывают, получая эффективный доступ к медицинскому обслуживанию и стабильным доходам, что помогает им разорвать порочный круг уязвимости, бедности и социальной изоляции и способствует утверждению их прав человека, достоинства и благополучия. Работодатели выигрывают благодаря повышению производительности труда и конкурентоспособности, чему способствуют улучшение здоровья работников, снижение числа прогулов и текучести кадров и повышение уровня мотивации. Что касается малых и средних предприятий (МСП) и самозанятых работников, борющихся за сохранение своего дела, а также фермеров, особенно мелких фермеров, социальная защита, адаптированная к их потребностям, может помочь им лучше справляться с рисками, повышать способность к противостоянию неблагоприятным факторам и осуществлять производительные инвестиции⁴⁹. С точки зрения работодателей, социальное страхование также снижает финансовые риски, связанные с ответственностью, наступающей для них в случае производственной травмы и болезни работника, как это происходит во время кризиса COVID-19⁵⁰, а также в ситуациях, связанных с материнством и увольнениями⁵¹. Для общества в целом расширение охвата социальным обеспечением содействует переходу от неформальной к формальной экономике, структурной трансформации экономики в сторону повышения уровней производительности, созданию большего числа рабочих мест лучшего качества и справедливому переходу к устойчивой экономике.
90. Поддержка, оказанная во время кризиса COVID-19, свидетельствует о том, что работники неформальной экономики могут и должны быть обеспечены необходимой защитой, что облегчит им переход из неформальной в формальную экономику⁵². Переход от чрезвычайных мер к стабильному расширению охвата на этих работников требует принятия действенной стратегии, нацеленной на устранение различных барьеров, препятствующих защите работников, включая их исключение из сферы действия законодательства, низкий уровень правоприменения, ограниченные возможности платить взносы, низкие и нестабильные заработки, отсутствие стимулов к

⁴⁹ Большинство работников (около 70%) заняты на микро- и малых предприятиях (ММП), многие из которых подпадают не полностью или недостаточно под действие законодательства или формальных механизмов, см. МБТ, *Малые, но немаловажные: Глобальные свидетельства о вкладе самозанятых, микропредприятий и МСП в расширение занятости [Сводное резюме]*, 2019 г.

⁵⁰ МБТ, *Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19*, 2020 г.

⁵¹ МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах*; Arvo Kuddo et al., *Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits* (Washington, DC, World Bank Group, 2015 г.).

⁵² МБТ, *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020 г.

участию в программах и сложные административные процедуры. Что касается сельских работников, необходимо искать решения проблем, связанных с сезонным характером доходов, проживанием в отдалённых районах и ведением натурального хозяйства, что позволит открыть этим работникам доступ к социальному обеспечению⁵³. Работники из числа коренных и ведущих племенной образ жизни народов могут дополнительно сталкиваться с препятствиями культурного характера⁵⁴. В стратегиях необходимо учитывать разнообразие ситуаций в неформальной экономике и ограниченные возможности некоторых категорий работников платить взносы.

91. Успешные примеры расширения охвата системы социальной защиты на работников неформальной экономики в основном связаны с двумя взаимодополняющими политическими подходами⁵⁵:

Расширение охвата посредством социального страхования и других механизмов, предусматривающих уплату взносов

- Во многих странах охват социальным страхованием был расширен на ранее не защищённых работников путём постепенного включения дополнительных категорий работников в сферу действия законодательства о труде и социальном обеспечении, поощрения соблюдения нормативных требований и адаптации процессов регистрации, механизмов сбора взносов и других административных процедур с учётом конкретных обстоятельств.
- В качестве примеров можно привести меры, принимаемые в рамках сельской пенсионной программы в Бразилии по формированию порядка взимания взносов сельских работников и производителей с учётом сезонных факторов; партнёрства, создаваемые с кооперативами и профессиональными ассоциациями в Коста-Рике и на Филиппинах; определение категорий плательщиков взносов из числа самозанятых работников в системе социального страхования в Кабо-Верде и Монголии; создание программы для работников, не имеющих работы по найму, в Алжире; меры, способствующие охвату домашних работников страхованием по беременности и родам и по безработице в Южной Африке; расширение системы охраны здоровья благодаря корректировке размеров взносов в Руанде; содействие регистрации микропредприятий и сбору налогов/взносов путём создания механизмов единого налога в Аргентине, Бразилии и Уругвае.
- В то время как в приведённых примерах приоритет отдаётся обязательному страхованию, в других странах услуги социального страхования предоставляются работникам неформальной экономики и микропредпринимателям на добровольной основе, но они имеют ограниченный успех.
- Одним из ключевых элементов стратегии расширения охвата является повышение осведомлённости населения о важности социального обеспечения и связанных с ним правах и обязанностях. Так, в Уругвае изучение вопросов социального обеспечения предусмотрено в учебных программах начального, среднего и высшего

⁵³ ФАО и МОТ, *Extending Social Protection to Rural Populations: Perspectives for a Common FAO and ILO Approach*, 2021 г.; МБТ, *Extending Social Protection to the Rural Economy*, 2019 г.

⁵⁴ МБТ, *Social Protection for Indigenous Peoples*, 2018 г.

⁵⁵ МБТ, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019 г.

образования, а также в программах профессиональной подготовки и предпринимательства. Большое значение также придаётся развитию партнёрств с организациями работников и работодателей, включая организации сельских работников.

- Расширение действия механизмов социального страхования на крупные группы ранее не охваченных работников также способствует более устойчивому и справедливому финансированию системы социальной защиты благодаря распределению финансового бремени в соответствии со способностью платить взносы и благодаря постепенному расширению налоговой базы вслед за долгосрочной формализацией экономики. Однако в краткосрочной перспективе может потребоваться выделение финансовых ресурсов для охвата работников с ограниченными возможностями платить взносы.

Расширение охвата благодаря программам, финансируемым за счёт налогов, и другим механизмам

- Во многих странах расширение охвата происходит в форме выплат пособий, финансируемых за счёт налогов, в основном из государственных налоговых поступлений, доходов от добычи минеральных ресурсов и внешних грантов. Хотя многие работники неформальной экономики не имеют права на участие в узко ориентированных на неимущие слои населения программах, более открытые программы, предусмотренные в национальном законодательстве и охватывающие широкие категории населения, могут обеспечить столь необходимую поддержку доходов и доступ к услугам здравоохранения.
 - Среди примеров можно назвать программы денежных выплат на детей и семейных пособий в Аргентине, Бразилии и Монголии; социальные пенсии в Лесото, Маврикии, Намибии, Непале, Южной Африке и Тимор-Лешти; расширение программ охраны здоровья, финансируемых за счёт налогов и взносов в Колумбии, Габоне, Гане, Мексике, Руанде и Таиланде; государственные программы занятости в Эфиопии и Индии. Кроме того, во многих странах поддержка неформальных работников предоставлялась в рамках мер реагирования на кризис COVID-19⁵⁶.
 - В этих подходах признаётся, что инвестиции в человека через систему социальной защиты способствуют социально-экономическому развитию и позволяют работникам и предпринимателям реализовывать возможности преобразующейся сферы труда.
- 92.** В соответствии с Рекомендацией 202 и Рекомендацией 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204) большинство стран, которым удалось значительно расширить охват на работников неформальной экономики, одновременно использовали оба подхода в рамках адресной политики социальной защиты и широкомасштабной стратегии, содействующей переходу от неформальной экономики к формальной⁵⁷. Широкомасштабные стратегии необходимы, чтобы создавались благоприятные условия для формализации предприятий и занятости, повышения производительности, развития профессиональных навыков, внедрения новых

⁵⁶ МБТ, *Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond*, 2021 г.

⁵⁷ МБТ, *Towards Solid Social Protection Floors?*, box 2; МБТ, *Independent High-level Evaluation: ILO's Strategy and Actions towards the Formalization of the Informal Economy, 2014–2018*, Бюро по оценкам, 2019 г.

технологий, формирования инклюзивных моделей преобразования сельских районов, расширения доступа, особенно малых предприятий и самозанятых, к рынкам и производственно-сбытовым системам, повышения степени согласованности политики в области социальной защиты, политики развития сельских районов и отраслевой политики.

Социальное обеспечение для трудовых мигрантов

- 93.** Работники-мигранты и их семьи сталкиваются с особыми трудностями, пытаясь получить доступ к социальной защите, по причине ограничительного законодательства и административного регулирования, а также несогласованности действий между странами происхождения и назначения мигрантов и внутри них. Кроме того, многие мигранты, особенно женщины, работают в секторах экономики, которые, как правило, характеризуются относительно узким охватом системы социального обеспечения, таких как домашний труд и сельское хозяйство, где широко распространена занятость на условиях неполного рабочего дня, временная или сезонная занятость, что стало одной из причин несоразмерного воздействия на них кризиса COVID-19⁵⁸.
- 94.** Системам социального обеспечения важно обеспечивать, чтобы с трудовыми мигрантами обращались наравне с гражданами страны, в интересах защиты их права на социальное обеспечение и предотвращения неблагоприятных последствий для рынка труда. Нормы МОТ образуют международно-правовую базу, необходимую для защиты прав трудовых мигрантов на социальное обеспечение в соответствии с базовыми принципами⁵⁹. Хотя многие страны назначения и происхождения мигрантов заключили двусторонние или многосторонние соглашения о социальном обеспечении, предусматривающие переносимость социальных прав и пособий, сфера их действия всё ещё относительно ограничена⁶⁰. В недавно согласованных на международном уровне документах однозначно указывается на важность социальной защиты мигрантов и вновь обращается призыв к расширению их доступа к социальной защите и переносимости их прав⁶¹. Крайне необходимо принимать дополнительные меры, направленные на устранение практических препятствий, в том числе проводить информационные кампании, оказывать социальные и юридические услуги, облегчать регистрацию, предоставлять медицинское обслуживание с учётом потребностей мигрантов, организовывать их обучение и подготовку материалов перед их отъездом на соответствующих языках.
- 95.** Дефицит достойного труда и экономические трудности являются одними из главных причин миграции. Поэтому укрепление систем социального обеспечения, в том числе установление МУСЗ, в странах происхождения и назначения мигрантов не только уменьшит их уязвимость и социальную изоляцию, но и устранил одну из коренных причин миграции. Роль и влияние достойного труда (включая социальную защиту) и

⁵⁸ МБТ, *Social Protection for Migrant Workers: A Necessary Response to the Covid-19 Crisis*, 2020 г.

⁵⁹ К этим принципам относятся: равенство обращения, сохранение приобретённых прав, выплата пособий за рубежом (переносимость пособий) и непрерывность последующего лечения; определение соответствующего законодательства; поддержание прав во время их приобретения (суммирования); административная помощь.

⁶⁰ Clara van Panhuys et al., *Migrant Access to Social Protection Under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements*, Extension of Social Security (ESS) – Working Paper No. 57 (МБТ, 2017 г.).

⁶¹ МБТ, *Резолюция о справедливом и действенном управлении трудовой миграцией*, Международная конференция труда, 106-я сессия, Женева (2017 г.), *Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи ООН*, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, A/RES/71/1 (2016 г.) и Аддис-Абебская программа действий: *Monitoring commitments and actions*, Вводный доклад, 2016 г.

воздействие упорядоченной, безопасной и ответственной миграции на процессы устойчивого развития получили широкое признание и отражены в задачах 8.8 и 10.7 ЦУР.

96. Хотя продвижение вперёд может быть трудным, необходимо налаживать межрегиональный и внутрирегиональный диалог, проводить трёхсторонние консультации, укреплять институциональный потенциал и совершенствовать технологии формирования данных и информации, с тем чтобы разрабатывать и осуществлять политику, которая, в конечном итоге, обеспечит эффективный доступ к социальной защите для всех граждан страны и мигрантов.

Устранение пробелов в охвате женщин

97. Особенно тяжёлое воздействие пандемия COVID-19 оказала на женщин, вскрыв некоторые из причин сохраняющихся существенных пробелов в их охвате социальным обеспечением, включая повышенный уровень занятости на условиях неполного дня, временной и неформальной занятости (особенно неформальной самозанятости) в секторах экономики, сильно подверженных воздействию вирусной инфекции и характеризующихся низким уровнем оплаты труда и непропорционально высокой долей неоплачиваемого труда, что приводит к снижению экономической активности, неадекватным возможностям достойной занятости и гендерному разрыву в оплате труда. В значительной степени это связано с сохраняющимися проявлениями неравенства, дискриминации и структурных предрасположений⁶².
98. Расширение пенсионных систем, финансируемых за счёт налогов, во многих регионах мира содействует обеспечению как минимум базового уровня стабильных доходов многих пожилых женщин, которые не имели возможности платить взносы в трудоспособном возрасте (например, в Кении, Намибии, Непале и Южной Африке). Однако женщинам, которые полагаются исключительно на пенсии, финансируемые за счёт налогов, зачастую приходится довольствоваться лишь малым размером пособий. Кроме того, в тех случаях, когда финансируемые из налогов пенсии проходят проверку на нуждаемость, многие пожилые женщины могут и далее оставаться без этого источника дохода по причине жёстких критериев участия или опасений стать жертвой стигматизации⁶³. Учитывающие гендерные факторы пенсионные системы, финансируемые за счёт взносов и основанные на коллективном финансировании и солидарности, играют ключевую роль в обеспечении адекватного пенсионного обеспечения женщин, особенно если в них признаются и вознаграждаются периоды ухода за детьми или другими членами семьи; они гарантируют минимальные пенсии в соответствии с международными нормами социального обеспечения⁶⁴.

⁶² МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 28; МБТ, *A Quantum Leap for Gender Equality: For a Better Future of Work for All*, 2019 г.; Экономический и Социальный Совет ООН, *Системы социальной защиты, доступ к государственным услугам и устойчивая инфраструктура в интересах обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и девочек*, согласованные заключения 63-й сессии Комиссии по положению женщин (E/CN.6/2019/L.3), 2019 г.

⁶³ МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах*, 90–94; МБТ, *Женщины в сфере труда: тенденции в 2016 году*, 2016 г.

⁶⁴ Elaine Fultz, *Pension Crediting for Caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada, and Japan* (Washington, DC, Institute for Women's Policy Research, 2011 г.); Christina Behrendt and John Woodall, "Pensions and Other Social Security Income Transfers", Janine Berg (ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century* (Edward Elgar, 2015 г.), 242–262.

99. Расширение охвата денежными пособиями по беременности и родам и медицинским обслуживанием женщин, до сих пор не имевших такого права, играет ключевую роль в обеспечении здоровья и благополучия женщин и их детей; однако остаются недостаточно охваченными многие женщины, особенно те, кто не работает по найму и кто участвует в незащищённых формах занятости. Усилия, прилагаемые рядом стран, помогают устранять пробелы в охвате и неполную адекватность пособий, содействуя гендерному равенству в сфере занятости, например, путём замены механизмов, предусматривающих ответственность работодателей, социальным страхованием в Иордании, расширения социального страхования на дополнительные категории работников в Южной Африке и Вьетнаме, повышения размера социальных пособий тех, кто находится за рамками системы социального страхования в Мозамбике⁶⁵. Кроме того, отцовские отпуска и справедливые в гендерном отношении родительские отпуска также способствуют активизации участия отцов в воспитании детей и более справедливому распределению семейных обязанностей.
100. Заслуживающий одобрения прогресс был достигнут в области социального здравоохранения: в ряде стран одной из приоритетных задач стало предоставление бесплатной или доступной по цене качественной помощи в дородовой и послеродовой период. Тем не менее женщины сталкиваются с реальными препятствиями в здравоохранении, особенно там, где сфера охвата ограничена независимо от статуса занятости, включая лиц с ограниченными возможностями платить взносы, и где социальные нормы не позволяют работникам принимать решения, касающиеся их собственного здоровья.
101. Кроме того, пробелы в охвате, например услугами долговременного ухода, несоразмерно влияют на женщин по двум причинам: женщины составляют большинство тех, кто нуждается в уходе, учитывая их более высокую продолжительность жизни; женщины также несут бóльшую часть дополнительного неоплачиваемого труда по уходу, что ещё сильнее препятствует их участию в наёмной занятости и программах социального обеспечения.

Обеспечение защиты работников, участвующих во всех формах занятости

102. Часть дебатов о будущем сферы труда и пандемии COVID-19 связана со срочной необходимостью восполнить пробелы в охвате и адекватности пособий для работников, в том числе занятых на цифровых платформах и в целом на временной основе, на условиях неполного рабочего дня и заёмного труда, а также участвующих в других формах многосторонних трудовых отношений и самозанятости. Несмотря на то что такие формы занятости могут давать предприятиям и работникам больше гибкости, они нередко ассоциируются с падением заработков, непостоянством и повышенной нестабильностью доходов, неадекватными условиями труда и отсутствием или ограничением прав на социальное обеспечение. Различия в стоимости рабочей силы, задействованной в разных формах занятости, могут порождать неблагоприятные стимулы к привлечению работников в то, что представляется менее затратными формами занятости, подрывая честную конкуренцию между предприятиями. Пробелы в охвате социальным страхованием также увеличивают нагрузку на бюджет, вызывая рост

⁶⁵ МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах*, глава 3.2; МБТ, *Maternity Cash Benefits for Workers in the Informal Economy*, Social Protection for All Issue Brief, 2016 г.; МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, paras 441–444.

текущих и будущих расходов на программы социальной помощи и борьбы с бедностью, которые в долгосрочной перспективе могут стать неподъёмными.

- 103.** В настоящее время обсуждаются самые разные варианты адаптации политики и систем в области социальной защиты к меняющемуся характеру труда и рассматриваются пути преодоления пробелов в охвате и неполной адекватности. Некоторые наблюдатели утверждают, что социальную защиту необходимо «отделить» от занятости, ограничить сетями социальной помощи для бедных, заменить всеобщим базовым доходом и/или планами медицинского обслуживания и пенсионного обеспечения или другими индивидуализированными программами⁶⁶. Однако вызывает сомнение то, что такое разделение станет жизнеспособной альтернативой⁶⁷. Несмотря на то что финансируемые за счёт налогов программы играют важную роль в сокращении масштабов бедности, они обычно выплачивают скромные пособия, которые ограничивают способность работников сохранить качество жизни как условия выравнивания доходов и стабилизации совокупного спроса. Ослабление существующих форм защиты в пользу индивидуализированных механизмов (индивидуальных счетов, частного страхования) с их ограниченным потенциалом объединения и перераспределения рисков, как правило, ведёт к усугублению неравенства, включая гендерные разрывы, и к обострению рисков бедности. Поэтому для того чтобы полностью удовлетворить потребности населения в социальном обеспечении и решить задачи 1.3, 5.4, 8.5 и 10.4 ЦУР, основанные на взносах с трудовых доходов программы, опирающиеся на принципы объединения рисков, солидарного финансирования и справедливости, должны и впредь, наряду с пособиями, финансируемыми за счёт налогов, играть ключевую роль в том, чтобы обеспечить гарантии адекватной защиты и охват.
- 104.** Восстановление после кризиса COVID-19 и будущее сферы труда требуют справедливых, инклюзивных и устойчивых систем социальной защиты, в том числе установления минимальных уровней социальной защиты, необходимых для построения более инклюзивной и сильной экономики, способной противостоять будущим потрясениям. Многие страны взяли на себя обязательства и приняли меры по адаптации своих систем к изменяющимся формам труда и занятости, обеспечивая адекватную защиту работников, участвующих во всех формах занятости, облегчая перевод накопленных прав и гарантируя устойчивый и достаточно высокий уровень перераспределения за счёт сочетания налогов и взносов; пандемия COVID-19 только добавила срочности задаче по активизации таких усилий⁶⁸. Так, страны Группы двадцати взяли на себя совместное обязательство содействовать созданию адекватных систем социальной защиты, расширению охвата социального обеспечения на всех работников, в том числе участвующих в различных формах занятости, и обеспечению точной классификации трудовых отношений⁶⁹. Рекомендация Совета Европейского союза от 8 ноября 2019 года предлагает государствам-членам «предоставить доступ к адекватной социальной защите всем работникам и самозанятым лицам» в соответствии

⁶⁶ См., к примеру, Группа Всемирного банка, *Доклад о мировом развитии 2019: Изменение характера труда*, 2019 г.

⁶⁷ МБТ, *Работать ради лучшего будущего*, Глобальная комиссия МОТ по вопросам будущего сферы труда, 2019 г.; МБТ, *Инновационные подходы к обеспечению всеобщей социальной защиты для будущей сферы труда*, аналитический материал № 12, подготовленный для 2-го заседания Глобальной комиссии МОТ по вопросам будущего сферы труда, Женева, 2018 г.

⁶⁸ См. к примеру, ОЭСР, *OECD Employment Outlook, 2019: The Future of Work*, 2019 г.; МБТ, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*.

⁶⁹ Группа двадцати, *Towards an Inclusive Future: Shaping the World of Work*, декларация министров труда и занятости Группы двадцати, принятая на совещании 2017 г.; G20 Labour and Employment Ministers, *Ministerial Declaration*, 2020 г.

с обязательствами, принятыми в рамках Европейского компонента социальных прав⁷⁰. В рамках реагирования на COVID-19 многие страны временно расширили охват пособий по болезни и безработице и усилили другие формы поддержки доходов ранее не охваченных работников, в том числе тех, кто занят на цифровых платформах⁷¹; они стремятся придать этим решениям более долговременный характер. Несколько стран, в том числе Алжир, Китай, Франция, Индонезия, Словакия и Уругвай, адаптировали свои механизмы, расширив их охват на самозанятых работников и другие категории уязвимых работников, например, посредством:

- упрощения механизмов сбора налогов и взносов в целях обеспечения защиты всех работников и честной конкуренции предприятий;
- мер, направленных на предотвращение ошибочной классификации трудовых отношений и, соответственно, на предоставление работникам адекватной социально-трудовой защиты⁷²;
- мер по адаптации механизмов регистрации, сбора взносов и выплаты пособий к обстоятельствам и потребностям конкретных категорий работников;
- мер по улучшению координации и снижению раздробленности систем социального обеспечения, чтобы обеспечить, в том числе, мобильность и переносимость прав географически или профессионально мобильных работников;
- мер по обеспечению охвата работников, нанимаемых несколькими работодателями, и работников цифровых платформ посредством решений, учитывающих их нужды.

105. Декларация столетия, опирающаяся на существующие нормы МОТ в области социального обеспечения, создаёт прочную основу для разработки и реализации государствами-членами МОТ согласованных мер в сфере политики, направленных на укрепление систем социального обеспечения в целях реализации ориентированного на человека подхода к формированию будущего сферы труда. Следующие принципы особенно актуальны для построения более инклюзивных и устойчивых систем социального обеспечения, в том числе для установления минимальных уровней социальной защиты:

- Всеобщий характер защиты, охват и эффективный доступ: обеспечить эффективный доступ работникам, участвующим во всех формах занятости, с учётом их ситуации и потребностей, с подтверждением того, что социальное обеспечение является неотъемлемой частью стоимости рабочей силы и не является налогом на неё.
- Адекватность: обеспечить, чтобы системы социальной защиты не только эффективно предотвращали бедность, но и гарантировали соответствующее замещение

⁷⁰ Европейский союз, "Council Recommendation of 8 November 2019 on access to social protection for workers and the self-employed (2019/C 387/01)", *Official Journal of the European Union*; Европейская комиссия, *The European Pillar of Social Rights in 20 Principles*, принцип 12.

⁷¹ МБТ, «Меры социальной защиты в ответ на кризис COVID-19 во всем мире», *Монитор МОТ по социальной защите*, 2020 г.; МБТ, *Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19*, 2020 г.; МБТ, *Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020 г.

⁷² МБТ, *Promoting Employment and Decent Work in a Changing Landscape*, Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (статьи 19, 22 и 35 Устава МОТ), 2020 г.

доходов и финансовую защиту в целях охраны здоровья населения на справедливой и устойчивой основе.

- **Переносимость/мобильность прав:** обеспечить, чтобы системы социальной защиты активно поддерживали мобильность на рынке труда и учитывали структурные преобразования, происходящие на рынке труда и в экономике.
 - **Прозрачность:** обеспечить, чтобы все участники в полной мере осознавали свои права и обязанности, чтобы основы права предусматривали ясные и предсказуемые права и чтобы административные процедуры были максимально простыми и понятными и чтобы в них в полной мере использовался потенциал цифровых технологий и обеспечивалась защита персональных данных и их конфиденциальность.
 - **Разделение рисков:** обеспечить на надлежащем уровне разделение рисков в системе социальной защиты, в том числе в отношении солидарного финансирования посредством механизмов коллективного финансирования, чтобы отдельные работники не подвергались чрезмерным финансовым и экономическим рискам.
 - **Гендерное равенство:** обеспечить, чтобы системы социальной защиты учитывали реальное положение женщин и мужчин на рынке труда, в сфере занятости и в обществе и чтобы они способствовали гендерному равенству.
 - **Финансовая устойчивость и надлежащее управление:** обеспечить, чтобы системы социальной защиты финансировались на устойчивой и справедливой основе и чтобы они эффективно управлялись и административно регулировались.
- 106.** Уроки, извлечённые из кризиса COVID-19, подчёркивают необходимость дополнительных усилий в поддержку согласованного реагирования средствами политики, точной адаптации механизмов к обстоятельствам и потребностям работников и устранения пробелов в охвате и адекватности мер защиты. При этом действенность таких мер зависит и от эффективности общего режима регулирования рынка труда, особенно в том, что касается недопущения неверной классификации трудовых отношений и обеспечения минимального размера оплаты и условий труда.

3.1.2. Обеспечение адекватной защиты

- 107.** Несмотря на то что многие страны достигли значительного прогресса в расширении охвата, обеспечение адекватности пособий остаётся серьёзным вызовом. Достижение ЦУР к 2030 году, в частности решение задач 1.3 и 3.8 ЦУР, станет возможным только в том случае, если социальные пособия будут адекватными и отвечающими потребностям населения, как того требуют нормы МОТ. Это касается не только размера и качества пособий, но и способности систем социальной защиты устойчиво реагировать на возникающие нужды и вызовы.
- 108.** Системы социальной защиты должны гарантировать как минимум базовый уровень социального обеспечения — МУСЗ — чтобы без каких-либо затруднений обеспечивались стабильные доходы и эффективный доступ к медицинской помощи, последовательно повышались уровни защиты и в полном объёме соблюдалось право человека на социальное обеспечение для всех на основе регулярных обзоров, проводимых с участием трёхсторонних партнёров и на основе консультаций с ними и другими представительными организациями заинтересованных сторон. Многие страны ещё не повысили размер пособий до уровня, который можно считать адекватным с точки

зрения норм МОТ⁷³. Под давлением глобальной конкуренции некоторые страны с низким уровнем дохода не решаются расширить охват и повысить адекватность пособий. В ряде случаев результатом политики бюджетной консолидации или неспособности регулярно корректировать размер пособий в соответствии с изменениями в стоимости жизни становится уменьшение их размера; это означает, что пособия оказываются недостаточными для предотвращения бедности, а во многих случаях они становятся непредсказуемыми. В дебатах о пенсионных системах нередко доминирует тема бюджетной консолидации с упором на финансовой устойчивости пенсионных систем в ущерб другим принципам, закреплённым в международных нормах МОТ, таким как всеобщность, солидарность, коллективное финансирование, адекватность и предсказуемость. Эти принципы играют важную роль в том, чтобы пенсионные системы могли гарантировать стабильные доходы пожилых граждан, что является и должно оставаться главной целью любой пенсионной системы. Как подчёркивали участники Трёхстороннего круглого стола по вопросам пенсионных тенденций и реформ в декабре 2020 года, важно, чтобы должное внимание уделялось всем принципам МОТ, поскольку игнорирование любого из них может поставить под угрозу финансовую, социальную, экономическую и политическую устойчивость всей пенсионной системы⁷⁴.

- 109.** Хотя системы социальной защиты должны удовлетворять полный спектр потребностей в социальной защите и обеспечивать всестороннюю защиту, во многих странах системы социальной защиты являются неполными; они могут предоставлять доступ к медицинским услугам и пенсиям по старости, но не обеспечивают защиту населения трудоспособного возраста в случае беременности и родов, болезней и безработицы.
- 110.** Даже в сравнительно богатых странах многие считают, что системы социальной защиты не отвечают их потребностям. Недавний опрос в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) показал, что в 21 стране, принявшей участие в обследовании, в среднем только 20% респондентов считают, что в случае необходимости они могут без труда получить государственные пособия, и только незначительное меньшинство считает, что эти пособия действительно легкодоступны⁷⁵. При этом результаты опроса свидетельствуют и о том, что в целом в странах с относительно крупными инвестициями в систему социальной защиты, как правило, отмечается более высокий уровень удовлетворённости населения, чем в странах с относительно низкими расходами, хотя в этом отношении просматриваются значительные различия.
- 111.** Хотя число и охват положений, касающихся социальной защиты, могут варьироваться в разных странах, равно как и минимум, считающийся социально приемлемым, безусловно необходимо обеспечивать адекватную и всеобъемлющую защиту в соответствии с нормами МОТ, которые позволяют на устойчивой основе искоренять

⁷³ К этим принципам относятся минимальные нормы в отношении размера периодических выплат денежных пособий разных типов программ (включая социальное страхование и социальную помощь) и содержания медицинских услуг, оплачиваемых без долевого участия или с низким уровнем участия; их дополняют нормы, закреплённые в других конвенциях и рекомендациях МОТ, которые задают более высокие целевые значения. См. МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах*, Приложение III.

⁷⁴ МБТ, *Report on the Tripartite Round Table on Pension Trends and Reforms*, 30 ноября — 4 декабря 2020 г., готовится к печати.

⁷⁵ ОЭСР, *Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*, 2019 г.; Annex 2 – A2.1.1 и A2.1.3 онлайн.

бедность и сокращать масштабы неравенства, поощрять межпоколенческую солидарность и возрождать общественный договор.

3.1.3. Активизация поддержки на переходных этапах жизненного и трудового пути

- 112.** В условиях возможного повышения нагрузки на системы социального обеспечения в будущем политика и системы должны адаптироваться, чтобы лучше реагировать на потребности людей и позволять им успешнее переживать переходные периоды в личной и трудовой жизни, в том числе в условиях структурных преобразований, экономических шоков и бедствий.
- 113.** В условиях старения населения удовлетворение потребностей в долгосрочном уходе является одной из ключевых задач во многих странах, что стало особенно очевидно во время пандемии COVID-19. В одних странах (например, в Коста-Рике и Швеции) долгосрочный уход является частью национальных систем здравоохранения и ухода, а в других странах (например, в Германии, Японии и Республике Корея) услуги долгосрочного ухода выделены в дополнительную отрасль социального страхования, либо такие политические решения разрабатываются в настоящее время (например, в Китае)⁷⁶. При всём значении расширения доступа к адекватным пособиям и услугам долгосрочного ухода для удовлетворения потребностей населения, серьёзные последствия возникают для всей системы здравоохранения и для перспектив достойного труда. Совершенствование долгосрочного ухода способствует повышению качества услуг благодаря передаче ответственности от неоплачиваемых членов семьи (в основном женщин) квалифицированным работникам. Это также позволяет избежать ненужной госпитализации в медицинские учреждения вторичного и третичного звеньев тех, кто лишён других альтернатив. В то же время сектор услуг по уходу обладает значительным потенциалом создания в предстоящие годы качественных рабочих мест, особенно для женщин. По оценкам МОТ, в случае достаточных национальных инвестиций в сектор услуг долгосрочного ухода, в нём можно будет создать 30 млн дополнительных рабочих мест⁷⁷.
- 114.** Необходимо увеличивать инвестиции на цели финансирования детских и семейных пособий, чтобы дать детям достойный старт в жизни⁷⁸. Социальная защита позволяет повышать успеваемость детей в школе и качество их питания; она сыграла важную роль в сокращении детского труда на 38% в период с 2000 по 2016 годы. Тем не менее 152 млн детей по-прежнему занимаются детским трудом, и поэтому настоятельно необходимо увеличивать инвестиции в социальную защиту детей, особенно в регионах, где малым объёмам инвестиций сопутствует широкая распространённость детского труда⁷⁹.
- 115.** Качественные услуги по уходу за детьми являются весомым дополнением к денежным пособиям на ребёнка и семейным пособиям; они позволяют расширить доступ детей к образованию в раннем возрасте и устранить препятствия на пути участия родителей,

⁷⁶ МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах*, глава 5; МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*.

⁷⁷ МБТ, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 2018 г.

⁷⁸ МОТ и ЮНИСЕФ, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.

⁷⁹ МБТ, *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends, 2012–2016*, 2017 г.

особенно женщин, в достойной и производительной занятости в формальной экономике. Кроме того, пособия, назначаемые отцам (например, в Исламской Республике Иран), и тщательно продуманные родительские пособия, поощряющие ответственность отцов (например, в Германии и Швеции), помогают более равномерно распределять обязанности по уходу между родителями с признанием того, что и матери, и отцы несут ответственность как кормильцы и как лица, обеспечивающие уход, в соответствии с задачей 5.4 ЦУР, касающейся гендерного равенства, и Рекомендацией 1981 года о работниках с семейными обязанностями (165).

116. Для оказания поддержки на переходных этапах личной и трудовой жизни и для содействия справедливому переходу экономики в условиях технологического прогресса и изменения климата требуется эффективное согласование политики социальной защиты и политики в области занятости. К примеру, защита от безработицы обеспечивает столь необходимую стабильность доходов и позволяет работникам в случае необходимости переквалифицироваться и перейти на другую работу — при условии что это подкрепляется услугами в области занятости, профессионального обучения и другими направлениями политики на рынке труда⁸⁰. Во многих странах программы защиты от безработицы усиливаются (например, во Вьетнаме) или создаются под эгидой служб занятости (например, в Малайзии и на Филиппинах)⁸¹.
117. Охватывающие инвалидов системы социальной защиты позволяют лицам с ограниченными возможностями активнее участвовать в трудовой деятельности, поддерживать качество жизни в местном сообществе и должным образом компенсировать расходы, связанные с инвалидностью⁸².
118. Адаптация систем пенсионного обеспечения в старости к изменениям, происходящим в сфере труда, и старению населения требует повышения переносимости прав и пособий в условиях, характеризующихся мобильностью рабочей силы, например, путём согласованности пенсионных программ, придания им финансовой устойчивости, обеспечения адекватности пенсий и повышения, по необходимости, пенсионного возраста одновременно с мерами, способствующими активному старению, с тем чтобы не допустить негативных последствий для работников и экономики в целом.
119. Политика в области занятости и политика социальной защиты, в которых учитываются гендерные аспекты, должны работать в тандеме, способствуя более активному восстановлению после кризиса и обеспечивая формирование ориентированного на человека будущего сферы труда, в том числе в интересах молодых женщин и мужчин, вступающих на рынок труда. Вынужденные чаще справляться с переменами в личной и трудовой жизни люди нуждаются в целостном пакете социальных льгот и пособий, профессиональных навыков, возможностей трудоустройства, мер и программ на рынке труда, таких как подбор работы, обучение и переподготовка, профессиональное консультирование и поддержка предпринимательства, а также доступ к качественным услугам по уходу и другим социальным услугам, которые также служат важным источником достойной занятости.

⁸⁰ МБТ, *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, 2015 г.; МБТ, *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs*, 2018 г.

⁸¹ МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах*; С. Peyron Bista and John Carter, *Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package: Experiences from ASEAN* (МБТ, 2017 г.).

⁸² МОТ и Международный альянс по проблемам инвалидности (МАР), *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities*, 2019 г.

3.2. Укрепление систем социальной защиты

120. Укрепление национальных систем социальной защиты необходимо для того, чтобы гражданам обеспечивался всеобщий доступ к комплексной и стабильной социальной защите в условиях, когда происходят изменения в сфере труда. Будучи прямым связующим звеном между государством и гражданами, системы социальной защиты являются важным элементом эффективных, подотчётных и инклюзивных институциональных механизмов, содействующих построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития (ЦУР 16). Необходимо обеспечивать эффективное осуществление национальной политики и стратегий в области социальной защиты на основе чётко сформулированных и согласованных основ законодательства.
121. Укрепление систем социальной защиты и их адаптация к новым требованиям зависят от проведения действенной национальной политики и стратегий в сфере социальной защиты, основанных на социальном диалоге, укрепления структур управления и администрирования, усиления координации с другими направлениями экономической и социальной политики, повышения их устойчивости и способности противостоять кризисам.

3.2.1. Формулирование, реализация и мониторинг национальной политики и стратегий в области социальной защиты на основе национального социального диалога

122. В двумерной стратегии МОТ, касающейся расширения социальной защиты, подчёркивается важность разработки национальной политики и стратегий в области социальной защиты на основе национального социального диалога. В последние годы многие государства-члены совместно с социальными партнёрами и другими заинтересованными сторонами сформулировали такие стратегии и приступили к их реализации; в них содержится чёткий план по расширению социальной защиты (по горизонтали и вертикали) и повышению согласованности и комплексности национальных систем социальной защиты⁸³. В частности, по сравнению с более ограниченными стратегиями сетей социальной защиты или стратегиями по сокращению масштабов бедности, такие комплексные и системные стратегии социальной защиты, охватывающие весь спектр программ социального обеспечения, способствуют принятию более стратегически выверенного подхода к сокращению пробелов в охвате и неполной адекватности, улучшению координации действий и недопущению их дублирования, а также усилению взаимодействия с другими направлениями экономической и социальной политики⁸⁴.
123. Участие социальных партнёров в разработке, осуществлении и мониторинге национальной политики в области социальной защиты необходимо для того, чтобы политика отвечала потребностям и обстоятельствам граждан и чтобы она опиралась на прочную базу ответственности и консенсуса⁸⁵. В этом отношении качество социального диалога является одним из определяющих факторов, о чём свидетельствует опыт Австралии, Германии и Южной Африки; в его отсутствие возникают препятствия на пути развития инклюзивных, справедливых и устойчивых систем социальной

⁸³ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 573.

⁸⁴ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 581.

⁸⁵ МБТ, *A Synthesis Review*.

защиты⁸⁶. Как показал недавний обзор национальной политики и стратегий в сфере социальной защиты, только в девяти из 52 изученных документов признавалось участие социальных партнёров⁸⁷. Отмечая неадекватные в частых случаях институциональные основы для организации достаточно представительных и действенных процессов национального диалога, Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) подчеркнул, что «усилия, прилагаемые в целях организации и осуществления основанного на широком участии, инклюзивного и содержательного социального диалога, являются достойным приложением сил и средств, результатом которых становятся широкая социально-политическая поддержка и консенсус в отношении выбора политики и которые дают существенные положительные результаты и в области экономики»⁸⁸. Опыт, накопленный по итогам основанных на оценках национальных диалогов в ряде стран, включая Белиз, Кыргызстан, Лаосскую Народно-Демократическую Республику, Монголию, Мьянму, Сенегал, Таджикистан, Таиланд, Того и Вьетнам, показывает, что участие социальных партнёров, равно как и других соответствующих представительных организаций заинтересованных сторон, сглаживает процесс реализации политики и обеспечивает больший успех в решении задач в области политики⁸⁹.

3.2.2. Системы управления и административного регулирования систем социальной защиты

Совершенствование систем управления и административного регулирования систем социальной защиты

124. Надлежащее управление и действенное административное регулирование создают необходимое условие для эффективного функционирования систем социальной защиты и их расширения на ранее неохваченные группы населения⁹⁰. Повышение уровня подотчётности и прозрачности способствует росту общественной поддержки и доверия к системе. В последние годы многие государства-члены усовершенствовали основы права, в том числе путём создания законодательной базы в отношении пособий, финансируемых за счёт налогов, увеличения и расширения охвата пособиями системы социального страхования и обеспечения устойчивости их выплат, улучшения координации между программами социального страхования и программами, финансируемыми за счёт налогов, а также расширения выплат пособий в денежной и натуральной формах⁹¹.
125. Цифровые технологии во многом способствуют надлежащему управлению и действенному административному регулированию систем социальной защиты, включая информационно-управленческие системы и новые модели обслуживания, которым пандемия COVID-19 дала дополнительный толчок. Новые технологии, такие как цифровая связь и автоматизированные производственные процессы, могут вносить значительный вклад в оптимизацию административных процедур, облегчать доступ к ним

⁸⁶ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 566.

⁸⁷ МОТ и «ООН-Женщины», *Towards Universal, Gender-Responsive Social Protection? A Global Review of National Social Protection Policies*, 2019 г.

⁸⁸ *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, paras 568–569.

⁸⁹ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 566.

⁹⁰ МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах*; МАСО, *Руководства МАСО по добросовестному управлению*, 2019 г.

⁹¹ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 173.

и приближать услуги к населению. Однако при этом важно защищать персональные данные и обеспечивать защиту частной жизни, особенно в странах, где ещё не полностью созданы основы законодательства о защите данных; не менее важно поддерживать нецифровые формы обслуживания, чтобы не исключались лица с ограниченным доступом или без подключения к Интернету, а также те, кто плохо владеет цифровыми навыкам⁹².

Уменьшение раздробленности, улучшение координации и повышение эффективности обслуживания

126. Одним из ключевых вызовов, стоящих перед системами социальной защиты во многих странах, является высокий уровень раздробленности, когда сосуществует множество программ социального страхования и социальной помощи, регулируемых разными учреждениями, зачастую со слабыми механизмами координации. Важно обеспечивать эффективную координацию деятельности этих механизмов и учреждений, чтобы гарантировать их внутреннюю согласованность и поддерживать системный подход к эффективному обслуживанию, способствовать переносимости и мобильности прав между всеми программами и не допускать дублирования усилий и пробелов в охвате⁹³. Многие страны, включая Бангладеш, Канаду, Хорватию и Гану, прилагают усилия, нацеленные на снижение степени раздробленности, укрепление механизмов внутренней координации между разными учреждениями и между центральным и местным уровнями государственного управления, принятие более комплексного и всестороннего подхода. Например, в Гане бенефициары программы денежных выплат Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) (Расширение прав на получение доходов в целях борьбы с бедностью) автоматически регистрируются в национальной системе медицинского страхования, что облегчает им доступ к медицинскому обслуживанию. В Азербайджане, Китае, Индии, Монголии, Южной Африке, Таджикистане и других странах созданы комплексные механизмы предоставления услуг, такие как «службы единого окна» и «единые центры обслуживания», которые позволяют облегчить доступ, особенно для сельского населения, дополнить состав социальных пособий и услуг с меньшими затратами и направить бенефициаров в смежные службы занятости и другие социальные органы. КЭПКР подчеркнул важную роль координирующего органа, который должен «иметь возможность устанавливать приоритеты системы социальной защиты и участвовать в сочетании политики и практики социальной защиты в рамках более широких механизмов планирования развития, как это предлагается в пункте 15 Рекомендации»⁹⁴.

Отслеживание прогресса в создании комплексных систем социального обеспечения

127. Создание всеобъемлющих систем социального обеспечения требует эффективных механизмов мониторинга прогресса в расширении охвата и обеспечении адекватности социальных пособий в соответствии с Рекомендацией 202 (Часть IV), в том числе что касается участия социальных партнёров и других заинтересованных сторон,

⁹² Magdalena Sepúlveda Carmona, *Is Biometric Technology in Social Protection Programmes Illegal or Arbitrary? An Analysis of Privacy and Data Protection*, ESS – Working Paper No. 59 (МБТ, 2018 г.).

⁹³ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.2; Организация Объединённых Наций, *Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека: Социально ориентированные государства с цифровыми технологиями и права человека (A/74/493)*, 2019 г.

⁹⁴ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 661.

необходимости дезагрегирования данных по признаку пола, создания основ законодательства о защите персональных данных частных лиц, хранимых в информационных системах социального обеспечения, и обмена информацией между государствами-членами МОТ и МБТ.

- 128.** Хотя во многих государствах-членах МОТ достигнут значительный прогресс в укреплении механизмов мониторинга в системах социальной защиты, сохраняются вызовы, связанные с ограниченной доступностью сопоставимых данных об определённых схемах и программах (особенно не предусматривающих уплату взносов), высоким уровнем фрагментации данных и их ограниченной сопоставимостью и отсутствием координационных механизмов и стандартизированных методологий⁹⁵. Кроме того, относительно малое число стран располагают адекватными аналитическими возможностями, чтобы на систематической основе оценивать способность системы социального обеспечения реализовывать цели национальной политики и удовлетворять потребности населения, а также измерять достигнутый социально-экономический прогресс, например, сокращение масштабов бедности, уязвимости и социальной изоляции. Такие вызовы снижают способность государств-членов систематически отслеживать прогресс во времени, чтобы они могли выявлять пробелы, разрабатывать адекватные альтернативы политики в области социальной защиты и оценивать воздействие политических реформ.
- 129.** Во многих государствах-членах одним из вызовов является формирование данных о плательщиках взносов и бенефициарах программ, дезагрегированных по признаку пола, возрастным группам и проживанию в сельской и городской местности, а также данных о расходах, дезагрегированных по назначению и видам расходов. Такое дезагрегирование необходимо для создания базы детальных данных, необходимых для выработки политики на национальном уровне и для предоставления необходимых данных в рамках мониторинга ЦУР. В резолюции о развитии статистики социального обеспечения, принятой Девятой Международной конференцией статистиков труда в 1957 году, содержатся полезные и подробные рекомендации о классификации и дезагрегировании данных, которые можно оптимально использовать для этой цели⁹⁶.
- 130.** Большое значение придаётся последовательной гармонизации данных о социальной защите и стандартизации соответствующих концепций и определений, особенно с учётом изменений в международной системе мониторинга, произошедших после утверждения ЦУР. Это требует разработки общих стандартов в области сбора, систематизации и классификации данных, а также формирования общей статистической базы, которая обеспечит сопоставимость данных и облегчит использование статистики правительствами, социальными партнёрами и другими заинтересованными сторонами⁹⁷. Принимая во внимание важную роль МОТ как международной организации, ответственной за отчётность по задаче 1.3 ЦУР, КЭПКР предложил, чтобы «трёхсторонние участники МОТ, возможно, сочли необходимым и своевременным рассмотреть возможных средств, с помощью которых МОТ могла бы и впредь направлять усилия в области производства статистики социального обеспечения в

⁹⁵ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.2.

⁹⁶ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 12.3.

⁹⁷ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 694.

будущем», отметив «высокий потенциал обновлённой и согласованной международной статистической базы с точки зрения достижения цели создания всеобщих, комплексных и адекватных систем социальной защиты»⁹⁸.

3.2.3. Согласованность с экономической и социальной политикой

131. Реакция на пандемию COVID-19 показала важность координирования политики в области социальной защиты с другими направлениями экономической и социальной политики, включая политику в области занятости и отраслевую политику, особенно во время перемен, с тем чтобы обеспечить более высокий уровень их согласованности, синергизма и эффективности. До начала кризиса COVID-19 в Бельгии, Камбодже, на Филиппинах и в Португалии был достигнут заметный прогресс в обеспечении взаимной поддержки экономической политики и социальной политики в условиях преобразований, происходящих в экономике и обществе⁹⁹. КЭПКР подчёркивает, в частности, важность включения ясных механизмов координации в правовые и институциональные основы начиная с этапа разработки политики, а также высвечивает ключевую роль трёхстороннего участия и консультаций с другими представительными организациями заинтересованных сторон.
132. Повышение степени согласованности позволяет добиваться более высоких результатов, однако страны должны следить за тем, чтобы такие увязки не приводили к дискриминации, изоляции и другим непреднамеренным побочным результатам. Что касается программ условных денежных выплат, беспокойство выражается по поводу условий участия, которые могут подрывать право на социальное обеспечение, особенно беднейших слоёв общества, и усиливать традиционные гендерные роли¹⁰⁰. Реагируя на эту озабоченность, многие страны останавливают свой выбор на безусловных программах, которые, тем не менее, тщательно координируются с помощью дополнительных мер, обеспечивающих доступ населения к услугам.
133. Активная политика на рынке труда, в том числе государственные программы занятости, играют ключевую роль в содействии вступлению или возвращению работников на рынок труда. Однако в некоторых случаях выражаются опасения ввиду неоправданного ограничения реального доступа к пособиям, что ущемляет приобретённые права на социальное обеспечение и нарушает принципы, закреплённые в международных нормах социального обеспечения. Действенная социально-трудовая политика должна обеспечивать тонкое равновесие между поощрением участия новых работников в трудовой деятельности и содействием возвращению существующих работников на рынок труда при соблюдении принципов, воплощённых в правах человека и международных трудовых нормах. К ним, в частности, относятся свобода выбора занятости и концепция подходящей занятости как гарантия того, что право человека на социальное обеспечение не обуславливается требованием выполнять ту или иную работу¹⁰¹.
134. Несмотря на то что повышение уровня координации и улучшение согласованности между денежными пособиями, активной политикой на рынке труда и доступностью

⁹⁸ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 696.

⁹⁹ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.3.

¹⁰⁰ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.3.3; см. также МБТ, *Доклад о социальной защите в мире 2014/15*, и МБТ, *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах*.

¹⁰¹ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.3.

услуг могут способствовать более полному удовлетворению потребностей населения, необходимо тщательно разрабатывать механизмы формирования и реализации политики, с тем чтобы они содействовали осуществлению в полном объеме прав человека на социальное обеспечение и чтобы они соответствовали международным трудовым нормам.

3.2.4. Укрепление потенциала противодействия

135. Как показала пандемия COVID-19, всеобъемлющие системы социальной защиты, включая МУСЗ, являются одним из значимых элементов национальных стратегий управления рисками стихийных бедствий и помогают предотвращать кризисы, обеспечивать восстановление экономики и укреплять потенциал противодействия после преодоления последствий шоковых событий¹⁰². Важная роль социальной защиты в этом отношении отражена в Рекомендации 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия (205), в которой указывается, что «В ходе осуществления мер реагирования на кризисные ситуации члены Организации должны в максимально сжатые сроки: а) стремиться обеспечить основной гарантированный доход, в частности, для лиц, лишившихся рабочих мест и средств к существованию в результате кризиса; б) создать, восстановить или расширить всеобщие системы социального обеспечения, а также другие механизмы социальной защиты с учётом национального законодательства и международных соглашений; с) стремиться обеспечить реальный доступ к основным услугам здравоохранения и другим основным социальным службам, в частности для групп населения и лиц, ставших особо уязвимыми в результате кризиса» (п. 21). В Рекомендации 205 к членам Организации также обращён призыв «устанавливать, восстанавливать или поддерживать» МУСЗ и «прилагать усилия к тому, чтобы преодолевать пробелы в сфере их охвата», принимая во внимание Конвенцию 102, Рекомендацию 202 и другие соответствующие международные трудовые нормы (п. 22).
136. В кризисных и нестабильных ситуациях необходимо налаживать стратегические связи между краткосрочными мерами чрезвычайной помощи, включая гуманитарную помощь, и усилиями в области долгосрочного развития в целях реализации непрерывного поэтапного многоотраслевого подхода, который позволяет рациональнее расходовать ресурсы и эффективнее задействовать институциональные механизмы для преодоления рисков и последствий стихийных бедствий. Системы социальной защиты широко признаются как неотъемлемая часть этих последовательных подходов¹⁰³:
- **Адаптация существующих систем социальной защиты в целях повышения их способности и потенциала быстрого и адекватного противодействия будущим потрясениям.** Разрабатывая и используя планы обеспечения непрерывности деятельности и планы действий в чрезвычайных ситуациях, системы социальной защиты обретают способность быстро и адекватно реагировать на неблагоприятные происшествия и рост спроса, сокращать временные задержки и повышать эффективность внутреннего реагирования. Мексика и Мозамбик расширили воз-

¹⁰² МБТ, Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах; МБТ, Нормы МОТ и COVID-19 (коронавирус), Часто задаваемые вопросы, 2020 г.

¹⁰³ Европейский союз, *Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus: A Game Changer in Supporting People through Crises*, European Commission Tools and Methods Series – Reference Document No. 26, 2019 г.

возможности выплачивать дополнительные пособия наиболее пострадавшим группам населения и укрепили свой потенциал, необходимый для эффективного расширения охвата на новых бенефициаров. В таких ситуациях может потребоваться увеличить бюджетные расходы на социальную защиту и усилить административный потенциал, как это произошло, к примеру, в Непале после землетрясения 2015 года.

- **Задействование существующих систем социальной защиты в усилиях по оказанию помощи после потрясений.** В странах, где функционируют системы социальной защиты, действующие системы и программы могут адаптироваться для предоставления помощи пострадавшим группам населения в денежной и натуральной форме. Внешняя поддержка, оказываемая по каналам существующей системы, может использоваться и для передачи новых технологий и модернизации потенциала, примером чему служит программа *Estrategia de Erradicación de la Pobreza* в Сальвадоре, которая может быть расширена вертикально и горизонтально во время засух.
- **Поддержка развития устойчивой национальной системы социальной защиты, последовательно создаваемой государством на институциональной основе.** После внезапно наступившего кризиса меры по оказанию помощи могут распределяться между разрозненными программами, финансируемыми несколькими международными донорами. Благодаря улучшению координации действий может быть заложен фундамент устойчивой национальной системы социальной защиты, административное регулирование которой может взять на себя государство. Например, в Сомали краткосрочная программа помощи в форме денежных выплат преобразуется в долгосрочные государственные механизмы социальной защиты.
- **Расширение охвата социальной защиты и услуг на вынужденно перемещённых лиц.** В 2015 году свыше 65 млн человек были беженцами или просителями убежища за рубежом либо вынужденными переселенцами на родине. Гуманитарная помощь перемещённому населению предназначена для удовлетворения самых насущных потребностей, однако если она сочетается с другими формами поддержки, решения могут стать более устойчивыми. Необходимо разрабатывать стратегические меры реагирования более длительного характера, которые дополняют услуги экстренной помощи другими формами поддержки, включая профессиональную подготовку и участие в отдельных национальных программах социальной защиты. Кроме того, расширение систем социальной защиты на беженцев соответствует положениям Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола 1967 года¹⁰⁴, касающегося статуса беженцев, которые возлагают на государства ответственность за расширение защиты и помощи на беженцев, чтобы они имели доступ к медицинским услугам и социальному обеспечению наравне с местным населением.

3.3. Обеспечение устойчивости систем социальной защиты

- 137.** При создании или реформировании систем социального обеспечения важно уделять пристальное внимание их охвату, адекватности пособий, финансовой устойчивости и

¹⁰⁴ Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), [Конвенция о статусе беженцев и Протокол, касающийся статуса беженцев](#).

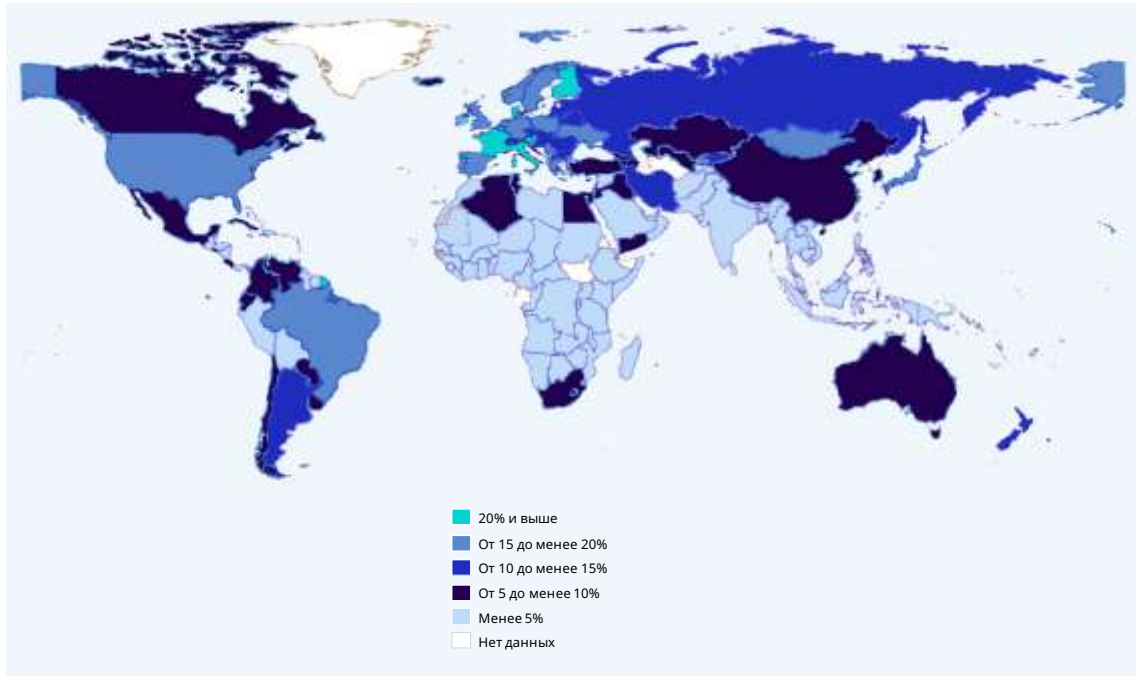
солидарности. Солидарность в вопросах финансирования является не только нравственным императивом, но и самым эффективным способом одновременного обеспечения всеобщего охвата, адекватности пособий и финансовой устойчивости системы социальной защиты.

3.3.1. Устойчивое финансирование

138. Средства, расходуемые на системы социальной защиты, являются долгосрочными инвестициями в человека, а их отсутствие может подорвать экономический и социальный прогресс, лишит страну здоровой и производительной рабочей силы, спровоцировать общественные беспорядки, социальную изоляцию и экономическую незащищённость населения, о чём напомнил миру кризис COVID-19. Инвестиции в человека посредством систем социальной защиты требуют ресурсов, которые должны предоставляться правительствами, предприятиями, работниками, домашними хозяйствами и другими участниками, выступающими в качестве плательщиков взносов и налогов. В Рекомендации МОТ 202 содержится настоятельный призыв к государствам-членам «стремиться к использованию различных методов мобилизации необходимых ресурсов в целях обеспечения финансовой, налогово-бюджетной и экономической стабильности» национальных систем социальной защиты; такие методы финансирования могут включать, каждый в отдельности или в сочетании друг с другом, обеспечение действенного соблюдения обязательств по уплате налогов и взносов, расширение и обеспечение достаточно прогрессивной базы доходов¹⁰⁵, а также переориентацию приоритетных статей и повышение качества расходов.

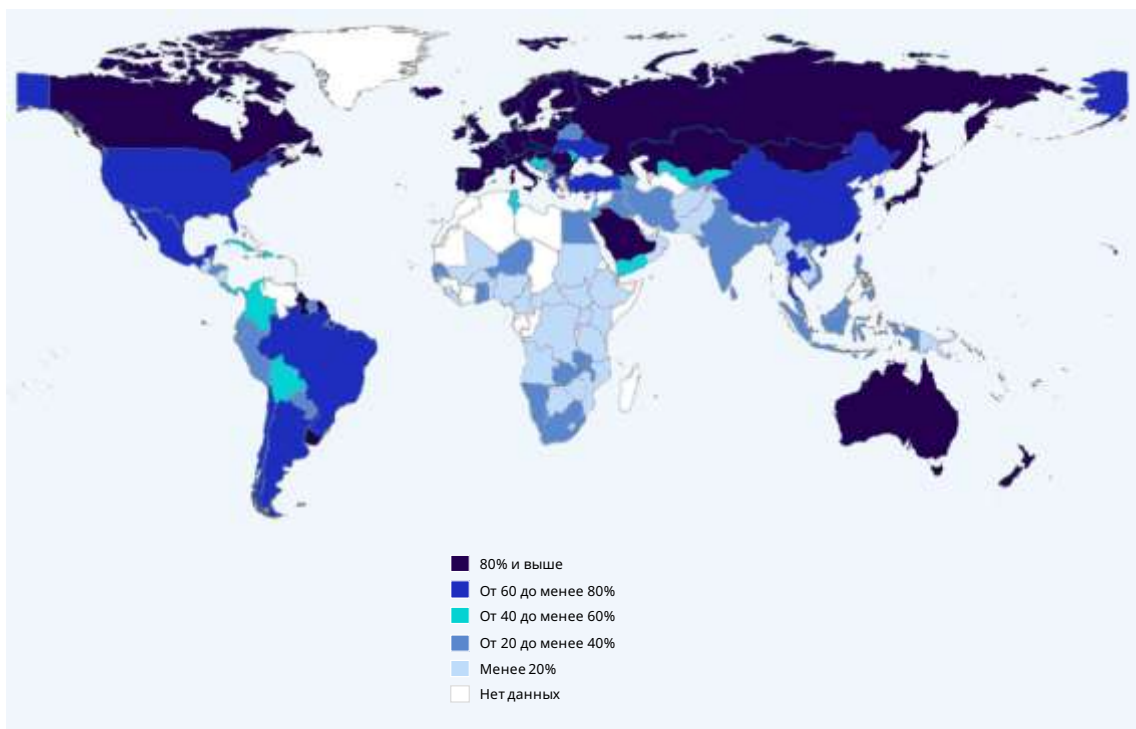
¹⁰⁵ Рекомендация 202, п. 11. В этом положении отражается обязательство государств-участников [Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах](#) последовательно добиваться полного осуществления права на социальное обеспечение всеми надлежащими способами, в том числе в максимальных пределах имеющихся ресурсов и, в случае необходимости, в порядке международного сотрудничества (ст. 2).

- Рисунок 3.1 а). Государственные расходы на социальную защиту (не считая здравоохранения) в % от ВВП (последние доступные данные)



Источник: МБТ, World Social Protection Database, на основе данных SSI; ОЭСР; ILOSTAT; МВФ.

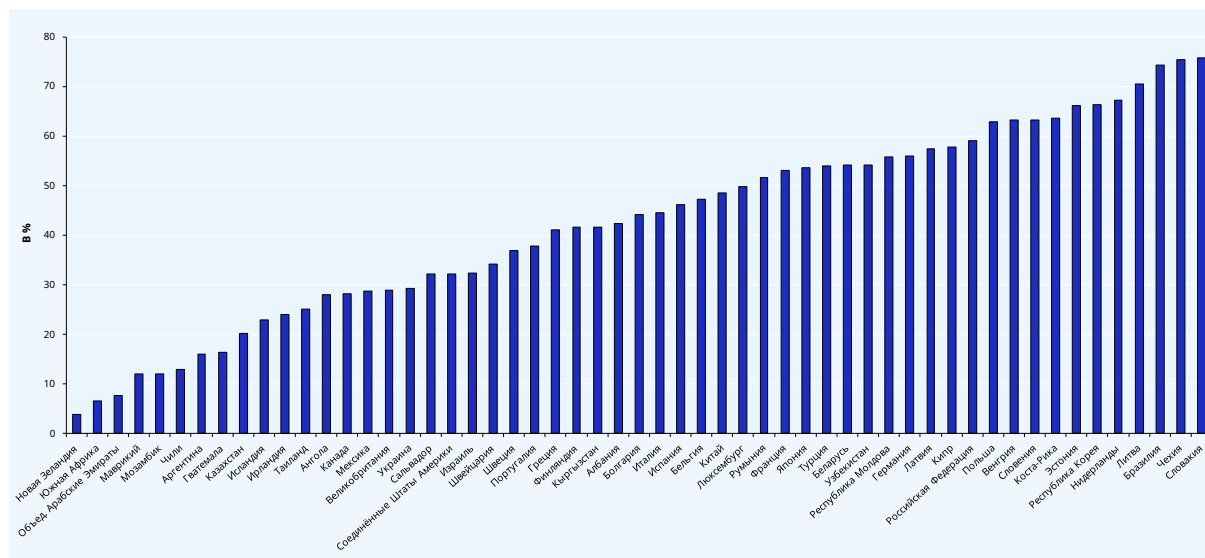
- Рисунок 3.1 б). Доля населения, охваченная как минимум одним социальным денежным пособием (в %, последний год, по которому имеются данные)



Источник: МБТ, World Social Protection Database, на основе данных SSI; ОЭСР; ILOSTAT; МВФ.

- 139.** Несмотря на определённый прогресс, значительные пробелы сохраняются в финансировании и охвате социальной защитой, которые тесно связаны между собой (рисунки 3.1 а) и 3.1 b). Чтобы преодолеть этот вызов, следует уделять больше внимания созданию бюджетного пространства в развивающихся странах, необходимого для финансирования систем социальной защиты, особенно МУСЗ.
- 140.** В странах используется несколько подходов в целях создания бюджетного пространства для финансирования социальной защиты, о чём речь идёт ниже.
- 141. Увеличение налоговых поступлений** путём расширения базы налогообложения, усиления внимания к более эффективным методам сбора налогов и укрепления систем правоприменения, обеспечения справедливого налогообложения разных видов доходов (корпоративной прибыли, финансовых услуг, имущественных доходов, импорта/экспорта и эксплуатации природных ресурсов), а также применения систем прогрессивного налогообложения. В Многонациональном Государстве Боливии, Монголии и Замбии всеобщие пенсии, детские пособия и другие программы финансируются за счёт налогов на добычу полезных ископаемых и газа; в Либерии и на Мальдивах введены налоги на туризм как источник доходов в поддержку социальных программ; в Габоне система здравоохранения для неимущих и уязвимых слоёв населения финансируется за счёт поступлений от налога на прибыль компаний мобильной связи; в Алжире, на Маврикии и в Панаме источники финансирования социального обеспечения были дополнены поступлениями от повышения ставок налогообложения табачной промышленности; по такому же пути идут Гана, Филиппины и Таиланд, которые используют налоговые поступления от табака и алкоголя для целей субсидирования расширения охвата социальным медицинским страхованием; в Бразилии для расширения охвата социальной защитой был введён временный налог на финансовые операции. В других странах, таких как Китай и Испания, расходы на социальное обеспечение восполняются доходами от лотерей. Однако регрессивные налоги, такие как налог на добавленную стоимость (НДС), могут дополнительно обременять население, в том числе неимущие и уязвимые группы, которые не всегда могут пользоваться услугами программ социальной защиты (например, в случае чрезмерно адресных денежных выплат).
- 142. Расширение охвата социальным обеспечением** и получение доходов за счёт взносов являются одним из надёжных способов финансирования социальной защиты. Во многих странах национальные системы социальной защиты финансируются преимущественно за счёт взносов (рисунок 3.2), что подчёркивает значение данной альтернативы для создания бюджетного пространства, независимо от уровня национального дохода. Во многих странах, таких как Бразилия, Коста-Рика, Кипр, Германия, Япония, Нидерланды, Республика Корея, Российская Федерация, Словакия и Турция, взносы в систему социального обеспечения составляют более половины всех средств, выделяемых на цели социальной защиты.

► Рисунок 3.2. Социальные взносы в % от объёма государственных расходов на социальную защиту (включая здравоохранение), 2016 г., отдельные страны



Источник: МБТ, [World Social Protection Database](#); МВФ, [Government Finance Statistics](#); ОЭСР.

- 143.** Среди стран, в меньшей степени полагающихся на взносы, одни идут по традиционному пути с преобладанием финансирования за счёт налогов (например, Канада, Швеция и Соединённое Королевство), а другие (такие как Гватемала и Мозамбик) всё ещё находятся на относительно ранней стадии развития, и поэтому финансирование социального обеспечения за счёт взносов распространяется только на работников, участвующих в формальной занятости. Адаптация механизмов финансирования за счёт взносов и их расширение на неформальную экономику (как это происходит в Аргентине, Бразилии и Уругвае) позволяют высвободить ресурсы, предназначенные для системы социальной помощи, и помогают формализовывать работников и предприятия и расширять базу налогообложения, что удваивает эффект усилий, направленных на формирование бюджетного пространства для финансирования социальной защиты¹⁰⁶.
- 144. Пресечение нелегальных финансовых потоков.** Ежегодно колоссальный объём ресурсов нелегально выводится из развивающихся стран — по оценкам, более чем в десять раз превышающий объём всей официальной помощи в целях развития. Активизируются усилия, особенно в рамках ООН, ОЭСР и других международных форумов (таких как Группа двадцати и Группа двадцати четырёх), с тем чтобы больше внимания уделялось борьбе с отмыванием денег, взяточничеством, уклонением от уплаты налогов, несправедливым ценообразованием в торговле и другими финансовыми преступлениями, которые одновременно нарушают закон и лишают правительства доходов, необходимых для обеспечения социальной защиты и достижения ЦУР.
- 145. Перераспределение государственных расходов** на основе: результатов анализа государственных расходов, формирования социального бюджета и других видов бюджетного анализа; замены дорогостоящих, малоэффективных инвестиций теми, которые дают более значимый социально-экономический эффект; совершенствования

¹⁰⁶ МБТ, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*; МБТ, *Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil*, 2019 г.

управления программами социальной защиты, что позволяет накапливать сбережения и не допускать неэффективного расходования ресурсов; борьбы с мошенничеством и коррупцией. Коста-Рика и Таиланд перераспределили военные расходы в пользу социального здравоохранения; в Египте, Гане и Индонезии и многих других развивающихся странах сокращены или отменены топливные субсидии, а сэкономленные средства полностью или частично направляются на цели расширения программ социальной защиты.

- 146. Использование бюджетных и валютных резервов центрального банка** в целях местного и регионального развития, например, бюджетных накоплений и других государственных средств, хранящихся на счетах суверенных фондов благосостояния, и/или избытка валютных резервов центрального банка. Так, в Чили и Норвегии бюджетные резервы используются для социальных инвестиций; пожалуй, самым известным примером служит государственный пенсионный фонд Норвегии Fund Global.
- 147. Управление суверенной задолженностью: заимствования и реструктуризация существующего долга** на основе активного анализа внутренних и внешних альтернатив заимствований по низкой цене, включая льготные кредиты, после тщательной оценки способности обслуживать долг, включая переоформление/смягчение условий обслуживания долга. В 2017 году Колумбия первой из развивающихся стран выпустила социальные облигации Social Impact Bond, а в Южной Африке были выпущены муниципальные облигации для целей финансирования базовых услуг и городской инфраструктуры. В последние годы свыше 60 стран успешно реструктурировали свою задолженность и более 20 стран (включая Эквадор и Исландию) объявили дефолт или отменили государственную задолженность, направив средства, предназначавшиеся для обслуживания долга, на цели социальной защиты.
- 148. Создание макроэкономических механизмов, в большей степени благоприятствующих занятости.** Это подразумевает принятие решений о повышении уровня дефицита бюджета и/или уровня инфляции, не подвергающих угрозе макроэкономическую стабильность, и содействие достойной и производительной занятости, в том числе посредством политики государственных инвестиций с ясно обозначенной целью расширения занятости. Значительное число развивающихся стран использовали дефицитное финансирование и более гибкие макроэкономические механизмы во время глобального спада, чтобы удовлетворить насущные потребности в период низких темпов роста и чтобы поддержать восстановление экономики и социальной сферы.
- 149. Усиление международной финансовой поддержки в дополнение к внутренним ресурсам** в тех случаях, когда их пока недостаёт для удовлетворения потребностей населения в социальной защите. В Рекомендации 202 предусматривается, что страны, «экономические и финансовые возможности которых недостаточны, чтобы обеспечить реализацию этих гарантий, могут прибегать к международному сотрудничеству и международной помощи в дополнение к собственным усилиям»¹⁰⁷. Мадагаскар, Намибия, Пакистан, Таджикистан и Зимбабве получают поддержку со стороны международных партнёров по каналам официальной помощи в целях развития, а также другие средства, необходимые для финансирования систем социальной защиты. Правительство Буркина-Фасо опирается на международное сотрудничество, стремясь заручиться поддержкой национальной стратегии МУСЗ. В Чехии реализация

¹⁰⁷ Рекомендация 202, п. 12.

национальных планов частично осуществляется за счёт средств Европейского социального фонда¹⁰⁸. Мобилизация национальных и международных ресурсов для минимизации последствий кризиса COVID-19 далеко не достаточна для устранения разрыва в финансировании социальной защиты в развивающихся странах. Чтобы установить устойчивые МУСЗ, необходимо и впредь наращивать такие усилия, защищаясь от мер жёсткой экономии, которые уже проявляются по мере отступления кризиса. Недавнее исследование МОТ, посвящённое затратам и разрывам в финансировании для решения задач 1.3 и 3.8 ЦУР, показывает, что для установления минимальных уровней социальной защиты в странах с низким уровнем дохода им потребуются дополнительные ежегодные инвестиции в размере около 77,9 млрд долл. США, что эквивалентно 15,9% их ВВП¹⁰⁹. В странах с недостаточными возможностями бюджета усилия по мобилизации внутренних ресурсов необходимо будет дополнять международными ресурсами, в том числе реализацией невыполненных в настоящее время обязательств по официальной помощи в целях развития и подключением дополнительных глобальных основанных на солидарности механизмов финансирования¹¹⁰.

- 150.** В стратегии Международного валютного фонда (МВФ), определяющей его участие в социальных расходах¹¹¹, признаётся важная роль социальной защиты в содействии устойчивому и инклюзивному росту. Крайне важно, чтобы реализация этой стратегии гарантировала и расширяла внутренние ассигнования на цели социальной защиты как основного источника её финансирования в развитых и развивающихся странах. В частности, во время кризиса контрциклические экономические меры действуют как экономический и социальный стабилизатор и помогают поддерживать внутреннее потребление. Но даже в разгар текущего кризиса политика бюджетной консолидации и другие краткосрочные меры по сокращению бюджетных расходов на социальные нужды рассматриваются как реакция на давление, которое оказывается на бюджет. Опыт показывает, однако, что такая политика часто приводит к снижению уровня экономической активности и занятости, ещё больше усугубляя ситуацию сокращением числа лиц, способных платить взносы, и одновременным ростом числа лиц, нуждающихся в защите.
- 151.** Под давлением демографических изменений финансирование систем социальной защиты должно будет адаптироваться с учётом растущей численности населения развивающихся стран, включая пожилых лиц. К 2050 году три четверти мирового населения преклонного возраста, многие из них женщины, будут проживать в развивающихся странах, но при этом численность молодёжи трудоспособного возраста будет высокой и продолжит возрастать. Это создаёт окно возможностей для развития и финансирования социальной защиты. Странам с высоким уровнем дохода необходимо будет подготовиться к ситуации стареющего населения, в том числе к удовлетворению потребностей «самых старых из пожилых людей» в возрасте 80 лет и старше, число которых в течение следующих четырёх десятилетий возрастёт в четыре раза; одновременно они должны будут направлять необходимые инвестиции в целях удовлетворения потребностей детей и молодёжи.

¹⁰⁸ МБТ, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*.

¹⁰⁹ МБТ, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond*, 2020 г.

¹¹⁰ МБТ, *Financing Gaps in Social Protection*, 2020 г.

¹¹¹ МВФ, *Стратегия МВФ для взаимодействия по вопросам социальных расходов, Аналитическое резюме*, 2019 г.

3.3.2. Солидарность в вопросах финансирования

- 152.** Действенное осуществление права на социальное обеспечение зависит от наличия финансовых ресурсов, необходимых для покрытия расходов на выплату пособий всем группам населения, в том числе лицам с недостаточным или полностью отсутствующим потенциалом получения дохода. В нормах МОТ в области социального обеспечения рекомендуется справедливый подход к распределению взносов в систему социального обеспечения между работодателями и работниками в рамках программ, предусматривающих уплату взносов, к ограничению размера взносов работников не более 50% от общей суммы взносов и к предоставлению адекватных гарантий социальной защиты тем, кто не в состоянии платить взносы в достаточном размере.
- 153.** Несмотря на широкие различия в конфигурациях систем социальной защиты в мире, в основе подавляющего их большинства лежит принцип «солидарности финансирования». В многих странах используются комбинации разных инструментов для достижения целей перераспределения доходов, таких как социальное страхование, финансируемые за счёт налогов или прошедшие проверку на нуждаемость всеобщие пособия, программы гарантий занятости и политика отрицательного подоходного налога. Например, в странах, где финансируемые за счёт налогов социальные пособия выплачиваются широким группам населения (такие как всеобщие детские пособия и пенсии), обычной практикой является прогрессивное налогообложение, в том числе финансирование выплат за счёт подоходного налога в рамках политики перераспределения.

3.3.3. Надлежащее финансовое управление под эгидой государства

- 154.** Правительства стран несут ответственность за обеспечение платёжеспособности, жизнеспособности и устойчивости систем социальной защиты, за согласованность действий разных частей системы социальной защиты на нормативном и операционном уровнях и за согласованность этой деятельности с другими направлениями экономической и социальной политики. Государство несёт головную ответственность за выделение достаточных финансовых ресурсов в поддержку реализации базовых гарантий социального обеспечения путём законодательного оформления адекватных и предсказуемых пособий и программ; установление взносов и налогов в размере, достаточном для финансирования стоимости пособий без чрезмерного обременения уязвимых лиц; справедливое распределение затрат между работниками, работодателями и государством в целях обеспечения «оптимальной сбалансированности между сферой ответственности и интересами тех, кто финансирует системы социального обеспечения, и тех, кто пользуется ими»; за «прозрачный, подотчётный и рациональный характер ведения финансовых дел» в целях поддержания системы в достаточно стабильном финансовом равновесии; создание систем, обеспечивающих «соблюдение национальных законодательных основ», с тем чтобы свести к минимуму возможность непредусмотренного использования, потери или кражи фондов социального обеспечения¹¹².
- 155.** Хотя в большинстве стран, использующих различные механизмы, обеспечивается надлежащий уровень финансового управления, многие программы социального обеспечения, преимущественно в развивающихся странах, страдают от низкого качества управления и административного регулирования, что подрывает доверие к ним

¹¹² Рекомендация 202, пп. 3 и 7.

со стороны как работодателей, так и защищаемых лиц и зачастую приводит к низкому уровню соблюдения требований законодательства, в том числе к уклонению от уплаты взносов. В свою очередь, это ограничивает способность программ функционировать эффективно и расширять охват на тех, кто ещё находится за их рамками. Поэтому существует настоятельная необходимость в совершенствовании финансового управления, чтобы обеспечивалось соблюдение законодательных и нормативных требований, равно как и достаточность ресурсов для удовлетворения всех прав на получение пособий.

- 156.** К мерам, направленным на улучшение финансового управления, относятся: создание систем централизованных баз данных, позволяющих сверяться с данными органов инспекции труда, данными о взносах в систему социального обеспечения и другой информацией (например, потребление электроэнергии); автоматизация процессов уплаты взносов в систему социального страхования; требование о предъявлении справок, подтверждающих соответствие бюджетным правилам и обязательствам в области социального обеспечения в случае государственных закупок; информирование работников о взносах, выплачиваемых от их имени; проведение информационных кампаний в интересах формирования культуры социальной защиты; расширение доступа к услугам, в том числе посредством онлайн-овых и мобильных технологий. Например, в Алжире при Фонде социального обеспечения работников создана служба единого окна (*guichet unique*), которая облегчает доступ работников к социальным пособиям и повышает качество финансового управления. В Иордании и Саудовской Аравии разработаны электронные приложения, облегчающие доступ к информации и сбор взносов. В ходе реформы систем управления в Национальном пенсионном фонде Марокко были учреждены комитеты по вопросам регулирования. В Омане Государственное управление социального страхования внедрило интеллектуальную систему контроля, а в Тунисе Национальный фонд социального обеспечения использует новые технологии для расширения обмена данными с пользователями системы социального обеспечения.
- 157.** Необходимо своевременно вносить параметрические корректировки, чтобы обеспечить долгосрочную стабильность и устойчивость системы и её способность гарантировать адекватный уровень защиты. Что касается социальных пособий, финансируемых за счёт налогов, необходимо принимать меры, призванные обеспечить право на предсказуемые и адекватные пособия в будущем. В странах реализуются различные стратегии, направленные на сокращение дефицита финансирования социальной защиты. С одной стороны, к примеру, увеличиваются ассигнования из государственного бюджета (Латвия и Шри-Ланка), совершенствуется практика финансового управления (Бельгия) и пересматривается формула расчёта размера взносов и пособий (Латвия и Швейцария), а с другой стороны, сокращаются пособия, например, в результате повышения пенсионного возраста (Беларусь, Бразилия, Латвия, Сенегал и Вьетнам) и ставок взносов (Марокко), а также в результате сокращения расходов (Литва).
- 158.** Также имеются яркие примеры передовой практики, иллюстрирующие принцип трёхстороннего участия и роли трипартизма в обеспечении солидарного финансирования. Например, во время круглого стола по вопросам социального диалога о содействии устойчивости пенсионного страхования, который состоялся в Фонде социального обеспечения Коста-Рики, участники выдвинули 33 предложения, касающиеся повышения устойчивости национальной системы государственного пенсионного обеспечения.

► Глава 4

Поддержка трёхсторонних участников со стороны МОТ в целях преобразования намерений в реальность

- 159.** В соответствии с резолюцией о мерах, принимаемых в целях превращения минимальных уровней социальной защиты в реальность во всех странах мира, и в продолжение обсуждения вопросов социального обеспечения на 100-й сессии (2011 г.) Конференции: планом действий, утверждённым Административным советом в 2012 году¹¹³, резолюцией и заключениями, принятыми 100-й сессией (2011 г.) Конференции, о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социальное обеспечение) и Планом действий в области социального обеспечения на 2011–19 годы, принятым Административным советом в 2011 году¹¹⁴, МБТ ориентировало свою деятельность на оказание поддержки странам по разработке и укреплению устойчивых систем социальной защиты, включая национальные МУСЗ. С утверждением Административным советом в 2015 году Глобальной флагманской программы по установлению минимальных уровней социальной защиты для всех МБТ обеспечило для себя также сбалансированную структуру по оказанию технических консультативных услуг и мобилизации и адресному распределению ресурсов¹¹⁵.
- 160.** В 2017 году независимая оценка на высоком уровне стратегии и действий МОТ по созданию и расширению МУСЗ в период 2012–17 годов (оценка на высоком уровне 2017 г.)¹¹⁶ содействовала ориентации дальнейших мер по улучшению поддержки со стороны МБТ трёхсторонним участникам.
- 161.** Эта глава построена в соответствии с шестью взаимосвязанными направлениями деятельности¹¹⁷, утверждёнными Административным советом, и, таким образом, отвечает приоритетам, установленным Конференцией в отношении действий МОТ в 2011 году¹¹⁸. МБТ оказывает поддержку в девяти отраслях социальной защиты, определённых в Конвенции 102, содействуя разработке политики, созданию основ законодательства, обеспечению финансирования, проведению статистических наблюдений и актуарного анализа, совершенствованию практики управления и администрирования. В этой главе приводятся отдельные примеры поддержки, оказываемой МОТ трёхсторонним участникам в рамках страновых программ достойного труда (СПДТ).
- 162.** В главе также освещается, какие действия МОТ предприняла в ответ на пандемию и кризис COVID-19. В качестве направления действий в области политики, присущего

¹¹³ GB.312/POL/2 и outcome (итог).

¹¹⁴ GB.316/INS/5/1(&Corr.) и decision (решение).

¹¹⁵ GB.325/POL/7.

¹¹⁶ МБТ, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors, 2012–2017*, Бюро по оценкам, 2017 г.

¹¹⁷ Национальный социальный диалог имеет основополагающее значение для построения устойчивых систем социальной защиты и поэтому входит в число основных направлений деятельности МОТ.

¹¹⁸ Действия, изложенные в Приложении I: План действий в области социального обеспечения — Таблица видов деятельности на 2011–19 годы в GB.312/POL/2, соответствуют её заголовкам, например, PAI.1 относится к Плану действий, виду деятельности I, мероприятию 1.

всем четырём составляющим основ реагирования МОТ¹¹⁹, и одного из основополагающих принципов рамочной программы прямого социально-экономического реагирования ООН на пандемию COVID-19 социальная защита занимает центральное место в национальных мерах реагирования и последующем восстановлении. МОТ оказывает поддержку трёхсторонним участникам посредством Глобальной технической группы, которая осуществляет свою деятельность на основе консультаций с социальными партнёрами и взаимодействия с организациями ООН.

► **Вставка 4.1. Подборка наиболее интересных фрагментов оценки на высоком уровне стратегии и действий МОТ по установлению и расширению минимальных уровней социальной защиты, 2012–17 гг.**

Основные выводы:

- актуальность работы МОТ на глобальном, страновом и региональном уровнях в соответствии с глобальными результатами МОТ, национальными приоритетами и потребностями, высказанными трёхсторонними участниками;
- широкое признание важности МУСЗ после принятия Рекомендации 202 и содействие всеобщей социальной защите в повестке дня в области развития, включая Повестку дня до 2030 года;
- расширение географического охвата посредством флагманской программы и признание концепции МУСЗ в соответствии со стратегическими и эмпирическими основами;
- стратегическая значимость, лидерство и дополнительные преимущества МОТ в информационно-разъяснительной деятельности и в функционировании партнёрств;
- сравнительные преимущества МОТ, основанные на международных трудовых нормах, трипартизме, обмене знаниями между странами и специализированных технических консультациях для комплексного и всестороннего решения задач на долгосрочную перспективу;
- устойчивость результатов деятельности МОТ, в частности благодаря социальному диалогу, наращиванию институционального потенциала и передаче знаний.

Основные рекомендации:

- разработка и применение долгосрочного подхода к наращиванию потенциальных возможностей в интересах трёхсторонних участников;
- усиление непрерывности взаимодействия в течение более длительного периода времени;
- расширение помощи по созданию комплексных систем социальной защиты;
- дальнейшее укрепление партнёрств;
- систематическое упрочение сравнительных преимуществ МОТ посредством разработки, принятия и реализации политики;
- повышение качества услуг МОТ путём создания инновационных моделей;
- продолжение усилий, направленных на накопление и распространение знаний.

¹¹⁹ МБТ, *A Policy Framework for Tackling the Economic and Social Impact of the COVID-19 Crisis*, 2020 г.

4.1. Разработка политики и деятельность, связанная с нормами

- 163.** В то время как поддержка, которую МОТ оказывала в области политики в предыдущие десятилетия, в основном касалась развития социального страхования работников формальной экономики и инновационных путей расширения охвата на работников неформальной экономики, поворотный момент наступил после объявления инициативы ООН по обеспечению МУСЗ в 2009 году и принятия МОТ двунаправленной стратегии расширения охвата в 2011 году и Рекомендации 202 в 2012 году. Это усилило приоритетный характер задачи по расширению охвата путём установления определяемых на национальном уровне МУСЗ (РАI.1).
- 164.** В рамках инициативы ООН по обеспечению МУСЗ на МОТ была возложена ответственность за новое направление деятельности в системе ООН. В качестве сопредседателя инициативы по обеспечению МУСЗ МОТ разработала подход «Единая ООН», включающий новые методологии и инструменты оценки состояния социальной защиты, увеличения бюджетного пространства в поддержку социальной защиты и содействия в установлении МУСЗ. Это придало новый импульс усилиям МОТ по сплочению действий и открыло новые горизонты для утверждения видения и принципов Организации среди трёхсторонних участников, министерств планирования и финансов и администраций премьер-министров.
- 165.** Одновременно МБТ продолжило выступать в поддержку ратификации и применения Конвенции 102 (РАI.4) и норм общего характера, повышая осведомлённость общественности и содействуя проведению сравнительных оценок соответствия национального законодательства и систем социальной защиты актуальным нормам МОТ (вставка 2.1).
- 166.** Признавая, что построение национальных систем социальной защиты, включая её минимальные уровни, требует согласованности с социальной, экономической, отраслевой и социально-трудовой политикой, МБТ направило свои усилия на укрепление их взаимосвязей, например, на обеспечение доступности гарантий МУСЗ для всех, независимо от положения на рынке труда, и на поощрение формализации занятости. Разработка согласованных подходов (например, установление взаимосвязей между службами защиты от безработицы и службами занятости, внедрение услуг «единого окна») имеет особое значение для оказания населению поддержки во время переходных этапов их жизни и трудовой деятельности в контексте будущего сферы труда.
- 167.** Отражение вопросов социальной защиты в пяти международных трудовых нормах, принятых Международной конференцией труда начиная с 2011 года, а именно в Конвенции 2011 года о достойном труде домашних работников (189) и сопровождающей её Рекомендации 201, Рекомендации 2014 года о дополнительных мерах в целях действенного пресечения принудительного труда (203) и Рекомендациях 204 и 205, позволило повысить степень слаженности политики, особенно для решения новых задач, стоящих перед системами социальной защиты в контексте будущего сферы труда.
- 168.** Кроме того, обсуждение на Конференции 2013 года проблем занятости и социальной защиты в новом демографическом контексте подчеркнуло взаимозависимость между текущими и будущими демографическими сдвигами, занятостью, трудовой миграцией, социальной защитой и экономическим развитием. В этих целях МБТ содействует

согласованию политики в области социальной защиты и занятости, например, в Буркина-Фасо, Камбодже и Гондурасе¹²⁰.

- 169.** Чтобы стандартизировать свою политику, техническую поддержку, обмен знаниями и расширение обучения в формате Юг–Юг, МБТ подготовило серию модульных руководств (вставка 4.2) (PAI.3). Они основываются на опыте стран и позволяют экспертам и трёхсторонним участникам МОТ оставаться в курсе новых веяний в области политики. Руководства являются живыми документами, которые обогащаются новыми примерами и методологиями, разрабатываемыми на местах. Они составляют часть всеобъемлющего пакета, в который также входят учебные материалы целого ряда ежегодных академий и отдельных курсов Международного учебного центра МОТ (МУЦ–МОТ) (PAIV.2 ii)).

► **Вставка 4.2. Руководства по вопросам передовой практики в области социального обеспечения**

- *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*¹.
- *Unemployment protection: A good practices guide and training package*².
- Руководство и электронная платформа *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*³.
- *Fiscal space for social protection handbook*⁴.
- Руководство *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families* (готовится к печати в 2021 г.).
- *Legal drafting guide* (готовится к печати в 2021 г.) и онлайн-инструментальный пакет *Toolkit on ILO Social Security Standards*⁵.
- *UNDG Social Protection Coordination Toolkit*⁶.
- *Handbook on social health protection for refugees: Approaches, lessons learned and practical tools to assess coverage options*⁷.

¹ МБТ, *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*, 2015 г. ² МБТ, *Unemployment protection: A good practices guide and training package – Experiences from ASEAN*, 2017 г. ³ МБТ, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019 г. ⁴ МБТ, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*, 2019 г. ⁵ МБТ, *Toolkit on ILO Social Security Standards: Learn, Ratify and Apply*, 2019 г. ⁶ МОТ и ООН, *UNDG Social Protection Coordination Toolkit*, 2016 г. ⁷ МОТ и УВКБ ООН, *Handbook on social health protection for refugees: Approaches, lessons learned and practical tools to assess coverage options*, 2020 г.

Извлечённые уроки

- 170.** Со времени последнего периодического обсуждения в 2011 году тема социальной защиты прочно утвердилась в международной повестке дня в области развития: многие страны приступили к разработке или пересмотру национальной политики, стратегий и систем социальной защиты. Старт инициативы ООН по обеспечению МУСЗ и принятие Рекомендации 202 оказались своевременными шагами и позволили МОТ взять на себя решающую роль в содействии формированию политики на основе прочной базы фактических данных посредством процесса трёхстороннего участия¹²¹.
- 171.** В качестве сопредседателя инициативы по обеспечению МУСЗ МОТ смогла добиться и того, что многие организации ООН в своей политике и технической работе стали

¹²⁰ МБТ, *ILO/EC Project: Improving Social Protection and Promoting Employment: Final Independent Evaluation*, 2013 г.

¹²¹ МБТ, *A Synthesis Review*, Ch. 3.

ставить во главу угла основанный на правах подход МОТ к социальной защите, закреплённый в Рекомендации 202. В результате социальная защита стала одним из приоритетных положений Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ), которая, как ожидается, станет таким же приоритетом в новых UNSDCF. Некоторые организации отразили эти цели в своих стратегиях (например, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Детский фонд Организации Объединённых Наций (ЮНИСЕФ) и другие). Необходимо прилагать дополнительные усилия на глобальном и страновом уровнях, чтобы обеспечить дальнейшее отражение норм МОТ, в том числе социального диалога, в деятельности и подходах других организаций ООН и чтобы рекомендации МФУ отдельным странам не противоречили положениям международных трудовых норм.

172. Пандемия COVID-19 потребовала принятия срочных мер для оказания помощи и поддержки работникам и их семьям, а также предприятиям; со стороны МБТ потребовалось усиление противошокового реагирования. Принимаемые странами чрезвычайные меры отражаются в руководствах МОТ, в частности в Рекомендациях 202 и 205, как основа развития систем социальной защиты на длительную перспективу. К примеру, МБТ способствовало внедрению новых форм и программ поддержки в таких странах, как Кабо-Верде, Перу, Тимор-Лешти и Замбия, расширению существующих программ, в том числе пособий по безработице, в таких странах, как Камбоджа, Эквадор и Нигерия, предоставлению субсидий на выплату заработной платы в зависимости от создания программ защиты от безработицы в таких странах, как Бангладеш и Эфиопия.
173. Декларация столетия предусматривает двунаправленную стратегию МОТ в контексте будущего сферы труда при том понимании, что увеличение числа работников, участвующих в незащищённых формах занятости, может ещё больше затруднить достижение цели всеобщей, всеобъемлющей и адекватной социальной защиты. Стратегия, основанная на общем фундаменте программ, финансируемых за счёт налогов, и тех, которые финансируются за счёт взносов в систему социального страхования, была подтверждена Глобальной комиссией по вопросам будущего сферы труда и в Декларации столетия.

4.2. Расширение базы знаний и обмен ими

174. В соответствии со Стратегией в области знаний на 2010–15 и 2018–21 годы МБТ стратегически подходит к расширению базы эмпирических знаний в поддержку политических и технических рекомендаций, предоставляемых трёхсторонним участникам. Это позволяет укреплять позиции МОТ как глобального лидера в области знаний по вопросам социальной защиты, расширять права и возможности трёхсторонних участников и других заинтересованных сторон в утверждении социальной справедливости и обеспечении социальной защиты для всех. Знаковые информационные материалы, такие как флагманский *Доклад о социальной защите в мире (World Social Protection Report)* (вставка 4.3) и региональные доклады¹²², лежат в основе рекомендаций по вопросам политики и содействуют утверждению ценностей и принципов МОТ во всём мире.

¹²² Например, Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и МБТ, *The Protection We Want: Social Outlook for Asia and the Pacific* (2020 г.).

► **Вставка 4.3. Флагманский Доклад о социальной защите в мире и база данных МОТ**

Доклад о социальной защите в мире является глобальным источником информации о состоянии систем социальной защиты. Это самый полный источник сопоставимых статистических данных о социальной защите, в котором освещаются успехи и недостатки, принципы организации систем социальной защиты, их охват и пособия, а также государственные расходы. Начиная с 2010 года вышли в свет три его выпуска. Последнее издание (2017–19 гг.), посвящённое цели всеобщей социальной защиты во имя достижения ЦУР, было переведено на пять языков и загружено почти 70 000 раз (декабрь 2020 г.) (РАИ.2 iii)).

База данных о социальной защите в мире регулярно пополняется результатами обследований SSI (РАИ.2 iv)) и служит источником данных для мониторинга и подготовки отчётности по показателю 1.3.1 ЦУР, за который несёт ответственность МОТ, в том числе доклада о результатах мониторинга ЦУР для Генерального секретаря ООН¹. Однако при всём значении работы над базой данных о социальной защите в мире, возникают трудности по причине выделения недостаточного объёма средств на её постоянное обновление и совершенствование. Другой вызов заключается в том, что многие страны по-прежнему сталкиваются с трудностями в получении точных, достоверных и качественных данных о социальной защите, в том числе с разбивкой по полу, главным образом по причине ограниченных ресурсов и технических возможностей национальных статистических систем.

¹ См., к примеру, ООН, *Доклад о Целях в области устойчивого развития, 2019 год* (Нью-Йорк, NY).

- 175.** В течение последних десяти лет МБТ создало обширную базу справочных материалов в поддержку выполнения Рекомендации 202 и удовлетворения новых и возникающих потребностей в области формирования политики, таких как разработка структуры МУСЗ, подготовка сметы расходов и финансирование МУСЗ, долговременный уход, социальная защита и изменение климата, социальная защита работников, участвующих в новых формах занятости, и социальная защита беженцев и принимающего их населения. К ним относятся руководства, посвящённые передовой практике (вставка 4.2), и серия рабочих документов, аналитических материалов и страновых сводок, которые перечислены ниже.
- 176.** Выполняя решения 102-й сессии (2013 г.) Конференции, МБТ выполнило исследование, посвящённое динамике старения населения и его воздействия на системы социальной защиты, включая долговременный уход, в 46 странах, где проживает 80% населения земного шара¹²³. Результаты этой работы были отражены в итоговом документе Комиссии ООН высокого уровня по вопросам занятости в области здравоохранения и экономического роста в 2016 году¹²⁴, в докладе МОТ–ОЭСР для Рабочей группы по вопросам занятости Группы двадцати¹²⁵ и в документах Десятилетия здорового старения ООН, начавшегося в 2020 году.

¹²³ Xenia Scheil-Adlung, *Long-term Care Protection for Older Persons: A Review of Coverage Deficits in 46 Countries*, ESS – Working Paper No. 50, xi (МБТ, 2015 г.).

¹²⁴ ВОЗ, *Working for Health and Growth: Investing in the Health Workforce*, доклад Комиссии высокого уровня по вопросам занятости в области здравоохранения и экономического роста, 2016 г.

¹²⁵ МОТ и ОЭСР, *New Job Opportunities in an Ageing Society*, доклад, подготовленный к первому совещанию Рабочей группы по вопросам занятости Группы двадцати, февраль 2019 г.

- 177.** Реагируя на вызовы, с которыми сталкиваются трёхсторонние участники МОТ в условиях происходящих в сфере труда преобразований, МОТ осуществила ориентированные на нужды политики исследования в области социальной защиты¹²⁶, которые позволили Глобальной комиссии по вопросам будущего сферы труда¹²⁷ подготовить обращённые в будущее и ориентированные на нужды человека рекомендации, заложившие основу прений в рамках Группы двадцати и стран БРИКС (Бразилии, Российской Федерации, Индии, Китая и Южной Африки)¹²⁸. Результаты этих исследований закладывают основу дальнейшей политической поддержки на страновом уровне.
- 178.** Чтобы удовлетворить насущные потребности трёхсторонних участников, связанные с обеспечением защиты населения и национальных систем социальной защиты от климатических потрясений, МОТ создала новую базу данных о роли социальной защиты в борьбе с последствиями изменения климата и обеспечении справедливого перехода¹²⁹. Эта деятельность включает совместное с Агентством по развитию Франции (АРФ) документирование опыта стран в качестве основы для оказания им дальнейшей поддержки в области политики¹³⁰.
- 179.** Стремясь к организации срочного противодействия кризису COVID-19 и решению неотложных проблем, с которыми сталкиваются трёхсторонние участники, МОТ выпустила ряд публикаций о том, как страны реагируют на кризис, принимая меры в области социальной защиты, и какие политические решения ими предлагаются с целью повысить устойчивость экономики и населения к будущим потрясениям. Эти публикации вместе с другими практическими методологиями размещаются на выделенном веб-портале, посвящённом пандемии COVID-19¹³¹.
- 180.** В 2019 году в рамках проходящих в ООН обсуждений вопросов финансирования развития МОТ впервые в истории опубликовала оценки разрыва в финансировании усилий по решению задачи 1.3 ЦУР; в 2020 году она обновила оценки, отразив в них воздействие пандемии COVID-19. Для преодоления разрыва в финансировании усилий по решению задач 1.3 и 3.8 ЦУР потребуется мобилизация дополнительных 707,4 млрд и 484,2 млрд долл. США в год, что эквивалентно в среднем 2,2% и 1,5% ВВП развивающихся стран¹³². Эти данные делают ещё более актуальным глобальный призыв к созданию необходимого финансового пространства в поддержку социальной защиты посредством национальных усилий, дополненных, в случае необходимости, международной солидарностью, и к защите действующих систем социальной защиты

¹²⁶ Christina Behrendt and Quynh Anh Nguyen, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work* (ILO, 2018); Isabel Ortiz et al., *Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing*, ESS – Working Paper No. 62 (МБТ, 2018 г.); Behrendt et al., *“Social Contract and the Future of Work: Inequality, Income Security, Labour Relations and Social Dialogue”*, *The Future of Work Centenary Initiative*, Issue Note Series 4 (МБТ, 2016 г.).

¹²⁷ МБТ, *Работать ради лучшего будущего*.

¹²⁸ К примеру, МОТ и ОЭСР, *Promoting Adequate Social Protection and Social Security Coverage for All Workers, Including Those in Non-standard Forms of Employment*, доклад, представленный на первом совещании Рабочей группы по вопросам занятости Группы двадцати, 2018 г.

¹²⁹ МБТ, *World Employment and Social Outlook 2018*.

¹³⁰ МБТ, *“Social Protection and Climate Change: Greener Economies and Just Societies”*, нет данных.

¹³¹ См. *“Social Protection Response to the COVID-19 Crisis”*.

¹³² МБТ, *Financing Gaps in Social Protection*, 2020 г.

от сокращения расходов в условиях, когда принимаются меры по корректировке бюджета¹³³.

- 181.** Недавно МБТ обновило и расширило состав комплексных типовых моделей, используемых для проведения количественного анализа результатов политики (РАП.2 i)). Их также применяют для целей консультирования трёхсторонних участников и из них черпают информацию национальные эксперты. Например, модели пенсионного обеспечения и здравоохранения МОТ используются во многих национальных системах социального обеспечения, в том числе в Эквадоре, Эсватини, Мозамбике и Перу. МБТ также разработало оперативный калькулятор расходов на социальную защиту в условиях пандемии COVID-19, который помогает трёхсторонним участникам оценивать альтернативные формы антикризисного реагирования в сфере социальной защиты. Методология была переведена на русский язык и представлена более чем 60 представителям трёхсторонних участников из субрегиона Центральной Азии¹³⁴. Этими инструментами можно пользоваться в Интернете¹³⁵, а в 2021 году будет создана специальная веб-платформа количественного анализа, которая позволит расширить сферу применения актуарных и других методов количественного измерения.
- 182.** С момента запуска инициативы ООН по обеспечению МУСЗ и в целях содействия согласованным политическим рекомендациям МОТ активно участвовала в процессе разработки инструментальных средств Межучрежденческой оценки социальной защиты (МОСЗ) (таблица 4.1), ориентируясь на подготовку общих аналитических концептуальных основ функционирования систем социальной защиты, а также вносила свой вклад в формирование коалиций в рамках ООН по вопросам социальной защиты, с тем чтобы разрабатывать совместные стратегические и региональные подходы между учреждениями ООН и другими партнёрами в области развития (Группа по вопросам развития Организации Объединённых Наций (ГОООНВР) выпускает краткие справочные материалы¹³⁶ и пакеты инструментальных средств по вопросам координации действий¹³⁷). Играя ведущую роль в их разработке, МОТ смогла отразить в них и в целом в деятельности «Единой ООН» нормы и принципы МОТ, включая трёхсторонний социальный диалог, что особенно важно в условиях продолжающейся реформы ООН. В недавнем обзоре инструментария МОСЗ 87% пользователей заявили, что они и впредь будут пользоваться этими инструментальными средствами. Ими пользуются организации ООН, участники процесса развития (включая Всемирный банк) и национальные заинтересованные стороны.

¹³³ МБТ, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3 and Universal Social Protection in the Context of the Future of Work*, 2019 г.

¹³⁴ МБТ, *Subregional Webinar "Social Protection Response to Impact of COVID-19 Crisis"*, 2020 г.

¹³⁵ МБТ, *Quantitative Platform on Social Security (QPSS)*.

¹³⁶ ГОООНВР Европа и Центральная Азия, *Issue-based Coalition on Social Protection: UNDG Europe and Central Asia: Joint Advocacy Messages*, 2018 г.; ГОООНВР и МОТ, *UNDG Asia-Pacific: Social Protection Issues Brief*, 2014 г.; ГОООНВР, *UNDG Eastern and Southern Africa: Social Protection Issues Brief*, 2016 г.

¹³⁷ МОТ и ГОООНВР в Азиатско-Тихоокеанском регионе, *UNDG Social Protection Coordination Toolkit: Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors*, 2016 г.

► Таблица 4.1. Инструментарий МОСЗ и другие инструментальные средства ООН

Инструментальное средство	Статус
Core Diagnostic Instrument (CODI) (Основной диагностический инструмент)	Опубликовано
Social protection payments (Выплаты по социальной защите)	Опубликовано
Social protection public works programmes (Программы социальной защиты лиц, занятых на общественных работах)	Опубликовано
Identification systems for social protection (Идентификационные системы по социальной защите)	Опубликовано
Social protection coordination toolkit (Пакет инструментальных средств по социальной защите)	Опубликовано
Food security and nutrition (Продовольственная безопасность и питание)	Опубликовано
Social Protection Policy Options Tool (SPPOT) (Инструментарий по политическим альтернативам в области социальной защиты)	Имеется нулевой проект
Social assistance cash transfers (Денежные выплаты по социальной помощи)	В работе
Social information systems (Социальные информационные системы)	В работе
Social protection financing (Финансирование социальной защиты)	В работе
Gender-responsive social protection (Гендерно чувствительная социальная защита)	В работе
Disability-inclusive social protection (Социальная защита, распространяющаяся на инвалидов)	В работе

- 183.** Содействуя обмену знаниями и опытом между странами и поощряя разработку новых направлений политики, МБТ также документирует опыт стран, накопленный в рамках сотрудничества Юг–Юг¹³⁸. Эти страновые исследования охватывают универсальные схемы, инновации в области МУСЗ, направленные на расширение охвата и управление и финансирование МУСЗ (в 2017 г.), в том числе вопросы всеобщей социальной защиты в партнёрстве с Всемирным банком и другими партнёрами¹³⁹. Первый том, включающий итоги 50 тематических исследований был опубликован по случаю столетия МОТ, а второй том запланирован на 2021 год¹⁴⁰.
- 184.** МОТ также занимается информационно-разъяснительной деятельностью, повышая осведомлённость относительно тенденций в области реформ и их последствий, в том

¹³⁸ МБТ, *ILO-China-ASEAN South-South Cooperation for the Promotion of Social Protection Floors*, 2016 г.

¹³⁹ МОТ и Группа Всемирного банка, *Universal Social Protection: Country Cases*, Глобальное партнёрство за всеобщую социальную защиту (USP2030), 2016 г.

¹⁴⁰ Isabel Ortiz et al., *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, Volume I: 50 Country Cases* (МБТ, 2019 г.).

- числе о мерах жёсткой экономии, посредством монитора социальной защиты МОТ¹⁴¹. В условиях пандемии COVID-19 была создана новая веб-страница, на которой отслеживается ход выполнения национальных мер реагирования на кризис COVID-19 в области социальной защиты; после её создания в марте 2020 года она стала наиболее посещаемым ресурсом на сайте social-protection.org¹⁴².
- 185.** Трёхсторонний круглый стол по тенденциям и реформам пенсионного обеспечения, организованный МБТ в декабре 2020 года, позволил трёхсторонним представителям из 13 стран обсудить тенденции, системы и реформы пенсионного обеспечения, опираясь на руководящие принципы МОТ. Участники прений ещё раз подчеркнули, что принципы, воплощённые в международных нормах социального обеспечения, служат ключевым ориентиром при разработке национальной политики и создании систем социального обеспечения, хотя универсального подхода к социальной защите не существует.
- 186.** Знания и публикации МБТ распространяются на постоянно обновляемой Платформе социальной защиты МОТ¹⁴³ и других платформах, включая МУЦ–МОТ, объединённую платформу ООН по социальной защите и правам человека, веб-сайт USP2030 и веб-сайт ГООНВР. Эти веб-платформы, а также socialprotection.org (РАИ.3), способствуют обменам и в рамках сотрудничества Юг–Юг и треугольного сотрудничества. Благодаря онлайн-трансляции Глобальной недели социальной защиты МОТ в 2019 году число её участников возросло в десять раз. Директивные органы, социальные партнёры и другие заинтересованные стороны информируются о последних публикациях посредством бюллетеня «Social Protection Outlook», насчитывающего свыше 6000 подписчиков, а также через социальные сети. Накопление знаний и обмен ими, а также обучение по линии Юг–Юг ещё сильнее активизируются благодаря деятельности партнёрств, таких как Региональный фонд охраны общественного здоровья в Азии, в котором принимают участие исследовательские институты, государственные органы и вузы. В 2020 году в условиях пандемии COVID-19 многие мероприятия проводились полностью в режиме онлайн, в том числе электронный курс обучения по вопросам социальной защиты МУЦ–МОТ, серия вебинаров по проблемам COVID-19 совместно с socialprotection.org и другими партнёрами и четвертое совещание Сети по вопросам социальной защиты, свободы и справедливости для работников.
- 187.** В целом начиная с 2011 года МБТ опубликовало 106 докладов по вопросам сотрудничества в целях развития, которые были направлены правительствам стран, 55 документов серии *Extension of Social Security*, два выпуска *Доклада о социальной защите в мире*, 36 докладов и программных документов, 25 аналитических материалов, 95 страновых сводок и целый ряд статей (РАИ.2 vi)). Из базы данных о публикациях на тему социальной защиты в среднем загружается 133 000 документов в год. Опрос, предва- ривший оценку высокого уровня 2017 года, показал, что свыше 96% опрошенных партнёров и доноров ООН имели представление о глобальных продуктах МОТ, а 90% организаций и доноров ООН, а также сотрудники МБТ, трёхсторонние участники и другие партнёры МОТ высоко или очень высоко оценивали качество глобальных

¹⁴¹ МБТ, “*Social Protection Measures Throughout the World: January to December 2019*”, *Монитор МОТ по социальной защите*, 2019 г.

¹⁴² МБТ, «*Меры социальной защиты в ответ на кризис COVID-19 во всем мире*», *Монитор МОТ по социальной защите*, 2020 г.

¹⁴³ Ранее известная как Платформа для расширения социального обеспечения в мире (GESS).

продуктов МОТ по вопросам социальной защиты (например, веб-сайтов, учебных пособий, руководств, аналитических материалов и других публикаций)¹⁴⁴.

Извлечённые уроки

- 188.** Обширная база фактических данных и сопутствующие ей информационные продукты и технические методологии играют ключевую роль как информационная основа для разработки политики, предоставления адресных технических консультаций и наращивания потенциальных возможностей трёхсторонних участников. Широкое распространение результатов исследований и опыта стран повышает осведомлённость представителей директивных органов, организаций работников и работодателей и широкой общественности.
- 189.** Результаты оценок показывают, что деятельность МОТ в поддержку обменов и сетей Юг–Юг способствует укреплению партнёрских связей, обмену знаниями и повышению качества обучения по вопросам, касающимся создания или расширения систем социальной защиты¹⁴⁵. Страновые профили используются в рамках обменов Юг–Юг и распространяются в МУЦ–МОТ, позволяя МБТ укреплять основанные на фактах консультативные услуги. Материалы, посвящённые вопросам обеспечения всеобщей социальной защиты, подтверждают то, что право на социальное обеспечение может стать реальностью.
- 190.** Необходимо продолжить обобщение опыта стран и результатов исследований в поддержку разработки адекватных стратегий, направленных на устранение пробелов в охвате и финансировании ради достижения цели всеобщей социальной защиты и адаптации социальной защиты к изменениям, происходящим в сфере труда, экономике и обществе. МБТ необходимо поддерживать свои знания на самом высоком уровне, накапливать свидетельства того, что социальная защита является инвестицией, и обосновывать необходимость увеличения инвестиций в социальное обеспечение и оптимальное расходование ресурсов посредством национальных и международных механизмов финансирования. Следует и далее поощрять использование руководящих принципов МОТ в качестве средств оценки систем социальной защиты, создания систем всеобщей социальной защиты и адаптации существующих систем социальной защиты к новым реалиям, в том числе к будущему сферы труда, принимая во внимание изменение климата, экологические шоки и пандемии, и тем самым намечать путь справедливого перехода.

4.3. Национальный социальный диалог

- 191.** В заключениях 100-й сессии (2011 г.) Конференции о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социальное обеспечение) и в Рекомендации 202 содержится призыв к МБТ содействовать социальному диалогу при разработке, создании и административном регулировании систем социального обеспечения, включая МУСЗ (РАI.5)¹⁴⁶. В этой связи МБТ уделяет приоритетное внимание вопросам социального диалога в своей деятельности. В течение последних пяти двухлетий национальный

¹⁴⁴ МБТ, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 48 and figure 13.

¹⁴⁵ МБТ, *A Synthesis Review*, section 4.4.

¹⁴⁶ МБТ, *Заключения о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социального обеспечения)*, Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г., п. 35 h).

социальный диалог являлся одним из главных элементов системы результатов по программе и бюджету.

- 192.** МБТ содействовало развитию национального диалога (вставка 4.4) в целях достижения национального консенсуса о развитии устойчивых систем социальной защиты с участием многих министерств (труда, социальных вопросов, здравоохранения, образования, планирования, финансов), организаций работников и работодателей, гражданского общества, а также других организаций ООН и партнёров в области развития.

► **Вставка 4.4. Роль действенного национального социального диалога в разработке политики в области социальной защиты**

Методология ABND¹, разработанная МОТ и одобренная организациями ООН и участниками инициативы ООН по обеспечению МУСЗ, используется при разработке национальных стратегий социальной защиты, в том числе её минимальных уровней, с участием трёхсторонних партнёров. Впоследствии методология была включена в состав средств МОСЗ; она открывает перед организациями ООН уникальную возможность реализовать синергии «Единой ООН» и добиться большего эффекта и отдачи. Ею пользуются свыше 25 СГООН. Обобщающий анализ показал, что ABND является «полезным инструментом поощрения трипартизма» и «позитивным элементом различных проектов»².

В **Таджикистане** ABND стала одним из факторов активизации широкого национального диалога с участием многих сторон, нацеленного на установление главных национальных приоритетов в области социальной защиты на среднесрочную и долгосрочную перспективу; её результаты были признаны успешными для мобилизации и консолидации усилий заинтересованных сторон в области социальной защиты. Сопоставимые результаты, достигнутые в **Кыргызстане**, свидетельствуют о том, что диалог и сотрудничество между правительством, работодателями и работниками укрепились на национальном уровне³.

¹ См. пакет онлайн-материалов, МБТ, *“Social protection assessment based national dialogue: A good practices guide”*, нет данных; МБТ, *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*, 2015 г. ² МБТ, *A Synthesis Review*, 5.

³ МБТ, *A Synthesis Review*, 5.

- 193.** Поощряя совместно с национальными участниками социальный диалог в целях расширения охвата социальным обеспечением, МОТ укрепляла партнёрские связи с Международной ассоциацией экономических и социальных советов и схожих институтов (AICESIS), в том числе путём наращивания потенциальных возможностей, что привело к усилению приверженности AICESIS цели установления МУСЗ на основе Сеульской декларации 2014 года о содействии экономическими и социальными советами и схожими институтами установлению национальных минимальных уровней социальной защиты для всех¹⁴⁷. В этой декларации международные партнёры договорились уделять первоочередное внимание участию в решении вопросов социальной защиты в соответствии с Рекомендацией 202 и содействовать процессу консультаций в условиях реформирования социального обеспечения и бюджетных корректировок, с тем чтобы обеспечить адекватность пособий и справедливый характер системы социальной защиты.
- 194.** Принимая во внимание институциональные особенности каждой страны, МБТ готовит социальных партнёров к деятельному участию в проведении национальной политики и реформ в области социальной защиты (вставка 4.5). Его поддержка сосредоточена на укреплении потенциальных возможностей трёхсторонних участников

¹⁴⁷ См. пресс-релиз и Сеульскую декларацию [здесь](#).

посредством конкретных инициатив и специальных курсов, разработанных совместно с МУЦ–МОТ (см. также раздел 4.5). В курс академии социального обеспечения и другие программы МУЦ–МОТ включён модуль, посвящённый вопросам социального диалога, в котором учитываются структурные особенности и реформы систем социальной защиты; он будет адаптироваться под новые задачи (такие как преобразования в сфере труда и кризис COVID-19). По аналогии, в учебный курс академии социального диалога и трудовых отношений добавлен модуль по социальной защите, подчёркивающий важнейшую роль социального диалога в содействии устойчивой политике в области социального обеспечения и рациональному управлению программами социального обеспечения.

195. При разработке и осуществлении чрезвычайных мер реагирования на кризис COVID-19 МБТ стремится использовать итоги консультаций с социальными партнёрами. В рамках проекта, финансируемого правительством Германии, МОТ оказывает содействие в обеспечении источников дохода более чем 260 000 работников швейной промышленности в Бангладеш, Камбодже, Эфиопии, Индонезии и Лаосской Народно-Демократической Республике. МОТ обеспечила трёхсторонним партнёрам центральную роль в разработке и применении процедур, связанных с расходованием фондов.

► **Вставка 4.5. Примеры поддержки социальных партнёров в целях усиления социальной защиты**

Аргентина: МОТ поддержала создание на основе трёхстороннего соглашения координационного комитета и группы мониторинга в рамках процесса разработки СПДТ в целях согласования стратегического плана Министерства труда, занятости и социального обеспечения с СПДТ. Эта платформа была названа определяющим фактором для достижения результатов в области социальной защиты, включая расширение её охвата на уязвимые группы населения, подписание двустороннего соглашения о домашних работниках-мигрантах с Парагваем и ратификацию Конвенций 102 и 189, а также других актов¹.

Камбоджа: МОТ поддержала внедрение программы обязательного медицинского страхования, поощряя непрерывный диалог между правительством, Камбоджийской федерацией работодателей и бизнес-ассоциаций, Камбоджийской конфедерацией профсоюзов и другими представителями работников. Этот процесс позволил последовательно идти по пути достижения консенсуса о структуре программы на пилотном этапе, который длился семь лет (2009–16 гг.); в полном объёме программа вступила в действие в 2016 году после принятия подзаконного акта. По состоянию на 2020 год 2,6 млн работников, включая самозанятых, имеют медицинскую страховку. Этот процесс также применялся в отношении пенсий, и ожидается, что эта программа будет развёрнута в начале 2021 года².

Камерун: Совместно с организациями работодателей — *Groupement inter-patronal du Cameroun* — было подготовлено и распространено руководство по вопросам социального обеспечения, которое теперь используется в учебных курсах для представителей МСП. Оно также применяется и распространяется организациями работников и Министерством труда и социального обеспечения. Имеются планы по подготовке подобных руководств для организаций работодателей и в других соседних странах. Кроме того, в рамках процесса создания системы всеобщего медицинского страхования организациям работников оказывалась поддержка в подготовке рекомендаций для правительства по вопросам функционирования системы и по проекту закона о медицинском страховании 2018 года; благодаря этому организации работников смогли назначить своих представителей в правление Фонда всеобщего медицинского страхования.

Демократическая Республика Конго: Реагируя на запрос Федерации предприятий Конго (FEC) и организации работников (*Intersyndicale des travailleurs*), переданный по каналам Трёхстороннего национального совета по труду, МОТ участвовала в урегулировании разногласий между Национальным институтом социального обеспечения (INSS) и социальными

партнёрами в отношении метода расчёта пенсий. В мае 2016 года МОТ организовала трёхстороннее совещание и выполнила актуарное исследование для INSS. В июле 2018 года предложенные ею реформы были одобрены трёхсторонним Национальным советом по труду, а в январе 2019 года решения вступили в силу к удовлетворению всех сторон.

Эквадор: В 2017 году эквадорские профсоюзы *Frente Único de Trabajadores* (FUT), *Unión Nacional de Educadores* (UNE) и *Internacional de Servicios Públicos* (ISP), обеспокоенные финансовой и актуарной устойчивостью Института социального обеспечения Эквадора (IESS), обратились к МБТ с просьбой оказать ему техническую поддержку. Это позволило социальным партнёрам, опираясь на обширные свидетельства и рекомендации МБТ, принять участие в диалоге, который способствовал принятию правлением IESS решений, направленных на повышение финансовой устойчивости программ под управлением IESS.

Мексика: В 2016 году возможности социального диалога были укреплены благодаря серии из девяти учебных курсов по вопросам социального обеспечения и формализации занятости, проведённых совместно Министерством труда и социального обеспечения и профсоюзом *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC) с участием 470 профсоюзных лидеров из 27 штатов страны. В 2017 году представители CROC приняли участие во второй серии из восьми курсов, на которых присутствовало около 400 других руководителей профсоюзных организаций. Учебные курсы помогли профсоюзным лидерам в их борьбе за совершенствование нормативной практики регистрации работников, в результате чего численность работников, находящихся в ведении Института социального обеспечения Мексики (IMSS), увеличилась с 17,6 млн человек (в декабре 2016 г.) до 20,4 млн человек (в июле 2019 г.).

¹ МБТ, *A Synthesis Review*, 25. ² МБТ, *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors*, Женева, 2018 г.

Извлечённые уроки

- 196.** Обобщающий обзор свидетельствует о положительных результатах социального диалога как одной из значимых составляющих процесса разработки политики и программ социальной защиты. Кроме того, социальный диалог позволяет сторонам прийти к консенсусу и объединять усилия и ресурсы в целях расширения охвата социальным обеспечением¹⁴⁸. Поддерживаемые МОТ процессы диалога оказывают сильное влияние на установление национальных приоритетов политики в области социальной защиты. Тем не менее институт трёхстороннего представительства должен получить дальнейшее развитие посредством активизации участия представителей работников и работодателей в управлении системами социальной защиты, включая МУСЗ.
- 197.** Хотя действия МБТ в поддержку социального диалога в области социальной защиты дали результаты в одних странах, как это показано выше, они оказались относительно труднодостижимыми в других. Национальные учреждения социального диалога, созданные или перестроенные при поддержке МБТ, по-прежнему сталкиваются с трудностями в организации трёхсторонних обсуждений и консультаций по вопросам социальной защиты, особенно по реформированию пенсионных и медицинских программ, разработке и установлению МУСЗ и отслеживанию прогресса в расширении охвата системы социальной защиты. Общегосударственный подход, инициируемый посредством проектов АВНД, необходимо укреплять в ходе проведения пенсионных реформ и обсуждения вопросов, касающихся расширения бюджетного пространства

¹⁴⁸ МБТ, *A Synthesis Review*, section 4.3.

в поддержку социальной защиты, которые в ряде стран по-прежнему рассматриваются как исключительная прерогатива министерств финансов, принимающих односторонние решения, которые создают напряжённость в отношениях с социальными партнёрами. Подобная тенденция проявилась в чрезвычайном реагировании на кризис COVID-19, когда мнения социальных партнёров нередко игнорировались по соображениям целесообразности¹⁴⁹. Крайне важно проводить консультации с социальными партнёрами и укреплять их потенциальные возможности, чтобы краткосрочные меры соответствовали долгосрочному развитию устойчивых систем социальной защиты.

4.4. Технические консультативные услуги: поддержка трёхсторонних участников в рамках СПДТ

- 198.** Технические консультации, предоставляемые МБТ по запросу, являются одним из основных видов услуг, позволяющих удовлетворять потребности трёхсторонних участников, в том числе те, что обозначены в Общем обзоре 2019 года, и учитывать рекомендации контрольных органов (КЭПКР и Комитета по применению норм). МБТ стремилось оказывать трёхсторонним участникам своевременную и высококачественную техническую поддержку в соответствии с задачами СПДТ и ЮНДАФ/UNSDCF, связанными с проведением комплексного анализа систем социального обеспечения и предоставлением технических консультаций по конкретным реформам, направленным на укрепление действующих схем или программ и/или создание новых схем или программ.
- 199.** Осознавая необходимость принятия последовательного и целенаправленного подхода к сотрудничеству в целях развития по вопросам социальной защиты, МОТ в 2016 году приступила к осуществлению флагманской программы¹⁵⁰. Программа предусматривает четыре направления действий: 1) внутристрановую поддержку в укреплении национальных стратегий социальной защиты, разработке и реформировании программ, их реализации или совершенствовании их функционирования; 2) тематическую поддержку посредством специальных технических и политических консультаций «по запросу»; 3) расширение базы практических знаний в целях укрепления возможностей трёхсторонних участников, стандартизации подхода МБТ и усиления эффекта; 4) создание стратегических партнёрств в интересах активизации деятельности МОТ. Менее чем за четыре года в поддержку флагманской программы удалось мобилизовать 100 млн долл. США, в том числе со стороны традиционных и новых доноров (44%), Европейского союза (16%), совместных фондов ООН (31%), частного сектора внутренних фондов и банков развития (по 3%). В результате технические знания в этой области были расширены Глобальной технической группой, которая оказывает прямую поддержку трёхсторонним участникам; был создан механизм технической поддержки в различных областях знаний — актуарных услугах, охране общественного здоровья, управлении государственными финансами, политике и праве, распространении охвата на неформальную экономику, информационных системах управления и других областях. В 2019 году в Азиатско-Тихоокеанском регионе в целях поддержки государств-членов Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)

¹⁴⁹ МБТ, "The Role of Social Dialogue in Formulating Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis", 2020 г.

¹⁵⁰ МБТ, "Building Social Protection Floors for All: ILO Global Flagship Programme", нет данных.

был создан центр экспертных знаний об общественном здравоохранении и была организована региональная актуарная служба.

- 200.** Посредством своей флагманской программы МОТ внесла вклад в усилия по преобразованию институционального потенциала, что позволило расширить охват населения в странах, где осуществляется программа; с помощью онлайн-инструмента оценки результатов были измерены и обобщены результаты деятельности, демонстрирующие вклад МОТ в достижение ЦУР в области социальной защиты. Она также позволила мобилизовать ресурсы за пределами приоритетных стран, включая 30 стран, где осуществляются страновые программы в рамках «Единой ООН».
- 201.** В 2016 году после трагедии на фабрике Рана Плаза в Бангладеш была учреждена, в поддержку трёхсторонних участников, Глобальная программа МОТ по страхованию и защите жертв производственного травматизма, в которой пристальное внимание уделяется условиям труда работников и выявляются случаи отсутствия у них доступа к адекватным финансовым и медицинским пособиям и другим соответствующим видам помощи.

4.4.1. Стратегии расширения охвата социальным обеспечением

- 202.** Разработка стратегий социальной защиты — итеративный процесс, включающий технический анализ юридического и эффективного охвата и адекватности пособий, выявление пробелов в политике и проблем с её реализацией, достижение консенсуса об альтернативах создания или реформирования программ, проведение оценок их затрат и воздействия (например, на сокращение масштабов бедности), корректировку сценариев и, в конечном счёте, принятие стратегии. МОТ выделяется среди партнёров в области развития своей двумерной стратегией (см. рисунок 1.1), основанной на сочетании разных методов и механизмов финансирования (за счёт взносов и налогов) и направленной на достижение ощутимых результатов с точки зрения расширения охвата на тех, кого пока обходят стороной, и обеспечения доступа большего числа лиц к комплексной и адекватной защите. С этой целью МБТ поддерживает национальные усилия по разработке национальных стратегий и планов в области социальной защиты.

Гендерное равенство и реагирование на особые потребности

- 203.** Системам социальной защиты необходимо учитывать гендерные аспекты в структуре и способах предоставления услуг, тем самым помогая преодолевать вызовы, стоящие на пути женщин: именно женщины очень часто составляют непропорционально большую долю работников неформальной экономики, получают более низкую заработную плату, чем мужчины, и чаще прерывают стаж в силу необходимости брать на себя большую часть неоплачиваемого труда по уходу. МБТ оказывает странам содействие в расширении программ, финансируемых за счёт налогов, и программ социального страхования, в том числе путём изменения формул исчисления размера пенсий, зачёта услуг по уходу и предоставления минимальных пособий, расширения охраны материнства, введения отцовского и родительского отпусков и усиления гарантий МУСЗ¹⁵¹.

¹⁵¹ Elaine Fultz, *Strengthening Gender Mainstreaming in the International Labour Organization's Social Protection Advisory Services* (2017 г.), mimeo.

- 204.** МБТ участвовало в разработке политики в области охраны материнства, например, в Гане (2015 г.) и Замбии (2015 г.); в учреждении программ выплат пособий по беременности и родам, например, в Непале в соответствии с законом № 2074 от 2017 года о социальном обеспечении, финансируемом за счёт взносов, и в Лесото (2012 г.), где была создана Организация социального обеспечения; в расширении программ выплат пособий по беременности и родам на основе консультаций по вопросам политики, законодательства и нормативного регулирования, например, в Аргентине, в отношении домашних работников (закон № 26.844 от 2014 г.); в укреплении программ выплат пособий по беременности и родам, например, во Вьетнаме, где декретный отпуск был продлён до шести месяцев и где был учреждён отцовский отпуск; в передаче ответственности работодателей в систему социального страхования, например, в Иордании (2016–17 гг.) и Руанде (2015 г.); в разработке нормативных положений в поддержку гендерного равенства, таких как выравнивание пенсионного возраста, что увеличивает периоды уплаты взносов женщинами, например, в Польше (2012 г.); в назначении пособий для отцов, например, на Кипре (2017 г.).

Расширение охвата на работников неформальной экономики и сельских работников

- 205.** Деятельность МОТ на уровне отдельных стран связана с оказанием специализированной поддержки в целях расширения охвата на работников и работодателей неформальной экономики, в том числе МСП, и содействия их переходу в формальную экономику в соответствии с Рекомендацией 204. Эти меры помогают распространять на работодателей и работников неформальной экономики сферу действия законодательства и адаптировать программы к их обстоятельствам, особенно принимая во внимание их ограниченную способность платить взносы и их стеснённые административные возможности (вставка 4.6).

► Вставка 4.6. Поддержка МОТ в целях расширения социальной защиты в Замбии

МОТ в течение многих лет оказывает содействие правительству Замбии в расширении охвата социальной защитой, в том числе на работников неформальной экономики. В 2014 и 2015 годах во взаимодействии с Министерством труда и социального обеспечения, Федерацией организаций работодателей и работников Замбии, ООН, организациями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами в Замбии МОТ участвовала в разработке национальной политики в области социальной защиты в соответствии с принципами, закреплёнными в международных трудовых нормах, включая Рекомендации 202 и 204. В 2017 году при существенной поддержке со стороны МОТ был окончательно доработан законопроект о национальной политике в области социальной защиты. Он предусматривает создание и институциональное реформирование системы базовой социальной защиты, не предусматривающей уплату взносов, и учреждение обязательной национальной системы социального обеспечения, включая пенсионное обеспечение, защиту доходов в случае беременности и родов, защиту от производственного травматизма, социальное медицинское страхование и расширение охвата на работников неформальной экономики, в том числе домашних работников. МОТ также поддержала действия в области коммуникаций, в первую очередь адресуемые нанимателям домашних работников. Их результатом стало расширение охвата пенсионного обеспечения в соответствии с пересмотренными нормативами Управления национальной пенсионной системы на 850 000 работников формального сектора и 30 000 работников неформальной экономики.

Кроме того, МОТ оказала юридическую помощь при разработке законопроекта о национальном медицинском страховании, который был принят в 2018 году. Национальная система медицинского страхования нацелена на расширение охвата медицинским обслуживанием, в том числе на работников неформальной экономики.

МОТ также участвовала в разработке комплексной системы базовых программ социальной защиты (IFBSPP). Созданная в 2019 году, эта система олицетворяет первую государственную стратегию расширения и координации государственных программ социальной помощи в Замбии.

Реагируя на кризис COVID-19, правительство при поддержке МОТ и ООН реализовало программу чрезвычайных денежных выплат 249 200 домашним хозяйствам (примерно 1,2 млн человек) с особым вниманием к детям-сиротам и незащищённым детям, пожилым гражданам, лицам с ограниченными возможностями и работникам неформальной экономики.

- 206.** Одним из важнейших шагов к расширению охвата, безусловно, является распространение на работников и МСП законодательства о труде и социальном обеспечении. При этом частью стратегии поддержки служат дополнительные меры, направленные на упрощение административных процессов, адаптацию порядка сбора взносов и повышение осведомлённости общественности. Содействуя согласованию политики в области занятости, налогообложения и социальной защиты, МБТ поощряло формирование основ макроэкономической политики, стимулирующей создание формальных рабочих мест, переход к формальной экономике и повышение финансовой устойчивости основанных на взносах программ социального обеспечения (вставка 4.7)¹⁵².
- 207.** Пандемия COVID-19 высветила срочную необходимость устранения пробелов в охвате социальной защиты и разработки, расширения и укрепления программ социальной защиты. В частности, во многих странах принимаются меры по созданию или расширению защиты от безработицы, которые согласуются с активной политикой на рынке труда и деятельностью служб занятости в поддержку повышения уровня занятости. МБТ получило 23 запроса о поддержке стран в их усилиях в этой области, что даёт возможность объединить краткосрочные меры с долгосрочным развитием систем социальной защиты. Примерами текущих действий МОТ служат: оказание поддержки Мексике в разработке комплексного подхода, сочетающего краткосрочные чрезвычайные меры социальной защиты с долгосрочными решениями, способствующими справедливому переходу; оказание помощи Армении в разработке комплекса мер реагирования в области занятости и социальной защиты в целях устранения последствий пандемии COVID-19; оказание поддержки Таджикистану в объединении и согласовании задач в области занятости, социальной защиты и формализации экономики; оказание поддержки Узбекистану, который расширяет масштаб программы общественных работ и увязывает её с постановкой работников на учёт в системе социальной защиты; развитие страхования от безработицы в Эсватини.

¹⁵² МБТ: *A synthesis review*, в документе представлены положительные результаты работы МБТ по расширению МУСЗ: «Публикации МОТ содержат полезную информацию о различных инструментах, практических методах, нормах и законах, способных стимулировать расширение минимальных уровней социальной защиты в странах, участвующих в проектах, и за их пределами».

► Вставка 4.7. Некоторые примеры поддержки МОТ по расширению сферы охвата социальной защиты

В **Перу** Министерство труда приняло отраслевую стратегию формализации труда на 2014–16 годы, направленную на сокращение неформальной занятости для наёмных работников в частном секторе. МОТ внесла вклад в определение этой стратегии. Наряду с этим МОТ приняла участие в разработке Национальной политики в области социального обеспечения (2015 г.), в которой подчёркивается необходимость формирования условий для создания производительных рабочих мест, охваченных системой социального обеспечения. Кроме того, были укреплены потенциальные возможности трёхсторонних участников, в частности из Национального совета по труду и занятости.

В **Мексике** в 2017 и 2018 годах МОТ внесла вклад в разработку стратегий, принятых трёхсторонними участниками в отношении формализации МСП в розничной торговле. Уроки, извлечённые из работы на местах, проведённой с 1000 МСП, позволили подтвердить важность координации между регистрацией предприятий, налоговыми органами и системами социального обеспечения.

В **Камеруне** МОТ участвовала в усилиях по упрощению административных процедур участия и уплаты страховых премий, а также по установлению связи между системой социального обеспечения и организациями и кооперативами работников неформального сектора в целях поощрения участия работников неформальной и сельской экономики. Более 200 000 работников неформального сектора в настоящее время охвачены этой схемой.

В **Таиланде** МОТ внесла вклад в пересмотр закона о социальном обеспечении (2015 г.), который расширил охват пособиями в случае болезни и производственного травматизма, по беременности и родам, в случае смерти, по инвалидности, старости и безработице на 3 млн самозанятых лиц и работников неформальной экономики.

Во **Вьетнаме** в 2019 году было проведено исследование причин более низкой вероятности охвата социальным страхованием работников МСП. Во Вьетнаме и Индонезии также были проведены исследования, посвящённые влиянию социального обеспечения на производительность МСП. На их результаты ссылаются участники дебатов во Вьетнаме по вопросам политики, нацеленной на расширение охвата.

- 208.** Достижение цели всеобщего охвата услугами здравоохранения и устранение пробелов в сфере медицинского обслуживания, особенно в неформальной экономике, занимают видное место в повестках дня многих государств-членов. Срочность задачи по устранению пробелов в охвате ещё больше усилилась на фоне пандемии COVID-19. МОТ оказывает им техническую помощь, в том числе анализирует ситуацию, сложившуюся в социальном здравоохранении той или иной страны, разрабатывает программы всеобщего медицинского страхования, проводит информационно-просветительскую деятельность и организует обучение трёхсторонних участников. Например, в Камеруне МОТ возглавляет усилия группы партнёров (ВОЗ, Всемирного банка, Агентства международного сотрудничества Германии (GIZ), Агентства по развитию Франции и Агентства США по международному развитию (USAID)), направленные на расширение охвата медицинским страхованием. Оказывая техническую поддержку по широкому кругу вопросов, МБТ содействовало проведению трёхсторонних консультаций на протяжении всего процесса, что позволило расширить сферу национальной ответственности. Одобрение правительством новой системы и её эффективное внедрение начиная с января 2021 года знаменуют собой огромный шаг вперёд на национальном уровне к решению задач 1.3 и 3.8 ЦУР.
- 209.** В Лаосской Народно-Демократической Республике МОТ оказывала содействие в разработке национальной системы медицинского страхования, подводя под неё технико-экономическое обоснование, информируя общественность, участвуя в разработке

принятого в 2012 году Декрета о национальном медицинском страховании и разрабатывая руководства в поддержку пилотной программы. Опираясь на эти и другие успехи, МОТ создала региональный технический центр по предоставлению технических и политических консультаций странам АСЕАН, приверженным цели обеспечения всеобщего охвата услугами здравоохранения. Центр оказывает поддержку внутри стран и обеспечивает обмен знаниями в рамках сотрудничества Юг–Юг в целях укрепления институционального потенциала и обеспечения финансовой устойчивости программ общественного здравоохранения в Лаосской Народно-Демократической Республике, Мьянме и Вьетнаме. Он также формирует региональную базу знаний по вопросам охраны общественного здоровья. После того как проект будет реализован в полном объёме в регионе АСЕАН, его планируется воспроизвести в Африке и других регионах мира.

- 210.** Оказывая поддержку, МОТ придаёт приоритетное значение обеспечению доступа к социальной защите лиц, живущих с ВИЧ: она подготовила многочисленные материалы, в том числе свод практических правил по ВИЧ/СПИДу и сфере труда (2011 г.) и инициативу VCT@WORK (2013 г.). Так, в Кении в период с 2013 по 2019 годы Федерация работодателей Кении и Центральная организация профсоюзов совместно с Объединённой программой Организации Объединённых Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) осуществили инновационную программу, направленную на расширение доступа к анализам на ВИЧ работников неформальной экономики и облегчение их доступа к национальным программам социальной защиты, включая информирование о ВИЧ и повышение их осведомлённости о важности участия в Национальном фонде медицинского страхования и Национальном фонде социального обеспечения. Благодаря регистрации на месте/в режиме онлайн было охвачено свыше 100 000 работников, что позволило расширить доступность ухода и лечения лиц с положительным результатом анализа на ВИЧ¹⁵³.

Расширение охвата на работников-мигрантов

- 211.** В центре внимания политики МОТ находятся вопросы, связанные с обеспечением равенства обращения между трудовыми мигрантами и гражданами страны, а также с содействием расширению охвата и эффективного доступа посредством координации деятельности систем социального обеспечения и принятия мер, способствующих переносимости социальных прав и пособий.
- 212.** К мерам поддержки относятся поощрение ратификации и осуществления соответствующих конвенций МОТ, что способствовало ратификации Марокко Конвенции 1949 года о работниках-мигрантах (пересмотренной) (97) в 201 году и Мадагаскаром Конвенции 1975 года о работниках-мигрантах (дополнительные положения) (143) в том же 2019 году.
- 213.** МБТ оказывало содействие в подготовке двусторонних/многосторонних соглашений о социальном обеспечении, заключаемых принимающими странами и странами происхождения мигрантов в целях обеспечения равного обращения и переносимости социальных прав и пособий (РАИИ.2). Так, в Республике Молдове МОТ участвовала в разработке, обсуждении и реализации соглашений с Германией, Венгрией, Латвией и Литвой, в том числе путём организации информационных кампаний и учебных занятий. Стремясь добиться выполнения региональных обязательств в отношении

¹⁵³ ЮНЭЙДС и МОТ, VCT@WORK: Voluntary Confidential Counselling and HIV Testing for Workers, 2016 г.

действий на уровне стран, МБТ в 2018 и 2019 годах приняло участие в разработке «дорожной карты» по окончательной доработке проекта директивы Совета Восточно-африканского сообщества (ВАС) о согласовании социальных пособий в рамках программы создания Общего рынка ВАС (как инструмента, обеспечивающего согласование и переносимость социальных пособий на территории ВАС), которая будет принята государствами-партнёрами ВАС; МБТ также участвовало в разработке проекта руководящих принципов, касающихся переносимости прав на социальное обеспечение, Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК), которые были приняты министрами труда и занятости и социальными партнёрами в марте 2020 года. В 2017 году совместно с АСЕАН были подготовлены рекомендации об улучшении социальной защиты трудовых мигрантов в странах АСЕАН, которые послужат основой переговоров, направленных на заключение двусторонних соглашений о социальном обеспечении. В странах Персидского залива альтернативы расширения охвата на трудовых мигрантов обсуждались с участием стран происхождения и назначения мигрантов в рамках процесса Абу-Дабского диалога. Были сформулированы предложения о создании международного координационного центра социального обеспечения в целях более эффективного обеспечения сохранности прав на социальное обеспечение в этих странах и отмены ограничений, присущих действующим механизмам выплаты компенсаций по окончании срока действия трудового договора. Кроме того, участие МБТ в подготовке Глобального договора о миграции (2018 г.)¹⁵⁴ позволило отразить среди его целей обеспечение доступа мигрантов к социальной защите в соответствии с двусторонними соглашениями о труде. МБТ также участвует в подготовке рекомендаций ООН по вопросам социальной защиты трудовых мигрантов в рамках двусторонних соглашений о трудовой миграции.

- 214.** МБТ продолжает оказывать поддержку расширению охвата на трудовых мигрантов и их семьи. Например, в Сальвадоре в 2017 году МБТ участвовало в разработке правил Régimen de Salvadoreños en el Exterior (SALEX), направленных на обеспечение охвата семей работников за рубежом, с тем чтобы постепенно расширить сферу ответственности национального Института социального обеспечения на 2 млн сальвадорцев, живущих и работающих в иностранных государствах. В Малайзии, следуя рекомендациям КЭПКР, МБТ оказывало поддержку Организации социального обеспечения в вопросах, касающихся Конвенции 1925 года о равноправии в области возмещения при несчастных случаях (19). В 2019 году был принят закон, распространяющий охват пособий в случае производственного травматизма на зарегистрированных трудовых мигрантов; он может служить примером для других стран.
- 215.** Пандемия COVID-19 вскрыла вопиющие пробелы в социальной защите работников-мигрантов и пагубные последствия неадекватной защиты. Так, в Гондурасе по итогам анализа участия (или неучастия) возвращающихся мигрантов и внутренне перемещённых лиц в системе социальной защиты разрабатывается план, направленный на усиление комплекса национальных мер реагирования в области социальной защиты. В рамках финансируемого Европейской комиссией проекта управления миграцией на юге Африки и в сотрудничестве с профсоюзами и неправительственными

¹⁵⁴ Глобальный договор о миграции ООН, [Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции](#), 2018 г.

организациями МОТ оказала денежную и продовольственную поддержку примерно 1000 домашних работников-мигрантов в Ботсване и Южной Африке¹⁵⁵.

- 216.** В ходе совместных консультаций по вопросам охраны здоровья МОТ и Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) наметили пути интеграции беженцев в национальные системы социального здравоохранения в девяти странах Африки: Буркина-Фасо, Камеруне, Демократической Республике Конго, Джибути, Гвинее, Мавритании, Руанде, Сенегале и Судане. По итогам оценок осуществимости были подготовлены предложения об интеграции беженцев в национальные программы общественного здравоохранения и было издано обновлённое руководство МОТ/УВКБ ООН по социальным программам охраны здоровья беженцев.

Системы социальной защиты, доступные для лиц с ограниченными возможностями

- 217.** МОТ и Международный альянс по проблемам инвалидности выступили с совместным заявлением, призвав открыть системы социальной защиты для лиц с ограниченными возможностями в соответствии с Конвенцией ООН о правах инвалидов¹⁵⁶. Совместный проект Международного альянса по проблемам инвалидности (МАИ), МОТ и ЮНИСЕФ, финансируемый Партнёрством ООН по поощрению прав инвалидов, нацелен на разработку серии практических руководств и учебных материалов, основанных на опыте стран. Они будут опробованы в семи странах и добавлены к инструментарию МОСЗ.

Расширение охвата в условиях кризисов и нестабильности

- 218.** МОТ участвует в урегулировании всё большего числа гуманитарных ситуаций, когда государственные органы социального обеспечения и социальной помощи функционируют в условиях стресса ввиду сужения административных возможностей и увеличения спроса вследствие конфликтов и других потрясений. Подход МОТ предусматривает взаимодействие с соответствующими национальными и международными организациями, с тем чтобы использовать — но не заменить — существующие системы предоставления пособий и услуг и чтобы нацелить гуманитарные меры на решение долгосрочных задач, связанных с созданием основанных на правах систем социальной защиты и занятости, наращиванием местных и институциональных возможностей и повышением способности систем социальной защиты противостоять будущим потрясениям. Эти задачи обозначены в целом ряде учебных и методических пособий, включая модуль по вопросам социальной защиты в рамках широкого общедоступного онлайн-курса МОТ (МООС) по Рекомендации 205.
- 219.** МБТ также реагировало на непредвиденные чрезвычайные ситуации. После начала эпидемии лихорадки Эбола в Западной Африке в 2014 году МОТ и ЮНИСЕФ возглавили рабочую группу по вопросам инфраструктуры и базовых услуг. Выполненная ими оценка масштабов восстановления ущерба, причинённого лихорадкой Эбола инфраструктурным объектам и базовым услугам, послужила доказательством того, что национальные МУСЗ являются надёжным инструментом, позволяющим не допускать

¹⁵⁵ В Южной Африке МОТ сотрудничала с Альянсом домашних работников Izwi и Сетевой организацией за права мигрантов с ограниченными возможностями (DMRN), а в Ботсване — с Профсоюзом домашних и смежных работников (BODAU).

¹⁵⁶ МОТ и МАИ, *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems*.

подобных кризисов, особенно в нестабильных странах. После тайфуна «Хайян» на Филиппинах в 2013 году МОТ поддержала пакет мер реагирования в рамках Комплексной программы сохранения источников дохода и занятости населения в чрезвычайных ситуациях (DILEEP): национальная система социального обеспечения и Корпорация медицинского страхования Филиппин расширили охват социальной защиты на участников чрезвычайной программы в области занятости¹⁵⁷. Кризис COVID-19 продемонстрировал способность МОТ адаптировать техническую поддержку к потребностям трёхсторонних участников. В странах, где уже действуют системы социальной защиты, МОТ оказывает содействие организациям социального обеспечения в адаптации/масштабировании политики и программ расширения охвата, увеличения размера пособий или продления срока их выплат. В Шри-Ланке МОТ возглавляет проект Многостороннего партнёрского целевого фонда ООН по борьбе с COVID-19 и последующему восстановлению, направленный на защиту рабочих мест и доходов работников микро-, малых и средних предприятий.

- 220.** Кризис COVID-19 подчеркнул важность координации действий с другими организациями ООН и партнёрами в области развития для оказания странам действенной поддержки. МОТ с готовностью откликнулась на призывы к подготовке предложений для Фонда ЦУР ООН в 2019 и 2020 годах, заложив основу 31 нового проекта в сфере социальной защиты; эти проекты МОТ реализовала совместно с другими организациями ООН, тем самым расширив своё участие в реализации социально-экономических мер реагирования на пандемию COVID-19 на страновом уровне (см. вставку 4.8). Что касается деятельности в регионах, МОТ подготовила два региональных доклада о пандемии COVID-19 и социальной защите в Азиатско-Тихоокеанском регионе в рамках тематической Коалиции ООН за социальную интеграцию и расширение прав и возможностей: первый доклад, подготовленный в самом начале кризиса, был посвящён антикризисным мерам в регионе, а второй касался перспективных направлений политики, выходящих за рамки антикризисного реагирования. Оба доклада стали руководством для страновых групп ООН в борьбе с последствиями пандемии COVID-19.

► **Вставка 4.8. Оказываемая МОТ поддержка мер реагирования трёхсторонних участников на пандемию COVID-19**

В **Тимор-Лешти** была принята трёхмесячная программа денежных выплат по 100 долл. США, которыми воспользовались более 214 000 семей. Новая программа, в десять раз превысившая любую предшествующую программу, была успешно реализована при поддержке и координации партнёров в области развития. МОТ сыграла ведущую роль, координируя действия организаций и развёртывание программы.

В **Кабо-Верде** единовременная выплата в размере 90 евро была одобрена в знак солидарности с 30 000 работников неформальной экономики и теми, кто зарабатывает меньше 200 евро в месяц. МОТ поддержала реализацию этого решения, конкретизировав критерии назначения получателей и выбрав соответствующую систему управленческой информации. Правительство смогло оперативно развернуть борьбу с последствиями пандемии COVID-19 во многом благодаря работе, проделанной ранее с партнёрскими организациями ООН по созданию единого социального реестра и совершенствованию методов реализации всех программ социальной помощи.

¹⁵⁷ МБТ, *A Review of Social Protection Practices Through Health Insurance and Social Security Enrolment under the Emergency Employment and Livelihood Recovery Project for Typhoon Haiyan of the ILO*, 2015 г.

Странам, где отсутствуют комплексные системы социальной защиты, было оказано содействие в создании специальных механизмов в поддержку осуществления чрезвычайных программ денежных выплат. В **Камбодже** в рамках проекта в области социальной защиты и управления государственными финансами, финансируемого Генеральным директором Европейской комиссии по международным партнёрствам (DG INTPA), и в рамках инициативы ООН по обеспечению МУСЗ МОТ участвовала в разработке программы денежных выплат малообеспеченным семьям, пострадавшим от пандемии COVID 19. В ходе программы, инициированной в июне 2020 года, поддержка была оказана более чем полумиллиону камбоджийских семей, зарегистрированных как малообеспеченные.

В **Малави** МОТ приняла участие в разработке программы денежных выплат городским жителям в условиях пандемии COVID-19, в частности в определении объёмов помощи и критериев отбора, механизмов адресации помощи и деятельности координационных структур. Программой воспользуются 185 000 домашних хозяйств в основных городских центрах страны. В целях усиления долговременной системы социальной защиты МОТ в сотрудничестве с GIZ расширяют возможности районных властей по руководству программами социальной защиты, используя TRANSFORM — пакет учебных материалов для взаимного обучения участников сотрудничества Юг–Юг.

В **Пакистане** правительство воспользовалось результатами выполненного МОТ анализа воздействия пандемии на занятость и рынок труда для разработки и реализации программы чрезвычайных денежных выплат, в рамках которой 144 млрд рупий были распределены среди 12 млн работников, занятых на нестабильных работах (подёнщиков и работников неформальной экономики).

4.4.2. Обеспечение финансовой доступности и устойчивого финансирования социального обеспечения

221. Для достижения цели всеобщего охвата социальной защитой фундаментальное значение придаётся установлению затрат на расширение охвата социальных пособий, поиску альтернатив финансирования и устойчивому, эффективному и согласованному претворению в жизнь принятых решений. Чтобы страны могли проводить такой анализ, МОТ разработала и распространяет методологии анализа расходов, актуарных оценок и стратегий финансирования устойчивых систем социальной защиты (таблица 4.2). Кроме того, МОТ участвовала в создании и применении межучрежденческих методологий расчёта затрат и финансирования социальной защиты.
222. Один из главных этапов процесса ABND состоит в оценке финансовых потребностей, необходимых для выполнения рекомендаций о расширении МУСЗ. Были разработаны методологии анализа затрат и бюджетного пространства согласно Протоколу оперативных оценок, которые позволяют странам выявлять альтернативы финансирования в целях расширения систем социальной защиты и выполнения Рекомендации 202.

► **Таблица 4.2. Примеры основных результатов, достигнутых при технической поддержке МОТ, в целях устойчивого финансирования мер в области социальной защиты**

Страна	Технические консультативные услуги МОТ	Основные результаты, достигнутые при поддержке МОТ
Камбоджа	ABND, включая расчёт затрат.	Включение ассигнований на МУСЗ в республиканский бюджет на период до 2020 г.
Египет	Анализ затрат и бюджетного пространства.	Результаты анализа используются правительством в целях расширения социальной защиты в рамках инициативы в области социальной защиты, начатой в 2017 г.
Монголия	ABND, включая расчёт затрат.	Аргументация в пользу финансовой приемлемости МУСЗ убедила трёхсторонних участников в необходимости их установления.
Таиланд	ABND, включая анализ затрат и предварительный анализ бюджетного пространства.	Выражена поддержка выполнению рекомендаций доклада ABND, подготовленных совместно со СГООН. Запланирован второй раунд проекта ABND для оценки достигнутого прогресса и сохраняющихся пробелов.

Источник: различные доклады МОТ.

- 223.** Методология социального бюджетирования МОТ, в том числе обзоры расходов и результатов в области социальной защиты (SPER), помогает многим государствам-членам совершенствовать практику управления государственными финансами в области социальной защиты (РАИ.1). В Буркина-Фасо анализ SPER, проведённый в 2011 году, выявил возможности для разработки национальной программы социальной защиты, включая МУСЗ для молодёжи и программу по улучшению и расширению охвата социальным обеспечением на работников формальной и неформальной экономики.
- 224.** В целях дальнейшего совершенствования методологии анализа затрат МОТ в 2015 году разработала калькулятор затрат на МУСЗ (РАИ.2 i)). Доступный в Интернете калькулятор МУСЗ¹⁵⁸ стал источником данных при подготовке программного документа МОТ в 2017 году¹⁵⁹, в котором обосновывалась осуществимость МУСЗ в большинстве развивающихся стран. Результаты моделирования могут использоваться для целей углублённого финансового, актуарного и политического анализа в будущем.
- 225.** В поддержку государств-членов МБТ подготовило справочник по вопросам анализа бюджетного пространства (вставка 4.2) и подготовило ряд публикаций¹⁶⁰. Начиная с 2013 года совместно с ЮНИСЕФ в Мозамбике готовятся ежегодные «бюджетные сводки», адресуемые парламентариям, политическим партиям, Министерству финансов и

¹⁵⁸ Чтобы ознакомиться с калькулятором МУСЗ, см. [здесь](#).

¹⁵⁹ Isabel Ortiz et al., *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, ESS – Working Paper No. 58 (МБТ, 2017 г.), xi, para. 1.

¹⁶⁰ Isabel Ortiz et al., *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, ESS – Working Paper No. 48 (МБТ, 2017 г.).

СМИ; они стали одним из главных факторов оживления дебатов о бюджетном пространстве в поддержку социальной защиты¹⁶¹. Кроме того, в рамках глобальных дебатов по вопросам продвижения к ЦУР МБТ регулярно участвует в подготовке *Financing for Sustainable Development Report (Доклад о финансировании устойчивого развития)* Межучрежденческой целевой группы по финансированию развития. Вышеупомянутые новые глобальные оценки разрывов в финансировании социальной защиты являются дополнительным аргументом в поддержку всемирной информационно-просветительской деятельности, направленной на укрепление национальной и международной солидарности в области социальной защиты и решение задачи 1.3 ЦУР.

- 226.** Что касается качественного финансового управления и планирования, МОТ оказывала государствам-членам помощь в проведении актуарных оценок и укреплении потенциала правительств и/или органов социального обеспечения. Начиная с 2011 года МОТ оказала 32 странам поддержку в реализации 52 проектов, касающихся финансируемых за счёт взносов программ, в том числе пенсионного обеспечения (таблица 4.3). Во всех актуарных докладах МОТ содержатся рекомендации о внесении параметрических изменений в программы и, во многих случаях, об инвестиционной политике и административном регулировании в соответствии с принципами, изложенными в соответствующих нормах. Во многих докладах представляются результаты анализа затрат и альтернативные способы разработки программ, а также рекомендации и советы, касающиеся расширения охвата на самозанятое население. Результатами этих проектов во многих случаях стали поправки в законодательстве, которые повышают долгосрочную финансовую устойчивость существующих программ и позволяют учреждать новые. Так, в Непале МБТ участвовало в разработке принятого в 2017 году закона № 2074 о социальном обеспечении, финансируемом за счёт взносов, в соответствии с которым были созданы восемь программ социального обеспечения. МОТ содействовала повышению осведомлённости заинтересованных сторон, оказывала информационную поддержку в ходе проведения социальных диалогов, участвовала в разработке законодательства и от имени Фонда обеспечения работников выполнила актуарные оценки пяти новых программ, включая основанную на взносах пенсионную программу для работников частного сектора; МОТ также помогла Фонду в разработке нормативных положений новой программы.

► **Таблица 4.3. Примеры некоторых ключевых результатов актуарных услуг МОТ в интересах систем социального обеспечения, основанных на взносах**

Страна и год	Ключевые результаты благодаря вкладу МОТ
Арабские государства	
Иордания (2012–14 гг.)	Реформа иорданской пенсионной системы, приведшей к принятию нового закона № 1 от 2014 г. Иордании о социальном обеспечении.
Саудовская Аравия (2014 г.)	Принятие законодательства о страховании по безработице, охватывающего частный сектор, и создание новой системы обеспечения по безработице.

¹⁶¹ ЮНИСЕФ и др., *Mozambique – Budget Brief 2018: Social Action*, 2018 г.

Страна и год	Ключевые результаты благодаря вкладу МОТ
Азия	
Тимор-Лешти (2016 г.)	Создание первой национальной системы пенсионного обеспечения для госслужащих.
Таиланд (2016 г.)	Реформы, ведущие к повышению устойчивости системы (например, повышение пенсионного возраста).
Африка	
Египет (2018–19 гг.)	Начало в 2019 г. пенсионной реформы, обеспечивающей долгосрочную финансовую устойчивость пенсионной системы при сохранении адекватного уровня установленных выплат.
Лесото (2013 г.)	Создание системы социального обеспечения для управления социальными пособиями, выплачиваемыми по схеме взносов работникам частного сектора и их семьям.
Малави (2018 г.)	Преобразование схемы выплаты пособий работодателем в случае производственного травматизма в схему страхования.
Латинская Америка	
Коста-Рика (2017 г.)	Начало реформы пенсионной системы в целях повышения финансовой и актуарной устойчивости системы в течение 25 лет, что затронет почти 1,6 млн активных участников и их семей.
Мексика (2019 г.)	Создание универсальной пенсионной системы без выплаты взносов для 8 млн бенефициаров по состоянию на июль 2019 г.
Источник: МБТ, "Reporting on Results: Programme Implementation Reports", нет данных.	

- 227.** В условиях давления на бюджет, вызывающего резкое сокращение размера пособий и даже отмену программ социального страхования и их замену гарантированным минимальным доходом в сочетании с программами с фиксированным размером взносов, МОТ оказывает правительствам и социальным партнёрам помощь в поддержании финансовой и социальной устойчивости пенсионных программ с установленным размером выплат и в выполнении государством обязательства по выплате пособий в соответствии с приобретёнными правами.

4.4.3. Управление социальным обеспечением

- 228.** Надлежащее управление имеет первостепенное значение для устойчивости системы социальной защиты и решения стоящих перед ней социально-экономических задач. К вопросам управления относятся создание институциональных механизмов, финансовое управление и административное регулирование, включая информационно-просветительские кампании по тематике социальной защиты, обеспечение функционирования и мониторинга, а также урегулирование жалоб внутри этих схем и программ, а также внутри системы в целом. В этой области МОТ тесно взаимодействует

с МАСО, руководствуясь собственными нормами и соответствующими руководствами МАСО¹⁶². Поддержка МОТ позволяет укреплять административное регулирование систем социальной защиты на основе комплексного подхода, который включает в себя: i) расширение участия и совершенствование процедуры уплаты взносов; ii) улучшение координации, например, посредством услуг «единого окна» или встроенных систем перенаправления заявителей в соответствующие службы; iii) совершенствование информационных систем управления; iv) укрепление механизмов обслуживания; v) усиление мониторинга.

- 229.** В Индонезии начиная с 2011 года МБТ оказывает содействие в разработке комплексной системы перенаправления заявителей, опирающейся на единую базу данных о бенефициарах и программах и информационную систему управления, которые облегчают регистрацию, ведение персональных дел, доступ к существующим программам социальной защиты и занятости и функционирование системы мониторинга. В январе 2015 года началось поэтапное развёртывание системы по территории страны. В Тимор-Лешти МОТ участвовала в разработке рабочего процесса и организационной структуры недавно созданного Национального института социального обеспечения, который отвечает за развитие созданной в 2016 году системы социального обеспечения. В Мозамбике в период с 2012 по 2019 год МОТ оказывала техническую помощь в формировании концепции, планировании, разработке структуры и развёртывании информационной системы управления программами Национального института социального обеспечения (INAS). Система «e-INAS» была введена в действие в полном объёме на центральном и децентрализованном уровнях в июле 2019 года¹⁶³. В 2019 году МОТ также участвовала в создании комплексной, всеобъемлющей системы мониторинга и оценки всех программ INAS, включая организацию соответствующего обучения. Эти системы играют важнейшую роль в эффективном предоставлении пособий во время кризиса COVID-19.

Уроки, извлечённые из опыта предоставления технических консультативных услуг МОТ

- 230.** Флагманская программа МОТ помогает структурировать техническую поддержку странам на основе трёхэтапного подхода, предусматривающего разработку трёхсторонними участниками национальных стратегий и политики в области социальной защиты, формирование и реформирование программ социальной защиты и их законодательное оформление, построение систем социальной защиты, включая совершенствование механизмов управления. Основные усилия в области мобилизации ресурсов обеспечивают техническую и политическую поддержку проектов внутри страны. Техническая помощь по вопросам юридических, медицинских и управленческих информационных систем, актуарной деятельности, финансирования и коммуникаций предоставляется по запросу техническим центром, укомплектованным штатными специалистами. МОТ также использует накопленный опыт для расширения базы практических знаний, которые могут быть использованы во благо большого числа стран, а также усилить их практическое воздействие. Повышению отдачи способствует и налаживание стратегических партнёрских связей с ООН и другими участниками на национальном и глобальном уровнях.

¹⁶² МАСО, "The ISSA Guidelines", нет данных.

¹⁶³ Victoria Arboleda et al., *Best Practices: The Case of e-INAS in Mozambique: Development of Management Information System for Social Protection* (МБТ, 2019 г.).

- 231.** Опыт МОТ обеспечивает соблюдение всеобщего права на социальное обеспечение в национальной политике, законодательстве, системах управления и институциональных структурах, а также в глобальных и региональных механизмах. Включение социальной защиты в качестве одной из задач Повестки дня до 2030 года усиливает приверженность тому, чтобы это право стало реальностью для всех. Однако необходимо накапливать больше фактических свидетельств, в том числе путём проведения практических исследований, связанных с проектами сотрудничества в целях развития; эти данные должны показывать, что социальная защита является обоснованной инвестицией, окупаемой значительными результатами в социальной сфере и экономике.
- 232.** Пробелы в охвате связаны с недостатками в финансировании. В рамках проекта по вопросам администрирования систем социальной защиты и управления государственными финансами, финансируемого DG INTPA и в рамках других проектов, МОТ необходимо и далее поддерживать трёхсторонних участников в их взаимодействии с министерствами финансов и МФУ по вопросам расширения бюджетного пространства в интересах социальной защиты и разработки вариантов финансирования и альтернатив политики, основанных на принципе солидарности. Организации необходимо и далее содействовать выделению дополнительной международной финансовой помощи на цели социальной защиты и её использования для активизации на стабильной основе мобилизации внутренних ресурсов. МОТ необходимо и впредь выступать за применение международных руководящих принципов социального обеспечения, согласование потоков финансовой и технической поддержки странам в создании определяемых и администрируемых на национальном уровне систем социальной защиты для всего населения, чтобы «никто не был забыт» и чтобы обеспечить их финансовую устойчивость, социальную справедливость и эффективное управление и руководство. Техническая поддержка, оказываемая МОТ странам в области социальной защиты и управления государственными финансами, находится в русле продолжающихся дебатов о необходимости создания глобального фонда социальной защиты.
- 233.** Одним из вызовов, стоящих на пути стран к обеспечению устойчивого и адекватного финансирования, является давление со стороны ряда международных участников в пользу бюджетных корректировок и сокращения государственного долга, что порой приводит к сокращению расходов на социальную защиту. Поэтому решение вопросов, относящихся к политике и реформам, требует проведения тщательного анализа затрат и бюджетного пространства. Кроме того, было бы полезно, если бы МОТ могла взаимодействовать и с министерствами финансов, например во время переговоров с МВФ в рамках консультаций по статье IV Статей соглашения МВФ или во время согласования программ, чтобы МОТ могла представить свидетельства макроэкономического и социально-экономического эффекта, вызываемого сохранением и расширением инвестиций в социальную защиту. Программы сотрудничества в области развития по вопросам социальной защиты и управления государственными финансами помогут МБТ достичь результатов в этой области.
- 234.** На результаты деятельности МОТ оказывают непосредственное влияние национальные политические и экономические условия, степень приверженности стран и возможности заинтересованных сторон, отражая необходимость систематизации оценок рисков на стадии разработки проектов и систематического и последовательного укрепления практического потенциала правительств и организаций работников и

работодателей по разработке политики и созданию систем социальной защиты, в том числе МУСЗ¹⁶⁴.

- 235.** Укрепление систем социальной защиты также является вопросом институционального строительства, которое может растягиваться на десятилетия и которое требует долгосрочного участия и взаимодействия. Одним из вызовов для МБТ является то, что отдалённые горизонты планирования, как правило, 10–15 лет, присущие стратегиям социальной защиты, не совпадают с циклом планирования и отчётности о результатах, достигнутых МОТ в течение двухлетних периодов. Инструмент мониторинга результатов, разработанный МОТ в рамках флагманской программы, позволяет накапливать на более длительной временной основе данные об участии МОТ в реализации стратегий и политики в области социальной защиты, а также в создании программ, которые в конечном итоге оказывают влияние на жизнь населения.

4.5. Укрепление потенциальных возможностей

- 236.** Через все действия, предпринимаемые МБТ, красной нитью проходят инициативы, направленные на укрепление потенциальных возможностей трёхсторонних участников и других соответствующих сторон.
- 237.** Выполняя рекомендацию по итогам оценки высокого уровня 2017 года о необходимости разработки «комплексных долгосрочных подходов к укреплению потенциала, отвечающих потребностям трёхсторонних участников на страновом уровне», МУЦ–МОТ пересмотрел стратегию МОТ в этой области¹⁶⁵. Трёхсторонний подход МОТ к наращиванию потенциальных возможностей¹⁶⁶ направлен на обеспечение системного реагирования на потребности в повышении квалификации сотрудников организаций социального обеспечения, трёхсторонних участников и партнёров в области развития и на просвещение широкой общественности. Этот подход предусматривает самообучение, очное обучение и обучение на рабочем месте.
- 238.** Чтобы обеспечить максимально широкий охват и доступность обучения при низких издержках, МБТ поощряет самообучение путём обмена знаниями и применения других инструментов самообучения на различных платформах. К ним относится разработанный МБТ инструментарий, включающий основные учебные материалы, такие как начальное пособие по пенсионному обеспечению, набор инструментов для целей ратификации и база данных МОТ о социальной защите в мире. Одновременно с модульными руководствами по вопросам передовой практики МОТ разрабатывает серию онлайн-курсов (вставка 4.2).
- 239.** Также необходимо обучать наших партнёров, в том числе сотрудников организаций ООН и других партнёров в области развития, по вопросам трудовых норм и принципов, которые должны определять содержание оказываемой странам поддержки. В 2009 году в рамках инициативы ООН по обеспечению МУСЗ МОТ участвовала в информационных кампаниях, посвящённых МУСЗ и Рекомендации 202. Это было особенно важно в контексте реформы ООН. В 2018 году МОТ стала партнёром Центра знаний об устойчивом развитии Колледжа персонала системы ООН и разработала онлайн-учебный курс для сотрудников ООН по вопросам социальной защиты в интересах устойчивого развития в разрезе Повестки дня до 2030 года. Кроме того,

¹⁶⁴ МБТ, *A Synthesis Review*, 40.

¹⁶⁵ МУЦ–МОТ, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy* (2018 г.).

¹⁶⁶ МУЦ–МОТ, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy*.

МБТ сотрудничает с Академией ЦУР Сети ООН по поиску решений в целях устойчивого развития, чтобы разработать и разместить в Интернете общедоступный открытый курс (МООС), предназначенный для широкой аудитории (4000 участников), по ЦУР 8, включая отдельный раздел, посвящённый вопросам социальной защиты.

- 240.** В целях подготовки углублённых программ профессиональной подготовки совместно с МУЦ–МОТ была разработана серия курсов очного обучения в соответствии с потребностями трёхсторонних участников в специализированном обучении, в том числе по вопросам политики, управления и финансирования социального обеспечения (PAIV.1 ii)). Курс по охране здоровья был разработан в партнёрстве с Сетью охраны общественного здоровья (P4H). Во время ежегодного двухнедельного курса академии социального обеспечения слушатели получают набор разнообразных учебных материалов на английском и французском языках, касающихся вопросов управления, финансирования, реформирования и расширения систем социальной защиты. С 2016 года свыше 4700 представителей трёхсторонних участников и партнёров посетили более 190 учебных курсов МУЦ–МОТ, включая 400 слушателей академии социального обеспечения. Новый дипломный курс, который начиная с 2019 года проводится МУЦ–МОТ, призван ежегодно предоставлять качественную подготовку большому числу специалистов и расширять их знания об аналитических аспектах процессов разработки, финансового планирования и администрирования систем социальной защиты, с тем чтобы обеспечить расходование ресурсов в соответствии с национальными приоритетами. С момента открытия курса им уже воспользовались 412 специалистов. Во время пандемии COVID-19 в виртуальной среде было организовано 47 курсов с участием свыше 1300 слушателей, включая электронные курсы наставничества и дипломной подготовки.
- 241.** Конкретно в целях удовлетворения потребностей социальных партнёров (PAIV.2 i)) совместно с МУЦ–МОТ были разработаны специальные курсы, такие как ежегодный курс, посвящённый роли организаций работников в разработке и создании систем социального обеспечения¹⁶⁷, который преподаётся на английском и испанском языках по программе, разработанной в 2012 году. Начиная с 2015 года МУЦ–МОТ и Международная организация работодателей ежегодно организуют учебный курс для представителей организаций работодателей под названием «Расширение участия работодателей в дебатах по вопросам политики в области социальной защиты». Он также преподаётся в университете города Санья в Китае; одновременно разрабатывается общий пакет учебных материалов.
- 242.** Учёт региональных потребностей при разработке пакетов учебных материалов является предпосылкой для их тиражирования в других регионах. В марте 2017 года в учебные программы был включён пакет материалов по МУСЗ в Африке TRANSFORM, который является результатом работы в рамках межучрежденческой инициативы с участием МОТ, ЮНИСЕФ и Программы развития ООН (ПРООН). Он был преобразован в электронный формат и теперь предлагается Международным центром по вопросам политики в целях инклюзивного роста (IPC-IG)¹⁶⁸. К настоящему времени по учебной программе TRANSFORM было организовано 50 очных и онлайн-курсов обучения более чем 1250 участников из 12 стран; весьма вероятно, что свыше 80% из них будут рекомендовать этот курс другим. В настоящее время на основе программы TRANSFORM

¹⁶⁷ МУЦ–МОТ, “Trade Union Training on Social Security”, нет данных.

¹⁶⁸ socialprotection.org, “The Knowledge-sharing Platform on Social Protection”, нет данных.

создана сеть, состоящая более чем из 40 аккредитованных англоязычных и португальскоязычных мастеров-инструкторов из 13 стран Африки, которые будут участвовать в укреплении потенциальных возможностей на длительную перспективу. Курсы по программе проводятся на арабском, английском, французском и португальском языках. В настоящее время учебный пакет TRANSFORM адаптируется к потребностям стран Западной Африки и Азии.

- 243.** Чтобы удовлетворить потребности государств-членов в квалифицированных национальных специалистах, МБТ с начала 2000 года оказывает содействие в разработке и осуществлении вузовских программ в различных странах в рамках инициативы QUATRAN. Программа предусматривает присуждение степени магистра в области политики социальной защиты, финансирования и управления и включает специализированные курсы для актуариев (PAIV.1 i)) (вставка 4.9). Как показывает опыт, по окончании курсов слушатели выступают активными проводниками принципов и ценностей MOT в национальных организациях социального обеспечения (в том числе в Эквадоре, Гане, Омане, Таиланде, Объединённой Республике Танзании, Замбии и Зимбабве) и на глобальном уровне (например, в организации HelpAge International, GIZ и ЮНИСЕФ). Многие из них активно участвовали в обсуждениях проблем социальной защиты на сессиях Международной конференции труда в 2011, 2012 и 2013 годах. Развивая успех этих программ и опираясь на опыт, накопленный за прошедшие годы, МБТ разрабатывает базовый учебный план по тематике социальной защиты на уровне магистратуры, который должен быть аккредитован национальными вузами.

► **Вставка 4.9. Высшая школа социального обеспечения в Алжире**

В апреле 2012 года правительство Алжира создало Ecole supérieure de la sécurité sociale (ESSS) (Высшая школа социального обеспечения) в целях удовлетворения региональных потребностей в учебных программах, посвящённых социальной защите. В 2015–16 учебном году в практику вошли программы сертификации и четыре двухгодичные программы на уровне магистратуры. В основе программ магистратуры лежат совместные программы MOT/Маастрихтского университета и MOT/Лозаннского университета. MOT оказывала содействие в разработке плана работы ESSS, формировании программ на уровне магистратуры, подготовке преподавателей и студентов и передаче книг в библиотеку ESSS. Доказательством возросшего спроса на экспертные знания стало то, что все из первых 56 выпускников программы магистратуры ESSS были приняты на работу в органы национальных программ социального обеспечения.

- 244.** Укрепление национального институционального потенциала посредством обучения на рабочем месте является составной частью всех технических консультативных услуг. Участвуя в проекте вместе с Национальным фондом социального обеспечения (NSSF) Объединённой Республики Танзании, MOT совместно с актуариями и статистиками Фонда выполнила две актуарные оценки его деятельности в 2013 и 2016 годах. Это расширило возможности сотрудников Фонда по сбору и проверке данных для актуарных оценок. В настоящее время сотрудники NSSF проводят актуарную оценку социального обеспечения по состоянию на 30 июня 2018 года при содействии и поддержке со стороны MOT. Аналогичным образом, создание при поддержке МБТ Регионального подразделения актуарной службы при Управлении социального обеспечения Таиланда (SSO) в 2019 году обогатило сотрудников SSO знаниями и опытом.

Извлечённые уроки

- 245.** Высокий спрос на обучение свидетельствует о сохраняющихся пробелах в способности планировать и внедрять системы социальной защиты во всём мире. Дефицит ресурсов ограничивают потенциал МБТ реагировать на эту чрезвычайно насущную потребность. Дальнейшее укрепление потенциала местных экспертов могло бы повысить влияние и усилить национальную ответственность за техническую помощь МОТ и страновые аналитические проекты¹⁶⁹; в настоящее время эта задача решается путём организации обучения на рабочем месте, создания на базе национальных ведомств региональных центров знаний, разработки программ аккредитации, развития партнёрских связей с национальными учебными заведениями системы социального обеспечения и специализированными курсами МУЦ-МОТ. Однако для обеспечения и измерения долгосрочного воздействия необходим более систематический подход.
- 246.** Государственные административные органы, которые вкладывают средства в наращивание потенциала своих сотрудников, сталкиваются с трудностями при закреплении экспертов на их рабочих местах. Поэтому национальные учреждения социальной защиты должны дальновидно осуществлять управление своими людскими ресурсами.
- 247.** Как показала оценка высокого уровня 2017 года, хотя имеются свидетельства воздействия деятельности МОТ по развитию потенциальных возможностей, МБТ следует укрепить механизмы контроля за этой деятельностью и измерения основанных на фактических данных её последствий и эффективности, в идеале как части стратегии МБТ по укреплению потенциальных возможностей в области социальной защиты.
- 248.** Включение сотрудников партнёрских структур в области развития и учреждений ООН в учебные курсы МОТ содействует распространению ценностей и принципов МОТ среди других учреждений и широкому внедрению подхода «Единая ООН» к социальной защите.

4.6. Создание и укрепление партнёрств в целях всеобщей социальной защиты и роль МОТ

- 249.** Создание всеобъемлющих, адекватных и устойчивых систем социальной защиты для реализации Повестки дня до 2030 года требует согласованных усилий на национальном и международном уровнях. Партнёрства также являются эффективным средством расширения влияния МОТ и усиления её воздействия на страновом и глобальном уровнях благодаря учёту её концептуального видения и принципов. Таким образом, усилия были сосредоточены на создании партнёрств на всех уровнях и подведения их под эгиду многостороннего партнёрства для решения задачи 1.3 ЦУР. В ходе проведения оценки высокого уровня 2017 года было отмечено «общее признание эффективности деятельности МОТ в рамках многосторонних партнёрств, [которые] способствовали расширению разъяснительной работы МОТ на глобальном и национальном уровнях» и признана роль МОТ в улучшении координации действий доноров, но при этом отмечено, что координация на страновом уровне остаётся неровной¹⁷⁰.

¹⁶⁹ МБТ, *A Synthesis Review*, 7.

¹⁷⁰ МБТ, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 50 and 53.

- 250.** Стратегические партнёрства лежат в основе стратегии МОТ по расширению деятельности Организации на национальном, региональном и глобальном уровнях совместно с ООН, банками развития, организациями работников и работодателей, партнёрами в области развития и учебными заведениями. Ежегодное совещание партнёров в области развития флагманской программы позволяет всем партнёрам встречаться с национальными участниками и сотрудниками МБТ и обмениваться информацией о достигнутом прогрессе и будущих приоритетах.
- 251.** Выступая в роли основного фактора использования преимуществ «Единой ООН», позволяющих усиливать совместную координацию работы СГООН по МУСЗ, инициатива ООН по обеспечению МУСЗ придала импульс совместным программам, в которых социальная защита является приоритетной областью практических мер. Инициатива ООН по обеспечению МУСЗ, возглавляемая МОТ и ВОЗ, сыграла важную роль в создании стратегических альянсов с другими учреждениями ООН и бреттон-вудскими учреждениями, включая МВФ. На совместной конференции МОТ–МВФ в Осло в 2010 году МОТ и МВФ договорились «изучить концепцию минимальных уровней социальной защиты ... в рамках среднесрочных и долгосрочных основ устойчивой макроэкономической политики и стратегий развития»¹⁷¹, в частности, в Сальвадоре, Мозамбике и Вьетнаме. В Мозамбике это сотрудничество способствовало постепенному установлению национальных МУСЗ за счёт внутренних резервов¹⁷². Во Вьетнаме сотрудничество позволило согласовать сценарии и прогнозы затрат на МУСЗ с прогнозами и рекомендациями МВФ в контексте консультаций по статье IV его статей соглашения. В настоящее время предпринимаются шаги для восстановления этого сотрудничества в контексте недавней «Стратегии участия МВФ в социальных расходах», в которой признаётся важность социальных расходов (определяемых как государственные расходы на социальную защиту, здравоохранение и образование) в целях обеспечения инклюзивного роста, достижения ЦУР и решения новых задач в сфере труда.
- 252.** Эта инициатива в настоящее время является основной движущей силой, способствующей всеобъемлющему включению социальной защиты в качестве ключевого вопроса в рамках ЮНДАФ/UNSDCF. Руководящие указания ГООНВР, а также призыв, с которым выступили в 2014 году председатель ГООНВР и Генеральный директор МБТ¹⁷³, предложили СГООН активизировать усилия по оказанию поддержки в создании национальных МУСЗ¹⁷⁴ (PAV.3). Инициатива ООН по обеспечению МУСЗ также вызвала горячий отклик в регионах, где организации ООН проводят информационно-разъяснительную деятельность и готовят рекомендации и аналитические материалы в поддержку страновых групп ООН в рамках тематических коалиций, выступающих за укрепление систем социальной защиты в Азиатско-Тихоокеанском регионе, арабских государствах и регионе Европы и Центральной Азии¹⁷⁵. Одним из первых результатов действий «Единой ООН» в области МУСЗ стал первый транш Объединённого фонда

¹⁷¹ МВФ, «Пресс-релиз: Призыв Конференции в Осло к решительной поддержке подъёма, ориентированного на занятость», 13 сентября 2010 г.

¹⁷² Nuno Cunha et al., *Towards a Mozambican Social Protection Floor – Consolidating a Comprehensive Social Protection System in Mozambique: Analysis of Policy Alternatives and Costs*, ESS – Paper No. 41 (МБТ, 2013 г.).

¹⁷³ Чтобы ознакомиться с письмом ПРООН за подписью Хелен Кларк и Гая Райдера, см. [здесь](#).

¹⁷⁴ ГООНВР, «The Social Protection Floor Initiative (SPF-I)», нет данных.

¹⁷⁵ ГООНВР, *Issue-based Coalition on Social Protection*; ГООНВР и МБТ, *UNDG Asia-Pacific*; ГООНВР, *UNDG Eastern and Southern Africa*; Организация Объединённых Наций, *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA/Arab States Region* (2020 г.); ГООНВР Европа и Центральная Азия, *Issue-based Coalition on Social Protection*; ГООНВР Европа и Центральная Азия, *COVID-19 and Social Protection in Europe and Central Asia* (2020 г.).

ЦУР, переведённый Организацией Объединённых Наций в марте 2019 года, в размере 70 млн долл. США, предназначенного для целей обеспечения действенной социальной защиты, чтобы «никто не был забыт». МОТ принимала участие в подготовке 27 из 35 одобренных предложений стран. Это даёт возможность отразить нормы МОТ, принципы социального диалога и положения Программы достойного труда в деятельности организаций всей системы ООН, привлечь дополнительное финансирование и расширить присутствие на местах. Двусторонние партнёрства, конкретно нацеленные на решение задач в области социальной защиты, были созданы при содействии ПРООН (по вопросам администрирования систем социальной защиты, распространения их охвата на неформальную экономику и согласования действий в области социальной защиты и изменения климата), ФАО (по вопросам расширения охвата на сельских работников) и ЮНИСЕФ (по вопросам социальной защиты и управления государственными финансами).

- 253.** С расширением круга партнёров в области развития, работающих над решением задач в сфере социальной защиты, повысилась актуальность повышения слаженности действий, что стало возможным после создания SPIAC-B в 2012 году (PAV.1). В сопредседательстве МОТ и Всемирного банка Совет предоставляет форум для обсуждения тенденций в области социальной защиты, для совместной информационно-разъяснительной работы (например, Повестка дня до 2030 года, стратегия финансирования процесса развития), согласованности пакетов данных и показателей и разработки инструментальных средств по МОСЗ. Хотя эти платформы и способствовали улучшению координации и согласованности политики¹⁷⁶, в двух недавних публикациях Всемирного банка¹⁷⁷ поднимались вопросы в связи с признанием международных трудовых норм и принципов, а также по поводу противоречивых политических рекомендаций. Это ставит на повестку дня вопрос о необходимости продолжения диалога, научно обоснованных исследований и стратегических партнёрств как на глобальном, так и на страновом уровнях.
- 254.** Признавая важность привлечения представителей стран к столу переговоров и инициирования глобального движения, в котором особое внимание уделялось бы пропаганде принципов всеобщей социальной защиты, в 2016 году МОТ и Всемирный банк создали USP2030. Призыв партнёрства к действиям (2019 г.) настоятельно предлагает странам и международным партнёрам поддержать глобальное обязательство по внедрению соответствующих систем и мер социальной защиты для всех, включая её минимальные уровни (задача 1.3 ЦУР), к 2030 году посредством пяти действий: 1) защита на протяжении всего жизненного цикла; 2) всеобщий охват; 3) национальная ответственность; 4) устойчивое и справедливое финансирование; 5) участие и социальный диалог. В ноябре 2019 года USP2030 провело свою первую членскую ассамблею в рамках Глобальной недели социальной защиты МОТ, и число её членов из развивающихся стран возрастает.
- 255.** Укрепляются союзы и стратегические партнёрства с региональными банками, Группой двадцати, странами БРИКС, АСЕАН и Африканским союзом, и поддерживается диалог с МВФ и ОЭСР, с тем чтобы вопросы расширения социальной защиты, в том числе её минимальных уровней, оставались приоритетными в повестке дня на глобальном, региональном и национальном уровнях. Одним из ключевых партнёрств является

¹⁷⁶ МБТ, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 54.

¹⁷⁷ Группа Всемирного банка, *World Development Report 2019*; Truman Packard et al., *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work* (2019 г.).

партнёрство с МАСО, статус которого возрос благодаря меморандуму о взаимопонимании, подписанному в 2012 году, в целях расширения спектра услуг, предоставляемых МОТ и МАСО своим членам посредством улучшения координации действий (PAV.2). Например, МАСО и МОТ совместно поддерживают Виртуальное бюро по связям в области социального обеспечения БРИКС¹⁷⁸, отвечающее за обмен информацией между странами БРИКС.

- 256.** С 2007 года МОТ является сопредседателем Сети охраны общественного здоровья (P4H) наряду с ВОЗ и Всемирным банком, преследуя цель объединения усилий по расширению охвата защитой здоровья населения в рамках интегрированных систем социальной защиты. В этих рамках МОТ координирует политические рекомендации на субрегиональном и страновом уровнях. Она поддерживала усилия всех учреждений ООН, направленные на достижение международного консенсуса в отношении всеобщего охвата услугами здравоохранения (УНС), благодаря своему техническому вкладу в глобальное партнёрство по УНС2030 и двум основным процессам высокого уровня: i) платформы с участием многих заинтересованных сторон УНС2030 в рамках подготовки к совещанию на высоком уровне по всеобщему охвату медицинскими услугами на Генеральной Ассамблее ООН 23 сентября 2019 года; ii) Комиссии высокого уровня по вопросам занятости в сфере здравоохранения и экономического роста и разработки пятилетнего плана действий, а также создания совместной Программы МОТ–ОЭСР–ВОЗ по обеспечению здоровья населения в целях оказания поддержки государствам-членам в осуществлении рекомендаций Комиссии. В 2020 году МОТ присоединилась к Глобальному плану действий по обеспечению здорового образа жизни и благополучия для всех, в рамках которого она представлена в ряде направлений ускоренного прогресса.
- 257.** Совместно с Международной конфедерацией профсоюзов (МКП) и МОР МОТ создала специализированные сети работодателей и работников. В 2015 году приступила к работе Глобальная сеть предприятий в поддержку минимальных уровней социальной защиты, которая ставит перед собой цель активизировать участие частного сектора в расширении сферы действия социальной защиты. К областям её деятельности относятся формирование гарантий социальной защиты работников, подготовка посредством проведения исследований экономического обоснования в поддержку социальной защиты и развитие национальных систем социальной защиты. Глобальная сеть организовала пять ежегодных совещаний, в которых приняли участие представители более чем 50 многонациональных корпораций и организаций работодателей; под её эгидой созданы сети франкоязычных стран и Пакистана. В 2018 и 2019 годах франкоязычной сетью было издано два руководства по вопросам передовой практики формирования корпоративных МУСЗ в целом ряде стран, а в 2017–18 годах компания Aischa как участник Глобальной сети предприятий совместно с МОТ развернула посредством собственного фонда Weave Our Future Foundation публичную информационную кампанию в поддержку расширения системы социальной защиты в Камбодже, которая позволила удвоить численность её бенефициаров. В дальнейшем Глобальной сети предприятий необходимо будет создать структуру, которая официально оформит её членство и систему управления. Следует также извлечь уроки из первых пяти лет работы и подготовить новую стратегию для расширения участия частного сектора в реализации ЦУР в области социальной защиты

¹⁷⁸ МАСО, BRICS Social Security Cooperation Framework, Virtual Liaison Office, нет данных.

- 258.** Сеть в поддержку социальной защиты, свободы и правосудия для работников, созданная в 2017 году в сотрудничестве с МКП и членами Глобальной коалиции за минимальные уровни социальной защиты, действует в качестве платформы для обмена знаниями и поддерживает организации работников, укрепляя их потенциальные возможности по продвижению права на социальное обеспечение и борьбе против мер структурных преобразований и реформ, направленных на сокращение пособий. С этой целью она создала выделенную веб-страницу и информационный бюллетень для обмена программными документами, учебными материалами, методологиями и новостями по тематике социальной защиты, которые имеют особую актуальность для организаций работников¹⁷⁹. С момента своего создания сеть провела четыре ежегодных совещания, на которых десятки представителей профсоюзов со всего мира приняли участие в заинтересованном обмене опытом и стратегиями сохранения и укрепления систем социальной защиты. Необходимо активнее документально оформлять и распространять опыт стран, касающийся ситуаций, когда профсоюзы сыграли решающую роль в формировании или реформировании политики в области социальной защиты. В рамках своего проекта с DG INTPA MOT будет тесно сотрудничать с профсоюзами и организациями гражданского общества в вопросах социальной защиты и управления государственными финансами в четырёх странах.
- 259.** В рамках празднования столетней годовщины MOT с 25 по 28 ноября 2019 года в Женеве прошла Всемирная неделя социальной защиты MOT; более 600 приглашённых приняли участие в этом мероприятии, за которым следили 6000 участников в режиме онлайн. Заключение технических дискуссий могут послужить отправной точкой для будущих обсуждений по социальной защите¹⁸⁰.

Извлечённые уроки

- 260.** Благодаря успеху своей флагманской программы MOT заручилась участием партнёров в области развития, включая новых партнёров, Организацию Объединённых Наций, правительства, организации работников и работодателей и гражданское общество, в разработке, реализации и финансировании последовательного и согласованного подхода к развитию национальных систем социальной защиты, включая установление МУСЗ. Это также позволило MOT расширить присутствие на местах и укрепить возможности по оказанию влияния на страновые группы ООН в вопросах социальной защиты и во многих случаях взять на себя руководство портфелем проектов «Единой ООН»¹⁸¹. Несмотря на необходимость дальнейшей мобилизации ресурсов, MOT также должна посвящать больше усилий подбору и обучению международных и местных специалистов по вопросам социальной защиты, а также оказанию поддержки проектам для достижения более высоких результатов и эффекта. Этим усилиям способствуют постоянные действия, направленные на наращивание потенциальных возможностей, и обмены внутри Глобальной технической группы по вопросам социальной защиты.
- 261.** Использование стратегических альянсов имеет ключевое значение для обеспечения того, чтобы право на социальное обеспечение понималось и стало реальностью благодаря совместным усилиям на глобальном, региональном и национальном уровнях.

¹⁷⁹ МБТ, *Social Protection, Freedom and Justice for Workers Network*, нет данных.

¹⁸⁰ МБТ, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3*.

¹⁸¹ МБТ, *A Synthesis Review*, 29.

Лидерство МОТ в соответствующих партнёрствах имеет большое значение для продвижения этой основанной на праве повестки дня, и включение социальной защиты в Повестку дня до 2030 года является ключевым результатом этих совместных усилий. Тем не менее для всеобъемлющего учёта норм МОТ, в которых предусмотрены рекомендации в отношении того, как обосновать положения, касающиеся прав человека в сфере труда, в стратегиях и рамках сотрудничества в целях развития учреждений ООН и МФУ, необходимы дополнительные усилия по информационно-разъяснительной деятельности, сотрудничеству и созданию базы фактических данных.

- 262.** Консенсус на глобальном уровне часто необходим для выработки политических обязательств на национальном уровне в целях расширения социальной защиты. Однако твёрдая позиция МОТ и прочное межучрежденческое сотрудничество на глобальном уровне не автоматически приводят к столь же стабильной межучрежденческой динамике на страновом уровне. Это сложная задача, особенно в странах, в которых МОТ не представлена в сфере социальной защиты.
- 263.** На страновом и глобальном уровнях укрепление партнёрств с министерствами финансов и МФУ особенно важно для обеспечения того, чтобы результаты, достигнутые странами в расширении своих систем, не были сведены на нет мерами жёсткой экономики, навязанными этими учреждениями, а, напротив, чтобы страны попытались найти фискальное пространство для достижения цели всеобщей социальной защиты.

4.7. Заключение

- 264.** МБТ смогло оказать ощутимую поддержку трёхсторонним участникам в достижении прогресса в создании систем социальной защиты, включая её минимальные уровни, благодаря шести указанным выше областям работы. Как показывает опыт, МБТ оперативно и своевременно реагировало в поддержку национальных усилий в области социальной защиты, направленных на преодоление социально-экономических последствий кризиса COVID-19. Последние оказывали влияние на национальном и глобальном уровнях, но более сопоставимых данных не хватает¹⁸². МБТ необходимо будет более систематически отслеживать последствия своих практических мер, которые приводят к институциональным переменам, а также к изменениям в жизни людей.
- 265.** Нормы МОТ в области социального обеспечения содержат ясные и систематические рекомендации, основанные на трёхстороннем консенсусе. Кроме того, МОТ как учреждение ООН с мандатом в области социальной защиты является единственным учреждением, которое работает над созданием и укреплением систем социальной защиты, включая как системы, основанные на взносах, так и системы, не предполагающие выплату взносов, а также над отслеживанием взаимосвязей между ними, и которое имеет возможность работать во всех областях социального обеспечения и в интересах всех целевых групп. Это также придаёт уникальный ракурс социальной защите, которая рассматривается сквозь призму рынка труда и может реально соперничать с доступом к социальной защите с процессом формализации. Наконец, как единственная трёхсторонняя международная организация МОТ содействует принятию и осуществлению политических решений посредством процессов участия и социального диалога. Это ключевые сравнительные преимущества деятельности МОТ в области социальной защиты перед другими заинтересованными сторонами.

¹⁸² МБТ, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 59.

► Глава 5

Системы социальной защиты для всех: девять лет на то, чтобы изменения состоялись в контексте Повестки дня до 2030 года и восстановления после пандемии COVID-19

Заключения и возможные пути продвижения вперед

- 266.** МОТ необходимо действовать безотлагательно, чтобы обеспечить всем людям доступ к всеобъемлющей и устойчивой социальной защите в условиях меняющегося и охваченного кризисами мира. Это будет способствовать реализации видения, изложенного в Декларации столетия и ЦУР, и обеспечит инклюзивное восстановление после пандемии COVID-19. В сегодняшнем мире, полном неопределённостей и переживающем глубокие преобразования, мандат и подход МОТ к социальной защите становятся всё более актуальными для того, чтобы проложить путь к будущему, в котором мы заинтересованы.
- 267.** Ориентированный на человека подход к будущему сферы труда требует всеобщего доступа к всеобъемлющим, адаптированным и устойчивым системам социальной защиты, которые обеспечивают адекватные уровни пособий и льгот для всех людей на протяжении всей их жизни. Для реализации Повестки дня до 2030 года остаётся всего девять лет, включая задачу 1.3 ЦУР. В мире, где большинство населения не имеет вовсе или имеет недостаточный доступ к социальной защите и находится в замкнутом круге уязвимости, нищеты и социальной изоляции, МОТ необходимо активизировать усилия по обеспечению права на социальное обеспечение, чтобы сделать его реальностью для всех. Сегодня общество в целом сталкивается с глубокими преобразованиями. Вместе с другими основными направлениями государственной политики социальная защита является катализатором перемен, а инвестиции в неё помогают преодолевать переходные этапы в жизни и работе и преодолевать последствия структурных изменений, защищать работников и предприятия и обеспечивать им возможность устранять неблагоприятные социально-экономические последствия кризиса COVID-19. В этих условиях крайне важно адаптировать национальные стратегии и системы социальной защиты к новым глобальным реалиям, поддерживать и усиливать их защитную функцию и содействовать этим трансформациям. Для достижения поставленных целей к 2030 году требуется сильная политическая воля и социальный диалог, воплощённый в эффективной политике и соответствующих стратегиях её реализации, всеобъемлющих основах права и устойчивых механизмах финансирования¹⁸³.
- 268.** Глубоко укоренённый в нормативном мандате и трипартизме Организации двунаправленный подход МОТ к расширению социального обеспечения опирается на прочный фундамент и соответствует поставленной цели. Во многих странах формируются МУСЗ, которые гарантируют всем базовый уровень социальной защиты в качестве трамплина к повышению уровня формальности, производительности и защищённости. В то же время многие страны сохраняют и повышают уровень защиты,

¹⁸³ МБТ, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3.*

распространяя его на максимально большее число людей, и адаптируют свои системы социального обеспечения к новым вызовам, руководствуясь нормами МОТ в области социального обеспечения. В то же время многие страны отстояли и повысили уровень защищённости максимально возможного числа людей и адаптируют системы социального обеспечения к новым вызовам, руководствуясь нормами МОТ в области социального обеспечения. Однако до сих пор эти усилия сдерживались недостаточными возможностями для реализации всеобъемлющей национальной политики социальной защиты, равной по значимости экономической политике и политике в области занятости, недостаточным бюджетным пространством для целей социальной защиты, усугубляемым мерами бюджетной консолидации, институциональной фрагментацией, недостаточным участием организаций работников и работодателей, а порой и противоречивыми политическими рекомендациями, в том числе международных партнёров в области развития. Пандемия COVID-19 подчеркнула необходимость укрепления систем социальной защиты. Это означает, что временные меры, принимаемые во время кризиса в целях заполнения пробелов в охвате, должны использоваться как блоки для построения основанных на правах национальных систем социальной защиты.

269. В целом уроки, извлечённые из этого обзора, показывают, что нам нужны согласованные действия, чтобы:

- формулировать и эффективно осуществлять комплексную политику социальной защиты, основанную на общем понимании социальной защиты как инвестиции с высокой отдачей с точки зрения искоренения бедности и сокращения масштабов неравенства и как краеугольного камня обновлённого общественного договора;
- сделать всеобщую социальную защиту приоритетным направлением деятельности и активизировать усилия по решению задачи 1.3 ЦУР к 2030 году, а также достижение других ЦУР;
- устранить пробелы в охвате систем и соответствующие пробелы в их финансировании, создав необходимое фискальное пространство для социальной защиты;
- обеспечить лучшее понимание важности солидарности в устранении пробелов в охвате систем и их финансировании, а также в повышении финансовой устойчивости систем социальной защиты;
- адаптировать системы социальной защиты в целях реагирования на новые и быстро меняющиеся реалии и глубокие преобразования в национальных экономиках и обществах;
- повысить согласованность политики на национальном, региональном и глобальном уровнях и укрепить партнёрства для оказания скоординированной и согласованной глобальной и страновой поддержки;
- уменьшить институциональную фрагментацию, которая ведёт к неэффективному использованию ограниченных ресурсов, появлению пробелов в охвате и дублированию усилий, при одновременно поощрении и укреплении надлежащего управления;
- содействовать применению международных трудовых норм среди трёхсторонних участников МОТ и других сторон и обеспечивать надлежащее выполнение рекомендаций контрольных органов;

- укреплять социальный диалог и представительство работников и работодателей и одновременно укреплять их институциональный потенциал;
 - добиться твёрдой приверженности ориентированному на человека подходу, в котором приоритет отдаётся устойчивым долгосрочным решениям новых и сохраняющихся проблем, основанным на фундаментальных ценностях и принципах, а не краткосрочным ответам, которые могут поставить под угрозу общественные договорённости.
- 270.** Эти стратегические задачи могут содействовать наведению моста в будущее, в котором мы заинтересованы, — в будущее, строящееся на принципах прочного мира и более справедливой глобализации. Прочные системы социальной защиты способствуют формализации экономики, оживлению сельской экономики, осуществлению зелёного и справедливого перехода, восстановлению после стихийных бедствий, пандемий и конфликтов и стабилизации совокупного спроса во время кризиса. Ценности и нормы Организации служат основой социально справедливых и экономически устойчивых перемен и мер по преодолению системных кризисов. Поскольку решение этих текущих задач требует совместных действий нескольких участников, обеспечение необходимой согласованности политических мер и формирование прочных национальных, региональных и глобальных партнёрств в целях создания и укрепления систем социальной защиты в следующем столетии стало необходимым условием успеха.
- 271.** Исходя из извлечённых уроков и принимая во внимание существующие вызовы и возможности, а также учитывая приоритеты, определённые в Программе и бюджете на 2020–21 годы по результату 8¹⁸⁴, следующие восемь ключевых действий могут ориентировать действия Организации на период до 2030 года¹⁸⁵.
- 272. Действие 1: Повысить охват систем и их адекватность посредством решительных национальных стратегий, политических мер и правовых основ в области социальной защиты.** Как ясно показал кризис COVID-19, двунаправленная стратегия МОТ по расширению охвата имеет особое значение в контексте текущего и будущих кризисов, будущего сферы труда и достижения ЦУР в области социальной защиты к 2030 году, в частности решения задачи 1.3 ЦУР. МОТ будет стремиться наращивать поддержку государствам-членам в разработке и реализации политики социальной защиты, согласованной с экономической политикой и политикой в области занятости и закреплённой в основах законодательства, в которых учитываются гендерные аспекты и нужды лиц с ограниченными возможностями и которые опираются на социальный диалог и рекомендации контрольных органов МОТ. Это включает поддержку усилий трёхсторонних участников, направленных на распространение охвата на работников, которые ещё не пользуются адекватной защитой, включая сельских работников, работников МСП, самозанятых работников и трудовых мигрантов, на

¹⁸⁴ Возросший потенциал государств-членов по разработке новых или реформированию устойчивых национальных стратегий, политики или основ права в области социальной защиты, расширению её охвата и повышению уровня адекватности пособий (предварительный результат 8.1); возросший потенциал государств-членов по совершенствованию управления системами социальной защиты и повышению их устойчивости (предварительный результат 8.2); возросший потенциал государств-членов по включению вопросов социальной защиты в состав комплексных мер реагирования средствами политики в целях поддержки и защиты работников и работодателей на переходных этапах жизни и при смене работы (предварительный результат 8.3).

¹⁸⁵ Эти действия согласуются с итогами предыдущих обсуждений в Административном совете промежуточного результата 8: Всесторонняя и устойчивая социальная защита для всех, а также с рекомендациями 2017 г. *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*.

повышение адекватности пособий и услуг и на более полное удовлетворение потребностей в уходе за детьми и в долговременном уходе. Это, кроме того, предусматривает участие в оценках ситуации в области социальной защиты, проводимых в рамках «Единой ООН», или ведущую роль в этих мероприятиях, а также разработку стратегических рекомендаций в адрес стран в контексте UNSDCF.

- 273. Действие 2: Устранить пробелы в финансировании путём обеспечения адекватного и устойчивого финансирования** на основе принципов солидарности, коллективного финансирования и широкого объединения рисков с должным учётом принципов социальной справедливости и равенства. Ввиду стоящих перед нами вызовов и предполагаемого дефицита финансовых ресурсов для реализации задачи 1.3 ЦУР в размере 1,2 млрд долл. США в год МБТ активизирует свою работу по обеспечению того, чтобы достаточные ресурсы инвестировались в создание устойчивых и справедливых систем социальной защиты, включая её минимальные уровни — главным образом за счёт внутренних резервов, но и благодаря международному финансированию, в том числе на сотрудничество в целях развития. Трёхсторонним участникам также будет оказываться поддержка в их взаимодействии с министерствами финансов и МФУ для обеспечения финансового пространства, в равной степени поощряющего инвестиции во всеобщие, всеобъемлющие и устойчивые системы социальной защиты, особенно по мере выхода стран из кризиса COVID-19. Такие меры могут также включать разработку общих политических рамок с ООН и МФУ или анализ инновационных источников финансирования социальной защиты. МБТ также подготовит фактические данные о важности солидарности для обеспечения устойчивости систем социальной защиты, в частности в контексте будущего сферы труда.
- 274. Действие 3: Укрепление методов управления и устойчивости национальных систем социальной защиты.** МБТ будет оказывать поддержку своим трёхсторонним участникам в укреплении методов управления и административного регулирования систем социальной защиты в соответствии с принципами и нормами МОТ и на основе социального диалога. Это предусматривает оказание поддержки в создании эффективных систем мониторинга, включая периодические актуарные обзоры, комплексные системы управленческой информации и полноценные статистические данные, для отслеживания прогресса в процессе обеспечения всеобщей защиты и решения соответствующих задач ЦУР, а также для совершенствования разработки и реализации политики. Населению будет разъясняться польза мер в области социальной защиты, что будет укреплять доверие к системе и воспитывать культуру социальной защиты. МБТ будет предоставлять услуги технического сотрудничества, нацеленные на укрепление национального потенциала административного и финансового управления системами социальной защиты, в том числе посредством использования цифровых технологий и актуарной веб-платформы, а также на координацию деятельности учреждений, например, министерств финансов, налоговых органов и служб инспекции труда. Кроме того, МБТ будет оказывать поддержку по совершенствованию финансового управления и налогово-бюджетной, финансовой и экономической устойчивости систем социального обеспечения, включая пенсионные реформы, с тем чтобы они были адекватными и адаптированными к изменениям в сфере труда и способствовали успешной реализации других стратегий (например, в отношении активного старения, справедливого перехода, формализации).
- 275. Действие 4: Укрепить действенный социальный диалог** как ключевой элемент разработки, реализации, мониторинга и реформирования политики социальной защиты и её адаптации к возникающим вызовам. МБТ будет продолжать укреплять потенциал трёхсторонних партнёров для обеспечения их участия в национальных

социальных диалогах по вопросам социальной защиты и трёхсторонних механизмов управления. Потенциальные возможности трёхсторонних участников должны быть расширены, чтобы они могли участвовать в дискуссиях с министерствами финансов и МФУ по вопросам налогово-бюджетной, финансовой, экономической и социальной устойчивости систем социальной защиты и реформ. Национальные диалоги должны также предусматривать проведение консультаций с другими соответствующими и представительными организациями заинтересованных лиц, в том числе тех, кто занят не в формальной экономике. В трёхсторонних обзорах национальных систем социальной защиты должны оцениваться, в том числе, их соответствие нормам и принципам МОТ и содержаться рекомендации по вопросам политики, необходимые для выполнения рекомендаций контрольных органов МОТ и их адаптации к новым вызовам. Использование результатов усилий по наращиванию потенциальных возможностей и информационно-разъяснительной деятельности, осуществляемой через Глобальную сеть предпринимателей в целях установления минимальных уровней социальной защиты и Сеть в поддержку социальной защиты, свободы и правосудия для работников, а также дополнительных усилий по содействию национальному социальному диалогу и трёхстороннему представительству в процессе разработки политических мер и методов управления, в том числе с партнёрами ООН и другими партнёрами в области развития, будет и в дальнейшем содействовать укреплению политики в области социальной защиты на национальном, региональном и глобальном уровнях.

276. Действие 5: Расширить базу знаний по системам социальной защиты. Это включает в себя укрепление национального потенциала мониторинга для отслеживания прогресса в укреплении национальных систем социальной защиты, включая показатель 1.3.1 ЦУР и другие соответствующие показатели ЦУР, на основе согласованных определений, концепций и источников и в соответствии с нормами МОТ в области социального обеспечения. В этом контексте база данных МОТ по социальной защите в мире, а также инструментарий мониторинга результатов, разработанный МБТ для измерения эффекта воздействия проектов МОТ, предоставляют важную дополнительную информацию для структуры ЦУР. Инструментарий мониторинга результатов будет использоваться для выявления передовой практики в области сотрудничества в целях развития и предоставления конкретных данных о вкладе МОТ в реализацию Повестки дня до 2030 года. МБТ будет и впредь поддерживать на высоком уровне свою базу передовых знаний, публикуя свой периодический флагманский *Доклад о социальной защите в мире* и результаты других соответствующих исследований, ориентированных на политическую тематику, в том числе о роли социального диалога в разработке, финансировании и внедрении устойчивых систем социальной защиты, эффективности и стабильности национальных пенсионных систем, экономических и социальных последствиях инвестирования средств в продуманные системы социальной защиты, устранении пробелов в охвате систем и их финансировании в целях достижения ЦУР, а также о способах адаптации систем социальной защиты к претерпевающей изменения сфере труда. МБТ будет продолжать делиться своим опытом и своими рекомендациями по вопросам политики посредством обменов по линии сотрудничества Юг–Юг, аналитических записок, руководств по передовой практике и совместных межучрежденческих инструментальных средств, а также документально оформлять примеры передовой практики в рамках серии кратких обзоров по странам.

- 277. Действие 6: Усилить влияние международных норм социального обеспечения** как ключевого элемента результативности МОТ благодаря реализации всего их потенциала. МБТ продолжит содействовать ратификации и применению Конвенции 102 и других современных норм МОТ в области социального обеспечения в качестве фундамента для построения основанных на правах систем социального обеспечения, включая поддержку государств-членов, ратифицировавших устаревшие конвенции, в переходе к актуальным конвенциям в контексте механизма анализа норм и в выполнении рекомендаций контрольных органов. МБТ проведёт исследование, чтобы показать, как руководящие принципы политики по созданию и поддержанию систем социальной защиты, закреплённые в Рекомендации 202, соблюдаются национальными и международными участниками. МБТ также будет стремиться усиливать резонанс международных норм в области социального обеспечения на глобальном, региональном и национальном уровнях посредством взаимодействия, не ограничиваясь своими трёхсторонними участниками, с такими партнёрами, как другие министерства и партнёры в области развития. Хотя существующие актуальные нормы в области социального обеспечения, в частности Конвенция 102 и Рекомендация 202, и доказали свою неизменную актуальность и влияние, МОТ должна обеспечить, чтобы её свод норм эффективно отвечал на потребности реагирования на новые вызовы и стимулирования согласованности политики в претерпевающей изменения среде.
- 278. Действие 7: Адаптировать системы социальной защиты после кризиса и в контексте будущего сферы труда**, чтобы поддерживать и защищать работников и работодателей во время переходных этапов в их личной и трудовой жизни, обеспечивать их способность пользоваться новыми возможностями и одновременно способствовать восстановлению после кризиса COVID-19. Особое внимание будет уделяться переходу от учёбы к работе и от работы к выходу на пенсию, переменам на рынке труда и мобильности рабочей силы, трудовой миграции, воспитанию детей и уходу за ними, реабилитации и возвращению к трудовой деятельности, справедливому переходу к экологически устойчивой экономике и переходу от неформальной экономики к формальной. Кроме того, МБТ будет поддерживать трёхсторонних участников в повышении согласованности действий с другими областями политики, такими как политика в сфере занятости, политика на рынке труда, отраслевая политика, политика в области профессиональной подготовки и оплаты труда, бюджетная политика и другие направления социальной политики. Эта деятельность может включать преобразование временных чрезвычайных мер социальной защиты в устойчивые системы социальной защиты; разработку руководства по обеспечению соответствия цифровых платформ национальному законодательству о социальном обеспечении стран проживания или трудоустройства работников; поддержку предприятий в обеспечении доступа к социальной защите работников, занятых в их системах поставок; политику и меры, защищающие работников и их семьи, которые пострадали от экономических, природных, медицинских и других потрясений, включая изменение климата и ухудшение состояния окружающей среды; политику и меры в области социальной защиты, способствующие справедливому переходу к экологически устойчивой экономике и обществу; разработку и реализацию двусторонних и многосторонних соглашений о социальном обеспечении, усиление односторонних мер и включение положений о социальной защите в двусторонние трудовые соглашения.

- 279. Действие 8: Усилить лидирующую роль МОТ в области социальной защиты в многосторонней системе** в соответствии с уставным мандатом в условиях реформы ООН и мер реагирования Организации Объединённых Наций на пандемию COVID-19 в целях повышения слаженности политики в рамках ориентированного на человека подхода МОТ к формированию будущего сферы труда¹⁸⁶. Ввиду увеличения числа заинтересованных сторон в области социальной защиты МОТ следует и далее наращивать свои усилия по пропаганде своих принципов и норм при разработке и реализации политики, стратегий и схем социальной защиты и справедливого и устойчивого финансирования, в том числе в сотрудничестве с соответствующими министерствами, ООН и МФУ. МОТ будет и впредь расширять свои партнёрства и сотрудничество на национальном, региональном и глобальном уровнях с другими организациями ООН, МФУ и другими партнёрами, в том числе в рамках USP2030 и SPIAC-B, в целях содействия всеобщей социальной защите на основе норм и принципов МОТ и социального диалога. Это может предусматривать разработку общих оперативных рамок на уровне ООН, основанных на принципах, признанных в согласованных на международном уровне нормах социального обеспечения, для продвижения всеобъемлющих, устойчивых и основанных на правах систем социальной защиты, включая её минимальные уровни, для ускорения прогресса в решении задач Организации и по достижению ЦУР к 2030 году.
- 280.** Для реализации этих мер МОТ укрепит свои средства действий на глобальном, региональном и страновом уровнях. Она продолжит доработку и адаптацию своей **Глобальной флагманской программы по установлению минимальных уровней социальной защиты для всех** к новой программе деятельности, в дальнейшем будет наращивать усилия по мобилизации ресурсов и улучшению качества и оперативности оказания поддержки трёхсторонним участникам посредством внутренней поддержки странам, создания технической базы для предоставления консультационных услуг по требованию, накопления практических знаний и обмена ими и стратегических партнёрств. При этом Организация будет придерживаться всеобъемлющего и долгосрочного подхода к упрочению потенциальных возможностей.

¹⁸⁶ МБТ, *Декларация столетия МОТ о будущем сферы труда*, принятая Конференцией на 108-й сессии, Часть IV D); МБТ, *Резолюция о содействии социальной справедливости посредством достойного труда*, Международная конференция труда, 105-я сессия, 2016 г.