



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
24 July 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 28(а) предварительной повестки дня*

**Социальное развитие: осуществление
решений Всемирной встречи на высшем
уровне в интересах социального развития
и двадцать четвертой специальной сессии
Генеральной Ассамблеи**

Мировое социальное положение в 2017 году: содействие социальной интеграции посредством социальной защиты

Записка Секретариата

Резюме

В настоящей записке, содержащей обзор доклада о мировом социальном положении за 2017 год, изложены сформулированные в нем основные выводы и рекомендации по вопросам политики. Полный доклад будет выпущен в виде издания Организации Объединенных Наций, предназначенного для продажи.

* A/72/150.



I. Введение

1. Главное обязательство, сформулированное в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года¹, заключается в том, что никто не будет забыт, что все цели и задачи будут достигнуты в интересах всех стран и народов и всех слоев общества и что будут приложены все усилия к тому, чтобы в первую очередь были охвачены самые отстающие². Тем не менее, практически во всех странах те или иные лица и группы сталкиваются с ограничениями, препятствующими их полноценному участию в социальной, экономической и политической жизни. Социальная изоляция проявляется в повседневном отсутствии возможностей, доступа к ресурсам, права голоса и уважения прав, будь то в силу возраста, пола, расы, этнической принадлежности, инвалидности, происхождения и экономического или иного статуса³.

2. В Повестке дня на период до 2030 года, главные цели которой заключаются в ликвидации нищеты во всех ее формах и обеспечении того, чтобы никто не был забыт, подчеркивается важность социальной защиты для достижения целей в области устойчивого развития. Задача 1.3 цели 1 заключается в том, чтобы внедрить «на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней», и к 2030 году достичь «существенного охвата бедных и уязвимых слоев населения». Помимо этого, признается важная роль социальной защиты в качестве средства постепенного достижения большего равенства в рамках цели 3, касающейся охраны здоровья (в частности, задачи 3.8), цели 5, касающейся гендерного равенства (в частности, задачи 5.4) и цели 10, касающейся сокращения неравенства внутри стран и между ними (в частности, задачи 10.4). С учетом необходимости активизации усилий в области развития, направленных на улучшение условий жизни тех, кто оказался забыт, Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития⁴ содержит обязательство «обеспечивать функционирование систем и осуществление мер социальной защиты для всех, в том числе установление минимальных уровней социальной защиты, которые были бы приемлемы с точки зрения бюджетных расходов, учитывали бы национальные особенности и обеспечивали бы уделение особого внимания наиболее неимущим из числа лиц, находящихся за чертой бедности, а также лицам, находящимся в уязвимом положении, инвалидам, коренным народам, детям, молодежи и пожилым людям»⁵. Выполнение этого обязательства будет способствовать реализации права людей на социальное обеспечение, которое закреплено в статьях 22 и 25 Всеобщей декларации прав человека⁶ и в статьях 9 и 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах⁷.

3. В настоящей записке, в которой анализируется вклад социальной защиты в процесс социальной интеграции, особое внимание уделяется охвату социальной защитой отдельных групп населения, в частности детей, молодежи, пожилых людей, инвалидов, международных мигрантов, этнических меньшинств и коренных народов. В заключительной части записки анализируются соображения, касающиеся политики в области разработки и осуществления программ социальной защиты.

¹ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

² Там же, пункт 4.

³ С анализом движущих факторов и последствий социальной изоляции можно ознакомиться в Докладе о мировом социальном положении за 2016 год: «Никто не должен быть забыт» как императив инклюзивного развития (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.16.IV.1)).

⁴ Резолюция 69/313 Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁵ Там же, пункт 12.

⁶ Резолюция 217 A (III) Генеральной Ассамблеи.

⁷ См. резолюцию 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение.

II. Социальная защита, бедность и неравенство

4. Системы социальной защиты, включая минимальные уровни, представляют собой все государственные меры по предоставлению пособий и льгот в денежной или натуральной форме для обеспечения гарантированного дохода и доступа к медицинскому обслуживанию⁸. Они включают страховые программы социальной защиты, финансируемые по линии налоговых поступлений системы социального вспомоществования, программы общественных работ и другие программы предоставления базового дохода. Граждане охвачены эффективной системой социальной защиты в том случае, когда они защищены системой социального страхования или получают пособия и льготы, финансируемые по линии налоговых поступлений⁹.

5. Во всем мире были достигнуты значительные успехи в области создания и укрепления систем социальной защиты. Несмотря на это, охват системами социальной защиты по-прежнему неравномерен. По оценкам, в 2016 году 45,2 процента населения мира фактически получили хотя бы один денежный перевод по линии социальной защиты. Вместе с тем лишь 23 процента мирового населения пользуется благами всеобъемлющей системы социальной защиты, включая право на получение пособий в связи с инвалидностью, производственной травмой, беременностью и родами, а также пособий по безработице, пенсий по старости, пособий на детей и семейных пособий.

6. Несмотря на эти недостатки, системы социальной защиты уже давно признаны важнейшими инструментами борьбы с социальной изоляцией, нищетой и неравенством. На Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в Копенгагене 6–12 марта 1995 года, правительства заострили внимание на необходимости усиления социальной защиты в качестве одной из важнейших мер по искоренению нищеты и уменьшению уязвимости¹⁰. Концепция социальной защиты как одного из основных инструментов политики, способствующих искоренению нищеты и достижению других основных целей в области развития, стала популярной в 2000-е годы. В ответ на глобальный финансово-экономический кризис 2008 года Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций на своей первой очередной сессии 2009 года одобрил инициативу по обеспечению минимального уровня социальной защиты в качестве одной из девяти общесистемных совместных антикризисных инициатив¹¹. Впоследствии Генеральная конференция МОТ приняла Рекомендацию № 202 о минимальных уровнях социальной защиты 2012 года. Достигнутый международным сообществом кон-

⁸ Это определение согласуется с определением минимальных уровней социальной защиты, данным в Рекомендации № 202 Международной организации труда о минимальных уровнях социальной защиты, 2012 года.

⁹ См. *The Sustainable Development Goals Report 2017* (United Nations publication, . Sales No. E.17.I.7).

¹⁰ В частности, в Программе действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, принятой на Встрече на высшем уровне 12 марта 1995 года, правительства сошлись во мнении, что:

Системы социальной защиты должны быть основаны на законодательстве, и по мере необходимости их следует укреплять и расширять, с тем чтобы уберечь от нищеты людей, которые не могут найти работу, людей, которые не в состоянии работать по причине болезни, нетрудоспособности, старости или материнства или которые осуществляют уход за детьми и больными или родственниками старшего возраста, семьи, которые потеряли кормильца в результате его смерти или расторжения брака, и людей, которые потеряли средства к существованию в результате стихийных бедствий или гражданских беспорядков, войн или вынужденного перемещения.

¹¹ См. СЕВ/2009/1, раздел III.

сенсус относительно того, что обеспечение социальной защиты имеет перво-степенное значение для поощрения всеобъемлющего развития, был закреплен в Повестке дня на период до 2030 года, в которой содержится призыв к правительствам внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех.

7. Обеспечение всеобщего доступа к социальной защите действительно оказалось важнейшим инструментом защиты отдельных лиц и семей от экономических потрясений и других непредвиденных обстоятельств, а также укрепления их способности решать и преодолевать проблемы, пагубно сказывающиеся на их благополучии. По оценкам, в отсутствие социальной защиты число людей, живущих в условиях крайней нищеты в странах с низким и средним уровнем доходов, было бы выше на 136–165 миллионов человек¹². Поскольку меры социальной защиты помогают людям, живущим в нищете, находить баланс между удовлетворением своих насущных потребностей и поиском источников средств к существованию на будущее, они стимулируют накопление капитала и инвестиции. Способствуя расширению охвата детей медицинским обслуживанием и школьным образованием и улучшению показателей посещаемости школ, программы социальной защиты способствуют также предотвращению передачи нищеты из поколения в поколение.

8. Социальная защита может способствовать поддержанию потребительской активности в сложных экономических условиях, тем самым поддерживая уровень совокупного спроса в интересах стабильного экономического роста. По сути, она является хорошо известным антициклическим фактором, стабилизирующим макроэкономическое положение. Следовательно, инвестиции в социальную защиту с целью расширения доступа к ней и увеличения размера пособий способствуют сокращению масштабов нищеты и уменьшению уязвимости как непосредственно, так и через влияние на экономический рост.

9. Хотя воздействие программ социальной защиты зависит от их структуры, степени охвата и размера денежных выплат, поступающие со всего мира данные свидетельствуют о том, что они могут, в числе прочего, способствовать сокращению неравенства доходов. Одни лишь программы социальной помощи, финансируемые по линии налоговых поступлений, способствовали снижению коэффициента Джини более чем на 10 процентов в таких странах, как Маврикий и Монголия¹³. В странах со средним и высоким уровнем дохода основанные на взносах программы социального страхования играют еще более важную в плане выравнивания доходов роль. Например, в странах Центральной Азии и Восточной Европы значение коэффициента Джини почти на 16 процентов ниже по сравнению с тем, каким бы оно было без программ социального страхования.

III. Охват системами социальной защиты, неблагоприятные условия и изоляция

10. Воздействие социальной защиты на уровень нищеты и неравенства в доходах хорошо известно, однако ее влияние на проблемы, с которыми сталкиваются находящиеся в неблагоприятном положении социальные группы, изучено

¹² Ariel Fiszbein, Ravi Kanbur and Ruslan Yemtsov, “Social protection, poverty and the post-2015 agenda”, World Bank Policy Research Working Paper No. 6469 (Washington, D.C., World Bank, May 2013). Оценки основаны на данных по 59 странам.

¹³ На основе данных, почерпнутых из составленного Всемирным банком Атласа индикаторов социальной защиты, касающихся способности противостоять потрясениям и равенства (ASPIRE). Имеется по адресу <http://datatopics.worldbank.org/aspire/> (по состоянию на 26 июня 2017 года).

в меньшей степени. Что касается охвата, то последние данные свидетельствуют о том, что некоторые группы охвачены системами социальной защиты лучше, чем другие. Пожалуй, наиболее заметным достижением в последние десятилетия стал более широкий охват пенсиями по старости. В 2016 году пенсию получали почти 68 процентов пожилых людей¹⁴. При этом в том же году всего лишь 28 процентов лиц с тяжелыми формами инвалидности получали пособия по инвалидности, только 35 процентов детей были охвачены системой социальной защиты и только 22 процента безработных получали пособия по безработице¹⁵. Ответ на вопрос о том, удовлетворяет ли социальная защита потребности этих групп, зависит не только от охвата, но и от адекватного размера выплат. В некоторых случаях размер получаемых пособий может быть недостаточным для обеспечения гарантированного дохода охваченным программами лицам. В следующих разделах рассматриваются недочеты, касающиеся охвата и адекватного размера выплат, а также успехи, достигнутые в плане удовлетворения потребностей семи отдельных социальных групп.

А. Дети

11. Детство является важнейшим этапом жизненного цикла с точки зрения физического, когнитивного и психологического развития. В частности, совокупность явлений жизни ребенка в раннем возрасте сказывается на протяжении всей его жизни. Вместе с тем дети и их семьи подвергаются высокому риску нищеты. В 2016 году в развивающихся странах 19,5 процента детей проживали в домашних хозяйствах, живущих в условиях крайней нищеты, в то время как для взрослого населения этот показатель составлял 9,2 процента¹⁶. Более половины всех детей, живущих в условиях крайней нищеты, проживают в странах Африки к югу от Сахары, и примерно 36 процентов — в Южной Азии. В то же время дети, живущие в Африке, умирают, не дожив до пяти лет, в 14 раз чаще, чем дети из Европы, главным образом по предотвратимым причинам¹⁷.

12. В настоящее время 108 стран из 183, по которым имеются достаточные данные, периодически выплачивают детям и семьям денежные пособия¹⁸. Несмотря на то, что большинство развитых стран достигли универсального или почти универсального охвата детей программами социальной защиты, во многих развивающихся странах показатели охвата все еще остаются низкими. За два последних десятилетия благодаря расширению программ денежных пособий, финансируемых по линии налоговых поступлений, удалось увеличить число охваченных ими детей и семей. Некоторые из этих программ, включая такие известные программы, как «Больша фамилия» в Бразилии и программа пособий на содержание ребенка в Южной Африке, существенно расширили охват детей социальной защитой. Вместе с тем в большинстве стран программы денежных выплат еще не дошли до значительной части целевых групп населения и находятся в процессе постепенного расширения.

¹⁴ Доклад о целях в области устойчивого развития за 2017 год.

¹⁵ Там же.

¹⁶ World Bank and UNICEF, “Ending extreme poverty: a focus on children”, briefing note, October 2016. Имеется по адресу https://www.unicef.org/publications/files/Ending_Extreme_Poverty_A_Focus_on_Children_Oct_2016.pdf.

¹⁷ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, “World Population Prospects: The 2017 Revision — Key Findings and Advance Tables”, Working Paper No. ESA/P/WP/248 (2017).

¹⁸ International Labour Organization, World Social Protection Report 2014/15: *Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice* (Geneva, International Labour Office, 2014).

13. Кроме того, зачастую размер пособия слишком мал для обеспечения детям и их семьям гарантированного дохода. В целом государственные расходы на финансирование социальных пособий, выплачиваемых по линии социальной защиты с целью удовлетворения нужд детей, являются низкими. В среднем в 2010–2011 годах правительства выделяли на выплату детских и семейных пособий 0,4 процента валового внутреннего продукта (ВВП), что составляет 7,4 процента от общего объема расходов на социальное обеспечение (за исключением расходов на здравоохранение), при этом доля ВВП варьируется от 2,2 процента в Западной Европе до 0,2 процентов в Африке и в Азиатско-Тихоокеанском регионе¹⁹.

14. Имеются убедительные доказательства того, что программы социальной защиты при условии их надлежащего планирования, эффективной реализации и адекватного финансирования могут способствовать сокращению масштабов нищеты, а также достижению конкретных результатов, имеющих существенное значение для развития детей. Для обеспечения адекватного охвата детей и их семей системой социальной защиты необходимы дополнительные ресурсы.

В. Молодежь

15. В жизни молодых людей (возраст от 15 до 24 лет) происходят важные перемены, влияющие на всю их последующую жизнь. Именно в молодости большинство людей оканчивает учебу и начинает работать, начинает проявлять политическую активность и заводит семьи. Переход к взрослой жизни открывает перед молодыми людьми широкие возможности, но при этом сопряжен со значительным риском. На рынке труда уровень безработицы среди молодежи, составлявший, по оценкам, 13,1 процента в 2016 году, в два раза превышает общий уровень безработицы, который составляет 2017 году, по оценкам, 5,8 процента²⁰. Даже если молодым людям удастся найти работу, они составляют непропорционально большую долю лиц, выполняющих малодостойную работу, зачастую в неформальном секторе, или же работают по временным и другим нестандартным контрактам, поскольку не могут найти более стабильные рабочие места на длительный срок. Кроме того, все большее число молодых людей не представлено на рынке труда и не получает образования. Данные обследования по 28 странам свидетельствуют о том, что в 2015 году около 25 процентов людей в возрасте от 15 до 29 лет не были трудоустроены и при этом не находились в процессе получения образования или прохождения профессиональной подготовки²¹.

16. Решающее значение для обеспечения социальной интеграции молодых людей имеет создание социальной и экономической среды, которая позволила бы им преуспевать в зрелом возрасте. В тех случаях, когда возможности для устройства на достойную работу отсутствуют, важную роль в смягчении риска изоляции на этом критически важном этапе жизненного цикла призвана сыграть социальная защита. К сожалению, многие молодые люди, особенно в странах с низким уровнем дохода, не охвачены никакими программами социальной защиты.

¹⁹ Ibid.

²⁰ International Labour Organization, *World Employment and Social Outlook: Trends 2017* (Geneva, International Labor Office, 2017).

²¹ International Labour Organization, *World Employment and Social Outlook 2016 : Trends for Youth* (Geneva, International Labour Office, 2016).

17. Хотя официально молодежь исключена лишь из небольшого количества программ, охвату молодых людей программами социальной защиты препятствуют неблагоприятные социально-экономические условия, с которыми они сталкиваются. Зачастую структура и порядок осуществления программ порождают фактические препятствия, в результате которых молодежь оказывается неохваченной. Важно отметить, что многие программы социальной защиты, доступные молодежи, основаны на уплате взносов. Вместе с тем в силу возраста и занятости значительной части молодежи в неформальном секторе продолжительность трудового стажа молодых людей, равно как и сумма уплаченных ими страховых взносов, меньше, чем у людей зрелого возраста. Что касается защиты от безработицы, то лишь 20 из 201 страны предоставляют пособия по безработице лицам, впервые ищущим работу²². В Европе минимальный страховой стаж, дающий право на получение пособия по безработице, составляет от 4 до 24 месяцев. При необходимости там, где это возможно, молодые люди могут получить доступ к программам, финансируемым по линии налоговых поступлений, таким как пособия по безработице, пособия, гарантирующие минимальный доход, пособия на оплату жилья, в частности дотации на оплату аренды, и медицинское обслуживание. Вместе с тем денежные пособия на детей и семейные пособия зачастую им недоступны либо в силу возраста, поскольку выплата многих пособий на детей прекращается по достижении ребенком 18 лет, либо потому, что они более не проживают со своими родителями.

18. Отсутствие инвестиций в молодежь — например, введение ограничений на доступ лиц, впервые ищущих работу, к страхованию от безработицы или предоставление доступа к медицинскому страхованию только работникам формального сектора — может быть чревато долгосрочными последствиями. Оказавшиеся в изоляции молодые люди не только страдают от нищеты, но и лишаются возможностей для получения профессиональной подготовки и развития навыков, а расширить эти возможности можно за счет выплаты пособий по линии социальной защиты. Кроме того, молодые родители с низким уровнем дохода не могут позволить себе вкладывать средства в охрану здоровья и образование своих детей. Лишения, испытываемые с рождения и на протяжении всего детства, зачастую приводят к бедности во взрослой жизни, что создает порочный круг нищеты, передаваемой из поколения в поколение.

С. Пожилые люди

19. По прогнозам, по сравнению с 2015 годом численность лиц в возрасте 60 лет и старше к 2050 году удвоится: она вырастет с 906 миллионов человек в 2015 году до 2,080 миллиардов человек в 2050 году²³. В связи с продолжающимся во всем мире увеличением доли пожилых людей все более острой будет необходимость обеспечения им гарантированного дохода. В странах с универсальными системами социальной защиты пожилые люди могут по крайней мере частично удовлетворять свои потребности за счет пенсий. Вместе с тем во многих развивающихся странах значительная часть пожилых людей не получает никакой поддержки со стороны государства и живет в условиях высокой экономической и социальной незащищенности.

²² *World Social Protection Report 2014/15*.

²³ The 2017 Revision of World Population Prospects. Данные имеются по адресу <https://esa.un.org/unpd/wpp/> (по состоянию на 28 июня 2017 года).

20. Во всем мире расходы на финансирование выплаты пенсий по старости составляют более половины всех государственных расходов, связанных с социальной защитой (исключая расходы на здравоохранение), или 3,3 процента ВВП²⁴. В 2016 году пенсию получали 68 процентов населения мира, однако в различных регионах охват пенсионным обеспечением неравномерен. В Океании (за исключением Новой Зеландии и Австралии) пенсию получают только 10 процентов людей, достигших пенсионного возраста, а в странах Африки к югу от Сахары этот показатель составляет 22 процента²⁵. Несмотря на то, что реальный охват пенсионным обеспечением все еще недостаточен, в течение последнего десятилетия в этой сфере наблюдается стремительный прогресс. С 2000 по 2010–2012 годы число стран, в которых пенсию по старости получали более 90 процентов населения, выросло с 34 до 45²⁶. Во всех регионах охват пенсионным обеспечением пожилых женщин по-прежнему ниже по сравнению с охватом пожилых мужчин как в силу большей продолжительности жизни женщин по сравнению с мужчинами, так и в силу тех неблагоприятных условий, с которыми женщины сталкиваются на протяжении всей жизни, в том числе на рынке труда.

21. Большинству стран, которые для обеспечения гарантированного дохода в старости полагаются исключительно на программы основанного на взносах пенсионного страхования, не удастся достичь всеобщего охвата пенсионным обеспечением, главным образом по той причине, что лица, занятые в неформальном секторе, редко охвачены страховыми программами социальной защиты. В последние десятилетия расширению охвата в развивающихся странах способствовало введение или расширение рамок систем (социального) пенсионного обеспечения, которые финансируются по линии налоговых поступлений и, как правило, действуют в сочетании с пенсиями, основанными на взносах. Вместе с тем при адресной выплате социальных пенсий пожилым людям, живущим в нищете, в пенсионных системах часто остается значительный пробел в охвате, включая «выпавшее среднее звено», представленное пожилыми людьми, которые не живут в нищете, но при этом балансируют на ее грани.

22. Во многих случаях размер пенсий, выплачиваемых лицам, охваченным системой пенсионного обеспечения, недостаточен. В странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) выплаты по линии пенсий, основанных на взносах, в среднем замещают 63 процента дохода, получаемого до выхода на пенсию²⁷. При этом в Мексике и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии коэффициент замещения составляет всего 28 процентов. Хотя размеры пенсий, финансируемых за счет налогов, как правило, ниже по сравнению с пенсиями, основанными на уплате взносов, первый вид пенсий охватывает более высокую долю лиц, живущих в нищете и, таким образом, играет более важную роль в процессе перераспределения доходов.

23. Удовлетворение потребностей растущего числа пожилых людей будет иметь решающее значение для достижения целей в области устойчивого развития. По мере увеличения доли пожилых людей правительства должны будут найти правильный баланс между предоставлением адекватных пособий и льгот и обеспечением долгосрочной состоятельности систем пенсионного обеспечения. Программы, предусматривающие выплату очень щедрых пенсий, могут оказаться несостоятельными, а системы пенсионного обеспечения, не получа-

²⁴ *World Social Protection Report 2014/15*.

²⁵ *The Sustainable Development Goals Report 2017*.

²⁶ *World Social Protection Report 2014/15*.

²⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators* (Paris, 2015).

ющие достаточного финансирования или отягченные иными недостатками, негативно скажутся на благополучии пожилых людей и их участии в общественной жизни. Это может также подорвать доверие пожилых людей к государству, что приведет к снижению готовности платить налоги и взносы, необходимые для обеспечения гарантированного дохода в пожилом возрасте.

D. Инвалиды

24. По оценкам, у 15 процентов населения мира имеется инвалидность²⁸. У инвалидов ограничен доступ к образованию, хуже здоровье и более слабая связь с рынком труда по сравнению с людьми без инвалидности. Эти негативные факторы, а также высокая стоимость жизни при наличии инвалидности, включая расходы на медицинское обслуживание и восстановление, транспорт и технические средства реабилитации, подвергают инвалидов и их семьи высокому риску нищеты. При том, что физические или умственные недостатки могут порождать некоторые ограничения, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что инвалиды, как правило, сталкиваются с проблемами в плане доступности и психологическими барьерами, которые ограничивают их доступ к возможностям и ресурсам и мешают реализовать право голоса и другие права.

25. Практически во всех странах системы социальной защиты предусматривают пособия для имеющих инвалидность лиц трудоспособного возраста. В 81 стране у этой группы лиц есть доступ только лишь к программам социальной защиты, основанным на уплате взносов, а в 87 странах программы социальной защиты инвалидов, большинство из которых учитывает материальное положение бенефициара²⁹, финансируются как за счет уплачиваемых взносов, так и за счет налоговых поступлений. При этом на практике охват неравномерен. В конце 2000-х годов даже в странах, являющихся членами ОЭСР, свыше 20 процентов инвалидов не получали никаких государственных пособий и не были трудоустроены³⁰.

26. Кроме того, зачастую размер получаемых ими пособий недостаточен. Данные по 29 развивающимся странам свидетельствуют о том, что во многих странах размер пособий не превышает 15 процентов от суммы ВВП на душу населения и колеблется в пределах от 51 процента в Узбекистане и 35 процентов в Бразилии до менее чем 5 процентов в Китае и Индии³¹. Значительные различия в охвате и размере пособий в разных странах в основном свидетельствуют о различиях в структуре и осуществлении программ. Они не обязательно отражают разные показатели инвалидности в различных странах или различные потребности инвалидов.

27. Очевидно, что социальные пособия являются лишь одним из инструментов политики, необходимых для оказания поддержки инвалидам. В целом они помогают инвалидам и их семьям удовлетворять свои основные потребности. Вместе с тем, когда при разработке программ исходят из представления, что возможности инвалидов ограничены и что они являются иждивенцами, эти программы могут негативно сказываться на участии инвалидов в жизни общества. Так, например, право на получение пособия по инвалидности, которое за-

²⁸ World Health Organization and World Bank, *World Report on Disability* (Geneva, WHO, 2011).

²⁹ *World Social Protection Report 2014/15*.

³⁰ Organization for Economic Cooperation and Development, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers – A Synthesis of Findings Across OECD Countries* (Paris, 2010).

Механизмы финансирования этих льгот и пособий могут различаться от страны к стране.

³¹ База данных программ выплаты пособий по нетрудоспособности “Development Pathways”. Имеется по адресу <http://www.developmentpathways.co.uk/resources/disability-benefits-scheme-database> (по состоянию на 2 июня 2017 года).

висит от трудоспособности лица, закрепляет зависимость и усиливает стереотипы. Правозащитный подход к социальной защите предусматривает расширение прав и возможностей получателей социальных услуг и обеспечение базового дохода всем лицам, независимо от обстоятельств. Это особенно актуально в контексте поощрения участия и расширения прав и возможностей инвалидов.

Е. Международные мигранты

28. Хотя международная миграция не является новым явлением, число людей, добровольно или вынужденно мигрирующих, продолжает расти; в 2015 году в мире насчитывалось 244 миллиона международных мигрантов, в том числе более 21 миллиона беженцев и 3 миллиона лиц, ищущих убежища³². Миграция является испытанной стратегией управления рисками. Традиционно отдельные лица и семьи переезжали, чтобы справиться с последствиями безработицы, нищеты, изменения климата, войн и болезней, и эта тенденция сохраняется и сегодня. Вместе с тем миграция сопряжена с риском, а переезд в страну по своему выбору редко когда гарантирован. Языковые и другие социальные барьеры, препятствующие участию мигрантов в жизни общества, могут ставить их в невыгодное положение в стране назначения и делают их более уязвимыми в плане нищеты и социальной изоляции. Кроме того, основные права человека мигрантов часто ущемляются в законодательстве и иных нормативных документах принимающих стран.

29. Право мигрантов на социальную защиту в странах назначения зависит от их статуса. Мигранты, которые приобрели гражданство страны проживания, пользуются практически теми же правами, что и родившиеся там лица. Мигранты-иностранцы, проживающие в стране на основании долгосрочного вида на жительство и разрешения на работу (на один год или более) часто пользуются доступом к системе социальной защите на тех же условиях, что и граждане, но только после того, как они прожили и проработали в стране определенное время³³. Поскольку большинство услуг социальной защиты становится доступным только после удовлетворения требования о минимальном сроке трудовой деятельности и проживания, временные мигранты, как правило, ограничены в правах.

30. Что касается мигрантов, находящихся на нелегальном положении, то правительства пытаются найти золотую середину между устранением факторов, которые они считают стимулами к нелегальной миграции, и обеспечением защиты прав человека мигрантов в таких ситуациях. На практике их права редко предусматривают равный доступ к социальной защите. В большинстве стран, по которым имеется информация, мигрантам с неурегулированным статусом предоставляется — в законодательном порядке или де-факто — доступ к неотложной медицинской помощи и ограниченная компенсация за ущерб от несчастного случая. У них редко имеется доступ к программам социальной помощи, финансируемым по линии налоговых поступлений, за исключением программ медицинского обслуживания.

³² United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, “Trends in the International Migrant Stock: The 2015 Revision” (December 2015) (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015). Имеется по адресу <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

³³ Например, в странах, предоставляющих иммигрантам постоянный вид на жительство, они получают практически полный доступ к системе социальной защите только после истечения двух-пяти лет с момента получения постоянного вида на жительство, хотя начинают вносить средства в программы пособий по безработице, пенсионного обеспечения и прочие программы с момента их допуска в принимающую страну.

31. При отъезде с родины мигранты могут лишаться права на получение причитающихся им льгот и пособий, если их перевод из одной страны в другую не предусмотрен. При создании надлежащих систем перевода или сохранения льгот и пособий необходимо не только обеспечить возможность выплаты пособий, право на которые было приобретено в одной стране, на территории другой страны, но и создать механизм для определения того, какие пособия тот или иной человек имеет право получать с учетом его полного страхового стажа во всех странах, где он выплачивал взносы. Многие страны заключили двусторонние и многосторонние соглашения для обеспечения надлежащих возможностей перевода или сохранения пособий, но и здесь все еще имеется много недостатков. В большинстве случаев такие соглашения охватывают долгосрочные пособия, начисляемые на основе взносов, в основном пенсии по старости. Система медицинского страхования значительно реже регулируется такими соглашениями, причем даже в тех редких случаях, когда предусмотрена возможность перевода пособий, основанных на уплате взносов или финансируемых по линии налоговых поступлений.

32. В целом, по оценкам, в 2000 году лишь 23 процента всех международных мигрантов были на законных основаниях охвачены программами социальной защиты в странах назначения и имели право на надлежащий перевод или сохранение льгот и пособий³⁴. Вместе с тем, учитывая многочисленные административные, культурные и социальные барьеры, затрудняющие доступ, фактические показатели охвата мигрантов, по всей вероятности, значительно ниже показателей охвата, предусмотренных в законодательстве. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что между законодательством и практикой зачастую действительно существует разрыв. Несмотря на то, что мигранты подвержены риску нищеты в большей степени, чем граждане, вероятность получения ими социальных пособий ниже в большинстве принимающих стран, по которым имеются данные, а если они такие пособия все же получают, то в значительно меньшем размере³⁵.

Е. Этнические меньшинства и коренные народы

33. В целом коренные народы и представители этнических меньшинств подвергаются значительно более высокому риску нищеты, чем большинство населения. Они находятся в невыгодном положении в плане доступа к медицинскому обслуживанию, образованию и рынку труда³⁶. Невыгодное положение, в котором они оказались, объясняется историческим наследием колонизации, рабства и экспроприации земель, территорий и ресурсов. Во многих странах на участии этих групп продолжает сказываться существующая в их отношении дискриминация³⁷. Кроме того, и коренные народы, и этнические меньшинства часто живут в сельских и отдаленных районах с плохой инфраструктурой и низким качеством предоставляемых услуг, если они вообще предоставляются. В городах сегрегация жителей по этническому признаку также способствует изоляции меньшинств.

³⁴ Johanna Avato, Johannes Koettl and Rachel Sabates-Wheeler, "Definitions, good practices and global estimates on the status of social protection for international migrants", Social Protection Discussion Paper No. 0909 (Washington, D.C., World Bank, May 2009).

³⁵ Organization for Economic Cooperation and Development, *International Migration Outlook 2013* (Paris).

³⁶ *Report on the World Social Situation 2016* (см. сноску 3).

³⁷ Ibid.

34. В последние годы многие страны прилагают усилия по расширению охвата коренных народов и этнических меньшинств системами социальной защиты, главным образом за счет программ, финансируемых по линии налоговых поступлений. В частности, данные по ряду стран Латинской Америки свидетельствуют о том, что доля представителей коренных народов среди получателей помощи в рамках программ выплаты пособий на определенных условиях зачастую является непропорционально большой³⁸. Вместе с тем не ясно, насколько эти программы эффективны с точки зрения сокращения масштабов нищеты и содействия росту человеческого капитала. Исследования, проведенные в этом регионе, свидетельствуют о том, что эти программы оказывают определенное позитивное воздействие на охват школьным образованием детей из числа коренных народов и меньшинств и даже на их успеваемость. Однако данные о влиянии этих программ на состояние здоровья этой группы населения неоднозначны³⁹. Что касается нищеты, то ряд других исследований свидетельствует о том, что на сегодняшний день эти программы оказали лишь незначительное воздействие в плане сокращения разрыва в доходах между различными этническими группами. В некоторых случаях размер выплат был слишком мал для того, чтобы значительно способствовать сокращению масштабов нищеты⁴⁰.

35. Ответ на вопрос о том, отвечают ли программы социальной защиты интересам коренных народов и этнических меньшинств, зависит от того, насколько эффективно они удовлетворяют потребности этих групп и способствуют решению проблем, с которыми они сталкиваются. Эти проблемы носят как объективный характер (например, географическая изоляция, неадекватная социальная инфраструктура и отсутствие информации на языках коренных народов), так и субъективный (например, дискриминация).

IV. Факторы, вследствие которых социальная защита недоступна

36. Даже в тех странах, где социальная защита гарантирована законом, на практике ею охвачены не все слои населения. Пробелы в охвате, низкий размер пособий и барьеры, препятствующие доступу некоторых социальных групп в большей степени, чем других, снижают эффективность систем социальной защиты в плане уменьшения неравенства и содействия социальной интеграции.

³⁸ См. например, Gillette Hall and others, (готовится к публикации) "Conditional cash transfers in Peru: is there evidence of program impact?", Global Human Development Program Working Paper (Washington, D.C., Georgetown University, готовится к публикации); и Andrés Ham, "The impact of conditional cash transfers on educational inequality of opportunity", Latin American Research Review, vol. 49, No. 3.

³⁹ Esteban J. Quiñones and Shalini Roy, "The impact of conditional cash transfer programs on indigenous households in Latin America: evidence from PROGRESA in Mexico", IFPRI Discussion Paper No. 01511 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, February 2016).

⁴⁰ Maynor Cabrera, Nora Lustig and Hilcías E. Morán, "Fiscal policy, inequality and the ethnic divide in Guatemala". CGD Working Paper No. 397 (Washington, D.C., Centre for Global Development, March 2015). См. также Nora Lustig, "Fiscal policy and ethno-racial inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay", Commitment to Equity (CEQ) Working Paper No. 22 (New Orleans, Louisiana, Center for Inter-American Policy and Research, Tulane University, January 2015).

37. С одной стороны, неравномерный доступ является лишь одним из результатов действия тех сил, которые в принципе порождают неравенство и изоляцию. Иными словами, предвзятое отношение к людям в силу их особенностей или идентичности, ведущее к неравному соотношению сил, может затруднять доступ некоторых групп к системе социальной защиты и другим общественным благам и услугам. Во многих случаях возможности членов групп, находящихся в неблагоприятном положении, влиять на принятие решений в своих общинах и домашних хозяйствах, весьма ограничены. Это относится не только ко всем социальным группам, рассмотренным в этой записке, но и — в еще большей степени — к другим социальным группам, по которым имеется меньше данных, а именно: бездомным, внутренне перемещенным лицам и лицам, находящимся в специализированных учреждениях. Кроме того, во всех обследованных группах населения женщины составляют непропорционально большую долю среди лиц, не имеющих доступа к системе социальной защиты или имеющих лишь частичный доступ к ней. Как уже отмечалось в настоящей записке, есть определенный прогресс в улучшении охвата системами социальной защиты некоторых традиционно находящихся в неблагоприятном положении социальных групп, а многие законы, официально ограничивавшие доступ некоторых групп населения к системам социальной защиты и государственным услугам, были отменены. Вместе с тем из-за дискриминации некоторые препятствия, с которыми сталкиваются эти группы, продолжают усиливаться.

38. С другой стороны, неблагоприятное социально-экономическое положение само по себе может затруднять доступ к системе социальной защиты даже в тех странах, в которых никаких официальных барьеров, препятствующих доступу, уже нет, и независимо от того, сохраняется ли там дискриминационная практика. На рынке труда представители коренных народов и этнических меньшинств, мигранты, инвалиды и молодежь, равно как и женщины, получают более низкую заработную плату по сравнению с остальной частью населения и чаще выполняют малодостойную работу, зачастую в неформальном секторе, где социальная защита практически отсутствует. Неблагоприятное географическое положение также затрудняет доступ некоторых групп населения к социальной защите, включая коренные народы и представителей этнических меньшинств.

39. И наконец, отсутствие у некоторых групп доступа к системам социальной защиты или же предоставление тем, кто оказался за рамками систем социальной защиты, возможности участвовать в них, в значительной степени предопределяются структурой и порядком осуществления программ. Безусловно, само по себе наличие социальной защиты не является гарантией того, что потребности находящихся в неблагоприятном положении групп будут удовлетворяться. Влияние социальной защиты на факторы, порождающие социальную изоляцию, и на ее проявления зависит от того, какие именно меры были выбраны для борьбы с этим явлением, и от того, как они осуществляются.

V. Всеобъемлющая социальная защита: выводы относительно политики

A. Разработка и реализация политики

40. Первым и основным условием обеспечения гарантированного дохода и решения проблемы недоступности системы социальной защиты, несомненно, является наличие такой системы. Система социальной защиты должна включать ряд программ, ориентированных на удовлетворение различных потребностей. Поскольку в системах, основанных на уплате взносов, право на получение пособий и льгот зависит от уплаты взносов, что могут позволить себе не

все члены общества, универсальные системы социальной защиты должны обеспечивать минимальный набор программ, финансируемых по линии налоговых поступлений. Всеобщее право на социальную защиту вряд ли может быть реализовано, если социальная защита будет оставаться недоступной для самых нуждающихся слоев населения.

41. В последние годы многие страны с низким уровнем дохода добились больших успехов в деле расширения доступа к социальной защите, главным образом с помощью программ социального вспомоществования. Некоторые из них опираются на прочную законодательную основу, а ряд других реализуется в виде маломасштабных, зачастую временных программ социальной поддержки. Хотя последние и способствуют удовлетворению краткосрочных потребностей, в большинстве случаев их бенефициары остаются такими же уязвимыми к будущим потрясениям, как и ранее. На Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития правительства сошлись во мнении о том, что системы социальной защиты должны быть основаны на законодательстве⁴¹. И действительно, для того чтобы они действовали в течение длительного времени, необходимо наличие эффективных правовых и институциональных рамок, а также долгосрочных стратегий. Отсутствие таких рамок и стратегий ставит под угрозу политическую и финансовую устойчивость программ социальной защиты.

42. Вторым условием универсальности систем социальной защиты является их доступность. Социальная защита должна быть доступна всем лицам без какой-либо дискриминации⁴². С точки зрения права на участие в системах социальной защиты универсальные программы социальной защиты в гораздо большей степени способны устранять дискриминацию, так как они доступны для всех без каких-либо условий. Для охвата тех лиц и групп, которые больше всего в этом нуждаются, широко применяется адресный подход, но при этом для обслуживания адресных программ требуются эффективные административные механизмы. В частности, проверка материального положения получателей пособий сопряжена с проведением методически сложных обследований и высокими административными расходами. Адресная социальная защита отдельных категорий — то есть выбор отдельных социальных групп, — как правило, представляет менее сложную задачу, хотя и здесь есть исключения: например, к проведению оценки нетрудоспособности необходимо привлекать значительное число медицинских и социальных работников. Поскольку точная оценка доходов и потребления является сложной и дорогостоящей задачей, правительства развивающихся стран используют показатели, тесно связанные с доходом, такие как жилищные условия и наличие в собственности различных активов, в качестве «косвенных признаков» для выявления лиц, живущих в нищете, и расширения охвата. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что эффективность таких проверок нуждаемости по косвенным признакам в плане охвата целевых групп населения несколько выше по сравнению с традиционными методами проверки материального положения, хотя охват потенциальных бенефициаров остается неполным⁴³.

⁴¹ Программа действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, пункт 38.

⁴² См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый Генеральной Ассамблеей 16 декабря 1966 года.

⁴³ С углубленным анализом адресной помощи, предоставляемой с учетом материального положения, можно ознакомиться в следующем документе: Caitlin Brown, Martin Ravallion and Dominique van de Walle, "A poor means test? econometric targeting in Africa", *NBER Working Paper* No. 22919 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, December 2016). См. также Stephen Kidd, Bjorn Gelders and Diloá Bailey-Athias, "Exclusion

43. Этот вывод не подразумевает необходимости полного отказа от принятия мер, ориентированных на конкретные группы населения и предназначенных для решения конкретных проблем, с которыми они сталкиваются. Даже при наличии политики, основанной на принципе универсализма, определенные группы населения будут испытывать более серьезные трудности по сравнению с другими группами в плане преодоления нищеты и социальной изоляции. Для преодоления этих проблем могут понадобиться дополнительные специальные или целевые меры, пусть даже временные. На практике системы социальной защиты редко основываются на чисто универсальных или сугубо адресных подходах. Некоторые меры носят универсальный характер, в то время как другие адресованы группам, которые нуждаются в особой поддержке и которые сложно охватить в рамках принятия универсальных мер. В зависимости от конкретной ситуации в той или иной стране могут быть оправданы затраты на принятие и тех, и других мер. Вместе с тем адресный подход не следует рассматривать как способ экономии средств. Он требует наличия эффективных административных механизмов, которые могут быть не во всех странах. Помимо этого, необходимо обеспечивать, чтобы критерии для определения права на получение вспомоществования были объективными и транспарентными и чтобы не допускалась стигматизация бенефициаров.

44. Что касается реализации политики, то необходимо отметить, что к числу факторов, влияющих на доступ, относятся процедуры регистрации и порядок осуществления выплат. В целом риск недостаточного охвата выше, когда системы регистрации предъявляют строгие требования к потенциальным бенефициарам в плане представления информации и подтверждающей документации. Простые, упорядоченные системы регистрации в первую очередь отвечают интересам инвалидов, этнических меньшинств, мигрантов и представителей других находящихся в неблагоприятном положении групп населения. В случае программ, требующих официального установления личности, необходимо работать над совершенствованием систем записи актов гражданского состояния и обеспечением охвата групп, которые зачастую остаются «невидимыми» при сборе официальных статистических данных, с тем чтобы заложить основу для создания системы, позволяющей гражданам реализовать свое право на социальное обеспечение. Такие факторы, как расстояние до пунктов регистрации и выплаты пособий, а также длинные очереди и отсутствие надлежащей инфраструктуры могут создавать дополнительные барьеры, препятствующие доступу, особенно если речь идет об инвалидах. В случае программ, предусматривающих регистрацию в ходе переписи населения, серьезными препятствиями в плане доступа являются занижение численности жителей в отдаленных и опасных районах и редкое проведение регистрации. Решению этих проблем могут способствовать новые информационно-коммуникационные технологии, при условии, что эти технологии будут адекватными и доступными для всех. И наконец, одним из основных препятствий, затрудняющих доступ к социальной защите и одновременно являющихся признаком социальной изоляции, является отсутствие информации. Многие люди не могут воспользоваться преимуществами программ социальной защиты, поскольку не знают об их существовании или не знают, что могут претендовать на участие в этих программах. Они могут не понимать, как работает процесс подачи заявлений и какой существует порядок удовлетворения предъявляемых требований или получения доступа к льготам. В этой связи особо важно учитывать потребности потенциальных заявителей при разработке информационных кампаний.

by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism”, Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 56 (Geneva, International Labour Office, Social Protection Department, 2017). Имеется по адресу <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54248>.

45. Третьим условием обеспечения универсального характера систем социальной является адекватность. Во многих случаях размер пособий или продолжительность их выплаты недостаточны для обеспечения надлежащего уровня жизни и доступа к медицинскому обслуживанию. Хотя адекватный размер пособий должен определяться на страновом уровне, рекомендация № 202 МОТ (пункт 8 (b)) предусматривает необходимость надлежащим образом учитывать принцип, согласно которому «основные гарантированные доходы должны обеспечивать людям достойную жизнь» и доступ к «набору необходимых товаров и услуг» в соответствии с действующей в стране нижней границей прожиточного минимума или иными пороговыми уровнями дохода. Для того чтобы системы социальной защиты действительно способствовали интеграции, необходимо обеспечить выделение необходимых для их функционирования средств.

В. Финансирование систем социальной защиты

46. Хотя системы социальной защиты должны варьироваться в зависимости от условий каждой конкретной страны, исследования установили стоимость предоставления базового минимального уровня социального обеспечения. По итогам недавно проведенного исследования 20 стран Азии было установлено, что средневзвешенный показатель расходов на устранение пробелов в системах социальной защиты и обеспечение доступа к услугам в области здравоохранения в любом возрасте и базового гарантированного дохода в детском, зрелом и пожилом возрасте составляет от 3,0 до 5,2 процента ВВП⁴⁴. Ряд исследований, проведенных МОТ в нескольких странах Азии и в странах Африки к югу от Сахары, имеющих низкий и нижний средний уровень дохода, показал, что начальная общая стоимость базового пакета социальной защиты в 2010 году составляла от 2,2 до 5,7 процента ВВП⁴⁵. Более комплексные системы требуют более крупных инвестиций. Например, страны — члены ОЭСР в настоящее время тратят на финансирование программ социальной защиты, включая программы социального страхования и программы, финансируемые за счет общего налогообложения, и исключая здравоохранение, 12,4 процента ВВП⁴⁶.

47. Важнейшим элементом, отсутствие которого затрудняет создание успешно функционирующих программ социальной защиты, является стабильное финансирование. Хотя за последние 10 лет финансовые возможности большинства развивающихся стран, в том числе многих стран Африки к югу от Сахары, расширились, мобилизация внутренних ресурсов может осуществляться более эффективно, а структура государственных расходов может быть оптимизирована. По оценкам исследователей, обследовавших порядка 100 стран, сумма средств, необходимых для устранения в этих странах пробелов в плане обеспечения минимальных уровней социальной защиты, не превышает 5 процентов ВВП, и, следовательно, эти пробелы могут быть устранены в рамках усилий по укреплению налоговой дисциплины или путем перераспределения ресурсов на период до 2030 года⁴⁷. Однако по меньшей мере в 13 странах имеются более

⁴⁴ Michael Cichon and David Cichon, “Financing of social protection for informal sector workers in Asia: challenges and opportunities”, in *Social Protection for Informal Workers in Asia*, Sri Wening Handayani, ed. (Manila, Asian Development Bank, 2016). Pp. 63-119.

⁴⁵ International Labour Organization, *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options* (Geneva, International Labour Office, 2010).

⁴⁶ Данные из базы данных ОЭСР по социальным расходам (SOCX). Имеется по адресу https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG (по состоянию на 23 мая 2017 года).

⁴⁷ Mira Bierbaum and others, *Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*, discussion paper (Berlin, Friedrich-Ebert Stiftung, March 2016). Имеется по адресу http://www.icsw.org/images/docs/SPF/SPFI_Monitoring_2016.pdf.

серьезные проблемы, которые они смогут преодолеть только при наличии существенной помощи со стороны международного сообщества. В то время как большинство развивающихся стран могут позволить себе текущие расходы, связанные с обеспечением минимального уровня социальной защиты, многим из них нужна помощь в развертывании национальной системы социальной защиты. Следует выделить дополнительные донорские ресурсы для укрепления потенциала, который позволил бы странам разрабатывать и вводить в действие эффективные системы.

48. Странам необходимо тщательно планировать осуществление и финансирование программ обеспечения минимального уровня социальной защиты, с тем чтобы гарантировать наличие необходимого финансирования как в фазе подъема, так и в фазе спада экономического цикла. Как правило, расходы на финансирование программ социальной защиты возрастают в периоды экономических спадов, когда объем имеющихся ресурсов сокращается, поэтому финансирование должно носить антициклический характер. В некоторых странах в качестве успешной стратегии обеспечения антициклического финансирования хорошо себя зарекомендовало создание специальных финансовых резервов. Этот вариант особенно популярен среди стран-экспортеров сырья, но такие системы должны быть хорошо продуманы, чтобы можно было смягчать последствия колебаний цен на сырьевые товары. В настоящее время ввиду низких цен на сырьевые товары создание резервного фонда посредством этого механизма представляется затруднительным.

49. Следует отметить, что как объем государственных расходов, так и доля государственных ресурсов, выделяемых на социальные расходы, значительно варьируются в странах со схожими уровнями доходов. Например, в 2010 году Бразилия потратила более 15 процентов ВВП на финансирование системы социальной защиты, не считая здравоохранения, в то время как Гватемала потратила на эти цели 3,1 процента ВВП в 2011 году, а Гондурас — менее 1 процента в 2010 году⁴⁸. Одним из решающих факторов для обеспечения достаточного и стабильного финансирования систем социальной защиты является наличие политической воли. Как правило, страны, которым удалось сократить масштабы нищеты, обусловленной низкими доходами, и добиться повсеместного улучшения социальных условий, делали ставку на комплексные, основанные на правах человека стратегии социальной защиты, охватывающие большую часть населения. Важным фактором является формирование консенсуса в отношении реформ, в том числе между государственными министерствами и между различными заинтересованными сторонами.

50. Что касается мобилизации ресурсов, то в Аддис-Абебской программе действий (пункт 22) подчеркивается приверженность созданию усовершенствованных систем прогрессивного налогообложения и совершенствованию налоговой политики в качестве основного средства для увеличения бюджетных поступлений. Масштабы перераспределения зависят от степени прогрессивности налоговой системы (доходы и налоги на имущество, как правило, носят прогрессивный характер, в то время как косвенные налоги носят, как правило, регрессивный характер) и от характера льгот, предоставляемых на основе решений относительно распределения государственных средств. Регрессивная налоговая система может обратить вспять позитивное воздействие программ социальной защиты на сокращение масштабов нищеты. Например, в ходе исследования, проведенного в 28 странах с низким и средним уровнем доходов, было установлено, что в пяти странах число людей, живущих в условиях крайней

⁴⁸ *World Social Protection Report 2014/15*, table B.12.

нищеты, увеличивалось после уплаты налогов и получения пособий⁴⁹. Более того, во всех 28 странах некоторые люди, живущие в нищете, вносили в бюджет больше денег, чем оттуда получали, то есть размер выплачиваемых ими налогов превышал размер получаемых ими пособий, а это значит, что система доводила их до нищеты.

51. В заключение следует отметить, что для того, чтобы разорвать замкнутый круг нищеты, переходящей из поколения в поколение, и содействовать социальной интеграции, необходимо обеспечить всеобщий доступ к базовой социальной защите и социальным услугам. Вместе с тем влияние социальной защиты на эти социальные проблемы будет весьма ограниченным, если она не будет дополняться более широкими мерами, направленными на расширение доступа к ресурсам и их перераспределение. Для создания политического климата, способствующего интеграции, нужны, в частности, макроэкономические стратегии, направленные на обеспечение всеобъемлющего экономического роста и создание достойных рабочих мест для всех. Помимо этого, решающее значение для обеспечения социальной интеграции имеют такие меры, как предоставление малоимущим женщинам и мужчинам доступа к земле, кредитам и другим производственным ресурсам, предоставление доступа к жилью, гарантирование прав на наследство, наделение их полной правоспособностью, а также обеспечение законности.

⁴⁹ Nora Lustig, "Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries", Commitment to Equity (CEQ) Working Paper No. 54 (New Orleans, Louisiana, CEQ Institute, Tulane University, January 2017).