Генеральная Ассамблея

Distr.: General
22 April 2021
Russian
Original: English

Совет по правам человека
Сорок седьмая сессия
21 июня — 9 июля 2021 года
Пункт 3 повестки дня
Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Глобальный фонд социальной защиты: международная солидарность в целях искоренения нищеты

Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Оливье де Шуттера

Резюме

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Рекомендация Международной организации труда о минимальных уровнях социальной защиты 2012 года (№ 202), а также задачи 1.3 и 3.8 Целей в области устойчивого развития требуют обеспечить защиту всех людей от крайней нищеты за счет предоставления им гарантированного дохода в тех случаях, когда их заработка в качестве наемных работников или самозанятых лиц не хватает, чтобы вести достойную жизнь. Эти документы также предусматривают закрепление гарантированного дохода в законодательстве в виде прав, осуществления которых отдельные лица могут требовать в независимых органах, если им отказывают в поддержке. Нынешний социально-экономический кризис лишний раз подчеркивает настоятельную необходимость реализации права на социальное обеспечение.

Однако страны с низким уровнем дохода могут не располагать достаточными бюджетно-финансовыми возможностями для соблюдения вышеупомянутых прав в силу, как правило, высокого уровня социальных потребностей и относительно низких государственных доходов. Кроме того, такие страны могут иметь слабо диверсифицированную экономику, особенно уязвимую к различным видам потрясений — экономическим, климатическим и санитарным. Такие потрясения могут поставить под угрозу жизнеспособность систем социальной защиты, когда они приводят к внезапному увеличению расходов в сочетании со снижением государственных доходов.

Просьба отправить на вторичную переработку

Для предоставления более широкой поддержки странам с низким уровнем дохода необходимо создать глобальный фонд социальной защиты, который поможет им как в установлении и поддержании минимальных уровней социальной защиты в виде закрепленных в законодательстве прав, так и в повышении устойчивости систем социального обеспечения к потрясениям. Создание такого фонда осуществимо с финансовой точки зрения, независимо от того, поступает ли финансирование по линии официальной помощи в интересах развития или из других источников, включая неиспользованные или новые специальные права заимствования. Кроме того, социальную защиту следует рассматривать как инвестицию с потенциально высокой отдачей, поскольку она способствует развитию человеческого капитала, вызывает значительный мультипликационный эффект в национальной экономике и способствует инклюзивному росту и устойчивости во времена кризиса. Международная поддержка, таким образом, может стать началом процесса, который позволит странам-бенефициарам постепенно активизировать мобилизацию внутренних ресурсов. Не создавая новой формы зависимости, такая поддержка гарантирует предсказуемый объем помощи странам, намеренным установить минимальные уровни социальной защиты, чьи возможности по финансированию такой защиты будут со временем улучшаться.

Глобальный фонд может быть создан на базе существующих структур, которые разрабатывались на разовой основе в целях содействия процессу универсализации минимальных уровней социальной защиты. Задача в настоящее время заключается в том, чтобы укрепить эти структуры — а не ослаблять или дублировать их — с тем, чтобы они более эффективно работали в связке друг с другом, и повысить уровень поддержки, одновременно следя за тем, чтобы эта поддержка могла быть адаптирована к будущим потрясениям.

Спустя десять лет после того, как Консультативная группа по вопросу о минимальном уровне социальной защиты рекомендовала унифицировать минимальные уровни социальной защиты, Специальный докладчик предлагает всем государствам, а также международным учреждениям, мандат которых включает в себя вопросы социальной защиты, профсоюзам и организациям гражданского общества внести свой вклад в создание глобального фонда социальной защиты.

Содержание

		Стр.
I.	Введение	4
II.	Социальная защита для всех: незавершенная задача	5
	A. Контекст	5
	B. Проблемы	6
	C. Международная солидарность	7
III.	Идея создания глобального фонда социальной защиты	8
IV.	Преодоление дефицита финансирования	9
V.	Социальная защита как инвестиция	11
VI.	Раскрытие потенциала в интересах устойчивого развития	16
	A. Предоставление технической помощи	16
	B. Содействие мобилизации внутренних ресурсов	17
	C. Приверженность установлению минимальных уровней социальной защиты	19
VII.	Повышение устойчивости к потрясениям	20
VIII.	Управление глобальным фондом	23
	A. Структура	23
	B. Координация на уровне стран	25
IX.	Выводы и рекомендации	26

I. Введение

1. Все государства взяли на себя обязательство по предоставлению людям гарантированного дохода на протяжении всей их жизни. Однако это обещание остается невыполненным, за что население платит огромную цену. Одной из причин этой неудачи является недостаточный уровень поддержки, предоставляемой развивающимся странам, в частности странам с низким уровнем дохода, которые по-прежнему не в состоянии преодолеть дефицит финансирования, чтобы установить минимальные уровни социальной защиты. В связи с этим настоящий доклад следует расценивать как призыв к действию. В нем рекомендуется создать глобальный фонд социальной защиты как инструмент для преодоления дефицита финансирования, с которым сталкиваются страны с низким уровнем дохода; для обеспечения устойчивости этих стран к будущим социальным потрясениям; и для поддержки более активной мобилизации внутренних ресурсов на цели социальной защиты.

2. Доклад основан на результатах совещания экспертов высокого уровня, проведенного 22 и 23 сентября 2020 года Специальным докладчиком и правительством Франции. В совещании приняли участие высокопоставленные представители 13 правительств; 15 международных учреждений, включая Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международную организацию труда (МОТ) и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ); международные социальные партнеры; международные неправительственные организации; и независимые эксперты. Доклад также основывается на материалах, полученных в ответ на призыв Специального докладчика. В общей сложности был получен 31 ответ, включая 15 ответов от правительств, 3 — от международных учреждений и 13 — от неправительственных организаций и отдельных экспертов[1].

3. В рамках консультаций, организованных в ходе подготовки настоящего доклада, Специальный докладчик также провел обмен мнениями с рядом правительств и учреждений, занимающихся вопросами развития, Советом по межучрежденческому сотрудничеству в области социальной защиты (СМССЗ) и Глобальным партнерством за всеобщую социальную защиту в интересах достижения Целей в области устойчивого развития (ВСЗ 2030). Вопрос о глобальном фонде социальной защиты также обсуждался на Совещании высокого уровня по ликвидации нищеты, состоявшемся 30 июня 2020 года, в ходе которого по инициативе Председателя семьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеи было объявлено о создании Альянса за ликвидацию нищеты[2]. Кроме того, этот вопрос затрагивался в ходе Форума по политике гражданского общества, в рамках весенних совещаний Всемирного банка 2021 года, на совещании Сети специалистов-практиков по вопросам европейского сотрудничества в области развития, а также на пятьдесят девятой сессии Комиссии социального развития. В настоящем докладе Специальный докладчик резюмирует выводы, сделанные по итогам этих консультаций, и предлагает дальнейшие пути воплощения идеи создания глобального фонда социальной защиты на практике.

[1] С полученными материалами можно ознакомиться по URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/global-fund-social-protection.aspx.

[2] В заключительном докладе о работе сессии содержится рекомендация об активизации поддержки усилий развивающихся стран по установлению минимальных уровней социальной защиты в соответствии с обязательством, закрепленным в рекомендации МОТ № 202. Доклад имеется по URL: www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/08/PGA-REPORT-OF-HLM-ON-POVERTY-ERADICATION-copy.pdf.

II. Социальная защита для всех: незавершенная задача

A. Контекст

4. Право каждого человека на социальное обеспечение прочно закреплено в международном праве[3]. Это право подразумевает доступ к пособиям, гарантирующим защиту в случае: a) отсутствия трудового дохода из-за болезни, инвалидности, беременности и родов, производственной травмы, безработицы, наступления старости или смерти какого-либо члена семьи; b) недоступности медицинских услуг из-за их высокой стоимости; и c) недостаточного размера семейных пособий, в частности на детей и взрослых иждивенцев[4]. Обязательство по предоставлению людям гарантированного базового дохода и доступа к медицинскому обслуживанию на протяжении всей их жизни было подтверждено в Рекомендации МОТ о минимальных уровнях социальной защиты 2012 года (№ 202) (далее «Рекомендация МОТ № 202»), единогласно принятой правительствами и социальными партнерами на сто первой сессии Международной конференции труда, состоявшейся в 2012 году. Это обязательство является частью Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Задача 1.3 цели 1 в области устойчивого развития по ликвидации нищеты направлена на внедрение на национальном уровне систем социальной защиты, а задача 3.8 цели 3, касающейся обеспечения здорового образа жизни и содействия благополучию, направлена на обеспечение всеобщего охвата услугами здравоохранения.

5. Эти обязательства в значительной степени расходятся с реальным положением дел на местах. До начала пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) только 29 % населения земного шара были охвачены всеми гарантиями, упомянутыми в Рекомендации МОТ № 202, за исключением медицинского обслуживания. Большинство людей — 55 %, или 4 млрд человек, — не имели никакой социальной защиты. Еще 16 %, или 1,2 млрд человек, пользовались лишь частичной защитой. Только 35 % детей, т. е. примерно один ребенок из трех, пользовались детскими пособиями, позволяющими им получить уход, питание и образование[5].

6. За этими глобальными данными кроются серьезные различия между рассмотренными видами льгот и между регионами. На мировом уровне 67,9 % пожилого населения получают пенсию по старости в том или ином виде, в то время как среди безработных лишь 21,8 % имеют право на получение пособий. На региональном уровне эти показатели разнятся. В Африке и Азиатско-Тихоокеанском регионе пенсии по старости выплачиваются 29,6 % и 55,2 % населения соответственно, в то время как пособия по безработице получают 5,6 % и 22,5 % населения. Для сравнения в Европе и Центральной Азии, где в целом наблюдается наиболее высокий уровень охвата пособиями, пенсии по старости получают в общей сложности 95,2 % населения. Однако даже в этом регионе сохраняются некоторые пробелы: например лишь 42,5 % населения охвачены пособиями по безработице.

[3] См., например, статью 22 Всеобщей декларации прав человека; Конвенцию МОТ о минимальных нормах социального обеспечения 1952 года (№ 102); статью 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статью 26 Конвенции о правах ребенка; и статью 28 Конвенции о правах инвалидов.

[4] Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение, п. 2.

[5] МОТ, *World Social Protection Report 2017–2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals* («Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах. Обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения Целей в области устойчивого развития»), Женева, 2017 год, сс. xxix–xxxi (текста на английском языке).

7. Тем не менее ясно одно — в прошлом в социальную защиту вкладывалось слишком мало средств. По этой причине пандемия COVID-19 застала страны врасплох, и, как заметил Специальный докладчик[6] и подтвердили дополнительные исследования, чрезвычайные меры реагирования стран на социальные последствия пандемии были, как правило, недостаточными. В общей сложности 2,7 млрд человек по всему миру не получили никакой помощи для противостояния кризису, в результате чего, по оценкам Всемирного банка, чрезвычайная ситуация, вызванная пандемией COVID-19, в одном лишь 2020 году привела к тому, что дополнительные 88–115 млн человек оказались в условиях нищеты, а в 2021 году их число, как ожидается, увеличится еще на 23–35 млн человек[7]. Таким образом, из текущего кризиса можно извлечь следующий урок: для того чтобы укрепить устойчивость общества к разного рода потрясениям, мы должны приложить дополнительные усилия для осуществления права на социальное обеспечение.

B. Проблемы

8. Отсутствие прогресса в реализации права на социальное обеспечение объясняется целым рядом причин, помимо недостаточной политической воли. Поскольку во многих странах с низким уровнем дохода по-прежнему преобладает неформальный труд, накопительные планы защищают лишь небольшую часть рабочей силы[8]. Потенциал национальных органов власти, в частности учреждений социального обеспечения, налоговых управлений и трудовых инспекций, часто является недостаточным. Серьезной проблемой во многих странах с низким уровнем дохода являются значительные пробелы в реестрах населения[9].

9. Все вышеперечисленные проблемы реальны. Они влияют на способность стран с низким уровнем дохода мобилизовать внутренние ресурсы для финансирования социальной защиты и на их возможности по предоставлению социальной защиты своему населению эффективным образом. Международная солидарность должна играть более весомую роль в преодолении этих препятствий. Вместе с тем она не может заменить внутренние реформы или более активную мобилизацию внутренних ресурсов. Она, скорее, представляет собой предпосылку и для того, и для другого.

[6] Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека, *Looking back to look ahead: a rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery* («Оглянуться назад, чтобы двигаться вперед: правозащитный подход к социальной защите в период экономического восстановления после пандемии COVID-19»), 11 сентября 2020 года. URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx.

[7] Всемирный банк, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune,* World Bank, Washington, D.C., 2020 («Бедность и всеобщее процветание 2020: превратности судьбы»), с. xi текста на английском языке. Поскольку при проведении оценки подразумевается, что потери валового внутреннего продукта (ВВП) и доходов равномерно распределяются среди населения, она может недооценивать последствия кризиса в плане нищеты, поскольку имеются данные, свидетельствующие о том, что потери для домохозяйств со средним и низким уровнем дохода намного больше, чем для домохозяйств с более высокими доходами. По данным «Оксфам», в результате кризиса в нищете окажутся еще 185 млн человек (Oxfam, “Shelter from the storm: the global need for universal social protection in times of COVID-19” (Oxford, December 2020), («Убежище от бури: глобальная потребность в универсальной социальной защите во времена COVID-19»).

[8] См. МОТ, *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects – Overview* («Нестандартные формы занятости: анализ проблем и перспективы решения в разных странах»), (Женева, 2016 год).

[9] Если на мировом уровне доля зарегистрированных рождений среди детей в возрасте до пяти лет составляет 73 %, то в странах Африки к югу от Сахары регистрируются только 46 % детей (см. URL: www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice).

C. Международная солидарность

10. Приняв Повестку дня на период до 2030 года и содержащиеся в ней Цели в области устойчивого развития, государства-члены взяли на себя обязательство по укреплению международной солидарности. Задача 1.А ЦУР предусматривает, что для достижения цели по ликвидации нищеты к 2030 году странам следует обеспечить мобилизацию значительных ресурсов из самых разных источников, *в том числе на основе активизации сотрудничества в целях развития*, с тем чтобы предоставить развивающимся странам достаточные и предсказуемые средства для осуществления программ и стратегий по ликвидации нищеты (курсив добавлен). В рекомендации МОТ № 202 было указано, что минимальные уровни социальной защиты на национальном уровне должны обеспечиваться за счет национальных ресурсов; однако в ней также было отмечено, что государства-члены, экономические и финансовые возможности которых недостаточны, чтобы обеспечить реализацию этих гарантий, могут прибегать к международному сотрудничеству и международной помощи в дополнение к собственным усилиям (пункт 12). Консультативная группа по вопросу о минимальном уровне социальной защиты под председательством Мишель Бачелет в своем заключительном докладе за 2011 год, содержащем «дорожную карту» по универсализации минимальных уровней социальной защиты, рекомендовала донорам установить предсказуемую схему предоставления многолетней финансовой поддержки для укрепления определенных и установленных на национальном уровне минимальных уровней социальной защиты для стран с низким уровнем дохода в рамках их собственного бюджета и при уважении их самостоятельности[10].

11. Теперь же настало время действовать. Странам с низким уровнем дохода следует оказывать поддержку в их усилиях по установлению минимальных уровней социальной защиты, и с этой целью необходимо создать новый международный механизм. Предложение о создании глобального фонда социальной защиты не подразумевает, что такая защита в бедных странах будет финансироваться за счет налогоплательщиков из богатых стран. Речь скорее идет о формировании «круга благоприятных возможностей» для предоставления международной поддержки таким образом, чтобы она подкрепляла национальные усилия и способствовала наращиванию потенциала в странах с низким уровнем дохода.

12. По сути, роль международного финансирования будет заключаться в том, чтобы поддержать страны, для которых установление минимальных уровней социальной защиты является одним из основных приоритетов политики, и устранить препятствия на пути мобилизации национальных ресурсов. Такой подход должен побудить эти страны перейти к более инклюзивной и устойчивой модели развития, в рамках которой результаты экономических достижений будут распространяться на все общество, а инвестиции в образование и профессиональную подготовку постепенно приведут к повышению производительности труда.

13. Вопрос заключается не в том, могут ли страны с низким уровнем дохода позволить себе установление минимальных уровней социальной защиты, а в том, стоит ли этим странам оставаться в плену модели роста «при низких затратах и недостаточном развитии человеческого капитала», или же вместо этого им следует сделать выбор в пользу инклюзивной модели роста. Первая модель роста — это модель, при которой страна специализируется на экспорте сырья или наиболее трудоемких сегментах глобальных производственных цепочек. В рамках такой модели страна стремится к достижению конкурентоспособности в мировой экономике путем подавления роста заработной платы и снижения уровня социальной защиты, тем самым поддерживая низкую стоимость рабочей силы. Кроме того, в целях

[10] МОТ, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet Convened by the ILO with the Collaboration of the WHO* (Geneva, 2011), («Минимальный уровень социальной защиты в интересах обеспечения справедливой и инклюзивной глобализации: доклад Консультативной группы под председательством Мишель Бачелет, учрежденной МОТ совместно с ВОЗ»), с. 97 текста на английском языке.

привлечения инвесторов в эксплуатацию природных ресурсов, снижаются налоги и роялти, выплачиваемые корпорациями.

14. Инклюзивная модель роста, напротив, представляет собой модель, в которой общий экономический прогресс распределяется между всеми группами населения и служит повышению внутреннего спроса, позволяя добиться большей экономии за счет эффекта масштаба и увеличить поступления от налогообложения в национальной экономике. В рамках такой модели усиление социальной защиты стимулирует инвестиции в человеческий капитал, тем самым позволяя отечественным производителям подниматься вверх по производственно-сбытовой цепочке, а более квалифицированной местной рабочей силе — трудоустраиваться в более капиталоемких сегментах глобальных производственно-сбытовых цепочек. Международная солидарность играет важнейшую роль в оказании поддержки странам с низким уровнем дохода в выборе модели инклюзивного развития.

III. Идея создания глобального фонда социальной защиты

15. Идея создания глобального фонда социальной защиты была впервые выдвинута в 2012–2015 годы. В течение этого периода разрабатывались Цели в области устойчивого развития и готовилась третья Международная конференция по финансированию развития, которая была проведена в Аддис-Абебе в июле 2015 года. В то время звучали различные предложения относительно реализации международного аспекта Рекомендации МОТ № 202. Опираясь на результаты ранее проведенных научных исследований[11], бывший Специальный докладчик по вопросу о праве на питание и бывший Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека предложили в 2012 году создать глобальный фонд социальной защиты, который предоставлял бы как механизм финансирования, направленный на то, чтобы ликвидировать нехватку финансовых средств, с которой сталкиваются страны с низким уровнем дохода при установлении минимальных уровней социальной защиты, так и услуги по перестрахованию, с тем чтобы уберечь системы социальной защиты от рисков чрезмерного спроса, вызванного крупными потрясениями[12]. Это предложение было упомянуто в докладе Группы видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года, озаглавленном *A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development* («Новое глобальное партнерство: искоренение нищеты и преобразование экономики на основе устойчивого развития») и представленном Генеральному секретарю в мае 2013 года. В рамках подготовки к третьей Международной конференции по финансированию развития были выдвинуты и другие предложения, в том числе со стороны Глобальной коалиции за установление минимальных уровней социальной защиты и Института по вопросам развития зарубежных стран.

16. Реакция правительств на полученные предложения была обнадеживающей, однако она не привела к принятию конкретных мер, необходимых для создания фонда на практике. В Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития главы государств и правительств и высокие представители обязались оказывать решительную международную поддержку усилиям по установлению минимальных уровней социальной защиты[13]. В Программе действий, однако, не содержится никаких указаний в отношении того, как именно такую поддержку следует оказывать. Тем не менее, как подчеркнула Консультативная группа по минимальному уровню социальной защиты в своем докладе 2011 года, предсказуемость такой поддержки крайне важна для обеспечения

[11] Sanjay G. Reddy, *Safety nets for the poor: a missing international dimension?, Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Giovanni Andrea Cornia, ed. (London, Palgrave Macmillan, 2006), pp. 144–165.

[12] Olivier De Schutter and Magdalena Sepúlveda, “Underwriting the poor: a global fund for social protection”, информационная записка № 7 (октябрь 2012 года).

[13] Резолюция 69/313 Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 12.

того, чтобы страны с низким уровнем дохода могли установить постоянно действующие, основанные на правах человека минимальные уровни социальной защиты для своего населения. В отсутствие предсказуемости бедные страны со слабо диверсифицированной экономикой, делающей их уязвимыми к потрясениям — которые происходят, когда спрос на социальную защиту возрастает при одновременном снижении объема поступлений, — могут лишь совершенствовать краткосрочные схемы денежных переводов на исключительно разовой основе, используя любую временную поддержку, которую они могут получить от международного сообщества во время кризиса. Такой подход нежизнеспособен.

IV. Преодоление дефицита финансирования

17. Меры по установлению универсальных минимальных уровней социальной защиты являются вполне доступными с финансовой точки зрения. Для развивающихся стран в целом общие расходы на выплату пособий по социальной защите в 2019 году, по оценкам МОТ, составили 792,6 млрд долл. США, или 2,4 % от их валового внутреннего продукта (ВВП). Эти расходы были рассчитаны на основе четырех основных социальных пособий: пособия на детей, пособия по беременности и родам и пособия по инвалидности, а также пенсии по старости. При этом не учитывались пособия по безработице и медицинское обслуживание. Для стран с низким уровнем дохода — 32 стран, валовый национальный доход (ВНД) которых составляет менее 1026 долл. США на душу населения в год, — расходы составили 31,1 млрд долл. США, или 6,4 % от их ВВП[14].

18. Дефицит финансирования, под которым понимается разница между стоимостью предоставления четырех вышеупомянутых социальных пособий и базовыми расходами на социальную помощь, составляет, согласно оценкам, 527,1 млрд долл. США, или 1,6 % ВВП для всех развивающихся стран. Однако лишь 5,6 % от этой суммы (26,8 млрд долл. США) приходится на страны с низким уровнем дохода. Это объясняется как тем, что население таких стран составляет лишь небольшую долю от общей численности населения развивающихся стран, так и тем, что размеры пособий, рассчитанных с учетом национальных пороговых показателей бедности в рассматриваемых странах, относительно невелики.

19. В последних оценках МОТ учитываются последствия кризиса, вызванного пандемией COVID-19, и потребности в области финансирования здравоохранения. Для того чтобы страны с низким уровнем дохода могли предоставить своему населению общей численностью 711 млн человек гарантированный доход, как это предусмотрено в Рекомендации МОТ № 202, понадобится в общей сложности 77,9 млрд долл. США, включая 41,8 млрд долл. США на цели здравоохранения[15]. В то время как для стран с низким уровнем дохода эта сумма составляет 15,9 % от их ВВП и является совершенно недоступной, для богатых стран в совокупности она довольно невелика. Например, она составляет менее половины от 161,2 млрд долл. США (т. е. 0,32 % от их совокупного ВНД), предоставленных в 2020 году по линии официальной помощи в целях развития (ОПР) 30 странами ОЭСР, которые являются членами ее Комитета содействия развитию[16]. Если даже половина этой суммы направлялась бы на поддержку установления минимальных уровней социальной защиты в странах с низким уровнем дохода, то это позволило бы практически

[14] Fabio Durán-Valverde et al., “Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3: global estimates and strategies for developing countries”, Extension of Social Security Working Paper, No. ESS 073 (Geneva, ILO, 2019).

[15] Fabio Durán-Valverde et al., “Financing gaps in social protection: global estimates and strategies for developing countries in light of COVID-19 crisis and beyond”, ILO Working Paper, No. 14 (Geneva, ILO, 2020). Для сравнения: странам с уровнем дохода ниже и выше среднего потребуется дополнительно инвестировать 362,9 млрд долл. США и 750,8 млрд долл. США соответственно, т. е. 5,1 % и 3,1 % от их ВВП.

[16] ОЭСРстат, общий объем поступлений в разбивке по донорам (2020 год), по состоянию на 13 апреля 2021 года. Показатели: «грантовый эквивалент ОПР в процентах от ВНД» и «объем грантового эквивалента ОПР».

полностью преодолеть дефицит финансирования. Кроме того, если бы богатые страны выполнили свое обязательство, первоначально сформулированное в 1970 году[17] и подтвержденное в Целях в области устойчивого развития[18], по увеличению объема предоставляемой ОПР до 0,70 % от их ВНД, то предоставленных дополнительных финансовых средств было бы достаточно для устранения вышеупомянутого дефицита.

20. Кроме того, можно было бы изучить другие источники финансирования, помимо ОПР. Как Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, так и Комиссия по глобальным экономическим преобразованиям выступают за расширение бюджетно-финансовых возможностей развивающихся стран, с тем чтобы помочь им в борьбе с последствиями пандемии COVID-19. Сделать это предлагается за счет нового выделения им специальных прав заимствования на сумму, эквивалентную 1–3 трлн долл. США, по сравнению с 288 млрд долл. США, которые находятся в обращении в настоящее время[19]. Действительно, даже относительно скромная сумма в 655 млрд специальных прав заимствования (931 млрд долл. США), которая может быть выдана немедленно без одобрения на национальном уровне со стороны парламента, позволила бы странам с низким уровнем дохода более эффективно удовлетворять неотложные социальные потребности своего населения, не опасаясь последствий для их внешнего баланса, и облегчить бремя обслуживания их внешней задолженности. В связи с тем, что многие страны, особенно те, которые имеют положительное сальдо внешнего платежного баланса, скорее всего не воспользуются вновь выделенными им специальными правами заимствования, Комиссия по глобальным экономическим преобразованиям прямо рекомендует им перенаправить их нуждающимся странам, в том числе путем их передачи в глобальный фонд социальной защиты[20]. Это стало бы, по сути, беззатратным способом поддержки фонда.

21. Однако, помимо цифр, важен и характер инвестиций в социальную защиту. Если финансирование через глобальный фонд будет предоставляться в зависимости от увеличения средств, вкладываемых странами-бенефициарами в социальную защиту путем мобилизации внутренних ресурсов, то постепенно может сформироваться «круг благоприятных возможностей», в котором расширение международной поддержки будет способствовать инклюзивному росту и социальной устойчивости, что позволит увеличить государственные поступления, а это, в свою очередь, приведет к более активной мобилизации внутренних ресурсов. Таким образом, международная помощь не приведет к формированию зависимости, а скорее наоборот — позволит странам более не зависеть от краткосрочной, специальной помощи гуманитарного характера и постепенно создать бюджетно-финансовые условия, необходимые для финансирования социальной защиты без внешней поддержки.

[17] См. резолюцию 2626 (XXV) Генеральной Ассамблеи.

[18] Задача 17.2 Целей в области устойчивого развития предусматривает «взятое многими развитыми странами обязательство достичь целевого показателя выделения средств по линии ОПР развивающимся странам на уровне 0,7 % своего валового национального дохода (ВНД) и выделения ОПР наименее развитым странам на уровне 0,15–0,20 % своего ВНД».

[19] Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, “The COVID-19 shock to developing countries: towards a ‘whatever it takes’ programme for the two-thirds of the world’s population being left behind” (March 2020), («Потрясение от COVID-19 для развивающихся стран: принятие всех возможных мер в интересах двух третей мирового населения, оставленных без внимания») и «Доклад о торговле и развитии за 2020 год: от глобальной пандемии к процветанию для всех — не допустить еще одного потерянного десятилетия» (издание Организации Объединенных Наций, 2020 год), с. 101 текста на английском языке. При нынешней системе квот Международного валютного фонда 39 % вновь созданных специальных прав заимствования будет приходиться на развивающиеся страны.

[20] Комиссия по глобальным экономическим преобразованиям, *The pandemic and the economic crisis: a global agenda for urgent action* (Institute for New Economic Thinking, 2020), («Пандемия и экономический кризис: глобальная повестка дня по принятию срочных мер»), с. 9 текста на английском языке.

V. Социальная защита как инвестиция

22. Основные причинно-следственные связи здесь достаточно просты. Социальная защита играет стабилизирующую роль во время экономического спада, так как она способствует сокращению масштабов нищеты и повышению уровня потребления домашних хозяйств с низким уровнем дохода. Она также позволяет домашним хозяйствам увеличить свои сбережения[21], освобождая их от необходимости продавать производственные активы во время кризиса[22] и защищая их от обнищания из-за разорительных расходов на медицинское обслуживание[23]. Крайне важно также обеспечить инклюзивный и устойчивый рост, отдавая предпочтение такой форме развития, которая была бы более равноправной и имела бы более значительное влияние на сокращение масштабов нищеты[24].

23. Возможно, еще более важным в контексте настоящего доклада является то, что социальная защита способствует повышению конкурентоспособности экономики и имеет значительный мультипликационный эффект. Она способствует увеличению числа учащихся и повышению успеваемости в школах, улучшению показателей состояния здоровья и участия в трудовой деятельности, что приносит пользу местной экономике в целом. Таким образом, предоставление людям помощи на протяжении всей их жизни не только является правозащитной обязанностью, но и приносит экономическую выгоду.

24. На уровне отдельных лиц и домашних хозяйств социальная защита позволяет семьям вкладывать больше средств в образование детей. Например, денежные переводы способствовали сокращению числа детей, работающих на семейных фермах в Эфиопии, Кении, Лесото и Зимбабве[25]. В Индии Национальная программа гарантированной занятости в сельских районах позволила сократить масштабы детского труда на 13,4 % для мальчиков и 8,2 % для девочек[26]. Аналогичные результаты были зарегистрированы в рамках экспериментальной программы социальных выплат в Эфиопии[27]. В таких странах, как Эквадор[28], Лесото[29], Пакистан[30] и Турция[31], значительно возросли показатели охвата девочек школьным образованием.

---

[21] Sudhanshu Handa et al., *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation* (Chapel Hill, University of North Carolina at Chapel Hill, February 2014).

[22] Laura Ralston, Colin Andrews and Allan Hsiao, “The impacts of safety nets in Africa – what are we learning?”, Policy Research Working Paper, No. 8255 (World Bank, 2017).

[23] Chris Elbers et al., “Impact of social protection interventions for basic health care provision”, аналитическая записка, 27 марта 2018 года. Согласно этой записке, предоставление бесплатной первичной медицинской помощи в Кении способствовало сокращению разорительных расходов на медицинское обслуживание с 4 % в 2003 году до 1 % в 2013 году.

[24] См., например, Sergei Soares et al., “Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality”, Working Paper No. 35 (Brasilia, International Poverty Centre, 2007); и Программа развития Организации Объединенных Наций, *Sharing Innovate Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*, vol. 18 (New York, 2011), («Обмен опытом в области инноваций: примеры успешного установления минимальных уровней социальной защиты»).

[25] Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes* («Экономическое обоснование расширения программ социальной защиты»), (2017 год).

[26] Marco Sanfilippo, Bruno Martorano and Chris De Neubourg, “The impact of social protection on children: a review of the literature”, Office of Research Working Paper, No. WP-2012-06 (Florence, UNICEF Office of Research, 2012).

[27] Frank van Kesteren et al., “The business case for social Protection in Africa”, Synthesis Report Series: Social Protection (INCLUDE: Knowledge Platform on Inclusive Development Policies, 2018).

[28] María C. Araújo, Mariano Bosch and Norbert Schady, “Can cash transfers help households escape an inter-generational poverty trap?”, IDB Working Paper Series, No. 767 (Inter-American Development Bank, January 2017).

[29] ФАО, «Экономическое обоснование расширения программ социальной защиты».

[30] Marco Sanfilippo, Bruno Martorano and Chris De Neubourg, “The impact of social protection on children”.

[31] Akhter U. Ahmed et al., “Impact evaluation of the conditional cash transfer programme in Turkey: final report” (International Food Policy Research Institute, 2007).

Было также отмечено, что программы предоставления денежных выплат на определенных условиях в Латинской Америке и Африке, в том числе в Бразилии[32], Колумбии[33], Гане[34], Мексике[35] и Никарагуа[36], способствовали снижению вероятности пропуска занятий в школе и второгодничества, повышению посещаемости и успеваемости как среди мальчиков, так и среди девочек. Даже системы пенсионного обеспечения имеют похожие последствия, поскольку увеличивающийся в результате располагаемый доход домохозяйств часто инвестируется в образование. Пенсионеры в Лесото тратят значительную часть получаемых ими денег на приобретение формы, книг и канцелярских принадлежностей для своих внуков, а благодаря программе «Каломо» в Замбии, помощь в рамках которой получают домохозяйства, возглавляемые пожилыми людьми, посещаемость школ возросла на 16 %[37].

25. Защитные меры, включая выплату пенсий по старости, прямую продовольственную помощь и оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком, способствуют росту продуктивной занятости. Было зафиксировано, что в Мексике и Южной Африке пенсии по старости и продовольственные субсидии способствуют тому, что дети больше растут и становятся более здоровыми в целом[38]. Наличие оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком связывают с более высоким уровнем вакцинации детей, поскольку родители сталкиваются с меньшим количеством связанных с работой ограничений в этой связи[39]. Благодаря этому снижается уровень младенческой смертности[40] и увеличивается продолжительность грудного вскармливания, что в свою очередь улучшает показатели вакцинации среди детей и снижает риск ожирения[41]. Дети, чьи родители получают социальную помощь, здоровее и продуктивнее во взрослом возрасте.

26. Роль социальной защиты в обеспечении продовольственной безопасности также хорошо задокументирована. Одним из наиболее изученных примеров является осуществляемая в Бразилии программа «Больса фамилиа» (*Bolsa Família*)[42], но было отмечено и множество других случаев увеличения потребляемых калорий, количества ежедневных приемов пищи и производства продуктов питания благодаря программам социальной помощи. В Индии Национальная программа гарантированной занятости в сельских районах способствовала существенному увеличению потребления калорий и,

[32] Fábio Veras Soares, Rafael Perez Ribas and Guilherme Issamu Hirata, “Los logros y las carencias de las transferencias de efectivo condicionadas: evaluación del impacto del programa Tekoporã del Paraguay” (Brasilia, International Policy Centre, 2008).

[33] Orazio Attanasio et al., “Children’s schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 58, No. 2 (2010).

[34] Sudhanshu Handa et al., *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation*.

[35] Susan W. Parker and Tom Vogl, “Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation? – evidence from Mexico”, NBER Working Paper No. 24303 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2018).

[36] John A. Maluccio and Rafael Flores, “Impact evaluation of a conditional cash transfer program: the Nicaraguan *red de protección social*”, Discussion Paper No. 184 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2005).

[37] Babatunde Omilola and Sheshangai Kaniki, *Social Protection in Africa: A Review of Potential Contribution and Impact on Poverty Reduction* (United Nations Development Programme, March 2014).

[38] Ibid.; Marco Sanfilippo, Bruno Martorano and Chris De Neubourg, “The impact of social protection on children”.

[39] Mark Daku, Amy Raub and Jody Heymann, “Maternal leave policies and vaccination coverage: a global analysis”, *Social Science and Medicine*, vol. 74, No. 2 (2021); and J. Heymann et al., “Paid parental leave and family wellbeing in the sustainable development era”, *Public Health Reviews,* vol. 38, No. 21 (2017).

[40] Arijit Nandi et al., “Increased duration of paid maternity leave lowers infant mortality in low- and middle-income countries: a quasi-experimental study”, *PLOS Medicine,* vol. 13, No. 3 (2016).

[41] Yan Chai, Arijit Nandi and Jody Heymann, “Does extending the duration of legislated paid maternity leave improve breastfeeding practices? Evidence from 38 low-income and middle-income countries”, *BMJ Global Health*, vol. 3, No. 5 (2018).

[42] Mario Felipe Dest, “The impact of Brazil’s Bolsa Familia program on food security in Santo Antônio de Jesus, Bahia”. *Independent Study Project Collection,* No. 756 (2009).

в частности, белка, среди ее участников[43]. В Эфиопии экспериментальная программа социальных выплат позволила сократить в 0,24 раза число месяцев, в течение которых домашние хозяйства страдали от нехватки продовольствия, и увеличить в 0,6 раза количество ежедневных приемов пищи среди детей и взрослых[44]. Программа социальной защиты посредством развития производства позволила сократить период нехватки продовольствия на 1,29 месяца в засушливый сезон среди участвовавших в ней домохозяйств по сравнению со всеми остальными[45]. Согласно оценкам, 0,36 долл. США из каждого доллара, переводимого домашним хозяйствам в африканских странах, уходят на продовольствие, что иллюстрирует вклад денежных переводов в укрепление продовольственной безопасности[46].

27. Доступ к медицинскому обслуживанию имеет важнейшее значение для поддержания производительности работников и снижения числа случаев отсутствия на работе по причине болезни. Целый ряд исследований подтверждают позитивное воздействие социальной защиты на здоровье в целом и на расширение доступа к медицинским услугам в частности. Анализ осуществления программы помощи наибеднейшим слоям населения в Бангладеш продемонстрировал, что участвовавшие в ней лица чаще проходили вакцинацию, пользовались услугами по дородовому и послеродовому уходу, принимали витамин А (среди детей в возрасте до пяти лет) и использовали современные методы контрацепции[47]. В Турции предоставление денежных выплат на определенных условиях способствовало увеличению на 13,6 % показателей полной вакцинации среди детей дошкольного возраста[48]. В Гане благодаря медицинскому страхованию и денежным переводам увеличились расходы на лекарства, особенно среди живущих в условиях крайней нищеты слоев населения, которые, как представляется, тратят на них больше средств[49]. В Таиланде программа всеобщего медицинского обслуживания способствовала повышению на 9 % вероятности прохождения ежегодных медицинских осмотров. Среди женщин этот показатель был еще выше (11 %). Было также увеличено на 2 % число госпитализаций и на 13 % — число амбулаторных приемов[50].

28. Кроме того, вопреки распространенному заблуждению, социальная помощь не препятствует поиску работы[51]. Напротив, она способствует улучшению показателей участия в трудовой деятельности, особенно среди женщин. Это подтверждается

[43] Yanyan Liu and Klaus Deininger, *Welfare and Poverty Impacts: The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, September 2013).

[44] Solomon Asfaw et al., *Productive Impact of Ethiopia's Social Cash Transfer Pilot Programme: A From Protection to Production (PtoP) Report* (Rome, FAO, 2016).

[45] Guush Berhane et al., "Can social protection work in Africa? The impact of Ethiopia's productive safety net programme", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 63, No. 1 (2014).

[46] Sudhanshu Handa et al., *Livelihood Empowerment Against Poverty Program Impact Evaluation*.

[47] Азиатский банк развития, *Asian Development Bank: Social Protection Strategy 2001 – Special Evaluation Study* («Азиатский банк развития: стратегия социальной защиты 2001 — Специальное оценочное исследование»), (октябрь 2012 года).

[48] Akhter U. Ahmed et al., "Impact evaluation of the conditional cash transfer program in Turkey".

[49] Nicky Pouw et al., "Exploring the interaction between different social protection programmes in Ghana: are the poor and extreme poor benefitting?", Social and Health Policies for Inclusive Growth Working Paper, No. 1 (Bonn, European Association of Development Research and Training Institutes, 7 July 2017).

[50] Simone Ghislandi, Wanwiphang Manachotphong and Viviana M.E. Perego, "The impact of Universal Health Coverage on health care consumption and risky behaviours: evidence from Thailand", *Health Economics, Policy and Law*, vol. 10, No. 3 (July 2015).

[51] Разумеется, пенсия по старости является исключением в этом отношении, поскольку сама ее цель заключается в том, чтобы позволить людям, достигшим соответствующего возраста, выйти на пенсию без необходимости продолжать работать.

результатами осуществляемых в странах Латинской Америки[52], включая Мексику[53], и в Уганде[54] программ предоставления денежных выплат на определенных условиях. Выборочные контрольные испытания на предмет воздействия программ денежных переводов (предоставляемых как на определенных условиях, так и без каких-либо условий) показали аналогичные результаты не только в Мексике, но и в Гондурасе, Индонезии, Марокко, Никарагуа и на Филиппинах[55]. Это относится и к программам общественных работ, отчасти потому, что такие программы могут способствовать повышению уровня квалификации участников. В Сьерра-Леоне, например, представители домашних хозяйств, получивших помощь в рамках такой программы, имели на 34 % больше шансов получить оплачиваемую работу после завершения проекта[56]. Домашние хозяйства-участники в четыре раза чаще инвестировали средства в новые предприятия[57]. Аналогичные результаты были получены в Египте и Тунисе[58].

29. Инвестиции в социальную защиту также приносят значительную прибыль в местную экономику, поскольку получатели помощи вкладывают деньги в местные предприятия. В ходе исследования мультипликационного эффекта денежных переводов в семи странах Африки к югу от Сахары на основе модели оценки воздействия в масштабах всей местной экономики (LEWIE) Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) установила, что номинальные мультипликаторы дохода варьируются от 2,52 в Эфиопии до 1,34 в Кении[59]. Более недавнее исследование двух схем денежных переводов в Замбии (Программа детских субсидий и Программа целевой помощи по нескольким категориям) выявило мультипликаторы дохода, составляющие в среднем 1,67 для обеих программ[60].

30. Таким образом, социальная защита представляет собой инвестицию, которая в средне- и долгосрочной перспективе не только окупается, но и приносит высокие дивиденды (диаграмма I).

[52] Laís Abramo, Simone Cecchini and Beatriz Morales, *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion: Lessons from Latin America and the Caribbean* (Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2019). В этой книге содержится обзор 87 исследований, посвященных оценке 21 программы предоставления денежных выплат на определенных условиях в Латинской Америке.

[53] Susan W. Parker and Tom Vogl, “Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation?”. Согласно этой статье, программа предоставления денежных выплат на определенных условиях «Проспера» позволила увеличить долю женщин на рынке труда с 6 до 11 процентных пунктов.

[54] Frank van Kesteren et al., “The business case for social protection in Africa”.

[55] Abhijit Banerjee et al., “Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs worldwide”, *The World Bank Research Observer*, vol. 32, No. 2 (August 2017).

[56] Frank van Kesteren et al., “The business case for social protection in Africa”.

[57] Nina Rosas and Shwetlena Sabarwal, “Public works as a productive safety net in a post-conflict setting: evidence from a randomized evaluation in Sierra Leone”, Policy Research Working Paper, No. 7580 (World Bank, February 2016).

[58] Eric Mvukiyehe, “What are we learning about the impacts of public works programs on employment and violence? Early findings from ongoing evaluations in fragile states”, 16 April 2018.

[59] ФАО, «Экономическое обоснование расширения программ социальной защиты».

[60] Sudhanshu Handa et al., “Can unconditional cash transfers raise long-term living standards? Evidence from Zambia”, *Journal of Development Economics*, vol. 133 (July 2018).

Диаграмма I

Роль социальной защиты в обеспечении инклюзивного роста и увеличении государственных доходов

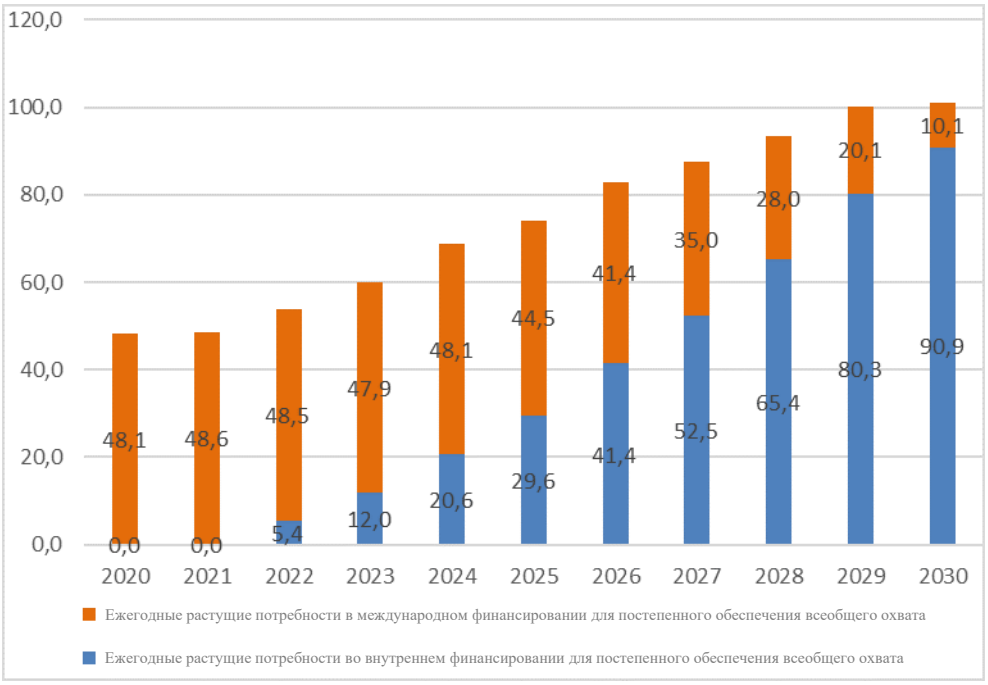
31. Прогнозы Департамента социальной защиты МОТ свидетельствуют о том, что масштабы мобилизации внутренних ресурсов будут постепенно увеличиваться благодаря международной помощи и сотрудничеству, что позволит постепенно прекратить международное финансирование к 2030 году.

32. Хотя дефицит финансирования не может быть восполнен незамедлительно — для установления минимальных уровней социальной защиты требуется время, а охват всего населения может быть обеспечен лишь постепенно, — сочетание международной поддержки, усилий по наращиванию потенциала и мобилизации внутренних ресурсов приведут к его устранению с течением времени. При изначальной сумме необходимого финансирования в 48,1 млрд долл. США, согласно прогнозам, к концу 2030 года финансирование будет постепенно увеличиваться, причем доля внутренних ресурсов в средствах, выделяемых на устранение дефицита финансирования, будет расти (диаграмма II).

Диаграмма II

Растущие потребности в финансировании для постепенного расширения социальной защиты, включая здравоохранение, в странах с низким уровнем дохода в соответствии с задачами 1.3 и 3.8 Целей в области устойчивого развития

(Всего и из международных источников, 2020–2030 годы, в млрд долл. США)



Источник: Valérie Schmitt and Mira Bierbaum, *Invest More: Bridging the Financing Gap for Social Protection at Country and Global Levels* (ILO, 2021) (готовится к публикации), на основе данных Fabio Durán-Valverde et al., "Financing gaps in social protection: global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond", ILO Working Paper, No. 14 (Geneva, ILO, 2020).

VI. Раскрытие потенциала в интересах устойчивого развития

33. Все вышеизложенные усилия способствуют формированию «круга благоприятных возможностей», в котором международная поддержка через глобальный фонд стимулирует страны-бенефициары к увеличению инвестиций в социальную защиту, что, в свою очередь, ведет к более инклюзивному росту и повышению жизнестойкости экономики, позволяя с течением времени наращивать мобилизацию внутренних ресурсов. Инструменты, предоставляемые таким фондом, могут способствовать этому тремя путями: за счет предоставления технической помощи, поощрения мобилизации внутренних ресурсов и поддержки увеличения инвестиций в социальную защиту.

A. Предоставление технической помощи

34. Международная помощь может включать в себя содействие укреплению потенциала местных органов власти, в частности налоговых органов и трудовых инспекций, или созданию социальных реестров и повышению качества содержащихся в них данных, что является необходимым условием для осуществления программ социальной защиты. При наращивании возможностей налоговой проверки, которая является одним из важнейших условий расширения мобилизации внутренних ресурсов за счет налогообложения, может быть полезен опыт программы «Налоговые инспекторы без границ», начатой в 2015 году ОЭСР и Программой развития Организации Объединенных Наций.

35. Что касается социальных реестров, то примером прогресса, который может быть достигнут в этой области, является Африканская программа по скорейшему усовершенствованию системы учета населения и статистики естественного движения населения, принесшая пользу, в частности, жителям сельских районов, для которых регистрация может быть особенно проблематичной. Укрепление потенциала в этой области имеет важнейшее значение для оценки потребностей в целях выявления всех потенциальных бенефициаров и их ознакомления с их правами, а также для эффективного развертывания систем социальной защиты.

B. Содействие мобилизации внутренних ресурсов

36. Поддержка со стороны глобального фонда социальной защиты могла бы способствовать ускорению преобразований, которые позволили бы странам с низким уровнем дохода активизировать мобилизацию внутренних ресурсов. Помимо расширения международной поддержки, полный спектр вариантов финансирования социальной защиты включает в себя:

a) увеличение налоговых поступлений, особенно в странах с самым низким соотношением налогов к ВВП, при одновременном сокращении зависимости от налога на добавленную стоимость и увеличении поступлений за счет налогов на доходы физических лиц и налога на богатство для формирования системы прогрессивного налогообложения;

b) расширение сферы охвата социального обеспечения и увеличение доходов от взносов путем поощрения перехода от неформального к формальному сектору;

c) ликвидацию незаконных финансовых потоков;

d) перераспределение государственных расходов, например путем сокращения расходов на военные нужды или на «неблагие цели», включая субсидии на ископаемое топливо;

e) использование бюджетных резервов и валютных резервов центрального банка;

f) заимствование и реструктуризацию существующего долга;

g) разработку макроэкономических рамок, которые вместо налогово-бюджетной корректировки за счет сокращения государственных инвестиций в инфраструктуру и человеческий капитал, которое снижает шансы на долгосрочный рост, будут направлены на заимствование средств для финансирования устойчивого роста[61].

37. Еще одной возможной мерой стало бы введение тарифов на выбросы углерода. В одном из предыдущих докладов Специальный докладчик также отмечал преимущества введения налога на выбросы углерода, который не будет иметь каких-либо негативных социальных последствий[62]. По состоянию на 2020 год 61 инициатива по введению тарифов на выбросы углерода была реализована или запланирована к реализации, а в 2019 году благодаря установлению цен на выбросы углерода государства получили доход в размере 45 млрд долл. США. Вместе с тем в этой области по-прежнему сохраняются значительные возможности для продвижения вперед. Лишь 12 гигатонн эквивалента диоксида углерода, или около 22 % глобальных выбросов парниковых газов, подлежат той или иной форме тарификации, и цены на выбросы остаются значительно ниже, чем те, которые были предусмотрены в Парижском соглашении. Средняя мировая цена выбросов углерода составляет всего 2 долл. США за тонну, хотя, согласно Комиссии высокого уровня по ценам на углерод, она должна варьироваться в пределах 40–80 долл. США в целях выполнения

[61] Обзор различных вариантов см. у Isabel Ortiz et al., *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options* (Geneva, ILO, 2019).

[62] A/75/181, пп. 13–14 и 16–18.

глобального обязательства, закрепленного в Парижском соглашении[63]. При повышении налогов на выбросы углерода на мировом уровне до минимальной суммы в 40 долл. США за тонну государств получили бы дополнительный доход в размере 850 млрд долл. США. Глобальный фонд социальной защиты мог бы оказывать странам поддержку в повышении таких налогов и в реинвестировании доходов (в сочетании с увеличением международной поддержки, направляемой через этот фонд) в целях финансирования социальной защиты, компенсируя тем самым негативное воздействие таких налогов и способствуя постепенному достижению чистого результата.

38. Еще одним вариантом помощи является списание задолженности. Для 74 стран с ВНД на душу населения ниже 1185 долл. США в 2021 году (и, следовательно, имеющих право на поддержку со стороны Международной ассоциации развития) средне- и долгосрочное обслуживание долга в 2020 году оценивалось примерно в 36 млрд долл. США. Оно было разделено примерно в равных пропорциях между многосторонними, двусторонними (в основном не являющимися членами Парижского клуба) и коммерческими кредиторами[64]. Уровень задолженности до кризиса, вызванного пандемией COVID-19, уже был рекордно высоким, а дополнительные расходы, обусловленные кризисом, в сочетании с сокращением доходов вследствие снижения темпов роста и объема торговли привели к тому, что, по оценкам совместной программы Международного валютного фонда и Всемирного банка по обеспечению устойчивости долга, более 50 % стран с низким уровнем дохода в настоящее время подвержены высокому риску возникновения долгового кризиса или уже находятся в состоянии долгового кризиса. Поэтому обслуживание внешнего долга является одним из главных препятствий, с которыми сталкиваются многие страны с низким уровнем дохода при финансировании социальной защиты. Для устранения этого препятствия можно было бы рассмотреть возможность применения инновационных решений, например сделать инвестирование сэкономленных средств в финансирование социальной защиты необходимым условием для списания задолженности.

39. Достигнутый на международном уровне прогресс в борьбе с незаконными финансовыми потоками также открывает новые возможности. Согласно оценкам, 10 % мирового ВВП хранится в оффшорных финансовых активах, а 7 трлн долл. США из мирового частного капитала проходят через юрисдикции, обеспечивающие тайну финансовых операций, и через страны с низким уровнем налогообложения[65]. Размывание налоговой базы и вывод прибыли из-под налогообложения могут приносить убытки странам, где эта прибыль непосредственно генерируется, но они также провоцируют гонку вниз по ставкам корпоративного подоходного налога, что приводит к потерям доходов, оцениваемым в 500–650 млрд долл. США в год[66]. Именно поэтому Группа высокого уровня по обеспечению финансовой подотчетности, прозрачности и добросовестности на международном уровне в интересах осуществления Повестки дня на период до 2030 года предложила подписать глобальный пакт о финансовой добросовестности в интересах устойчивого развития. Он представляет собой договор, в соответствии с которым все страны соглашаются принимать всеобъемлющие меры для поощрения и укрепления финансовой добросовестности в интересах устойчивого развития, а также обязуются использовать

[63] Всемирный банк, *State and Trends in Carbon Pricing 2020* (Washington, D.C., 2020), («Положение дел в области установления цен на выбросы углерода и существующие тенденции, 2020 год»).

[64] Homi Kharas, “What to do about the current debt crisis in developing countries”, 13 April 2020.

[65] Annette Alstadsæter, Niels Johannesen and Gabriel Zucman, “Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality”, Working Paper, No. 23805 (National Bureau of Economic Research, September 2017); and Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (University of Chicago Press, 2015).

[66] Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the Time of COVID-19* (Chesham, November 2020); and Petr Janský and Miroslav Palanský, “Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment”, *International Tax and Public Finance*, vol. 26 (10 June 2019).

средства, высвобождаемые в результате принятия этих мер, для осуществления дополнительных инвестиций в достижение Целей в области устойчивого развития[67].

40. Был достигнут значительный прогресс в укреплении международного сотрудничества в области налогообложения в рамках проекта ОЭСР/Большой двадцатки по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и выводом прибыли из-под налогообложения (РБВП), Глобального форума по вопросам транспарентности и обмена информацией в целях налогообложения и Всеобъемлющей программы по РБВП, в которой принимают участие 139 стран. Эти усилия достойны высокой оценки и заслуживают поддержки. Предложение о введении минимального уровня налогообложения для многонациональных предприятий на мировом уровне, с тем чтобы решить проблему вывода прибыли из-под налогообложения и налоговой конкуренции между юрисдикциями, имеет особенно важное значение, поскольку это позволит странам с низким уровнем дохода увеличить его и направить на финансирование социальной защиты, хотя минимальный уровень налогообложения должен быть достаточно высоким для того, чтобы развивающиеся страны могли этим воспользоваться[68].

41. В целом существует ряд рычагов, которые можно было бы использовать для расширения бюджетно-финансовых возможностей по финансированию социальной защиты, в том числе за счет укрепления международного сотрудничества. Эти возможности можно было бы изучить в контексте подготовки страновых предложений, представляемых в ответ на просьбу о поддержке со стороны глобального фонда. Хотя глобальный фонд не должен конкурировать с существующими форумами, в рамках которых обсуждаются препятствия на пути мобилизации ресурсов для финансирования социальной защиты, или подменять их, его инклюзивный характер и роль в качестве платформы, связывающей финансирование развития с универсализацией минимальных уровней социальной защиты, могут способствовать активизации деятельности и дальнейшему прогрессу.

C. Приверженность установлению минимальных уровней социальной защиты

42. Как отметила Международная конфедерация профсоюзов в представленных ей материалах в рамках подготовки настоящего доклада, деятельность глобального фонда должна быть направлена на поощрение создания и расширения систем социальной защиты, предусмотренных законом и соответствующих международным трудовым стандартам, а не на поддержку маломасштабных или ограниченных по времени социальных программ и проектов. Таким образом, предоставление помощи должно сопровождаться принятием странами-бенефициарами обязательств по увеличению инвестиций в социальную защиту. Большинство заинтересованных сторон, принявших участие в подготовке настоящего доклада, высказались за то, чтобы глобальный фонд предоставлял соответствующие средства, дополняя внутренние усилия по мобилизации ресурсов и инвестированию в программы социальной защиты. Как было отмечено выше, такие усилия на национальном уровне будут со временем

[67] Группа высокого уровня по обеспечению финансовой подотчетности, прозрачности и добросовестности на международном уровне в интересах осуществления Повестки дня на период до 2030 года, *Financial Integrity for Sustainable Development* («Финансовая добросовестность в интересах устойчивого развития»), (2021 год), с. 9 текста на английском языке. Глобальный пакт будет предусматривать разработку конвенции Организации Объединенных Наций о налогообложении в целях усиления борьбы с уклонением от уплаты налогов и налоговым мошенничеством, а также с другими незаконными финансовыми потоками.

[68] Была предложена минимальная ставка в размере 25 %, исходя из текущей средней ставки налога на прибыль корпораций в странах Большой семерки (Независимая комиссия по реформированию международного корпоративного налогообложения, *International Corporate Tax Reform: Towards a Fair and Comprehensive Solution* («Международная реформа корпоративного налогообложения: на пути к справедливому и всеобъемлющему решению»), (октябрь 2019 года)).

приобретать все бóльшие масштабы по мере расширения возможностей охвата всего населения социальной помощью и ростом государственных доходов за счет более активной мобилизации внутренних ресурсов. При таком подходе глобальный фонд станет мощным стимулом для того, чтобы правительства стран-бенефициаров инвестировали больше средств в осуществление задач 1.3 и 3.8 Целей в области устойчивого развития.

43. Этот подход никоим образом не ограничивает национальные инициативы; скорее, поощряет их. В частности, ожидается, что страны-бенефициары начнут национальные диалоги на основе предварительно проведенной оценки, следуя успешному опыту, который уже был реализован в 26 странах при поддержке МОТ[69]. Такие диалоги позволяют социальным партнерам, представителям гражданского общества, отраслевых министерств (включая министерства финансов, здравоохранения, занятости и социальных вопросов) и партнерам по развитию совместно:

a) оценить существующие программы социальной защиты для выявления пробелов и препятствий на пути их надлежащей реализации;

b) оценить стоимость мер, которые следует принять для устранения выявленных пробелов, и определить варианты финансирования, принимая во внимание необходимость обеспечения полного охвата населения на протяжении всего их жизненного цикла;

c) принять стратегию, включающую график действий, распределив обязанности и установив процедуру независимого мониторинга хода работы на основе согласованных показателей для оценки выполнения обязательств и достижения результатов (например, реального охвата населения).

44. Международная поддержка не должна заменять собой процесс мобилизации внутренних ресурсов для целей социальной защиты. Она должна рассматриваться как условие для расширения такой мобилизации. Международная поддержка, конечно, является лишь одним из многих вариантов создания бюджетно-финансовых возможностей для финансирования социальной защиты, но она представляет собой один из важных инструментов для надлежащей реализации других мер и превращения социальной защиты в главный приоритет политики.

VII. Повышение устойчивости к потрясениям

45. Неопределенность в отношении возможных будущих потрясений, которым может подвергнуться их экономика, может выступать в качестве серьезного сдерживающего фактора для бедных стран при создании надежных систем социальной защиты, поскольку они знают, что могут столкнуться с нехваткой ресурсов в результате потрясений, резко повышающих потребности населения[70]. Предлагаемый глобальный фонд мог бы помочь снизить риски, связанные с будущим резким увеличением расходов на социальную защиту.

46. Для многих стран, особенно небольших, с низким уровнем дохода и слабо диверсифицированной экономикой, одной из наиболее серьезных проблем при внедрении систем социального страхования является то, что население имеет довольно однородный набор факторов уязвимости к таким происшествиям, как стихийные бедствия, эпидемические заболевания, мировой финансовый кризис[71], внезапная потеря доходов от экспорта или денежных переводов, или повышение цен

[69] МОТ, *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide* («Национальный диалог на основе оценки потребностей в области социальной защиты: глобальное руководство»), (февраль 2016 года).

[70] A/HRC/9/23, п. 44.

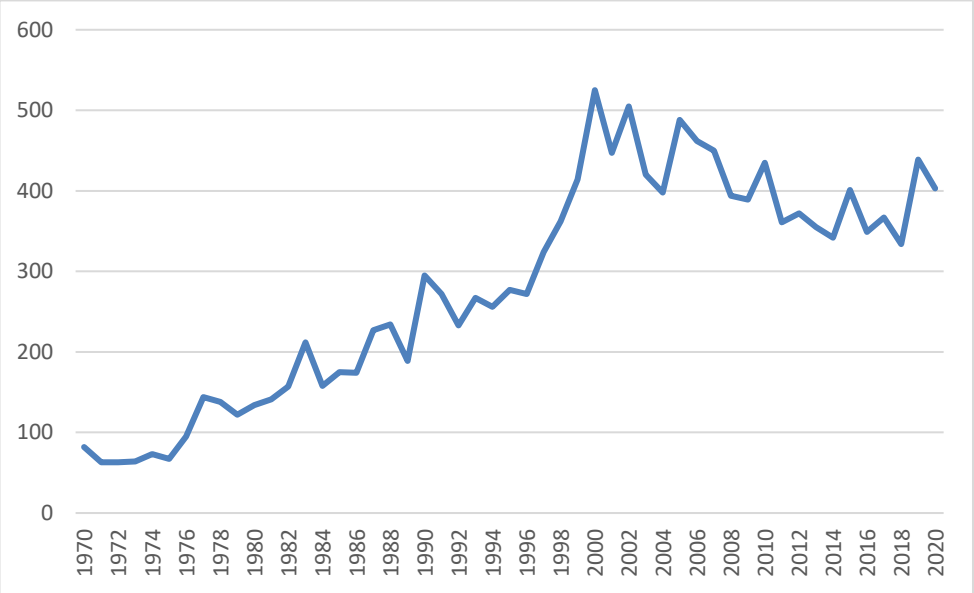
[71] Florence Bonnet, Ellen Ehmke and Krzysztof Hagemejer, “Social security in times of crisis”, *International Social Security Review*, vol. 63 (1 April 2010); и Anna McCord, “The impact of the global financial crisis on social protection in developing countries”, *International Social Security Review*, vol. 63, No. 2 (April 2010).

на импорт товаров первой необходимости, таких как продукты питания или лекарства[72]. Такие происшествия приводят к возникновению ковариантных рисков для затрагиваемой страны, поскольку спрос на социальную защиту растет одновременно с падением государственных доходов. Например, в стране, где бóльшая часть населения зависит от сельского хозяйства, засуха или другие климатические потрясения могут вызвать резкий рост спроса на защиту, который превысит возможности системы. Подобное происшествие приведет также к сокращению имеющихся у правительства средств, что еще больше ограничит его возможности по предоставлению защиты. Реальность такова, что в экстремальных ситуациях национальная система социальной защиты может не справиться в одиночку с резким скачком спроса на социальную защиту. Опасность того, что внезапно возникнет необходимость предоставить помощь значительному количеству людей, при одновременном снижении государственных доходов может выступать в качестве серьезного сдерживающего фактора при создании систем социальной защиты.

47. Вопрос создания таких систем, которые смогут адаптироваться к потрясениям, приобретает особое значение в нынешних условиях, поскольку потрясения — в частности, стихийные бедствия — становятся все более частыми, как показано ниже (диаграмма III).

Диаграмма III

Частота стихийных бедствий в мире, включая эпидемии и болезни, переносимые животными, в период 1970–2020 годов



Источник: EM-DAT Международная база данных о чрезвычайных ситуациях, Центр исследования эпидемиологии бедствий/Лувенский католический университет, www.emdat.be (Debarati Guha-Sapir).

48. В «базовой договоренности» по гуманитарному финансированию, объявленной по итогам Всемирного гуманитарного саммита 2016 года, было отражено стремление укреплять связи между гуманитарной деятельностью и социальной защитой. Эта договоренность включает также обязательство «расширять программы социальной защиты и укреплять национальные и местные системы и механизмы решения проблем с целью повышения устойчивости в нестабильных условиях». Тем не менее, как еще раз продемонстрировал кризис, вызванный COVID-19,

[72] Группа экспертов высокого уровня по продовольственной безопасности и питанию Комитета по всемирной продовольственной безопасности, *Price Volatility and Food Security* («Волатильность цен и продовольственная безопасность»), (Рим, 2011 год).

международное сообщество плохо подготовлено к быстрому реагированию на такие происшествия в необходимых масштабах[73].

49. Проблема отчасти заключается в том, что существующие национальные системы социальной защиты не могут быть оперативно расширены, чтобы охватить большое количество дополнительных бенефициаров, поскольку в социальных реестрах зарегистрировано лишь определенное число лиц и получателей помощи. Часто эта информация является устаревшей, и население оказывается охвачено лишь частично. Еще одна проблема заключается в том, что способность страны финансировать принятие мер в области социальной защиты во время кризиса может быть ограниченной[74]. Эта проблема может быть решена за счет увеличения поддержки, оказываемой глобальным фондом странам, пострадавшим от серьезных потрясений, на которые национальная система социальной защиты не может реагировать надлежащим образом.

50. Хотя были предложены различные модели, позволяющие создать такой механизм перестрахования[75], наиболее эффективным решением может быть направление глобальным фондом части полученного финансирования на создание резерва для покрытия непредвиденных расходов. В качестве перестраховщика в таком случае выступает непосредственно сам фонд.

51. Принятие решения об удовлетворении запроса той или иной страны на получение помощи будет основываться на оценке реалистичности представленной этой страной «дорожной карты» по созданию системы социальной защиты и ее постепенному расширению, в частности в том, что касается устойчивости финансирования[76]. Другими словами, поддержка со стороны глобального фонда социальной защиты будет предоставляться при условии разработки страной-бенефициаром надежной «дорожной карты» по расширению системы социальной защиты, включающей источники финансирования (сочетание мобилизации внутренних ресурсов с международной поддержкой). Такой подход должен прояснить любые вопросы относительно моральных аспектов такой модели перестрахования.

52. Более того, чтобы избежать риска чрезмерной нагрузки на глобальный фонд социальной защиты, можно было бы установить предел того, что действительно может быть застраховано (максимальный возможный убыток), в противоположность системным, нехеджируемым рискам. В таких условиях глобальный фонд смог бы обеспечить на практике, чтобы все присоединившиеся к нему страны с низким уровнем дохода, в частности страны с чрезвычайно высокими факторами риска и особой уязвимостью к потрясениям, помимо поддержки в виде соответствующего финансирования, имели право на страхование от ковариантных рисков, угрожающих жизнеспособности созданной ими системы социальной защиты.

---

[73] Thomas Stubbs et al., “Whatever it takes? The global financial safety net, Covid-19, and developing countries”, *World Development,* vol. 137 (January 2021). В этой статье говорится о том, что, несмотря на обещание многосторонних финансовых учреждений предоставить странам с формирующимся рынком и развивающимся странам поддержку в размере 2,5 трлн долл. США для борьбы с пандемией и последующим экономическим кризисом, к 31 июля 2020 года было выделено всего 90,11 млрд долл. США — почти исключительно в виде кредитов, что составляет 12,6 % от кредитного потенциала этих учреждений.

[74] Thomas Bowen et al., *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks* (Washington, D.C., World Bank, 2020), p. 18.

[75] См. Olivier De Schutter and Magdalena Sepúlveda, “Underwriting the poor: a global fund for social protection”, pp. 15–20.

[76] В рекомендации МОТ № 202 среди принципов, которыми следует руководствоваться при установлении минимальных уровней социальной защиты упоминается «финансовая, налогово-бюджетная и экономическая устойчивость», а Действие 4 Призыва к действиям ВСЗ 2030 предусматривает обязательство стран «обеспечить устойчивость и справедливость систем социальной защиты, отдавая приоритет надежным и справедливым формам внутреннего финансирования, дополняемым, при необходимости, международным сотрудничеством и поддержкой».

VIII. Управление глобальным фондом

53. Глобальный фонд социальной защиты должен опираться на существующие механизмы поддержки стран в их усилиях по установлению минимальных уровней социальной защиты. Он не должен ни заменять такие механизмы, ни дублировать текущие усилия. Структура управления глобальным фондом должна также включать ряд других участников, помимо правительств, для повышения легитимности инициативы, облегчения координации и улучшения подотчетности.

54. С учетом этих целей и на основе ряда проведенных им на сегодняшний день консультаций Специальный докладчик предлагает следующую структуру управления глобальным фондом социальной защиты, состоящую из пяти органов: политического альянса высокого уровня, совета, секретариата, многостороннего целевого фонда и независимого отдела по обеспечению подотчетности. Следует также подчеркнуть роль координации на страновом уровне.

A. Структура

55. Политический альянс высокого уровня необходим для обеспечения стратегического руководства, в частности за счет принятия руководящих принципов оценки запросов стран на получение помощи и отслеживания использования предоставленных средств для того, чтобы обеспечить соответствие деятельности принципам Рекомендации МОТ № 202 и Призыву к действиям ВСЗ 2030, включая обязательства по: 1) обеспечению защиты на протяжении всей жизни, 2) всеобщему охвату, 3) национальной ответственности, 4) устойчивому и справедливому финансированию и 5) обеспечению участия и налаживанию социального диалога. В альянс могли бы войти члены правительств как стран-доноров, так и стран-бенефициаров, в лице представителей своих министерств труда, социального обеспечения и финансов; работодатели, трудящиеся и организации гражданского общества; представители других доноров, включая международные финансовые институты и банки развития; а также представители международных организаций с конкретным мандатом в области социальной защиты.

56. ВСЗ 2030[77] может легко выступить в роли такого альянса высокого уровня, осуществляющего руководство, в частности путем определения критериев для получения помощи со стороны фонда, обеспечивающего дальнейшую мобилизацию ресурсов и предоставляющего платформу для ускоренного коллективного обучения с целью установления минимальных уровней социальной защиты. В своей прежней роли Специального докладчика по вопросу о праве на питание, участвовавшего в реформе Комитета по всемирной продовольственной безопасности, Специальный докладчик смог воочию убедиться в огромных преимуществах, которые может принести такая платформа для формирования и поддержания консенсуса по вопросу универсализации социальной защиты, особенно если она будет действительно инклюзивной, и участвовать в ней будут не только правительства, но и другие заинтересованные стороны. Она также соответствует концепции, которая была взята за основу при создании Альянса за ликвидацию нищеты.

57. Оперативные решения в рамках глобального фонда социальной защиты должны приниматься под контролем Совета, в состав которого будут входить государства-доноры и государства-бенефициары, но в котором также будут представлены международные организации работодателей и работников, а также гражданское общество. Хотя Совета как такового пока не существует, он будет назначен политическим альянсом высокого уровня, а его методы работы могут быть разработаны на основе методов работы руководящей группы инициативы «Призыв к

[77] Международную организацию работодателей следует пригласить присоединиться к ВСЗ 2030 для обеспечения большей представительности, чтобы придать ему еще более представительный характер.

действиям в связи с COVID-19 в мировой швейной промышленности»[78]. Основная роль Совета будет заключаться в реализации установленных политическим альянсом высокого уровня руководящих принципов для предоставления грантов или кредитов странам, нуждающимся в поддержке, и в получении отчетов от стран-бенефициаров об использовании средств.

58. Секретариат будет отвечать за рассмотрение запросов стран на получение финансирования в рамках подготовки к обсуждениям Совета. Получив запрос, секретариат может предложить механизмы совместного финансирования, опираясь на результаты расчета стоимости необходимых пособий, полученные по итогам национальных диалогов на основе предварительно проведенной оценки, и определить объем средств, которые могут быть выделены на социальную защиту на страновом и международном уровнях. Совет будет руководствоваться этим анализом при принятии решения о предоставлении финансирования. Секретариат мог бы также контролировать применение руководящих принципов, принятых политическим альянсом высокого уровня, и обобщать результаты мониторинга проделанной работы (с точки зрения реального охвата, всесторонности и адекватности) и анализа бюджетно-финансовых возможностей на уровне стран. Кроме того, секретариат мог бы управлять пулом технических экспертов, включая специализированный персонал из различных учреждений, для совместной поддержки наращивания потенциала стран. Наконец, он мог бы способствовать формированию сообщества специалистов-практиков в области социальной защиты и управления государственными финансами для накопления знаний и обмена ими.

59. Роль секретариата глобального фонда социальной защиты могла бы взять на себя глобальная флагманская программа МОТ под названием «Установление минимальных уровней социальной защиты для всех». В настоящее время в рамках этой программы, начатой в 2016 году, осуществляется 130 проектов в 78 странах. Она оказывает техническую поддержку странам в создании устойчивых национальных систем социальной защиты в соответствии с Рекомендацией МОТ № 202 и другими международными стандартами в области социального обеспечения. В целях расширения бюджетно-финансовых возможностей для социальной защиты и обеспечения того, чтобы мобилизация и распределение ресурсов для социальной защиты были справедливыми и равноправными, программа, в партнерстве с другими организациями, включая учреждения Организации Объединенных Наций, партнеров по развитию и финансовых партнеров стран, работает над:

a) оказанием национальным заинтересованным сторонам помощи в пропаганде расширения и улучшения качества инвестиций в социальную защиту, в том числе путем проведения исследований их доходности;

b) наращиванием потенциала для разработки и реализации стратегий мобилизации внутренних ресурсов, включая целевые налоги, перераспределение бюджетов и распространение накопительной системы социального обеспечения на работников сектора неформальной экономики;

c) разработкой «трехсторонних+»[79] координационных органов с участием министерств труда, социального обеспечения, здравоохранения и финансов, а также представителей работников и работодателей для принятия решений о выделении дополнительного финансирования на обеспечение социальной защиты;

[78] Инициатива направлена на мобилизацию и выделение средств в чрезвычайном порядке для поддержки работников швейного сектора в восьми странах, а также на развитие устойчивых систем социальной защиты, включая установление ее минимальных уровней. В состав ее руководящей группы входят представители Международной организации работодателей и Международной конфедерации профсоюзов; промышленного сектора: правительств стран-доноров и стран-бенефициаров; а также частных компаний (доноры частного сектора).

[79] Термин «трехсторонний+» означает организацию, в которую входят представители различных государственных министерств, а также работодатели и работники.

d) пропагандой руководящих принципов МОТ — таких как солидарность в вопросах финансирования — при разработке и реализации политики социальной защиты и стратегий финансирования.

60. Большинство задач, которые должен будет выполнять секретариат глобального фонда социальной защиты, уже фактически выполняются вышеупомянутой глобальной флагманской программой МОТ, которая, таким образом, может быть расширена и укреплена, чтобы стать таким секретариатом. В частности, флагманская программа МОТ уже объявляет призывы к представлению предложений в рамках проектов Генерального директората Европейской комиссии по международному сотрудничеству и развитию и рассматривает запросы стран на получение финансирования. Она оказывает поддержку странам в проведении национальных диалогов на основе предварительной оценки, в расчете затрат и в исследованиях в области финансирования. В рамках программы был также создан механизм технической поддержки, в состав которого входят эксперты и консультанты МОТ в различных областях, таких как финансирование, страховые вопросы и т. д. Флагманская программа также имеет наилучшие возможности, учитывая ее трехсторонний характер, для мониторинга применения принципов рекомендации МОТ № 202 и Призыва к действиям ВСЗ 2030[80]. Она также может заниматься сбором данных через всемирную базу данных о социальной защите и использовать свой механизм оценки результатов для подготовки ежегодных докладов секретариата глобального фонда. Кроме того, она может способствовать дальнейшему развитию сообщества специалистов-практиков в сотрудничестве с членами СМССЗ и ВСЗ 2030.

61. Ресурсы, которые будут направляться через глобальный фонд социальной защиты, могут управляться многосторонним целевым фондом. Этот целевой фонд будет выполнять чисто административные функции и распределять средства среди стран-бенефициаров (или международных страновых групп для оказания технической помощи) в соответствии с решениями Совета, доведенными до его сведения секретариатом. Эту роль могло бы выполнять Управление целевых фондов с участием многих партнеров.

62. Структура глобального фонда социальной защиты должна также включать отдел по обеспечению подотчетности, независимый от Совета, секретариата и многостороннего целевого фонда. Работа этого отдела должна быть направлена на качественное улучшение деятельности глобального фонда и выявление любых негативных тенденций. Он будет отвечать в основном за мониторинг и оценку осуществления политики глобального фонда, но также сможет расследовать обвинения в мошенничестве и коррупции и заниматься другими вопросами добросовестности. Кроме того, он может рассматривать запросы от доноров, стран-бенефициаров или других членов Совета, требующих пересмотра решений последнего.

B. Координация на уровне стран

63. Эффективность поддержки со стороны глобального фонда будет во многом зависеть от качества координации деятельности в области социальной защиты на уровне стран. Хотя такая координация уже ведется под различными названиями (например, «отраслевые рабочие группы» или «совместные группы ООН по социальной защите»), важно обеспечить, чтобы все соответствующие субъекты, работающие в сфере социальной защиты, в том числе занимающиеся вопросами финансирования, входили в состав таких групп и согласовывали предоставляемую финансовую и техническую поддержку, следуя общей «дорожной карте».

64. Международные страновые команды будут оказывать странам поддержку при подготовке предложений, представляемых в глобальный фонд, и оказывать им техническую помощь по вопросам социальной защиты и управления

[80] Это может быть поручено независимому Глобальному трехстороннему консультативному комитету флагманской программы.

государственными финансами в координации с национальными партнерами, включая министерства финансов, планирования, труда, социальных вопросов и здравоохранения; а также с государственными органами, включая учреждения социального обеспечения, программы социальной защиты и статистические бюро. Они также будут содействовать странам в проведении национальных диалогов по вопросам социальной защиты и управления государственными финансами с участием правительств, социальных партнеров и организаций гражданского общества. Они будут отслеживать прогресс в деле расширения бюджетно-финансовых возможностей и социальной защиты (с точки зрения охвата, полноты и адекватности пособий) и отчитываться перед секретариатом.

65. Разумеется, доноры, желающие поддержать установление и практическое применение минимальных уровней социальной защиты на национальном уровне, могут продолжать направлять свою помощь непосредственно соответствующим национальным органам власти или через национальные фонды социальной защиты, хотя работа с глобальным фондом позволит лучше координировать и эффективнее использовать ресурсы в более сжатые сроки, например, в случае чрезвычайной ситуации. В любом случае при распределении финансирования через глобальный фонд должны учитываться ресурсы, выделяемые на международном уровне, и уже предоставляемая техническая помощь. Все партнеры по финансированию должны взять на себя обязательство следовать общей «дорожной карте», чтобы обеспечить соответствие предоставляемого ими финансирования для развития национальных систем социальной защиты руководящим указаниям и принципам, которым следует глобальный фонд.

IX. Выводы и рекомендации

66. **В настоящем докладе создание глобального фонда социальной защиты рассматривается как средство: a) восполнения дефицита финансирования, с которым сталкиваются страны с низким уровнем дохода, стремящиеся установить минимальные уровни социальной защиты для своего населения, и b) поощрения этих стран к созданию постоянных, основанных на правах человека систем социальной защиты в соответствии с международными стандартами, с тем чтобы они могли не опасаться внезапных потрясений, финансовые последствия которых ставят под угрозу доступность такой защиты. В докладе также предлагаются пути дальнейшего развития, разработанные на основе тщательного анализа мнений, высказанных заинтересованными сторонами в ходе подготовительных консультаций.**

67. **Специальный докладчик предлагает всем государствам, а также международным агентствам, мандаты которых включают вопросы социальной защиты, профсоюзам и организациям гражданского общества внести свой вклад в реализацию этой идеи. Первые шаги по созданию этого нового международного механизма на практике могут быть предприняты участниками инициативы ВСЗ 2030 в сотрудничестве с глобальной флагманской программой МОТ «Установление минимальных уровней социальной защиты для всех» и Управлением целевых фондов с участием многих партнеров. Спустя 10 лет после того, как Консультативная группа по вопросу о минимальном уровне социальной защиты рекомендовала унифицировать минимальные уровни социальной защиты, пришло время воплотить эту идею в жизнь.**