

**Комиссия социального развития**

Пятьдесят девятая сессия

8–17 февраля 2021 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня\*

**Последующие мероприятия по итогам Всемирной  
встречи на высшем уровне в интересах  
социального развития и двадцать четвертой  
специальной сессии Генеральной Ассамблеи****Социальная политика, направленная на содействие  
более всеохватному, стабильному и устойчивому  
восстановлению: восстановление после COVID-19  
по принципу «лучше, чем было» для достижения целей  
Повестки дня на период до 2030 года в контексте  
десятилетия действий и свершений во имя устойчивого  
развития****Записка Секретариата***Резюме*

В соответствии с резолюцией 2006/18 Экономического и Социального Совета Комиссия социального развития, начиная с цикла обзора и обсуждения вопросов политики 2007–2008 годов, включает в свою повестку дня пункт «Новые вопросы». В рамках этого пункта Комиссия обсуждает текущие вопросы, затрагивающие социальное развитие и требующие безотлагательного рассмотрения, и новые сквозные вопросы в контексте меняющихся глобальных проблем развития. На своей пятьдесят девятой сессии Комиссия рассмотрит пункт «Социальная политика, направленная на содействие более всеохватному, стабильному и устойчивому восстановлению: восстановление после COVID-19 по принципу «лучше, чем было» для достижения целей Повестки дня на период до 2030 года в контексте десятилетия действий и свершений во имя устойчивого развития».

\* E/CN.5/2021/1.



Настоящая записка подготовлена для того, чтобы при обсуждении этой темы Комиссия располагала бы содержательной справочной информацией. В записке содержится анализ социальных последствий пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) в таких областях, как нищета, занятость, достойная работа, неравенство и социальная изоляция, а также рассматривается ряд особых потребностей людей, которые больше всего пострадали от вызванного COVID-19 кризиса и к которым относятся женщины, пожилые люди, молодежь, инвалиды, коренные народы, трудящиеся-мигранты, малоимущие и лица с малодостойной занятостью. В нем также осуществляется обзор социальной политики, которая позволит обеспечить всеохватное, стабильное и устойчивое восстановление и будет способствовать восстановлению по принципу «лучше, чем было» для достижения целей Повестки дня на период до 2030 года.

## I. Введение

1. Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) вскрыла и усугубила уже существующую во всем мире проблему неравенства и уязвимости. Вызванный этим заболеванием многоплановый кризис грозит свести на нет достигнутый за десятилетия прогресс в области социального развития, в результате чего забытыми могут оказаться еще больше людей. Он также отрицательно сказывается на способности правительств выполнять Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и добиваться целей в области устойчивого развития. В этот критический момент десятилетия действий и свершений во имя устойчивого развития значимость для решения этой глобальной проблемы имеют стратегии, принципы и обязательства, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития.
2. В Повестке дня на период до 2030 года содержится план того, как в период после пандемии обеспечить восстановление по принципу «лучше, чем было». В рамках вышеуказанного десятилетия действий и свершений государства-члены призвали активизировать усилия по реализации Повестки дня на период до 2030 года в интересах всех людей, планомерно вкладывая долгосрочные инвестиции в борьбу с нищетой и неравенством во всех формах и проявлениях, с тем чтобы построить более открытое, справедливое, жизнестойкое и устойчивое общество, в котором никто не остался бы в стороне.
3. Социальная политика призвана сыграть ключевую роль в смягчении и преодолении негативных социально-экономических последствий вызванного COVID-19 кризиса, в частности последствий для обездоленных и маргинализованных слоев населения, с тем чтобы стратегии восстановления могли быть ориентированы на людей, чтобы они были всеохватными, жизнеспособными и устойчивыми и чтобы страны в целях ускоренного осуществления Повестки дня на 2030 год могли обеспечить восстановление по принципу «лучше, чем было». Этого можно добиться с помощью двухвекторной стратегии: принять быстродействующие временные меры, направленные на преодоление кризиса, а также разработать более всеобъемлющие долгосрочные стратегии и меры, направленные на повышение устойчивости к будущим рискам и потрясениям.
4. Необходимо и далее активизировать социальную деятельность по удовлетворению конкретных потребностей людей, которые больше всего страдают во время кризиса, включая женщин, пожилых людей, молодежь, инвалидов, коренные народы, трудящихся-мигрантов, малоимущих и лиц, не имеющих постоянной работы и социальной защиты.
5. Вызванный COVID-19 кризис также высветил социально-экономические риски, связанные с недофинансированием систем социальной защиты и государственных услуг. Чтобы обеспечить восстановление по принципу «лучше, чем было», необходим обновленный социальный договор, который сделал бы нынешнюю социально-экономическую систему более открытой, справедливой, жизнестойкой и устойчивой. Есть возможность добиться преобразований.
6. Необходимы согласованные усилия в поддержку стран, которые переживают из-за вызванного COVID-19 кризиса особо серьезные проблемы. К ним относятся страны, которые перенаправляют свои ограниченные финансовые ресурсы на реализацию мер чрезвычайного реагирования, с тем чтобы с помощью бюджетно-финансового стимулирования или расширения рамок социальной защиты смягчить кризис в области здравоохранения, защитить рабочие места, сохранить источники средств к существованию и не допустить впадения людей в нищету.

## II. Социальные последствия кризиса

### A. Рост нищеты

7. Режим самоизоляции и другие меры по борьбе с распространением вируса привели к тому, что экономическая деятельность резко остановилась, торговля нарушилась, а цены на нефть и сырьевые товары упали<sup>1</sup>. Массовый экономический спад вызвал такие социальные последствия, которые, скорее всего, будут иметь долгосрочные последствия во всех странах и регионах, особенно в развивающихся государствах. Ожидается, что из-за потери рабочих мест и доходов с ростом крайней нищеты столкнутся все государства, особенно наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства, поскольку все эти страны сильно зависят от туризма, денежных переводов и притока внешнего капитала.

8. В 2020 году во всем мире общее число людей, живущих в условиях крайней нищеты (т.е. на менее чем 1,90 долл. США в день), по всей вероятности, впервые с 1998 года увеличится<sup>2</sup>. По прогнозам Всемирного банка, только за 2020 год в крайнюю нищету впадут около 100 миллионов человек, а в 2021 году глобальный показатель крайней нищеты, увеличившийся с 8,2 процента в 2019 году до 9,1–9,4 процента в 2020 году, составит 8,9–9,4 процента, в результате чего достигнутый с 2017 года прогресс будет фактически нивелирован<sup>3</sup>. Это означает, что во всем мире в нищету впадут еще от 88 до 115 миллионов человек (от 49 до 57 миллионов в Южной Азии и от 26 до 40 миллионов в странах Африки к югу от Сахары). Прогнозируется, что в странах с уровнем дохода ниже среднего и странах с уровнем дохода выше среднего число людей, живущих за чертой бедности (т.е. соответственно на менее чем 3,20 долл. США в день и 5,50 долл. США в день по паритету покупательной способности), увеличится соответственно еще на 176 миллионов и 177 миллионов человек, причем большинство из них будут проживать в странах Африки к югу от Сахары и в Южной Азии<sup>4</sup>.

9. Если оперативно не будут приняты эффективные меры, то численность населения, не обеспеченного продовольствием, может почти удвоиться со 135 миллионов в 2019 году до 265 миллионов к концу 2020 года, главным образом в странах с низким и средним уровнем дохода. Нынешний кризис может привести к тому, что еще 130 миллионов человек столкнутся с острой проблемой отсутствия продовольственной безопасности; при этом вызовет ее нехватка продовольствия, а неспособность уязвимых семей покупать продукты питания в результате потери работы и дохода<sup>5</sup>. Кроме того, гораздо больше людей, скорее всего, будут вынуждены переходить на пайковое питание (т.е. снижать качество или количество потребляемого продовольствия), что в долгосрочной перспективе негативно скажется на благополучии и потенциале их детей.

10. В мире еще до вызванного COVID-19 кризиса наблюдалось отставание от графика в деле искоренения крайней нищеты, которое относится к числу основных целей Повестки дня на период до 2030 год: в период 2015–2017 годов темпы сокращения масштабов нищеты замедлились до 0,5 процента в год, тогда как в

<sup>1</sup> United Nations, “Achieving the Sustainable Development Goals through the COVID-19 response and recovery”, Policy Brief No. 78, June 2020.

<sup>2</sup> «Доклад о целях в области устойчивого развития, 2020 год» (издание Организации Объединенных Наций, 2020 год).

<sup>3</sup> World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* (Washington, D.C., 2020).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> World Food Programme, “COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action is taken”, 21 April 2020.

период 1990–2015 годов они превышали 1 процент в год. В 2017 году устойчивое сокращение масштабов крайней нищеты, продолжавшееся с 1990 года, остановилось на отметке в 689 миллионов. Если учесть случившееся в 2020 году резкое падение темпов роста мировой экономики<sup>6</sup>, то пандемия COVID-19, как ожидается, приведет к тому, что в деле борьбы с крайней нищетой произойдет, по меньшей мере, трехлетний откат назад<sup>7</sup>. Хотя в 2021 году экономический рост, согласно прогнозам, возобновится (5,2 процента в мире, 3,9 процента в развитых странах и 6,0 процента в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах), выгоды от такого роста, скорее всего, получат группы населения с более высоким уровнем дохода, чем остальная часть населения (некоторые это называют «К-образным восстановлением»), что затруднит выход из нищеты для тех, кто попал в нее во время пандемии. Поэтому крайне важно разработать стратегии и меры, предусматривающие защиту населения от потери работы и/или дохода в период кризиса, с тем чтобы никто не только не был забыт, но и не был еще больше отброшен назад.

## **В. Лица, в наибольшей степени затронутые усилением неравенства и социальной изоляции**

11. До вспышки пандемии COVID-19 уровень неравенства был высоким и увеличивался. С 1990 года в большинстве развитых стран и в некоторых странах со средним уровнем дохода неравенство в доходах увеличивалось. Более 70 процентов населения мира проживает в странах, где растет неравенство в доходах<sup>8</sup>. Несмотря на успешное удовлетворение ряда основных потребностей, серьезные недостатки сохраняются или усиливаются, в частности в плане доступа к таким важным базовым услугам, как высококачественное образование, здравоохранение, безопасная питьевая вода, средства санитарии, социальная защита и достойная работа.

12. Пандемия COVID-19 высвечивает множество взаимодополняющих аспектов и уровней неравенства, о чем Генеральный секретарь подчеркнул в своем заявлении, сделанном на лекции в память о Нельсоне Манделе в июле 2020 года. Опустошительные последствия кризиса обостряют уже существующее неравенство, поскольку больше всего от них страдают наиболее маргинализированные и обездоленные члены общества.

13. Увеличение числа закрываемых микро- и малых предприятий и увольнений, рост безработицы среди молодых и менее квалифицированных работников и серьезное снижение человеческого потенциала в неблагополучных домохозяйствах вследствие закрытия школ и отсутствия доступа к информационно-коммуникационным технологиям могут привести к тому, что рост неравенства в странах еще больше усилится. Если не будут разработаны надлежащие стратегии и меры, то совокупный спрос еще больше уменьшится, производительность труда снизится, а социальная мобильность ухудшится, что затруднит обеспечение всеохватного роста, необходимого для сокращения масштабов нищеты и неравенства.

<sup>6</sup> International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent* (Washington, D.C., October 2020). МВФ скорректировал свои прогнозы о темпах роста: в мире они сократятся на 4,4 процента, в странах с развитой экономикой на 5,8 процента, а в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах на 3,3 процента. По прогнозам, в 2021 году рост мировой экономики составит 5,2 процента.

<sup>7</sup> World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2020*.

<sup>8</sup> *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World* (United Nations publication, 2020).

14. Пандемия также обнажила недостатки в системах социальной защиты, здравоохранения и образования, которые подпитывают структурное неравенство. Неравномерное воздействие пандемии также усиливается такой давней проблемой, как хроническое недофинансирование систем общественного здравоохранения, и сохраняющимися барьерами на пути оказания медицинских услуг, с которыми сталкиваются малоимущие и маргинализированные группы населения. Из-за перегрузки систем здравоохранения многие страны вынуждены принимать трудные решения, с тем чтобы сбалансировать спрос на услуги, возросший в результате пандемии COVID-19, и одновременно содействовать оказанию основных медицинских услуг. Например, 70 стран сообщили о том, что в марте и апреле 2020 года в работе по вакцинации детей наблюдались сбои или задержки<sup>9</sup>.

15. Ограничения, связанные с пандемией COVID-19 (режим самоизоляции и физическое дистанцирование), оказали разрушительное воздействие на всех; однако сильнее всего были затронуты те, кто уже находится в уязвимом положении, включая маргинализированные и обездоленные группы населения<sup>10</sup>. Уязвимость этих групп часто связана с другими формами неравенства (сильная зависимость от неформального сектора экономики, низкие доходы, низкий уровень образования, недостаточный доступ к социальным услугам и отсутствие социальной защиты), что усугубляет риски, с которыми сталкиваются отдельные лица и общины.

16. Рост нищеты усложняет структуру малоимущего населения, которое является главной жертвой кризиса, в результате чего разорвать порочный круг нищеты и неравенства становится еще сложнее. До вспышки пандемии в крайней нищете прозябала преимущественно сельская молодежь без образования. Хотя в сельской местности живут только 48 процентов мирового населения, за международной чертой бедности оказались 80 процентов сельских жителей, половину среди которых составляют дети. Городская беднота, живущая в неформальных поселениях, — это прежде всего выходцы из сельской местности, уехавшие оттуда в поисках лучшей доли. Около 70 процентов лиц в возрасте от 15 лет, которые прозябают в крайней нищете, не учились в школе или получили только начальное образование<sup>11</sup>.

17. Согласно прогнозам, из-за нынешнего кризиса в дополнение к уже существующим появится новая категория бедных (примерно 72 миллиона человек, из которых 80 процентов будут жить в странах со средним уровнем дохода)<sup>12</sup> — более молодые и образованные горожане, которые с меньшей долей вероятности будут заниматься сельским хозяйством<sup>13</sup>. Те, кто недавно избежал крайней нищеты, находятся в особо уязвимом положении и могут вновь в нее впасть. В странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) молодежь, пары с детьми и лица без высшего образования могут быстрее впасть в нищету, поскольку у них нет достаточных финансовых средств для того, чтобы их семья продолжала жить выше черты бедности в случае внезапной потери дохода как минимум в течение трех месяцев<sup>14</sup>. Нынешний кризис

<sup>9</sup> United Nations, “Policy brief: education during COVID-19 and beyond”, August 2020.

<sup>10</sup> United Nations, “Responses to the COVID-19 catastrophe could turn the tide on inequality”, Policy Brief No. 65, May 2020.

<sup>11</sup> World Bank, Poverty, Overview. URL: [www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview) (accessed on 3 January 2020).

<sup>12</sup> World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2020*.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> OECD, “COVID-19: Protecting people and societies”, 31 March 2020. URL: [www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-protecting-people-and-societies-e5c9de1a/](http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-protecting-people-and-societies-e5c9de1a/).

усугубляет существующее неравенство и снижает социальную мобильность, затрудняя для новых бедняков выход из нищеты и повышая для них риск попасть в порочный круг нищеты, передаваемой из поколения в поколение.

18. Среди новых бедных особенно много женщин: так как почти 60 процентов из них работают в неформальном секторе экономики, впадение в нищету им угрожает больше, чем другим. По оценкам Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), пандемия и ее последствия приведут к тому, что в крайнюю нищету будут ввергнуты еще 47 миллионов женщин и девочек, а разрыв в показателях нищеты между женщинами и мужчинами увеличится<sup>15</sup>. Хотя пандемия затронет всех бедных в мире, женщины, особенно находящиеся в репродуктивном возрасте, пострадают особо. По оценкам, к 2021 году около 435 миллионов женщин и девочек будут жить в крайней нищете, а среди жителей стран Африки к югу от Сахары и Южной Азии в возрасте от 25 до 34 лет на каждые 100 малоимущих мужчин будет приходиться 118 малоимущих женщин<sup>16</sup>.

19. Пандемия также ударила по работающим беднякам, которые прямо пострадали из-за потери работы, лишения доходов и роста цен на продовольствие. В 2017 году насчитывалось более 300 миллионов работников, доход которых составлял менее 1,90 долл. США в день. Уровень относительной бедности (т.е. доля работников, месячный заработок которых составляет менее 50 процентов от среднего размера зарплаты населения) для работников неформального сектора, как ожидается, возрастет во всем мире почти на 34 процента<sup>17</sup>. Хотя в большинстве стран пандемия COVID-19 в основном затрагивает городские районы, экономические последствия быстро ощущаются в сельской местности<sup>18</sup>. Ограничения на передвижение сезонных рабочих и рабочих-мигрантов привели к дефициту рабочей силы, вызвали снижение доходов у наемных сельскохозяйственных рабочих и оказали опосредованное воздействие на их семьи и общины (см. A/75/189). Согласно прогнозам, в 2020 году объем денежных переводов от трудящихся-мигрантов сократится во всем мире на 20 процентов, что представляет собой самое резкое сокращение в новейшей истории<sup>19</sup> и окажет огромное воздействие на материальное положение примерно 800 миллионов человек во всем мире, которым оставаться выше черты бедности помогают денежные переводы<sup>20</sup>.

20. Пандемия COVID-19 также усиливает степень стигматизации и дискриминации в отношении коренных народов, которые уже находятся на обочине жизни и прозябают в крайней нищете (см. A/75/185). Все больше коренных жителей впадают в крайнюю нищету на фоне резкого увеличения числа случаев, когда в условиях пандемии их выселяют со своей земли и лишают традиционных источников средств к существованию<sup>21</sup>. Общины коренных народов сталкиваются с серьезной угрозой для здоровья, поскольку они имеют ограниченный доступ к

<sup>15</sup> UN-Women, “COVID-19 will widen poverty gap between women and men, new UN Women and UNDP data shows”, 2 September 2020.

<sup>16</sup> UN-Women, *From Insight to Action: Gender Equality in the Wake of COVID-19 (2020)*.

<sup>17</sup> United Nations, “Policy brief: the world of work and COVID-19”, June 2020.

<sup>18</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, “COVID-19 and rural poverty: supporting and protecting the rural poor in times of pandemic”, 28 April 2020.

<sup>19</sup> World Bank, “World Bank predicts sharpest decline of remittances in recent history”, 22 April 2020.

<sup>20</sup> International Labour Organization (ILO), “Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic: recommendations for policymakers and constituents”, policy brief, April 2020.

<sup>21</sup> Заявление заместителя Исполнительного директора Детского фонда Организации Объединенных Наций.

медицинскому обслуживанию, гораздо чаще сталкиваются с инфекционными и неинфекционными заболеваниями, лишены доступа к основным услугам и средствам санитарии, а также не охвачены другими ключевыми профилактическими мерами.

21. Пожилые люди уже в более значительной степени подвержены риску обнищания, поскольку с возрастом угроза нищеты возрастает<sup>22</sup>. Пандемия не только угрожает жизни и безопасности пожилых людей, но и может существенно снизить их доходы и уровень жизни. Хотя пожилые люди могут полагаться на целый ряд источников дохода, включая оплачиваемую работу, сбережения, семейную финансовую помощь и пенсии, из-за вызванного COVID-19 кризиса все это может оказаться под угрозой. В особо уязвимом положении находятся пожилые женщины, поскольку они живут дольше мужчин и при этом составляют почти 65 процентов мирового населения старше пенсионного возраста (60–64 года) и без регулярной пенсии.

22. До начала пандемии вероятность безработицы среди молодежи была уже в три раза выше, чем среди взрослых<sup>23</sup>. С начала пандемии каждый шестой молодой человек в мире перестал работать, а у тех, кто еще работает, доход сократился на 42 процента<sup>24</sup>. Многие молодые люди также потеряли возможность учиться: из-за того, что в 164 странах введены ограничения на посещение школ и учебных заведений, пострадали более 1,4 миллиарда учащихся. Кроме того, из-за требований, касающихся взносов, официального трудоустройства и возраста, многие молодые люди в недостаточной степени охвачены системой социальной защиты.

23. Пандемия и обусловленные ею экономические последствия еще более повышают уязвимость инвалидов, которые составляют примерно 15 процентов населения мира и большинство из которых уже прозябают в нищете (20 процентов беднейших людей в мире имеют ту или иную форму инвалидности)<sup>25</sup>. Инвалидам труднее найти работу, а в случае трудоустройства, скорее всего, работают в неформальном секторе без социальной защиты. Меры по борьбе с пандемией COVID-19 не только имеют к ним прямое отношение из-за потери работы и доходов, но и косвенно затрагивают их из-за потери доходов членами семьи; при этом следует особо учесть, что такие семьи, как правило, сталкиваются с дополнительными расходами и тратами, связанными с инвалидностью. Поэтому инвалиды могут быстрее впасть в нищету<sup>26</sup>.

24. Почти все дети (около 94 процентов школьников во всем мире и 99 процентов в странах с низким уровнем дохода и с уровнем дохода ниже среднего) прямо затронуты по причине закрытия школ, что поставило под угрозу их образование<sup>27</sup>, особенно с учетом того, что существующие различия усугубляются неравенством в доступе к возможностям дистанционного образования. В некоторых странах закрытие школ может вызвать резкое распространение детского труда и

<sup>22</sup> United Nations, “Policy brief: the impact of COVID-19 on older persons”, May 2020.

<sup>23</sup> ILO, *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs* (Geneva, 2020).

<sup>24</sup> ILO, *Youth and COVID-19: Impacts on Jobs, Education, Rights and Mental Well-Being* (Geneva, 2020).

<sup>25</sup> Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Goals by, for and with Persons with Disabilities 2018 (United Nations publication). По имеющимся данным за период 2011–2016 годов, доля инвалидов, живущих за национальной или международной чертой бедности, выше — а в некоторых странах в два раза выше — соответствующей доли лиц без инвалидности.

<sup>26</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “COVID-19 and the rights of persons with disabilities: guidance”, 29 April 2020.

<sup>27</sup> United Nations, “Policy brief: education during COVID-19 and beyond”, August 2020.



безнадзорности. Высокую цену платят и девочки: постоянные сбои в системе образования могут увеличить отсев из школ, что усложнит проблемы в сфере образования и повысит риск сексуальных надругательств, ранней беременности и ранних и принудительных браков, как это случилось во время вспышки лихорадки Эбола<sup>28</sup>. Кроме того, недоедание создает угрозу для примерно 370 миллионов наиболее обездоленных детей, которые в первой половине 2020 года не получали школьное питание, поскольку это ведет в обездоленных семьях к резкому снижению человеческого потенциала и еще сильнее ускоряет рост неравенства.

### **С. Сокращение занятости и потеря достойной работы**

25. Пандемия COVID-19 обрушилась на мир в ситуации, когда многие страны уже столкнулись с ростом неравенства и ухудшением условий труда. Еще перед пандемией до 57 процентов мирового населения трудоспособного возраста (3,3 миллиарда человек) были заняты в неформальном секторе, зачастую не имея трудовых прав и социальной защиты<sup>29</sup>. В развитых странах все больше работников, особенно среди девушек, сталкиваются с угрозой потерять работу, так как растут масштабы недобровольной частичной и временной занятости, а также создаются новые виды рабочих мест (например, в сфере экономики свободного заработка). Эти тенденции, совпадая по времени с вызванным COVID-19 кризисом, усиливают его воздействие и повышают уровень неравенства и незащищенности в сфере труда.

26. Ограничения, введенные из-за пандемии COVID-19, вызвали закрытие производственных помещений, сокращение рабочего времени и уменьшение числа трудовых и нетрудовых источников доходов (например, денежные переводы и арендная плата), что серьезно подорвало экономическую безопасность и материальное положение людей (94 процента работников живут в странах, где производственные помещения в принудительном порядке так или иначе закрывались)<sup>30</sup>. За один только второй квартал 2020 года общий объем рабочего времени сократился на 17,3 процента (соответствует 495 млн рабочих мест, предполагающих полную занятость); ожидается, что в третьем квартале 2020 года эта тенденция сохранится (12,1 процента рабочего времени, что соответствует 345 млн рабочих мест, предполагающих полную занятость)<sup>31</sup>. Последствия кризиса затрагивают не только тех, кто уже находился на рынке труда в момент его возникновения, но и тех, кто стремится попасть на этот рынок в первый раз или вернуться туда после перерыва в трудовой деятельности.

27. Потери рабочего времени<sup>32</sup> оказывают разрушительное влияние на трудовые доходы во всем мире. По оценкам, за первые три квартала 2020 года в мире трудовые доходы (заработная плата работников и часть доходов самозанятых

<sup>28</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), “COVID-19 school closures around the world will hit girls hardest”, 31 March 2020; Save the Children and others, “Children’s Ebola recovery assessment: Sierra Leone”, 2015; и Irish Aid and the United Nations Development Programme (UNDP), “Assessing sexual and gender-based violence during the Ebola crisis in Sierra Leone”, 26 October 2015.

<sup>29</sup> United Nations, “Policy brief: the world of work and COVID-19”.

<sup>30</sup> ILO, “ILO monitor: COVID-19 and the world of work”, 6th ed., 23 September 2020.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> ILO, “ILO monitor: COVID-19 and the world of work”, 5th ed., 30 June 2020. Потери рабочего времени можно подразделить на четыре категории: а) сокращение количества часов: снижение среднего количества рабочих часов в неделю по сравнению с докризисным периодом; б) отсутствие работы при наличии занятости, непосещение рабочего места или временное отсутствие на работе (например, отпуск работников без содержания или по болезни); в) безработица: готовность работать и поиск работы; и д) бездействие: выход из состава рабочей силы.

лиц) без учета мер по выплате денежных пособий сократились на 10,7 процента по сравнению с соответствующим периодом 2019 года (соответствует 5,5 процента от мирового валового внутреннего продукта (ВВП), или 3,5 трлн долл. США)<sup>33</sup>. Трудовые доходы особо сильно упали в странах со средним уровнем дохода, странах Северной и Южной Америки и странах Африки<sup>34</sup>. Если эти потери не будут компенсированы другими формами дохода, такими как выплаты по линии социальной защиты, то, по оценкам, в нищету могут впасть еще 35 миллионов человек<sup>35</sup>.

28. Последствия нынешнего кризиса сильно различаются в зависимости от сектора и уровня занятости. Прогнозируется, что кризис окажет разрушительное воздействие на низкоквалифицированных и низкооплачиваемых работников<sup>36</sup>. Во всем мире 1,25 миллиарда низкооплачиваемых и низкоквалифицированных работников (38 процентов рабочей силы) заняты в четырех секторах, по которым был нанесен сильнейший удар: пищевая промышленность и жилищное строительство (144 миллиона), розничная и оптовая торговля (482 миллиона), деловые услуги и управление (157 миллионов) и промышленность (463 миллиона)<sup>37</sup>. Что касается промышленности, то снижение глобального спроса в швейной отрасли отразилось на субподрядчиках и работниках в развивающихся странах, в частности в наименее развитых странах. Например, в Бангладеш от падения спроса пострадали 2,25 миллиона фабричных рабочих<sup>38</sup>, а в Камбодже в результате вынужденного простоя каждого шестой фабрики пострадали около 60 000 рабочих<sup>39</sup>. В странах ОЭСР из-за скудных сбережений, на которые можно рассчитывать в случае потери дохода, особенно уязвимы низкооплачиваемые работники, на которых приходится 15 процентов работников, занятых полный рабочий день<sup>40</sup>.

29. Наиболее уязвимые работники заняты в неформальном секторе экономики, на долю которого приходится более 60 процентов мировой рабочей силы<sup>41</sup>. Работники неформального сектора (например, поденщики, сельскохозяйственные рабочие и трудящиеся-мигранты) часто лишены социальной защиты, трудовых прав и экономической безопасности, чтобы позволить себе отпуск по болезни, получить лечение или справиться с мерами изоляции, что делает их более уязвимыми с точки зрения потери доходов. Во всем мире только за первый месяц кризиса их доходы сократились на 60 процентов (около 80 процентов в Латинской Америке и Африке)<sup>42</sup>. Работники неформального сектора также сталкиваются с более высокими рисками для здоровья и безопасности, поскольку характер их работы часто предполагает общение с коллегами и клиентами в условиях нехватки надежных средств защиты. Например, домашняя прислуга, численность которой во всем мире превышает 67 миллионов человек и в подавляющем большинстве случаев состоит из женщин, — это в основном работники неформального сектора, а поэтому в условиях кризиса они особенно уязвимы<sup>43</sup>.

<sup>33</sup> ILO, “ILO monitor: COVID-19 and the world of work”, 6th ed.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> ILO, “ILO monitor: COVID-19 and the world of work – Impact and policy responses”, 1st ed., 18 March 2020.

<sup>36</sup> United Nations, “Policy brief: the world of work and COVID-19”.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> *Development Policy and Multilateralism after COVID-19* (United Nations publication, 2020).

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> OECD, “COVID-19: Protecting people and societies”.

<sup>41</sup> United Nations, “A UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19”, April 2020.

<sup>42</sup> United Nations, “Policy brief: the world of work and COVID-19”.

<sup>43</sup> United Nations, “Policy brief: the world of work and COVID-19”; and ILO, “Beyond contagion or starvation: giving domestic workers another way forward”, May 2020.

30. Особенно сильно от кризиса пострадали те, кто работает на микро-, малых и средних предприятиях. Хотя на долю таких предприятий приходится более 70 процентов рабочих мест в мире и 50 процентов мирового ВВП<sup>44</sup>, вследствие своей обусловленной размером меньшей устойчивости и большей уязвимости они зачастую обладают лишь ограниченными активами и не имеют доступа к кредитованию; на них также не распространяются меры финансовой помощи и пакеты мер стимулирования, принятые недавно в целях реагирования на вызванный COVID-19 кризис, в частности в развивающихся странах, где они функционируют главным образом в неформальном секторе<sup>45</sup>. В странах ОЭСР более половины малых и средних предприятий указали, что без поддержки они могут обанкротиться за три месяца, а некоторые предприятия, работающие в формальном секторе, могут быть вытеснены в неформальный сектор<sup>46</sup>. Одно из обследований Международной организации труда (МОТ) показало, что 70 процентов из охваченных им микро-, малых и средних предприятий приняли меры реагирования, такие как предоставление оплачиваемых отпусков, сокращение временных работников, увольнение постоянного персонала или обращение к сотрудникам с просьбой взять неоплачиваемый отпуск или работать за сниженную плату<sup>47</sup>.

31. Трудящиеся-мигранты и беженцы часто заняты в секторах, где распространен временный, неофициальный или незащищенный труд. Некоторые трудящиеся-мигранты были вынуждены вернуться на родину из-за роста дискриминации и ксенофобии, потери работы и недоступности мер поддержки, включая социальную защиту. В силу ограничений на передвижение, включая закрытие границ, в бедственном положении оказались по меньшей мере 3 миллиона мигрантов, которые пытались добраться до своих стран происхождения<sup>48</sup>. Пандемия также повлияла на внутреннюю мобильность трудящихся-мигрантов. В Индии, например, миллионы людей, работавших в городе, вернулись в свои деревни<sup>49</sup>.

32. Во многих странах от разнообразных последствий пандемии особо страдают работающие женщины, которые заметно сосредоточены в секторах, затронутых кризисом сильнее других. Около 40 процентов всех работниц в мире (почти 510 миллионов женщин) заняты в наиболее пострадавших секторах: общественное питание и гостиничное обслуживание, розничная и оптовая торговля, деловые услуги и управление, а также промышленность<sup>50</sup>. Поскольку в сфере здравоохранения женщины представлены гораздо более значительно (70 процентов от общего числа медицинского персонала в мире), они с большей вероятностью находятся в числе тех, кто оказывает первую медицинскую помощь (медсестры, акушерки и общинные медицинские работники)<sup>51</sup>. Кроме того, они сталкиваются с ростом неоплачиваемых обязанностей по уходу за детьми, не

<sup>44</sup> ILO, “MSME Day 2020: the COVID-19 pandemic and its impact on small business”, 26 June 2020.

<sup>45</sup> ILO, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs* (2019).

<sup>46</sup> OECD, “Coronavirus (COVID-19): SME policy responses”, 15 July 2020.

<sup>47</sup> ILO, “ILO SCORE global COVID-19 enterprise survey: wow are enterprises affected and how can we support them?”, 15 May 2020.

<sup>48</sup> Международная организация по миграции (МОМ), Портал данных по миграции: данные по миграции, имеющие отношение к пандемии КОВИД-19. URL: <https://migrationdataportal.org/themen/migration-data-relevant-covid-19-pandemic> (дата просмотра: 13 июля 2020 года).

<sup>49</sup> Susan F. Martin and Jonas Bergmann, “COVID-19 and the transformation of migration and mobility globally: shifting forms of mobility related to COVID-19”, August 2020.

<sup>50</sup> ILO, “As jobs crisis deepens, ILO warns of uncertain and incomplete labour market recovery”, 30 June 2020.

<sup>51</sup> Boniol and others, “Gender equity in the health workforce: analysis of 104 countries — health workforce working paper 1”, Geneva, March 2019.

посещающими школу, и/или за пожилыми людьми и больными членами семьи, подвергаясь при этом возрастающей угрозе гендерного насилия<sup>52</sup>.

33. В развивающихся странах большинство женщин работают в неформальном секторе экономики; в частности, в Южной Азии несельскохозяйственным трудом занимаются более 80 процентов женщин, в странах Африки к югу от Сахары 74 процента женщин, а в Латинской Америке и Карибском бассейне 54 процента женщин<sup>53</sup>. Поэтому у них отсутствует или имеется очень ограниченный доступ к таким формам социальной защиты, как медицинское страхование, оплачиваемый отпуск по болезни, отпуск по уходу за ребенком, пенсии и пособия по безработице. Эта ситуация усугубляется неравенством по целому спектру взаимосвязанных признаков, таких как социально-экономический статус, инвалидность, возраст и географическое положение.

34. Нынешний кризис оказывает на молодежь значительное и разностороннее воздействие: сбои в процессе образования и подготовки могут привести в будущем к сокращению возможностей трудоустройства и падению доходов; те, у кого уже есть работа, могут столкнуться с увольнением, безработицей и падением доходов; молодежь будет также испытывать трудности с первоначальным или повторным выходом на рынок труда и/или с переходом на более выгодные должности<sup>54</sup>. Почти 77 процентов, или 328 миллионов, молодых работников в мире заняты в неформальном секторе экономики стран с низким и средним уровнем дохода<sup>55</sup>. В развитых странах неформальный сектор экономики расширяется из-за появления таких бизнес-моделей, как платформенная экономика и экономика свободного заработка: из-за отсутствия традиционных трудовых отношений работники часто не имеют защиты и пособий, что делает их особенно уязвимыми к последствиям пандемии.

35. Одной из важных особенностей нынешнего кризиса является рост показателей численности пассивных людей (т.е. тех, кто не занимается активным поиском работы и поэтому не учитывается в статистике труда), которые превышают показатели безработных и большей частью, как правило, охватывают представителей более старшего и младшего поколений<sup>56</sup>. В среднем 40 процентов молодежи пребывают в состоянии пассивности или безработицы в течение четырех или более лет. Хотя до пандемии около 20 процентов молодежи во всем мире (267 миллионов) не работали, не учились и не занимались профессиональной подготовкой<sup>57</sup>, из-за нынешнего кризиса их процентная доля может увеличиться, а в будущем они могут впасть в депрессию, оказаться в изоляции и получать меньше доходов. Поэтому в политике вопросу пассивности нужно уделять особое внимание, так как рост пассивности сдерживает восстановление рабочих мест и увеличивает экономические издержки правительств. Например, еще до пандемии в странах ОЭСР экономические издержки того, что люди не работают, не учатся и не приобретают профессиональных навыков, составляли, по оценкам, от 360 до 605 млрд долл. США, что соответствует показателю от 0,9 до 1,5 процента ВВП<sup>58</sup>.

<sup>52</sup> Sandro Galea, Raina M. Merchant and Nicole Lurie 2020, "The mental health consequences of COVID-19 and physical distancing: the need for prevention and early intervention", *Jama Internal Medicine*, vol. 180, No. 6 (10 April 2020).

<sup>53</sup> United Nations, "Policy brief: the impact of COVID-19 on women", 9 April 2020.

<sup>54</sup> ILO, "ILO monitor: COVID-19 and the world of work", 4th ed., 27 May 2020.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> ILO, "ILO monitor: COVID-19 and the world of work", 6th ed.

<sup>57</sup> ILO, "ILO monitor: COVID-19 and the world of work", 4th ed.

<sup>58</sup> OECD, "COVID-19: Protecting people and societies".

### **III. Социальная политика, направленная на содействие всеохватному, стабильному и устойчивому восстановлению от пандемии для достижения целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года**

36. Озабоченность по поводу растущего неравенства и экономической нестабильности усиливалась еще до наступления пандемии COVID-19. Однако нынешний кризис усилил внимание к этим проблемам, поскольку они влияют на распространение вируса, способность работать из дома и доступ к надлежащему уровню медицинского обслуживания и социальной защиты. Пандемия обнажила уязвимость положения многих людей и показала, как много риска и неопределенности в сегодняшнем обществе.

37. В то же время, как ожидается, будут усиливаться неравенство и нестабильность, поскольку кризис оказывает разрушительное воздействие на занятость, экономическое положение, здравоохранение и образование. Эти негативные социальные последствия могут длиться годы, даже после завершения пандемии и возобновления экономического роста. Они повлияют на перспективы детей и молодых людей, которые лишились возможностей в сферах образования и трудоустройства, и могут даже сказаться на будущих поколениях.

38. Однако долгосрочные последствия кризиса зависят от политики реагирования. Исторически сложилось так, что пандемии и другие крупные кризисы вызвали в политике и обществе изменения, которые помогали снижать уровень неравенства и нестабильности. Серьезные потрясения часто становились для институтов и обычаев испытанием и усиливали запрос на социальную защиту и рост зарплат. Одним из примечательных примеров служат Соединенные Штаты Америки, где после Великой депрессии 1929 года была создана система социальной защиты. Аналогичная ситуация была в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, где после Второй мировой войны была создана всеобщая система здравоохранения. Везде, где правительства реагировали на такие требования, неравенство — после ослабления эффекта первоначального потрясения — снижалось.

39. Как и предыдущие кризисы, пандемия COVID-19 представляет собой развилку. Если реакция на кризис и его социальные последствия будет недостаточной, то страны могут встать на неверный путь, в результате чего усилятся общественное недовольство и еще больше ослабнет доверие к институтам. В то же время трагедия пандемии связывает судьбы людей крепче, чем даже недавние экономические кризисы. Она показывает, насколько важны коллективные действия, и внедряет новое осознание социально-экономических рисков, связанных с несовершенством систем социальной защиты и государственного обслуживания. Поэтому кризис может вызвать преобразования, необходимые для заключения нового общественного договора.

40. Чтобы добиться более эффективного восстановления и ускоренного осуществления Повестки дня на период до 2030 года, нужна всеобъемлющая и устойчивая стратегия, ориентированная на интересы людей и рассчитанная на долгосрочную перспективу. Стратегия включает две задачи: принять быстроедействующие временные меры, направленные на преодоление кризиса, а также разработать всеобъемлющие долгосрочные стратегии и меры, направленные на повышение устойчивости к будущим рискам и потрясениям. Такие действия должны подкрепляться надлежащим финансированием программ социального развития.

## **А. Быстродействующие временные меры по преодолению негативных последствий пандемии для социального развития**

41. Пандемия COVID-19 сотрясает общество и экономику до самого основания. Правительства приняли беспрецедентно быстродействующие временные меры, призванные ограничить социально-экономические последствия кризиса. Имеются возможности для того, чтобы на основе этих мер чрезвычайного реагирования преобразовать экономику и построить более открытое, справедливое, жизнестойкое и устойчивое общество.

42. Стремясь к сдерживанию пандемии, которое представляет собой важнейший приоритет, большинство стран оперативно приняли меры чрезвычайного реагирования (пакеты финансового стимулирования), с тем чтобы сдерживать ее негативное воздействие на ситуацию с занятостью и нищетой. Более 170 стран выделили средства на осуществление планов финансового стимулирования, объем которых по состоянию на 11 сентября 2020 года составил 11,7 трлн долл. США, или почти 12 процентов от мирового ВВП<sup>59</sup>. Основные пакеты мер финансового стимулирования, как правило, предусматривают дополнительные расходы и неполученные доходы (включая временное сокращение налогов), выплату социальных пособий тем, кто раньше их не получал, предоставление поддержки или беспроцентных займов малым предприятиям и обеспечение поддержки в получении ликвидных средств. Пакеты мер стимулирования сыграли огромную роль в смягчении последствий кризиса: МОТ сообщила о том, что в странах, по которым имеется достаточная информация, между размером финансового стимулирования и количеством потерянных рабочих мест прослеживается прямая взаимосвязь.

43. В ответ на пандемию многие правительства предприняли новые — хотя зачастую и временные — инициативы в области социальной защиты: в период с 1 февраля по 16 ноября 2020 года в ответ на вызванный COVID-19 кризис 94,1 процента всех стран и территорий (209 стран и территорий) приняли 1596 мер социальной защиты<sup>60</sup>. В рамках этих мер предусматривалось следующее: выплата специальных пособий и субсидий (16,7 процента), защита доходов и занятости (14,9 процента), защита от безработицы (10,8 процента) и охрана здоровья (10,7 процента)<sup>61</sup>. Основными бенефициарами этих мер были трудящиеся и/или их иждивенцы (241 мера) и бедные или уязвимые группы населения (219 мер)<sup>62</sup>. В поддержку наиболее уязвимых групп населения были приняты такие меры, как перевод денежных средств, реализация программ продовольственной помощи, социальное страхование и предоставление детских пособий для поддержки семей. Что касается мер социальной защиты, то чаще всего использовались программы денежных переводов (треть всех программ социальной защиты, связанных с пандемией COVID-19).

44. В целях сохранения занятости чаще всего использовалась такая мера, как субсидирование заработной платы; при этом особое внимание уделялось обездоленным группам населения, включая женщин, инвалидов, мигрантов и молодежь. В большинстве стран ОЭСР в ответ на пандемию реализуются программы

<sup>59</sup> IMF, *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery* (Washington, D.C., October 2020).

<sup>60</sup> ILO, "Social protection monitor: social protection responses to the COVID-19 crisis around the world", 30 November 2020.

<sup>61</sup> ILO, "Social protection responses to COVID-19 crisis around the world", 30 November 2020. URL: [www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN](http://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN) (дата просмотра: 5 января 2020 года).

<sup>62</sup> Ibid.

краткосрочной занятости<sup>63</sup>. Правительства ряда стран распространили финансируемые государством пособия по болезни на работников, у которых в противном случае не было бы оснований на получение оплачиваемого отпуска по болезни. Из-за закрытия школ и массового инфицирования членов семей, нуждающихся в уходе, обращается внимание на порядок предоставления отпусков по семейным обстоятельствам. В некоторых странах приняты меры по поддержке работников, которые вынуждены ухаживать за детьми или больными членами семьи, в частности расширены возможности для получения обязательных пособий по болезни.

45. Страны также используют свои системы защиты от безработицы, чтобы предотвратить потерю рабочих мест, гарантировать работникам доход и поддержать тех, кто потерял работу. Для этого используются пять основных инструментов: предоставление пособий по безработице, субсидирование заработной платы, расширение или введение частичных пособий по безработице для компенсации вызванного кризисом сокращения рабочего времени, предоставление услуг по трудоустройству в дополнение к поддержке доходов безработных и смягчение в интересах соискателей работы предварительных условий, связанных со страховыми выплатами по безработице<sup>64</sup>.

46. Некоторые страны решают проблему особой уязвимости пожилых людей и инвалидов путем установления пособий по старости, по случаю потери кормильца и по нетрудоспособности, с тем чтобы гарантировать доход тем, кто пострадал от кризиса. К числу мер относится увеличение пенсионных выплат или повышение уровня пенсий: в Австралии пенсионеры были среди получателей единовременной выплаты в размере 750 австралийских долларов (что эквивалентно 431,9 долл. США), Южная Африка обеспечила досрочную выплату социальных пособий пожилым людям и инвалидам, а Кения оказала дополнительную целевую поддержку уязвимым группам населения, включая сирот и пожилых людей.

47. Хотя эти меры будут направлены на удовлетворение краткосрочных потребностей, после окончания их действия бенефициары будут оставаться столь же уязвимыми к будущим потрясениям, как и прежде. Чтобы обеспечить средства к существованию для наиболее обездоленных и уязвимых групп и лиц, правительства должны оптимизировать размер, продолжительность и условия таких временных мер и использовать их для создания основ всеобъемлющей долгосрочной политики и систем социальной защиты, которые могли бы защитить население от будущих потрясений. Для этого потребуются решительные действия по устранению коренных причин неравенства и обездоленности. Правительствам следует и далее поощрять всеохватный рост; создавать достойные и производительные рабочие места, особенно в «зеленых», экологических и связанных с уходом отраслях экономики; использовать новые технологии; создавать, укреплять и расширять системы социальной защиты с учетом национальной специфики, включая установление минимального уровня социальной защиты; и обеспечить предоставление высококачественных основных услуг и создание всеобщей базовой инфраструктуры. Целенаправленные усилия должны обеспечить ликвидацию социальных или правовых барьеров для маргинализированных и обездоленных групп населения.

<sup>63</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, definition of short-term work. URL: [www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/short-time-work](http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/short-time-work).

<sup>64</sup> ILO, “Social protection responses to the COVID-19 crisis: country responses in Asia and the Pacific”, 25 March 2020.

## **В. Долгосрочные меры в целях восстановления по принципу «лучше, чем было»: потребность в возобновлении общественного договора**

48. Чтобы обеспечить восстановление по принципу «лучше, чем было», необходим новый социальный договор, направленный на устранение коренных причин неравенства и уязвимости, а не просто на временное смягчение ударов или ослабление сбоев в работе рынка. Для выхода на этот новый путь правительства и другие заинтересованные стороны (работодатели, работники и организации гражданского общества) должны выполнять свои функции и обязанности с учетом быстро меняющихся потребностей современного общества. В частности, рост трудовой незащищенности в развитых странах и небезопасность условий труда в развивающихся странах означают, что многие люди больше не могут полагаться на труд для обеспечения экономической безопасности. Поскольку структура семей и домашних хозяйств претерпевает изменения, их роль как традиционного источника неформальной поддержки находится под угрозой. Изменения в сфере труда, глобализация и технологические прорывы, которые не только стимулируют устремления, но и порождают опасения, усугубляются ростом климатических и пандемических угроз. В целом, общественные изменения, которые неподконтрольны человечеству, усиливают подверженность людей потрясениям, преодолеть которые они не в состоянии. Правительства вместе с другими заинтересованными сторонами должны защищать способность людей справляться с трудностями, добиваться восстановления и обеспечивать процветание.

49. Первый шаг на пути укрепления жизнестойкости людей заключается в том, чтобы инвестировать в них путем поощрения равных возможностей и равного доступа к социальным услугам. До настоящего времени ни одной стране — ни богатой, ни бедной — не удалось обеспечить одинаковые возможности для всех детей без учета их экономическо-социального статуса. Крайне важно, чтобы все люди имели равный доступ к высококачественным образовательным, медицинским и другим базовым услугам. Нынешний кризис свидетельствует о том, что системы здравоохранения эффективны лишь настолько, насколько они могут помочь наиболее уязвимым группам населения: всеобъемлющая политика должна дополняться целевыми стратегиями и мерами по устранению неравенства по признакам пола, возраста, расы, этнической принадлежности или с учетом других факторов, которые опираются на социальные нормы. На пути доступа к базовым услугам должны быть выявлены и устранены такие препятствия, как дискриминация, стигматизация и невосприимчивость поставщиков услуг к культурным особенностям.

50. В частности, вызванный COVID-19 кризис дает правительствам возможность содействовать созданию прочных и устойчивых систем здравоохранения и активизировать усилия по обеспечению всеобщего медицинского обслуживания (см. резолюцию 74/2 Генеральной Ассамблеи). Всеобщий доступ к медицинским услугам, благодаря которому все люди могли бы получать необходимые медицинские услуги без излишних финансовых трудностей, служит одним из важнейших инструментов для решения такой задачи, как достижение здоровья для всех<sup>65</sup>. Правительства должны инвестировать в «общественные блага в области здравоохранения», которые предусматривают доступ к основным лекарствам и справедливое распределение всех медицинских учреждений, товаров и

<sup>65</sup> United Nations, “Policy brief: COVID-19 and universal health coverage”, October 2020.



услуг<sup>66</sup>. Чтобы решить важнейшие проблемы, странам следует инвестировать в создание высококачественных рабочих мест в сфере здравоохранения, обращая особое внимание на первичное медико-санитарное обслуживание. Помимо работы по укреплению систем здравоохранения, осуществляемой на национальном уровне, страны должны инвестировать в глобальные общественные блага в области здравоохранения (то есть трансграничные функции или мероприятия, которые выходят за рамки влияния рыночных сил и способствуют прогрессу в области здравоохранения), такие как межгосударственные системы инфекционного надзора и обеспечения готовности, глобальный обмен информацией, сотрудничество в деле изучения причин болезней и их лечения, а также вакцинирование<sup>67</sup>.

51. Образование — это ключевой фактор, создающий и уравнивающий возможности. Чтобы кризис образования не обернулся катастрофой, усугубляющей неравенство для целого поколения, правительства должны уделять приоритетное внимание равному доступу, включая цифровые средства обучения, начиная с раннего обучения и заканчивая учебой в течение всей жизни. Это будет означать инвестирование средств в государственные системы образования, с тем чтобы наверстать упущенное, предотвратить отсев, в частности среди маргинализированных групп населения, и учесть социальное и эмоциональное благополучие учащихся, преподавателей и персонала. Действуя в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами и с опорой на аналитические данные, правительства должны укреплять жизнестойкость и гибкость систем образования, уделяя особое внимание вопросам равенства и участия наиболее маргинализированных групп. Нынешний кризис дает возможность переосмыслить цель и роль школ, расширить их возможности, усовершенствовать знания и навыки в областях с высокими перспективами трудоустройства, содействовать укреплению здоровья, стимулировать рост благосостояния и развивать навыки работы с цифровыми технологиями.

52. Вторым шагом является то, чтобы продолжать работу по укреплению институтов в сфере труда, включая трудовое законодательство, трудовые договоры и инновационные формы коллективного договора. Без достойной работы, обеспечивающей экономическую безопасность, хорошее образование не обеспечивает возможностей автоматически. В нынешних условиях массовой безработицы выход из кризиса лежит через содействие обеспечению достойной работы для всех. В соответствии с обновленным социальным договором правительства могут рассмотреть вопрос об установлении всеобщей трудовой гарантии, которая обеспечивала бы основные права в сфере труда и надлежащую заработную плату без учета трудового статуса работников<sup>68</sup>. Кроме того, имеются возможности для реализации программ гарантированного трудоустройства, призванных удовлетворить неудовлетворенные потребности в сфере осуществления ухода, создать необходимую инфраструктуру или содействовать переходу к «зеленой» экономике.

53. Третий важнейший шаг заключается в том, чтобы содействовать проведению более справедливой бюджетно-финансовой и кредитно-денежной политики и создать системы социальной защиты с учетом национальной специфики, включая установление минимального уровня социальной защиты. Системы социальной защиты, в рамках которых выплачиваются пособия по безработице и

<sup>66</sup> World Health Organization, “Common goods for health”. Available at [www.who.int/health-topics/common-goods-for-health#tab=tab\\_1](http://www.who.int/health-topics/common-goods-for-health#tab=tab_1).

<sup>67</sup> United Nations, “Recovering from COVID-19: the importance of investing in global public goods for health”, Policy Brief No. 83, July 2020.

<sup>68</sup> В соответствии с предложением MOT, содержащемся в документе *Work for a Brighter Future: Global Commission on the Future of Work* (Geneva, 2019).

инвалидности, детские пособия и пенсии по старости и обеспечивается доступ к медицинскому обслуживанию, гарантируют доход на протяжении всей жизни и минимизируют риск сползания в нищету. Хотя для охвата наиболее нуждающихся лиц и групп могут потребоваться целенаправленные меры, они должны дополнять — а не заменять — всеобщие программы. Кроме того, долгосрочные трудовые договоры больше не могут быть обязательным условием доступа к системе социальной защиты. Социальный договор, отвечающий современным вызовам, должен надлежащим образом охватывать работников, которые трудятся по не соответствующим установленным нормам договорам, в том числе в экономике свободного заработка, работников неформального сектора экономики и людей, не входящих в состав рабочей силы.

54. Меры социальной защиты играют важнейшую роль в преодолении кризиса, поскольку они служат мощным социально-экономическим стабилизатором, способствуют созданию рабочих мест и гарантированию дохода для пострадавших от кризиса лиц, а также обеспечивают эффективный доступ к медицинскому обслуживанию. Страны, которые создали системы социальной защиты еще до пандемии, оказались более подготовленными к принятию оперативных мер по охране здоровья, защите рабочих мест и гарантированию дохода. Кроме того, меры социальной защиты оказались более эффективными в странах, где существует всеобщее или почти всеобщее медицинское обеспечение и где обеспечивается надлежащая поддержка, позволяющая на комплексной основе выплачивать пособия, оказывать услуги и предотвращать нищету<sup>69</sup>. Чтобы обеспечить восстановление по принципу «лучше, чем было», правительства должны создать системы социальной защиты, которые могли бы реагировать на всеохватные потрясения, затрагивающие многие домохозяйства одновременно, — будь то стихийные бедствия, нехватка продовольствия, экономические кризисы или вспышки заболеваний, такие как пандемия COVID-19<sup>70</sup>.

55. Это предполагает создание систем, обеспечивающих для всех людей всеобъемлющую и надлежащую защиту и легкий доступ к механизмам получения выплат и возмещения ущерба. Установление минимальных уровней социальной защиты гарантирует доход на протяжении всей жизни. Этого можно добиться с помощью сочетания таких накопительных схем, как пенсии и страхование на случай безработицы, и таких финансируемых за счет налогов схем, как денежные выплаты для детей, продовольственная и пищевая помощь для семей и социальные пенсии для пожилых людей и инвалидов. Странам следует также разработать комплексные стратегии обеспечения социальной защиты для лиц, занятых в неформальном секторе, и содействовать их переходу в формальный сектор экономики. Эта работа должна осуществляться в диалоге с различными заинтересованными сторонами, включая работников неформального сектора экономики<sup>71</sup>.

56. Системы социальной защиты должны быть разработаны и внедрены таким образом, чтобы снижать стоящие перед неблагополучными социальными группами барьеры, включая дискриминацию, отсутствие информации, сложный порядок регистрации и управления и цифровой разрыв. На сегодняшний день укреплению экономической безопасности женщин и осуществлению неоплачиваемого труда по уходу содействуют менее одной пятой всех мер социальной защиты и развития рынка труда, которые были приняты в ответ на вызванный

<sup>69</sup> ILO, “Social protection responses to the COVID-19 crisis: country responses in Asia and the Pacific”.

<sup>70</sup> United Nations, “COVID-19 and a primer on shock-responsive social protection systems”, Policy Brief No. 82, July 2020.

<sup>71</sup> ILO, “Social protection spotlight: extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis – country responses and policy considerations”, 14 September 2020.

COVID-19 кризис<sup>72</sup>. Более эффективное восстановление дает возможность для того, чтобы меры в поддержку деятельности по уходу были включены в системы социальной защиты и государственного обслуживания, что позволило бы сократить уровень доходного и гендерного неравенства. В этой связи в интересах тех, кто осуществляет уход, в системах социальной защиты должны предусматриваться отпуска и денежные выплаты, а также расширяться услуги по уходу за детьми, пожилыми людьми и инвалидами.

57. Эти императивы социальной политики будут оказывать ограниченное воздействие на уровень нищеты, неравенства и нестабильности, если дискриминация будет и далее препятствовать участию определенных людей и групп в социальной, экономической и политической сферах жизни. Новый общественный договор зависит от принятия взаимодополняющих и универсальных мер политики, предусматривающих расширение процессов институциональных преобразований и стимулирующих равный доступ к производственным ресурсам, справедливым правам наследования, полной правоспособности для всех и правосудию. Процесс реформирования институтов и искоренения предрассудков зачастую идет медленно и может восприниматься некоторыми слоями общества как трудная задача. Однако этот процесс также дает возможность пресечь социальное недовольство и политическую нестабильность, которые продиктованы неравенством и нестабильностью.

58. Когда в развитых и развивающихся странах всех регионов растет общественное недовольство, восстановление доверия зависит от того, имеются ли качественные государственные услуги, способствующие обеспечению равных возможностей, всеобщая социальная защита, укрепляющая экономическую безопасность, и государственные институты, гарантирующие равные права. Они должны быть элементами обновленного социального договора. Чем сильнее социальная политика, тем выше уровень доверия к институтам и, в свою очередь, тем больше возможностей для активной социальной политики.

### **С. Устойчивое финансирование и партнерства в интересах социального развития**

59. В настоящее время пандемия и ее экономические последствия подрывают финансовое положение государств. Напряженная ситуация, связанная с мобилизацией внутренних ресурсов, усугубляется острой необходимостью увеличить расходы на сдерживание и смягчение последствий кризиса. Надлежащее финансирование систем социальной защиты и решение проблемы хронического недофинансирования системы государственных услуг, включая образование и здравоохранение, будут крайне важны для обеспечения всеохватного и устойчивого выхода из кризиса и формирования общества, способного более эффективно противостоять будущим потрясениям.

---

<sup>72</sup> ПРООН и Структура «ООН-женщины», Глобальный механизм отслеживания мер реагирования на COVID-19 с учетом гендерных аспектов.

### Резкое увеличение дефицита средств для финансирования социального развития в условиях кризиса

60. Кризис не только вскрывает определенные риски, которые игнорировались на протяжении десятилетий (в частности, ненадлежащее качество систем здравоохранения и образования и проблемы в сфере социальной защиты), но и обнажает и усугубляет дефицит финансирования в этих областях.

61. Когда разразился кризис, доля людей, реально получавших по меньшей мере одно социальное пособие, составляла в мире лишь 45 процентов. Остальная часть населения, составлявшая до 4 миллиардов человек, была совершенно беззащитна. Эти пробелы в охвате отражают острый дефицит средств для финансирования социальной защиты. По данным МОТ, чтобы обеспечить в 2020 году гарантированный базовый доход и доступ к основным услугам здравоохранения для всех, развивающимся странам нужно было бы выделить на устранение дефицита финансирования около 1,2 трлн долл. США (в среднем 3,8 процента от объема ВВП)<sup>73</sup>. На долю стран с низким уровнем дохода приходится 77,9 млрд долл. США от размера этого дефицита, что соответствует 15,9 процента от объема их ВВП. Относительное бремя ликвидации этого разрыва особенно заметно в Центральной и Западной Азии, Северной Африке и странах Африки к югу от Сахары (от 8 до 9 процентов от объема их ВВП). Эти финансовые потребности отражают растущую необходимость предоставлять медицинские услуги и гарантировать доход людей, потерявших работу в результате пандемии, а также указывают на масштабы сокращения ВВП в результате кризиса. По оценкам, во всем мире с начала кризиса дефицит средств для финансирования социальной защиты увеличился на 30 процентов<sup>74</sup>.

62. Системы образования недофинансируются на протяжении многих лет. Даже до того, как вспыхнула пандемия COVID-19, странам с низким и средним уровнем дохода было бы необходимо по меньшей мере удвоить расходы на образование, с тем чтобы выйти на показатель в 3 трлн долл. США в год, необходимый для достижения цели 4 (обеспечение высококачественного образования для всех к 2030 году)<sup>75</sup>. Кризис не только высветил вызывающее тревогу неравенство в доступе к образованию, но и послужил напоминанием о насущной необходимости определить бюджетные приоритеты. В 2019 году во всем мире расходы на образование составили 4,7 трлн. долл. США, причем на долю правительств приходилось 79,3 процента расходов, на долю домохозяйств — 20,4 процента и на долю доноров — 0,3 процента (12 процентов в странах с низким уровнем дохода). В период 2000–2017 годов во всем мире доля государственных бюджетных средств, выделявшихся на образование, оставалась относительно постоянной и составляла в среднем 14,2 процента<sup>76</sup>. Спад, спровоцированный пандемией, поставил под серьезную угрозу способность правительств получать доход и заставит их принять жесткие решения о приоритетности использования ограниченных финансовых ресурсов в ближайшие месяцы и годы. Национальные бюджеты будут сокращаться, а помощь, выделяемая для образования в странах с низким уровнем дохода, может уменьшиться в тот самый момент, когда для восстановления необходим рост финансирования. По оценкам Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО),

<sup>73</sup> Fabio Durán-Valverde and others, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond*, ILO Working Paper (Geneva, ILO, 2020).

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> International Commission on Financing Global Education Opportunity, *The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World* (2016).

<sup>76</sup> См. <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>, по данным Статистического института ЮНЕСКО.

даже если доля бюджетных средств, выделяемых на образование, останется стабильной, государственные расходы могут сократиться на 8 процентов (210 млрд долл. США), а помощь, выделяемая на образование, — на 12 процентов (337 млрд долл. США)<sup>77</sup>.

63. Чтобы обеспечить всеобщий доступ к здравоохранению, финансирование должно значительно увеличиться. В 2019 году Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) подсчитала, что в 2030 году медицинской помощи будут лишены до 5 миллиардов человек, если показатели расходов на здравоохранение в мире не изменятся. ВОЗ предупредила, что страны должны увеличить расходы на первичную медико-санитарную помощь по меньшей мере на 1 процент от своего ВВП, с тем чтобы решить во всем мире острую проблему доступа и достичь показатели в сфере здравоохранения, установленные в Повестке дня на период до 2030 года<sup>78</sup>. Из-за вызванного COVID-19 кризиса эти финансовые потребности увеличились, а уровень нехватки средств для финансирования здравоохранения вырос. Перед многими странами стоит еще одна важная задача — сократить объем наличных платежей домохозяйств за медицинскую помощь, что имеет огромное значение для преодоления нищеты и социального неравенства. В период 2000–2015 годов неуклонно росло число случаев, когда за медицинские услуги приходилось платить катастрофически высокие расходы, которые определяются как значительная сумма наличных расходов по отношению к уровню потребления или доходов домохозяйств<sup>79</sup>.

#### **Мобилизация внутренних ресурсов, прогрессивное налогообложение и расходы, необходимые для сохранения и увеличения социальных расходов**

64. Хотя мобилизация внутренних ресурсов имеет огромное значение для восстановления по принципу «лучше, чем было», во многих странах в этой связи был достигнут прогресс, который оказался недостаточным в свете масштабов и целей Повестки дня на период до 2030 года<sup>80</sup>. В период 2015–2018 годов лишь 40 процентов развивающихся стран заметно увеличили показатель соотношения суммы налоговых поступлений и ВВП<sup>81</sup>. Поскольку в 2020 году глобальный показатель ВВП, по оценкам, резко сократится на 3,2–5,2 процента<sup>82</sup>, мобилизация внутренних ресурсов, вероятно, затруднится. Резкое падение государственных доходов приводит к тому, что национальные бюджеты испытывают напряжение. Хотя сложившаяся ситуация затрагивает все страны, государственные доходы резко сокращаются в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах, которые сильно зависят от денежных переводов, туризма, нефти, экспорта сырьевых товаров и экспертных знаний в области производства<sup>83</sup>. Оценки показывают, что государственные доходы в странах Африки к югу от Сахары могут сократиться на 12–16 процентов по сравнению с базовым сценарием, в котором пандемия COVID-19 не учитывается. В апреле 2020 года

<sup>77</sup> UNESCO, “Why the world must urgently strengthen learning and protect finance for education”, 16 October 2020.

<sup>78</sup> WHO, *Primary Health Care on the Road to Universal Health Coverage: 2019 Monitoring Report* (Geneva, 2019).

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> *Financing for Sustainable Development Report 2020* (United Nations publication, 2020).

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> United Nations, “Achieving the Sustainable Development Goals through the COVID-19 response and recovery”, Policy Brief No. 78, June 2020.

<sup>83</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Responding to COVID-19 and Recovering Better* (2020).

в Перу поступления сократились в годовом исчислении на 40 процентов, а в Иордании — на 49 процентов<sup>84</sup>.

65. Чтобы увеличить внутренние поступления, нужно проявить политическую волю к реформированию национальной бюджетно-налоговой политики. На этапе восстановления правительства могут рассмотреть меры к тому, чтобы повысить эффективность и прогрессивность налоговых систем, и расходовать средства так, чтобы добиться снижения масштабов нищеты и неравенства<sup>85</sup>. Кроме того, страны должны принять решительные меры к тому, чтобы искоренить практику уклонения и ухода от уплаты налогов, а также пресечь незаконные финансовые потоки, поскольку они создают основные препятствия на пути мобилизации внутренних ресурсов и приводят к значительному недофинансированию программ социального развития<sup>86</sup>.

### **Международное сотрудничество, направленное на создание бюджетного пространства в интересах социального развития**

66. Международное и региональное сотрудничество может содействовать созданию бюджетного пространства в интересах социального развития. Однако еще до кризиса, вызванного пандемией COVID-19, масштаб и динамика внешнего финансирования уже отставали от объема расходов, необходимого для достижения целей в области устойчивого развития. В 2019 году объем официальной помощи в целях развития (ОПР) составил в общей сложности 0,3 процента (152,8 млрд. долл. США) от валового национального дохода, что было ниже установленного Организацией Объединенных Наций целевого показателя в 0,7 процента<sup>87</sup>. Кроме того, хотя социальные сектора остаются основными получателями ОПР, процентная доля от общего объема ОПР, выделяемая на социальные нужды, сократилась с 40 процентов в 2010 году до 35 процентов в 2017 году<sup>88</sup>.

67. На фоне роста потребностей в расходах и снижения доходов государственный долг многих стран, скорее всего, значительно вырастет. Риск долгового кризиса особенно заметен в Африке<sup>89</sup>. Увеличение расходов на обслуживание долга, вызванное девальвацией валют многих стран по отношению к доллару США, еще больше уменьшит имеющиеся у стран бюджетное пространство и ограничит воздействие мер реагирования на пандемию COVID-19. Снижение суверенных кредитных рейтингов стран может привести к дальнейшему удорожанию государственных займов на международном рынке капитала.

68. В краткосрочной перспективе официальное финансирование развития призвано сыграть важную роль — помочь развивающимся странам пережить вызванный COVID-19 кризис. ОПР играла важную антициклическую роль в ходе предыдущих кризисов, поддерживая системы здравоохранения и социальной защиты в развивающихся странах<sup>90</sup>. Хотя глобальный экономический спад ставит

<sup>84</sup> OECD, “The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance”, 24 June 2020.

<sup>85</sup> Более подробный анализ финансирования социального развития см. в документе [A/75/216](#).

<sup>86</sup> *Financing for Sustainable Development Report 2019* (United Nations publication, 2019).

<sup>87</sup> United Nations, “Global ODA, and aid for least developed countries, recovers in 2019”, data update to the *Financing for Sustainable Development Report 2020*, following the release of OECD, “Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries”, 16 April 2020.

<sup>88</sup> *Financing for Sustainable Development Report 2019*.

<sup>89</sup> OECD, “COVID-19 and Africa: socio-economic implications and policy responses”, 7 May 2020.

<sup>90</sup> OECD, “Six decades of ODA: insights and outlook in the COVID-19 crisis”, in *Development Co-operation Profiles* (OECD Publishing, Paris, 2020).

под угрозу достигнутый уровень внешнего финансирования, члены Комитета содействия развитию ОЭСР заявили о своем намерении «стремиться отстаивать бюджеты на нужды ОПР» во время кризиса<sup>91</sup>. В конечном счете, эволюция ОПР будет зависеть от политической воли и глобальной солидарности. Кроме того, многосторонние банки развития, включая Группу Всемирного банка, Международный валютный фонд, региональные банки развития и другие многосторонние и межправительственные учреждения, ускорили работу по оказанию финансовой поддержки для противодействия социально-экономическим последствиям пандемии COVID-19 и укрепления систем социальной защиты. Группа 20 объявила о том, что ее члены выражают приверженность приостановке выплат в счет обслуживания долга 76 странами, имеющими право на получение поддержки от Международной ассоциации развития. Хотя для содействия рациональному управлению задолженностью необходимо сделать еще больше, эта работа знаменует первый шаг<sup>92</sup>.

69. В заключение следует отметить, что мобилизация внутренних ресурсов — это единственный долгосрочный и жизнеспособный источник финансирования для восстановления по принципу «лучше, чем было». Чтобы помочь развивающимся странам пережить тяжелейший этап нынешнего кризиса и не допустить ухудшения результатов социального развития, члены международного сообщества должны сохранить свою политическую приверженность и сотрудничать для того, чтобы поддержать национальные стратегии устойчивого развития и смягчить резкий спад в сфере внутреннего финансирования социального развития<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> ОЭСР, совместное заявление членов Комитета содействия развитию ОЭСР.  
URL: [oecd.org/dac/development-assistance-committee/DAC-Joint-Statement-COVID-19.pdf](https://oecd.org/dac/development-assistance-committee/DAC-Joint-Statement-COVID-19.pdf).

<sup>92</sup> United Nations, “Debt and COVID-19: a global response in solidarity”, 17 April 2020; and United Nations, “COVID-19 and sovereign debt”, Policy Brief No. 72, May 2020.

<sup>93</sup> OECD, “The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance”.