

ТКАЧЕНКО Александр Александрович — доктор экономических наук, профессор; заместитель директора Института исследований международных экономических отношений Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, ГСП-3, Ленинградский пр-кт, 49; AATkachenko@fa.ru)

ПРОДВИНУЛСЯ ЛИ МИР НА ПУТИ К ВСЕОБЩЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ: К СТОЛЕТИЮ МОТ

Аннотация. В статье рассматриваются новые инициативы МОТ, выдвинутые в XXI в. в условиях глобализации и существования многих серьезных проблем в социальной защите и социальном обеспечении стран – членов этой организации. Автор анализирует ряд основных докладов МОТ 2010-х гг.; в качестве основной проблемы деятельности МОТ и ее будущего выделена недостаточная ратификация конвенций (в решении этой проблемы заметных сдвигов не наблюдается). Особое внимание автор уделяет неоплачиваемому домашнему труду и труду по уходу и задаче его учета в СНС. Автор приходит к выводу о необходимости разработки российской стратегии будущего сферы труда и ее учета в национальных проектах, осуществляемых российским правительством.

Ключевые слова: МОТ, конвенции, глобальные доклады, ратификация, социальная защита, социальное обеспечение, бедность

Введение

Старейшая в мире международная организация – Международная организация труда (МОТ) – пришла к своему столетнему юбилею с неоспоримыми достижениями и с грузом проблем, от решения которых зависит акцент в выборе направлений ее деятельности в новом столетии и ее роль в глобальной экономике как нормотворческой организации, определяющей стандарты для национальной политики любой страны в области социальной защиты и социального обеспечения. Имеется ряд отечественных публикаций, рассматривающих роль этой организации в основном с правовой позиции [Скачкова 2019], в меньшей мере – с позиции трудовых стандартов и норм и совсем редко – с общих позиций социальной защиты и обеспечения, гарантирующих поддержание нормального (приемлемого для общества) уровня жизни всех групп населения, выделяемых в документах МОТ. Имеются и фундаментальные зарубежные исследования [Morse 1969; Maurain 2013]. Поэтому в данной статье целесообразно сконцентрироваться на новых программах, которые МОТ стала осуществлять уже в XXI в. и которые имеют большое социально-экономическое значение¹, а также на проблеме ратификации конвенций МОТ странами-членами, в т.ч. РФ. Последний из принятых МОТ документов по нормам социальной политики – это Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (далее – R 202), которая занимает важное место в политике МОТ и которой в статье будет уделено особое внимание. Нормотворческая деятельность Организации связана с ее статусом в системе ООН, уточненным принятием Филадельфийской декларации, где основой прочного мира определена социальная справедливость. МОТ как специализированное агентство² ООН все действия соотносит с политикой, направленной на социальный прогресс, и с международной помощью в целях развития вместе с другими орга-

¹ Эти задачи вытекают из статуса Организации и инициатив ООН, которые имеют большое значение для национальных и глобальной экономик, но которые редко анализируются экономистами.

² С 1946 г.

низациями системы ООН. Задачи, сформулированные ООН и направленные на достижение целей в области устойчивого развития (ЦУР)¹, не менее важны как для мирового сообщества, так и для намечаемой траектории направлений деятельности самой МОТ в XXI в. Но при этом необходимо ответить на вопрос, нашла ли МОТ свою нишу среди многообразных направлений в ЦУР.

Деятельность МОТ и расширение социальной защиты

Приближаясь к своему столетию, МОТ создала Глобальную комиссию по вопросам будущего сферы труда, которая подготовила доклад «Работать ради лучшего будущего», подчеркивающий, что устав МОТ остается самым амбициозным общественным договором в истории [Work for... 2019: 23].

В XXI в. МОТ перешла к новации в виде подготовки серии так называемых глобальных докладов² [Ткаченко 2009] в соответствии с Декларацией МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, принятой в 1998 г.³, в приложении к которой даны цель, область применения и условия подготовки докладов⁴. Накануне своего столетнего юбилея МОТ подготовила третий из серии глобальных докладов — документ по основным направлениям социальной политики государств — членов Организации: «Доклад о социальной защите в мире в 2017–19 гг.» [World Social Protection... 2017]. Расставил ли этот доклад окончательные акценты по выбранным направлениям деятельности МОТ в XXI в. и выявил ли основные проблемы ее функционирования, помогая всем странам укреплять социальную направленность развития и сделать социальную политику доминирующей? Вопрос о будущем Организации в глобальном мире и ее механизмах стимулирования социальной политики во всех группах стран, как представляется, остается открытым.

Доклад о социальной защите в мире 2017–2019 имеет некоторый перекосяк в подходе к проблеме расширения охвата детей денежными пособиями. Кроме детских и семейных пособий, которые в первую очередь необходимы бедным семьям, существует довольно значительный слой семей, особенно в развитых и быстроразвивающихся странах, которые для полноценной социализации детей не нуждаются в государственной помощи. Даже те программы, которые предназначены для поддержки бедных семей в некоторых развитых странах, сконструированы таким образом, чтобы стимулировать семьи с малолетними детьми зарабатывать дополнительные суммы к получаемым от государства средствам [Slack et al. 2014]. В любом случае забота семьи о будущем человеческого капитале предполагает собственные вложения семьи в детей. Другое дело, что в стране, подобной России, значительная часть населения — это не только официально «бедные»⁵, но и немалый слой людей с доходами ниже среднего уровня, которые не имеют возможности вкладывать необходимые семейные

¹ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015/ A/RES/70/1. ЦУР — официальное сокращение в документах МОТ.

² *Международная организация труда. Конвенции, документы, материалы* (сост., предисл. и вступ. ст. З.С. Богатыренко). М.: Дело и сервис. 2007. 751 с.

³ *ILO Declaration on fundamental principles and rights at work and its follow-up*. Adopted by the International Labour Conference at its Eighty-sixth Session, Geneva, 18 June 1998 (Second edition with Annex revised 15 June 2010). Geneva: International Labour Office. 2010. 18 p.

⁴ *Ibid.* P. 11-12.

⁵ Бедное население (домохозяйства) со среднечеловеческими располагаемыми ресурсами ниже величины прожиточного минимума благодаря эвфемизму превращено статорганами в малоимущее население, а та его часть, у которой ресурсы в 2 и более раза ниже прожиточного минимума, рассматривается как крайне бедное население, хотя и те и другие определяются по денежным доходам, а имущество не рассматривается. См. *Социальное положение и уровень жизни населения России*: статистический сборник. М.: Росстат. 2017. С. 111.

инвестиции в здоровье и образование детей, которые в отдаленном будущем принесут выросшим детям и их родителям «семейные дивиденды».

В докладе МОТ приводятся данные о расходах на социальную защиту детей в возрасте 0–14 лет в 139 странах мира, где на выплату детских пособий в среднем тратится 1,1% ВВП, что указывает, по мнению МОТ, на значительный дефицит инвестиций в развитие детей и влияет не только на благополучие и перспективы их развития, но также на долгосрочные возможности социально-экономического развития соответствующих стран. Отмечена значительная региональная дифференциация доли этих расходов: от 0,1% в странах Северной Африки и арабских государствах до 2,5% в странах Европы [World Social Protection... 2017: 11]. Таким образом, РФ по существу находится почти в середине, хотя и не дотягивает, между этими полюсами с показателем 0,8–0,9% ВВП¹. Остается лишь рассчитывать, что если осуществление национальных проектов России будет успешным, то она сможет поднять эту долю на уровень, превышающий единицу.

Несмотря на видимый прогресс, в ряде стран в рамках так называемой политики бюджетной консолидации происходит сокращение размера пособий, в результате чего детские пособия получают только бедные (неимущие),² а другие уязвимые группы детей лишаются своего законного права на социальную защиту. В этой связи уже ставился вопрос о несоответствии официального прожиточного минимума в России реальной бедности и о недостаточности мер по закону 2017 г.³ [Тихонова 2014: 11, Ржаницына 2018, Ткаченко 2018].

После первого мирового кризиса в XXI в. МОТ предприняла еще одну пионерную попытку перейти к систематическому глобальному анализу динамики национальных систем социальной защиты и обеспечения. В 2010 г. был издан важный, обширный и новый по глубине охвата доклад МОТ «Социальное обеспечение в мире» [World Social Security... 2010], который анализировал в самом широком спектре влияние кризиса 2008–2009 гг. и его последствий на уровень охвата различными системами социальной защиты населения всех стран. Он был объявлен МОТ первым из новой серии двухгодичных отчетов, целью которых является картирование охвата социальным обеспечением в глобальном масштабе, представление различных методов и подходов для оценки охвата и выявления пробелов в охвате, что важно для глобального мира в целом и стран с недостаточно полной статистикой особенно. К сожалению, других докладов не последовало⁴. На основе множества сравнительных статистических данных в этом первом отчете подробно рассматривается, как страны инвестируют средства в социальное обеспечение, как они его финансируют и насколько эффективны их подходы. В заключительном разделе доклада представлена типология национальных подходов к социальному обеспечению с упором на реакцию стран на экономический кризис 2008 г. и уроки, которые необходимо извлечь, особенно в отношении краткосрочного и долгосрочного управления пенсион-

¹ Рассчитано по: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/06-07.docx

² В последние годы в переводе на русский, осуществляемом МБТ, стал использоваться термин «малоимущий» вместо «бедный», что представляется методологически неверным, искажающим положение бедных по доходам и ведущим к разнобою в переводе бедности, крайней бедности и детской бедности (*child poverty*): невозможно же сказать «малоимущие дети» или «крайняя малоимущность».

³ Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»; Федеральный закон от 02.08.2019 № 305-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» поднимают с 2020 г. планку выплат семьям, имеющим доход до 2 прожиточных минимумов, но не меняет сам размер выплаты – 1 прожиточный минимум.

⁴ Доклад не был возобновлен даже к столетию, вероятно, из-за нехватки финансирования для столь широких исследований и обобщений.

ными схемами. К сожалению, российская система пенсионного обеспечения эти уроки не извлекла, и ее очередное реформирование началось сразу после слабого выхода из серьезной стагнации, когда уверенный рост реальной заработной платы и реальных доходов еще даже не просматривался (см. рис. 1).

МОТ уделяет большое внимание разъяснению своих методологических подходов к пониманию социальной защиты и социального обеспечения. С одной стороны, термин «социальная защита» используется в учреждениях по всему миру в более широком смысле, чем социальное обеспечение, но с другой – во многих контекстах термины «социальное обеспечение» и «социальная защита» могут быть в значительной степени взаимозаменяемыми [World Social Security... 13-14]. Это весьма полезное разъяснение, т.к. общий подход в англоязычной литературе к социальному обеспечению как любой государственной системе выделяет его направленность на защиту общества от индивидуальных и групповых последствий бедности путем предоставления денежных и других пособий и льгот нуждающимся людям. Среди отечественных исследователей существуют разные точки зрения: одни поддерживают общепринятое понятие «социальная защита», не отличающееся от определения МОТ, и связывают ее с защитой от социальных рисков на протяжении всей жизни человека (Л.П. Храпылина)¹, другие ограничивают социальное обеспечение материальной помощью и социальным обслуживанием лишь пожилых, нетрудоспособных и семей с детьми (М.Л. Захаров), что значительно уже подхода МОТ².

Деятельность МОТ по расширению социального обеспечения и Россия

Все страны, в недавнем прошлом относившиеся к странам с переходной экономикой, отличались более скромной ролью схем (*contributory schemes*) и, соответственно, низкой долей взносов и более высокими показателями доли безработных, не получающих пособия по безработице. Но и среди них страны с более сильной социальной защитой имеют более низкие показатели доли не получающих пособия (Чехия и Венгрия – около 55%), а со слабой – более высокие (Сербия – 87%, Польша – почти 82%, Беларусь – 80%). Россия очень близка к этой группе, ее показатель³, по данным МОТ, был равен 76,6% [World Social Security... 2010: 247-248]. Проблемы отечественной системы социальной защиты состоят не только в охвате соответствующих слоев населения, но и в реальном содержании выплат.

Всплеск индекса цен в 2015 г. (см. рис. 1) вызвал заметное падение всех видов реальных выплат, но самое значительное сокращение реального содержания выплат произошло с детскими (семейными) пособиями, и после слабого восстановления в 2016 и 2017 гг. в 2018 г. произошел очередной провал – сокращение реального размера этих выплат, что свидетельствует о реальной возможности продолжения негативных последствий в ближайшие годы.

Положение России очевидно при сравнении с другими социальными государствами и с развитыми странами в целом (см. табл. 1). Необходимо отметить и отставание уровня расходов на здравоохранение, доля которых не растет и значительно ниже, чем в странах ЕС.

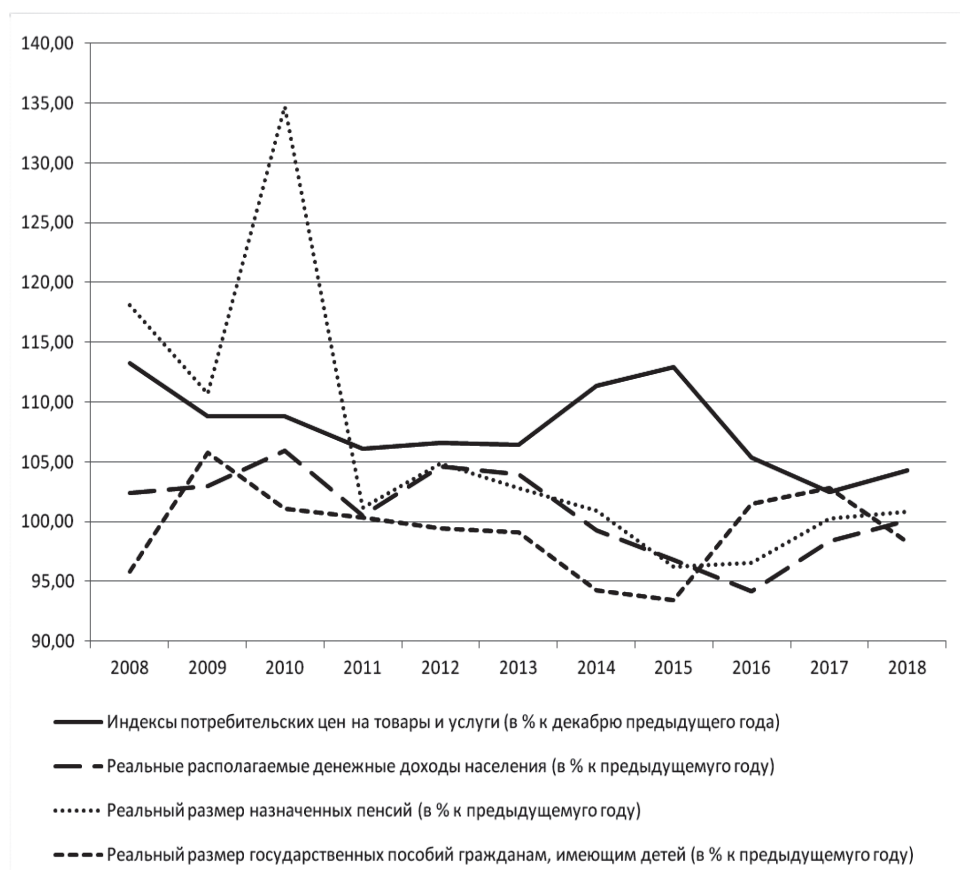
Хорошее здоровье как цель устойчивого развития

Рамочные концепции, поддерживающие реализацию ЦУР, включая нормативное руководство, представлены в конвенциях и рекомендациях и дру-

¹ *Социальная энциклопедия*. М.: Большая Российская энциклопедия. 2000. С. 345-348.

² Там же. С. 358-359.

³ Доля рассчитывалась МОТ для ищущих работу (*Job-seeker's allowance*); российская статистика подобных данных не предоставляет.



Источники: график подготовлен автором на основе расчета по данным Росстата: *Российский статистический ежегодник* за 2012, 2016, 2018; *Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики* № 46, февраль 2019.

Рисунок 1. Динамика реального уровня доходов населения и пособий

Таблица 1

Доля расходов на социальное обеспечение в развитых странах, % от ВВП

Страны/годы	Государственные расходы							
	на социальное обеспечение (без здравоохранения)				на здравоохранение			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
Россия	6,4	8,9	13,6	12,5	3,0	2,9	3,0	3,1
Германия	18,0	21,9	19,9	19,0	7,4	6,2	7,0	7,1
Франция	20,1	21,8	23,7	24,3	7,5	7,9	8,0	8,1
Евросоюз (27)	...	18,5	19,4	19,2	...	6,6	7,3	7,2
ОЭСР	12,7	12,9	14,8	13,7	4,7	5,3	5,8	5,3

Расчитано по: OECD Social Expenditure Database (SOCX); Eurostat; ILO Statistics and databases; Databank worldbank.

гих международных нормах, принятых МОТ в области здравоохранения. В Конвенции 1969 г. о медицинской помощи (*care*) и пособиях по болезни (130), которую РФ не ратифицировала¹, и сопутствующей Рекомендации (134) приводится перечень более высоких по сравнению с Конвенцией 102 норм медицинского обслуживания, расширяющих пакет обеспечения. Конвенция 130 также обязывает государства увеличить число защищенных лиц, расширить диапазон предоставляемых медицинских услуг и увеличить продолжительность выплаты пособий по болезни [World Social Protection... 2017: 103]. Несмотря на мизерное число стран (16), ратифицировавших конвенцию, следует указать, что все государства всеобщего благосостояния конвенцию ратифицировали, как и крупнейшая экономика Европы — Германия, а вопрос о ратификации РФ даже не поднимается, хотя национальный проект «Здравоохранение» преподносится как качественно новый шаг в развитии российской здравоохранительной системы.

Государственная политика в области здравоохранения в России испытывает периодические попытки реформирования, которые не всегда отвечают нормам конвенций и рекомендаций МОТ. Правительство ежегодно утверждает программу государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи, целью которой является обеспечение конституционных прав граждан РФ на эту помощь за счет финансовых средств всех бюджетов бюджетной системы. Оказание бесплатной медицинской помощи населению является не только одним из прав, обозначенных Конституцией РФ, но и обязательством по ряду международных документов, включая конвенции МОТ. Однако правительственная программа государственных гарантий бесплатной медицинской помощи утверждается ежегодно, и каждый год правительство заново утверждает в этих программах перечни видов, форм и условий предоставления бесплатной медицинской помощи, видов высокотехнологичной помощи, заболеваний и т.д. Возникает закономерный вопрос: если в этом году заболевание подлежало бесплатной помощи в рамках социальной защиты, то почему в следующем оно может перейти в список платных? Такие ежегодные пересмотры делают нормы социальной защиты неустойчивыми для отдельных групп населения, в то время как эффективность политики напрямую зависит от устойчивости и долговременности выполнения сформулированных задач.

Процесс демографического старения населения ставит новые задачи перед системами здравоохранения в странах, где он нарастает. Во-первых, процесс старения требует роста государственного финансирования этой сферы для поддержания здоровья все большего числа пожилых людей, сохранения их активности и изменения для этого структуры государственных институций. Во-вторых, необходимо увеличить число не просто медицинских работников, но и специалистов по уходу за пожилыми. МОТ, рассматривая политику по достижению всеобщего охвата услугами здравоохранения, что является трудно решаемой проблемой для большинства развивающихся государств, обращает внимание на цели, связанные со статусом этой организации, — создание рабочих мест для достаточного числа работников здравоохранения, а также персонала по длительному уходу — и ставит проблему прекращения практики безвозмездного труда членов семьи по этому уходу. В XXI в. проблемы сохранения социальной активности пожилых и должного социального призрения в случае немощности становятся все более важной частью государственной политики развитых стран.

Эта проблема поднимается МОТ как в связи с огромными затратами неопла-

¹ Конвенция ратифицирована всего лишь 16 странами, в т.ч. в XXI в. — лишь Бельгией (2017) и Нидерландами (2006). По состоянию на сентябрь 2019 г. См.: *NORMLEX: Information System on International Labour Standards*.

чиваемого труда в развивающихся странах, так и с мировым процессом старения населения. Число пожилых людей в возрасте 65 лет и старше удвоится в течение следующих 35 лет [World Social Protection... 2017: 117]. Проблема неоплачиваемого домашнего труда в домохозяйствах (семье) является проблемой не только социальной, но и макроэкономической политики, т.к. уход за больными или немощными в семье является неоплачиваемым и поэтому не учитывается Системой национальных счетов (СНС) в ВВП стран и в мировом ВВП, что меняет картину его динамики. А с ростом числа лиц, требующих ухода, возрастают потенциальные потери из-за недосчета вклада человеческого труда в поддержание качества жизни. Показатель не только позволяет сравнивать экономическую политику разных государств в те или иные периоды, но и дает возможность политикам использовать макроэкономические показатели для оценки здоровья своей экономики, а гражданам – оценивать действия политиков, используя эти показатели как критерии оценки их деятельности [Mügge 2015]. Проблему учета в ВВП неоплачиваемого труда в домохозяйствах ставили многие известные экономисты, социологи и политики, особенно в развивающихся странах, и даже создатель и один из архитекторов показателя С. Кузнец¹ [Kuznets 1953; 1955], но позиция МОТ в этом вопросе пока, к сожалению, довольно неопределенна. Организация обеспокоена наличием огромного массива неучтенного домашнего труда в развивающемся мире, в основном женского, но не придерживается однозначной и четкой позиции о включении каких-то его видов в СНС. В то же время существует другой путь, который был предложен А. Сенем и его коллегами². Он связан с переходом для оценки достижений государства в результате проводимой политики и социально-экономического развития на комплекс показателей [Noll 2011], который также позволяет проводить общемировые сравнения и устанавливать рейтинги на основе экономических показателей, отражающих социальный прогресс. Для МОТ, по ее статусу, задача решения проблемы учета домашнего труда более чем актуальна и тесно связана с задачей перехода от широко распространенной, особенно в развивающихся странах, неформальной экономики к формальной [Transition from the Informal... 2015]. Ее решение несет не только выгоды наемным работникам и расширяет границы социальной защиты, но и позволяет более точно оценивать ВВП.

Международное влияние МОТ и проблема ратификации

Проблема ратификации конвенций МОТ представляется одним из камней преткновения не только для самой МОТ, но и для распространения международных норм и трудовых стандартов на страны в глобальном мире. Обратим в этой связи внимание и на ратификацию ряда конвенций РФ, определяющих государственную социальную политику. Во-первых, это конвенция 117 об основных целях и нормах социальной политики (*Social Policy [Basic Aims and Standards] Convention*, 1962), которая ратифицирована только 33 государствами за 55 лет, прошедших после года ее вступления в силу, из них лишь 4 страны из числа развитых (страны ОЭСР). Поскольку страны с сильной социальной политикой, кроме Израиля, в т.ч. государства всеобщего благосостояния, не

¹ С. Кузнец указывал, что ВВП не может считаться адекватным показателем экономического благосостояния, это как принято сейчас исходя из показателя ВВП на душу населения, т.к. не отражает личное распределение доходов. Многие его предупреждения о недостатках ВВП остались без внимания.

² Объемный (292 стр.) доклад Комиссии по измерению экономических показателей и социального прогресса был подготовлен под руководством Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi (Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress).

ратифицируют конвенцию, МОТ было бы целесообразно обсудить ее нормы на специально созданном форуме и прийти к выводу о ее дальнейшей судьбе. Конвенция 183 о защите материнства¹ (*Maternity Protection Convention, 2000*) вступила в силу в 2002 г. и уже ратифицирована 38 государствами, но также не ратифицирована РФ, хотя материнство и детство находятся под защитой государства в соответствии со ст. 38 Конституции РФ. Обновленная конвенция особенно важна и для российского бизнеса, т.к. ограничивает ответственность работодателя за выплату пособий по беременности и родам и переносит основную нагрузку на страховые фонды. Это надо учитывать в проводимой государством семейной политике и информировать предпринимателей независимо от факта ратификации.

Охрана материнства и детства является одним из важнейших направлений охраны здоровья для МОТ, как и ряда других организаций семьи ООН². Россия остановилась в улучшении защиты материнства³, и продолжительность декретного отпуска значительно отстает от социальных государств: например, в Швеции отпуск составляет 68 недель, в Дании, Сербии и Великобритании — 52 недели, в Норвегии — 46–56 недель, хотя мы опережаем Францию (16) и Германию (14), но продолжительность этого отпуска не менялась 27 лет и была введена до принятия Конституции РФ как социального государства⁴.

В документах 2010-х гг. МОТ особо выделяет, как и ЦУР ООН, и ставит даже на 1-е место проблему дисбаланса реализации целей в сельских и городских районах. Эта проблема присуща в первую очередь развивающимся странам, но является по-прежнему актуальной, например, для российского здравоохранения, как и несколько десятилетий назад. Достаточно привести несколько цифр для иллюстрации этих различий в России. Если заболеваний, установленных впервые, у сельских жителей на 14–16% больше (2 015–2 016 в расчете на 100 тыс. чел.), чем у городских, то на учете в лечебно-профилактических организациях, наоборот, пациентов из села на 24% меньше⁵, что свидетельствует о труднодоступности таких учреждений для сельских жителей (расстояние, транспорт) и, следовательно, о фактическом неравенстве в социальной защите городского и сельского населения в этой области осуществления прав. Поэтому представляется важным, принимая программы и федеральные проекты в рамках национальных проектов, предусматривать отличающуюся, дифференцированную политику по отношению к городу и селу, к городскому и сельскому населению. К сожалению, Конвенция 129 об инспекции труда в сельском хозяйстве, относящаяся к приоритетным конвенциям, не ратифицирована РФ и спустя 50 лет после принятия. За этот период численность занятых сельскохозяйственным трудом⁶ сократилась в российской экономике ровно в 2 раза — до 5,08 млн чел., но этот труд все еще остается тяжелым и низкооплачиваемым (с

¹ Конвенция о пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 г. об охране материнства. Конвенция 103 1952 г. была ратифицирована нашей страной в 1956 г., поэтому остается в силе до ратификации новой конвенции.

² Конвенции о труде женщин и о труде детей и подростков

³ В национальных проектах «Здравоохранение» и «Демография» нет целевых направлений или целевых показателей о материнстве, зато есть задача роста объема экспорта медицинских услуг в 4 раза — до 1 млрд долл. в год. Предусмотрено только получение медпомощи в период беременности и родов, что и так положено по закону; при этом заложена цифра в 1,325 млн чел., что ниже низкого варианта прогноза рождаемости.

⁴ МОТ 2010/11 Р. 235-236 (у Великобритании другая модель развития, но это не меняет сути).

⁵ Рассчитано по: *Здравоохранение в России*: статистический сборник. М.: Росстат. 2017. С. 50.

⁶ Включая занятых в лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве, рыбоводстве. Источник: *Российский статистический ежегодник. 1994*. М. 1994. С. 61; *Российский статистический ежегодник. 2018*. М. 2018. С. 113.

зарплатой в 66% в 2017 и 65% в 2018 гг. от средней по экономике или 22% от нефтегазодобычи)¹ при явном дефиците рабочей силы.

Накануне юбилея МОТ РФ ратифицировала Конвенцию 102, тем самым признав нормы и сам институт минимальных государственных гарантий социального обеспечения, на что нашей стране понадобилось более 2/3 века (67 лет) и что было необходимо сделать сразу после принятия конституции, объявившей ее социальным государством. Россия пока не предполагает ратифицировать конвенции 118 (о равноправии в области социального обеспечения) и 157 (о сохранении прав в области социального обеспечения). Последняя содержит более высокий порог норм по сравнению с конвенцией 102 и предусматривает выплату пособий по материнству вне зависимости от обусловленности или необусловленности системы социального обеспечения уплатой взносов. Следовательно, неработающие матери должны тоже получать пособия по беременности и родам, а российская система предусматривает выплату лишь работающим матерям, что оставляет молодых не работавших матерей с трудными жизненными условиями в состоянии социальной изоляции, делает их исключенными (*excluded*) членами общества, что тоже нарушает нормы МОТ. Поэтому Россия не входит в число 20 стран Европы и Центральной Азии, где достигнут 100-процентный охват детскими и семейными пособиями, и даже не дотягивает до среднего показателя этой группы (87,5%). Подавляющее большинство матерей с новорожденными детьми (81,4%) получают денежные пособия по материнству [World Social Protection... 2017: 120]. Вывод МОТ о многолетней приверженности стран этого региона политике всеобъемлющей (*universal*) социальной защиты сопровождается акцентом на неотложность задачи обеспечения достаточности выплачиваемых пенсий и других социальных пособий. ФРГ тратила на семейные и детские пособия в 2010-е гг. 6% ВВП, что в 7 раз больше аналогичной доли в РФ, в т.ч. доля только детских пособий составляет в Германии 2% ВВП. Поэтому сравнение ежемесячных выплат на 1 ребенка² в ФРГ 20-летней давности (1996–1997), уровень которых приблизительно соответствует сумме годовых выплат на детей по новому закону³ о детских пособиях в 2018 г. в РФ без учета инфляции за 20 лет, показывает, что российский уровень не может свидетельствовать о цели стимулирования рождаемости⁴ — это лишь поддержка бедных семей как мера социальной защиты. Семейные пособия минимального размера должны предоставляться без проверки нуждаемости — так считает МОТ. Отсюда следует вывод, что РФ нарушает нормы МОТ, т.к. условия предоставления даже пособия в размере прожиточного минимума ребенка требует от бедной семьи подтверждения низких доходов (1,5 минимума с 2019 г. и 2 минимума с 2020 г.). Может быть, поэтому только 54% семей с низкими доходами из потенциальных получателей получали пособие в 2018 г.⁵, а РФ не ратифицирует конвенцию.

МОТ и глобальный мир

МОТ как «нормотворец» в глобальном мире вынуждена учитывать много-

¹ Зарплата в сельскохозяйственном производстве (без лесного хозяйства, охоты, рыболовства и рыбоводства). Рассчитано по: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/sr-zarplata/t3.xlsx (проверено 05.11.2019).

² Суммы выплат на первого и второго ребенка равны, а на третьего больше на 37%. Рассчитано по: [Hener 2016: 629].

³ Подписан Президентом РФ 28.12.2017 и вступил в силу 01.01.2018 (закон № 418-ФЗ).

⁴ О чем часто говорят руководители законодательной и исполнительной власти.

⁵ По данным Минтруда. Доступ: <https://www.rbc.ru/economics/02/11/2018/5bdaf0159a79475b517b04ed> (проверено 05.11.2019).

образные, а нередко и полярные интересы различных групп стран. Одной из последних инициатив МОТ в этом направлении являются так называемые флагманские программы (*Flagship programmes*), предоставляющие специализированную политическую и техническую помощь для устранения уязвимостей, связанных с детьми, изменением климата и стихийными бедствиями, домашними работниками, здравоохранением для бедных и женщин, материнством и отцовством, трудящимися-мигрантами, пожилыми людьми, инвалидами, кризисом беженцев, самозанятыми, неформальными и сельскими работниками, а также безработными. На наш взгляд, любая инициатива с таким чрезвычайно широким охватом не может быть одинаково эффективна или эффективна вообще для решения перечисленных проблем и защиты уязвимых категорий населения¹. Отбор 5 флагманских программ был осуществлен на осенней сессии Конференции МОТ в 2015 г. МОТ полагает, что флагманские программы являются важным путем интеграции Программы достойного труда как в Рамочные программы ООН по оказанию помощи в целях развития, так и в национальные рамки ЦУР. 3 из флагманских программ являются одними из крупнейших программ технического сотрудничества ООН по оказанию помощи в целях развития. Это Международная программа по искоренению детского и принудительного труда (*IPEC +*), Глобальные действия по охране труда и технике безопасности (*OSH-GAP*) и программа «Лучшая работа». По свидетельству МОТ, в эти программы включены многие из уже существующих технических проектов для повышения эффективности и результативности сотрудничества в области развития в *глобальном масштабе* (выделено автором). Программы осуществляются в почти всех странах Латинской² Америки (Южной — кроме Чили, Венесуэлы, Гайаны и Суринама) и 5 странах Карибского бассейна, 18 странах Африки, 19 странах Азии (включая Центральную: Узбекистан, Туркменистан, Кыргызстан) и в Украине, единственной стране Европы. Таким образом, «глобальность» МОТ в данном случае относится только к развивающимся странам. Такое внимание и селективная помощь странам с определенным уровнем развития или наличием неразрешенных острых проблем в социально-трудовой сфере свидетельствует, по нашему мнению, об использовании принципа приоритетности по отношению к группе государств, которые составляют менее 35% всех стран — членов МОТ. Если МОТ видит в этом свое основное направление даже на первую половину XXI в., то это может вызвать острые дебаты в недалеком будущем, т.к. проблемы с профессиональной подготовкой и занятостью молодежи имеет большинство стран, начиная с арабских стран Северной Африки³, где доля молодых поколений очень велика, и заканчивая развитыми странами Европы, которые также испытывают периодические всплески молодежной безработицы. Не является исключением и Россия, где уровень безработицы среди молодежи 15–24 лет в 3,3 раза выше общего уровня безработицы и в 2,9 раза выше, чем среди 25–29-летних⁴.

Заключение

Накануне своего столетия МОТ взяла девиз «Сто лет социального обеспечения: путь к всеобщей защите», который вполне приемлем как идеал для достижения этой цели, но не раньше, чем в конце этого столетия, когда МОТ испол-

¹ Мы говорим о программе в целом, т.к. в странах МОТ осуществляет от 1 до 3 программ одновременно, не более.

² Включая португалоязычную Бразилию.

³ В программу включен только Тунис.

⁴ Рассчитано по: *Рабочая сила, занятость и безработица в России (по результатам выборочных обследований рабочей силы). 2018: статистический сборник*. М.: Росстат. 2018. С. 11, 113.

нится 181 год, – столь пессимистический вывод связан с огромными трудностями в деятельности МОТ, которые не удалось преодолеть за последние 20 лет. Успехи и достижения Организации в этот временной промежуток периодически освещались настоящим журналом. «Власть» – один из немногих, а скорее, единственный отечественный журнал, который последовательно на протяжении 20 лет отмечал статьями юбилейные годовщины МОТ: 80-летие [Ткаченко 2000] и 90-летие [Ткаченко 2009], теперь пришло столетие этой организации. Будем надеяться, что журнал встретит и следующую юбилейную дату на той же высоте научно-политического журнала, который так востребован обществом.

Анализ деятельности МОТ по случаю столетия позволил прийти к некоторым выводам. Опыт МОТ показывает, что функции российских ведомств, отвечающих за политику социальной защиты и социального обеспечения, должны иметь мандаты и вырабатывать ведомственные акты, которые взаимосвязаны и тем самым усиливают друг друга, что позволит активнее использовать присутствующую им синергию. Россия должна последовать рекомендации Глобальной комиссии по вопросам будущего сферы труда¹ [Work for... 2019: 55] и разработать национальную стратегию, касающуюся будущего сферы труда. К сожалению, национальные проекты 2018 г., несмотря на их направленность в значительной мере на эти вопросы (направление «Человеческий капитал»), не имели в основе их разработки Национальную стратегию социального развития социального государства, что ставит под сомнение эффективность их выполнения. В самой МОТ будут созданы институциональные механизмы, позволяющие быть главным координатором всей международной системы по разработке и сравнительному анализу национальных стратегий в области будущего сферы труда. Хотелось бы выразить надежду, что в связи с этим будет возобновлена работа над системными докладами *World Social Security Report*.

Поскольку МОТ считает, что возникает необходимость в межсекторальных стратегиях и подходах в связи с актуальностью взаимосвязанных целей в социальной сфере, здравоохранении и экономике, она в своих документах 2010-х гг. все больше ориентирует свою деятельность на цели, сформулированные ООН в ЦУР, которые нередко выходят за пределы мандата Организации. Однако оценить последствия этой ориентации можно будет только через несколько лет.

*Исследование выполнено в рамках государственного задания
Финансовому университету на 2019 год.*

Список литературы

Ржаницына Л.С. 2018. Бедные в Москве: способы измерения, меры социальной политики. – *Социс. Социологические исследования*. № 10(414). С. 77-89.

Скачкова Г.С. 2019. 100-летие Международной организации труда (МОТ). – *Государство и право*. № 6. С. 34-43.

Тихонова Н.Е. 2014. Феномен бедности в современной России. – *Социс. Социологические исследования*. № 1(357). С. 7-19.

Ткаченко А.А. 2000. Восьмидесятилетний путь МОТ и Россия. – *Власть*. № 1. С. 58-63.

Ткаченко А.А. 2009. Международной организации труда 90 лет. – *Власть*. № 4. С. 7-13.

Ткаченко А.А. 2018. Государственная политика и национальный проект «Демография». – *Народонаселение*. Т. 21. № 4. С. 23-35.

Hener T. 2016. Unconditional Child Benefits, Mothers' Labor Supply, and Family

¹ В состав комиссии входила и заместитель председателя правительства РФ.

Well-Being. – *Evidence from a Policy Reform Economic Studies*. Vol. 62. No. 4. P. 624–649.

Kuznets S. 1953. International Differences in Income Levels: Reflection on Their Causes. – *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 2. No. 1. P. 3–26.

Kuznets S. 1955. Economic Growth and Income Inequality. – *The American Economic Review*. Vol. 45. No. 1. P. 1–28.

Maupain F. 2013. *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*. Oxford: Hart Publishing. 320 p.

Morse D.A. 1969. *The Origin and Evolution of the I.L.O. and Its Role in the World Community*. Ithaca, N.Y.: New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University. 125 p.

Mügge D. 2015. Studying Macroeconomic Indicators as Powerful Ideas. – *Journal of European Public Policy*. Vol. 23. Is. 3. P. 410–427.

Noll H.-H. 2011. The Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report: Old Wine in New Skins? Views from a Social Indicators Perspective. – *Social Indicators Research*. Vol. 102. No. 1. P. 111–116.

Slack K.S., Kim B., Yang M.-Y., Berger L.M. 2014. The Economic Safety Net for Low-Income Families with Children. – *Children and Youth Services Review*. Vol. 46. Is. C. P. 213–219.

Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204): Workers' guide. International Labour Office, Bureau for Workers' Activities (ACTRAV). 2017. Geneva: ILO. 56 p.

Work for a brighter future. Global Commission on the Future of Work International Labour Office. 2019. Geneva: ILO. 76 p.

World Social Protection Report 2017–19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals. International Labour Office. 2017. Geneva: ILO. 454 p.

World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond International Labour Office. Geneva: ILO. 2010. xiv+277 pp.

TKACHENKO Alexander Alexandrovich, Dr.Sci. (Econ.), Professor, Deputy Director of the Institute for Research of International Economic Relations, Financial University under the Government of the Russian Federation (49 Leningradsky Ave, Moscow, Russia, 125993; AATkachenko@fa.ru)

HAS THE WORLD MOVED TOWARDS UNIVERSAL SOCIAL PROTECTION: THE ILO CENTENARY

Abstract. The article discusses the new ILO initiatives undertaken in the 21st century in the context of globalization and the presence of many acute problems in social protection and social security of ILO member countries. The author analyzes a number of key ILO reports of the 2010s. The author shows that the main problem of the ILO and its future is insufficient ratification of conventions, and this problem has no noticeable solution. Particular attention is paid to unpaid domestic and care work and the task of its inclusion in the System of National Accounts. The author believes that the ILO status allows this organization to raise the issue of solving the problem of accounting for domestic work and labour for the disabled people caring in GDP calculations in order to more accurately assess it. The article emphasizes the importance of renew ILO periodic reports as a continuation of the World Social Security Report 2010/11. The author concludes that it is necessary to develop the Russian strategy in labor sphere and to consider it in the implementation of national projects of the Russian government.

Keywords: ILO, conventions, global reports, ratification, social protection, social security, poverty