



Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ ПРИОРИТЕТЫ ФАО



**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМ
СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ
В СТРАНАХ ЕВРОПЫ И
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ
ПРИОРИТЕТЫ ФАО**

Обязательная ссылка:

ФАО. 2025. *Совершенствование систем социальной защиты сельского населения в странах Европы и Центральной Азии. Приоритеты ФАО*. Будапешт. <https://doi.org/10.4060/cc1925ru>

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их принадлежности, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения или политику ФАО.

ISBN 978-92-5-136841-1

© ФАО, 2025



Некоторые права защищены. Настоящая работа предоставляется в соответствии с лицензией Creative Commons "С указанием авторства – Некоммерческая – С сохранением условий 3.0 НПО" (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.ru>).

Согласно условиям данной лицензии настоящую работу можно копировать, распространять и адаптировать в некоммерческих целях при условии надлежащего указания авторства. При любом использовании данной работы не должно быть никаких указаний на то, что ФАО поддерживает какую-либо организацию, продукты или услуги. Использование логотипа ФАО не разрешено. В случае адаптации работы она должна быть лицензирована на условиях аналогичной или равнозначной лицензии Creative Commons. В случае перевода данной работы, вместе с обязательной ссылкой на источник, в него должна быть включена следующая оговорка: "Данный перевод не был выполнен Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО). ФАО не несет ответственности за содержание или точность данного перевода. Достоверной редакцией является издание на [указать язык оригинала] языке".

Возникающие в связи с настоящей лицензией споры, которые не могут быть урегулированы по обоюдному согласию, должны разрешаться через посредничество и арбитражное разбирательство в соответствии с положениями Статьи 8 лицензии, если в ней не оговорено иное. Посредничество осуществляется в соответствии с "Правилами о посредничестве" Всемирной организации интеллектуальной собственности <http://www.wipo.int/amc/ru/mediation/rules/index.html>, а любое арбитражное разбирательство должно производиться в соответствии с "Арбитражным регламентом" Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

Материалы третьих лиц. Пользователи, желающие повторно использовать материал из данной работы, авторство которого принадлежит третьей стороне, например, таблицы, рисунки или изображения, отвечают за то, чтобы установить, требуется ли разрешение на такое повторное использование, а также за получение разрешения от правообладателя. Удовлетворение исков, поданных в результате нарушения прав в отношении той или иной составляющей части, авторские права на которую принадлежат третьей стороне, лежит исключительно на пользователе.

Продажа, права и лицензирование. Информационные продукты ФАО размещаются на веб-сайте ФАО (www.fao.org/publications); желающие приобрести информационные продукты ФАО могут обращаться по адресу: publications-sales@fao.org. По вопросам коммерческого использования следует обращаться по адресу: www.fao.org/contact-us/licence-request. За справками по вопросам прав и лицензирования следует обращаться по адресу: copyright@fao.org.

Фотография на обложке:

© ФАО / Вячеслав Оселедко



Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	VII
СОКРАЩЕНИЯ	IX
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	XI
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	XII
Региональный контекст: характер рисков и факторов уязвимости, с которыми сталкивается сельское население	xiii
Доступ сельского населения к программам социальной защиты в странах Европы и Центральной Азии	xiii
1. ВВЕДЕНИЕ	1
2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ	3
3. РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ: ХАРАКТЕР РИСКОВ И ФАКТОРОВ УЯЗВИМОСТИ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЕТСЯ СЕЛЬСКОЕ НАСЕЛЕНИЕ	7
3.1 Угроза бедности	7
3.2 Нехватка достойной работы в сельской местности	10
3.3 Миграция и денежные переводы	17
3.4 Нерациональное использование природных ресурсов и подверженность воздействию стихийных бедствий и климатических потрясений	19
3.5 Выводы	21
4. ДОСТУП СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ К СИСТЕМАМ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ОХВАТ, ДОСТАТОЧНОСТЬ И ВСЕСТОРОННОСТЬ	22
4.1 Охват	25
4.2 Достаточность и воздействие	27
4.3 Выводы	30
5. С КАКИМИ ОСНОВНЫМИ ПРЕПЯТСТВИЯМИ СТАЛКИВАЕТСЯ СЕЛЬСКОЕ НАСЕЛЕНИЕ ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ДОСТУПА КО ВСЕСТОРОННИМ И ДОСТАТОЧНЫМ СИСТЕМАМ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ?	33
5.1 Правовая база и разработка программ	33
5.2 Финансовые барьеры	39

5.3	Административные и институциональные барьеры	40
5.4	Институциональные пробелы и недостаточное развитие потенциала	41
5.5	Краткое описание барьеров	42
6.	СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА, МАНДАТ И ПРИОРИТЕТЫ ФАО	48
6.1	Сбор фактических данных	48
6.2	Рекомендации по выработке мер политики и информационно-разъяснительная работа	51
6.3	Программная деятельность	54
6.4	Цифровизация и доступ в сельских районах	57
7.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	58
ПРИЛОЖЕНИЕ 1		
ЧЕТЫРЕ ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ		61
ПРИЛОЖЕНИЕ 2		
НАЦИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НА ПРИМЕРЕ ТРЕХ РАЗЛИЧНЫХ СУБРЕГИОНОВ		63
ПРИЛОЖЕНИЕ 3		
ОХВАТ, ДОСТАТОЧНОСТЬ И ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И ЗАНЯТОСТИ		68
БИБЛИОГРАФИЯ		69



ТАБЛИЦА

1.	Пробелы в охвате сельского населения в ряде отдельных стран и территорий	43
----	--	----

РИСУНКИ

1.	Доля населения, подверженного риску многомерной бедности, в разбивке по месту проживания	9
2.	Соотношение числа занятых к численности трудоспособного населения в сельской местности стран Европы и Центральной Азии, 2019 год	10
3.	Уровень отсутствия занятости в сельской местности в разбивке по возрасту	11
4.	Уровень отсутствия занятости среди молодежи в возрасте 15–24 лет в сельской местности в разбивке по полу	11
5.	Совокупный показатель недостаточного использования рабочей силы в сельских районах стран Европы и Центральной Азии, 2019 год	12
6.	Занятость в разбивке по статусу и доля лиц, работающих на себя без найма постоянных работников, и неоплачиваемых семейных работников в общей численности занятого сельского населения в странах Европы и Центральной Азии, 2019 год	13
7.	Занятость в разбивке по секторам экономики в сельской местности в странах Европы и Центральной Азии, 2019 год	14

8. Доля сельского населения в общей численности населения и прирост сельского населения в странах Европы и Центральной Азии	16
9. Денежные переводы физических лиц как процентное соотношение от валового внутреннего продукта, 2019 год	18
10. Отношение площади деградировавших земель к общей площади земель в странах Европы и Центральной Азии	19
11. Процентное соотношение сельского населения, участвующего в программах социальной защиты и занятости (прямые и косвенные бенефициары)	26
12. Процентное соотношение беднейшего квинтиля сельского населения, участвующего в программах социальной защиты и занятости, включая прямых и косвенных бенефициаров	26
13. Сельское население в беднейшем квинтиле, не охваченное социальной защитой, как процентное соотношение сельского населения в том же квинтиле в странах Европы и Центральной Азии	27
14. Общая сумма денежных выплат, полученная всеми бенефициарами в сельской местности, как доля общего благосостояния бенефициаров в этой группе, в разбивке по субрегионам и видам пособий социальной защиты	28
15. Сокращение разрыва в уровне бедности и численности бедного населения благодаря программам социальной защиты и трудоустройства как процентное соотношение показателей разрыва бедности и численности бедного населения в сельских домохозяйствах в беднейшем квинтиле до денежных выплат	29
16. Снижение индекса неравенства Джини благодаря программам социальной защиты как процентное соотношение индекса Джини для сельского населения до денежных выплат, в разбивке по субрегионам Европы и Центральной Азии	29

ВРЕЗКИ

1. Три основных вида программ социальной защиты	4
2. Определения Международной организации труда	12
3. Структура сельскохозяйственного производства в регионе	15
4. Порочный круг в сельских районах: молодежь, миграция, производительность и безработица	16
5. Ограничения, обусловленные необходимостью охраны окружающей среды в сельской местности, на примере Кыргызстана	20
6. Ключевые понятия в анализе систем социальной защиты	23
7. Воздействие программ социальных выплат на экономику и производство	32
8. Доступ сельского населения к системе социальной защиты в Турции	36
9. Программы социальной защиты, в которых учитываются гендерные аспекты	50
10. Социальная защита и жизнестойкость	52
11. Поддержка ФАО в расширении охвата социальной защиты сельского населения в Латинской Америке	53
12. Пилотный проект "Денежные средства плюс" в Кыргызстане	54



Предисловие



©ФАО / Йозеф Вейгерт

Право на социальную защиту является основным правом человека, признанным в рамках международных конвенций и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Работа Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) по улучшению социальной защиты также является средством повышения уровня продовольственной безопасности, улучшения питания и искоренения бедности в сельских районах.

Сегодня сельские общины в странах Европы и Центральной Азии все чаще сталкиваются с такими проблемами, как деградация окружающей среды, стихийные бедствия и изменение климата. Более того, в связи с отсутствием достойной занятости сельчане вынуждены перебиваться нестабильными заработками и покидать родные края. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в странах и на территориях Европы и Центральной Азии почти половина сельского населения никаких социальных пособий не получает, несмотря на подверженность многочисленным рискам. Кроме того, вследствие пандемии COVID-19 и продолжающейся войны на Украине в странах региона и во всем мире увеличился риск многомерной бедности и продовольственной нестабильности. Многие страны-импортеры продовольствия страдают от перебоев в экспорте зерновых и роста цен на импортируемые продукты питания. Социальная защита, наряду с другими мерами, может смягчить негативное воздействие этих событий на ситуацию в области продовольственной безопасности и питания уязвимых групп, особенно в странах Северной, Восточной и Западной Африки, а также Западной и Центральной Азии.

В рамках своей новой Стратегической рамочной программы на 2022–2031 годы ФАО готова оказывать поддержку экономике стран Европы и Центральной Азии, чтобы расширить охват, обеспечить достаточной и всесторонний характер систем социальной защиты сельского населения, а также способствовать достижению Целей устойчивого развития, направленных на *улучшение производства, питания, состояния окружающей среды и качества жизни*. В подготовленном ФАО настоящем региональном докладе, который служит основой для работы ФАО, и где рассматриваются конкретные риски и факторы уязвимости, с которыми сталкивается сельское население в странах, где осуществляются программы ФАО, также обращается внимание на пробелы, существующие в системе социальной защиты региона. В докладе подчеркивается, что дискуссия о социальной защите в регионе до пандемии COVID-19 в основном сосредоточена на административных, технических или финансовых вопросах, и что до недавнего времени ощущалась нехватка знаний или понимания в отношении потенциала применения надлежащим образом разработанных и финансируемых программ социальной защиты, чтобы содействовать более инклюзивным процессам преобразования сельских районов, улучшению питания и его рациона, расширению прав и возможностей женщин и другим социальным вопросам и, как следствие, при разработке проведения политики этим вопросам не уделялось достаточного внимания. Ожидается, что доклад повысит уровень осведомленности и информационно-разъяснительной работы в целях обеспечения согласованности действий в вопросах, касающихся социальной защиты и других стратегий в регионе, особенно агропродовольственной политики, чтобы повысить эффективность национальных систем социальной защиты и их потенциал в области оказания поддержки сельскому населению при выходе из бедности в долгосрочной перспективе.

Доклад предназначен для практического использования, и я убежден, что представленные в нем данные и рекомендации будут полезны специалистам-практикам по вопросам развития, руководителям, аналитикам, а также представителям гражданского общества и частного сектора. К настоящему докладу также прилагается краткая аналитическая записка, в которой излагаются ключевые выводы и рекомендации.

От имени ФАО я хотел бы выразить искреннюю благодарность нашим национальным партнерам, которые работают над внедрением передового опыта в области социальной защиты, который описан в настоящем докладе. Сейчас настало время для активизации действий, нацеленных на будущее и осуществляемых в сотрудничестве с заинтересованными сторонами на национальном уровне.

Раймунд Йеле 

Руководитель региональных программ в Европе и Центральной Азии



Сокращения

АТМ	банкомат
БДП	безусловная денежная выплата
ВВП	валовой внутренний продукт
ГСЗ	государственная служба занятости
ГУР ООН	Группа устойчивого развития ООН
ДЭСВ ООН	Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
КНПФ	Косовский накопительный пенсионный фонд
МОТ	Международная организация труда
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МСЭ	Международный союз электросвязи
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НПО	неправительственная организация
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАРРТ	Программа занятости
ПБП	продовольственная безопасность и питание
ППС	паритет покупательной способности
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РТ	рынок труда
СОП	стандартные операционные процедуры
СП	социальная помощь
СС	социальное страхование

УСО	Управление социального обеспечения
ЦСО	Центр социального обеспечения
ЦУР	Цель устойчивого развития
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
COVID-19	коронавирусная инфекция 2019 года
DOST	Агентство устойчивого и оперативного социального обеспечения Азербайджанской Республики
EUR	евро
LU4	недостаточное использование рабочей силы
L2CU	Слушая граждан Узбекистана
MBLIF/UBK	ежемесячное пособие для малообеспеченных семей с детьми "Уй-булого комок"
MISSCEO	Взаимная информационная система Совета Европы по социальной защите
NE	Ndihma Ekonomike
SGK	Институт социального обеспечения Турции
USD	доллар США



Выражение признательности

Настоящий доклад подготовлен Шейлой Марни и Беркином Сафаком Сенером. Процессом подготовки доклада руководили старший советник ФАО по вопросам гендерного равенства и социальной защиты Доно Абдуразакова и специалист ФАО по вопросам гендерного равенства и социальной защиты Анна Джэндереджян.

Особая благодарность выражается техническим специалистам ФАО, которые ознакомились с этим докладом и предоставили к нему свои комментарии, а именно старшему экономисту Алехандро Гринспуну, сотруднику по вопросам социальной защиты Омару Бенаммуру, сотруднику по вопросам социальной защиты Мари Кангасниемеи и специалисту по программам Отдела ФАО по инклюзивному преобразованию сельских районов и гендерному равенству Цюши Юэ. Кроме того, выражается благодарность национальному специалисту по вопросам управления информацией о продовольственной безопасности / эксперту ФАО по ценам и другой рыночной информации в Кыргызстане Марлену Тыналиеву, помощнику представителя ФАО в Армении Гаяне Насоян, а также консультанту Отдела ФАО по инклюзивному преобразованию сельских районов и гендерному равенству Мариам Микадзе-Гиоргадзе за предоставление авторам справочной документации и данных для проведения исследования.



Краткое содержание

Обеспечение соблюдения прав сельского населения на получение надлежащей и всесторонней социальной защиты является одним из основных приоритетов для Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). В Стратегической рамочной программе ФАО (2022–2031) предусматривается переход к более эффективным, инклюзивным, гибким и устойчивым агропродовольственным системам в целях улучшения производства, питания, состояния окружающей среды и качества жизни, никого не оставляя без внимания (ФАО, 2021а). В рамках реализации этой программы ФАО содействует инклюзивному экономическому росту путем сокращения неравенства между городскими и сельскими жителями, богатыми и бедными странами, а также мужчинами и женщинами, чтобы сделать жизнь лучше для всех. Расширение охвата, обеспечение достаточного и всестороннего характера систем социальной защиты сельского населения является ключом к решению проблем в области продовольственной безопасности, питания, сельской бедности, а также к развитию сельского хозяйства и созданию устойчивых продовольственных систем (ФАО, 2017а). С учетом этого ФАО выступает за расширение охвата социальной защиты сельских женщин и мужчин в тех странах и на территориях Европы и Центральной Азии, где реализуются программы ФАО¹. В целях усиления поддержки посредством мер политики и программ ФАО запросила проведение регионального обзора состояния социальной защиты. В связи с этим в настоящем докладе представлен анализ текущего состояния социальной защиты в регионе и определены потенциальные отправные точки для определения мер политики и разработки программ ФАО. Методология доклада основана на обзоре литературы и анализе вторичных данных. В нем определены сфера охвата и основные функции социальной защиты, проанализированы конкретные факторы уязвимости и риски, с которыми сталкивается сельское население, а также обобщены имеющиеся данные об охвате, достаточности и всесторонности программ социальной защиты, и описаны проблемы, связанные с расширением охвата социальной защиты сельского населения в регионе. В заключительной части доклада даны рекомендации в отношении возможных путей усиления мер социальной защиты и их интеграции в меры политики и программную деятельность ФАО в Европе и Центральной Азии.

Право на социальную защиту является фундаментальным правом человека, признанным в международных конвенциях² и Повестке на период до 2030 года, где в Цели социального развития (ЦУР) 1.3 содержится призыв к "внедрению соответствующих национальных систем и мер социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, что приведет к существенному охвату бедных и уязвимых слоев населения к 2030 году" (ООН, 2015, стр. 15). Такой гарантированный минимальный уровень необходимо обеспечить посредством ненакопительной социальной помощи, финансируемой не за счет отчислений, а за счет налогов, накопительного социального страхования (например, пенсии по старости и пособия по безработице) и реализации программ по развитию рынка труда (ILO and FAO, 2021). Программы сельскохозяйственного страхования являются дополнительным инструментом, повышающим уровень защиты мелких фермеров (ФАО, 2021).

¹ Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Косово*, Кыргызстан, Республика Молдова, Северная Македония, Сербия, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина и Черногория. (*Все ссылки на Косово следует понимать в контексте резолюции 1244 Совета Безопасности ООН [1999]).

² Конвенция Международной организации труда "О минимальных нормах социального обеспечения 1952 года" (№ 102) и Рекомендация о минимальных уровнях социальной защиты 2012 года (№ 202).

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что 47 процентов сельского населения в странах и на территориях, рассматриваемых в настоящем докладе, не получают никаких социальных пособий (World Bank, 2019a)³, что означает, что в настоящее время права сельского населения на социальную защиту реализуются лишь частично, и, кроме того, потенциал в сфере социальной защиты для устранения факторов уязвимости сельских жителей, содействия повышению уровня жизни и жизнестойкости в сельской местности используется в недостаточной мере.



Региональный контекст: характер рисков и факторов уязвимости, с которыми сталкивается сельское население

В настоящем докладе риски и факторы уязвимости, с которыми сталкивается сельское население, разбиты на пять нижеуказанных категорий:

- ◆ повышенный риск бедности с учетом доходов и многомерной бедности, который ставит домохозяйства в уязвимое положение перед другими социальными рисками, в частности, отсутствием продовольственной безопасности, неполноценным питанием и использованием детского труда;
- ◆ ограниченный доступ к достойной работе, что вытесняет значительную часть населения трудоспособного возраста, особенно женщин, в низкоэффективную и нестабильную занятость в сельскохозяйственном или несельскохозяйственном секторах;
- ◆ широко распространенная миграция рабочей силы из сельских районов по причине бедности и отсутствия достойных рабочих мест;
- ◆ повышенная подверженность рискам, связанным с ухудшением состояния окружающей среды, стихийными бедствиями и изменением климата; и
- ◆ риски лишения источников средств к существованию, возникающие вследствие войны, региональной геополитической напряженности и конфликтов.

Однако для устранения всех рисков и факторов уязвимости лишь расширения масштабов социальной защиты, с которыми сталкивается сельское население, недостаточно. В связи с этим ФАО сотрудничает с правительствами стран, чтобы обеспечить согласованность мер социальной защиты с другими стратегиями, особенно в области сельского хозяйства, развития сельских районов и обеспечения занятости.



Доступ сельского населения к программам социальной защиты в странах Европы и Центральной Азии

Страны региона унаследовали хорошо развитые системы социальной защиты, которые были разработаны в дополнение к гарантиям полной занятости и субсидиям на большинство основных товаров и услуг, а также на оплату жилищно-коммунальных услуг. Однако распад бывшей советской системы и переход от командно-административной к рыночной экономике привели к значительному росту безработицы, неполной занятости, бедности и неравенства. Широкие экономические, политические и социальные реформы также включали усилия по преобразованию прежних систем социальной защиты, их адаптации к новым реалиям рыночной экономики с учетом крупных экономических рецессий и политических кризисов, а также необходимости более эффективного охвата наиболее нуждающихся лиц.

За последние два десятилетия прежние права и льготы были значительно урезаны, и это что за последние два десятилетия привело к снижению охвата накопительным страхованием и отсутствию возможности компенсировать это за счет увеличения объема ненакопительной

³ Оценочный средневзвешенный показатель для сельского населения каждой страны / территории в регионе, рассчитанный на основе Атласа показателей социальной защиты в области устойчивости и равенства (World Bank, 2019a). Данные по Северной Македонии и Туркменистану недоступны.

социальной помощи (UNDP, 2016). В странах и на территориях, рассматриваемых в настоящем докладе, 53 процента сельского населения получают одно или несколько социальных или трудовых пособий. Среди получателей 39 процентов сельского населения охвачены социальным страхованием, 21 процент – социальной помощью и шесть процентов – программами занятости (World Bank, 2019a). Вкладываемый в социальную защиту региона объем средств, а именно 10,1 процента валового внутреннего продукта (ВВП)⁴ по сравнению с 19,3 процента ВВП в Европейском союзе (ILO, 2021; Eurostat, 2019) является недостаточным.

Накопительные пенсии (по старости, в случае потери кормильца и утраты трудоспособности) для сельских домохозяйств имеют наибольший охват и достаточность⁵. Преобладание пенсий по старости для мужчин-пенсионеров свидетельствует о том, что более молодые группы трудоспособного населения и дети пользуются своим правом на социальную защиту в меньшей степени. Таким образом, для создания надежных национальных систем социальной защиты, способных внести вклад в сокращение бедности в сельской местности, необходимо как расширение охвата, так и более сбалансированное сочетание накопительных и ненакопительных схем.

В большинстве стран для групп населения с низким уровнем дохода внедрены узконаправленные программы социальной помощи. Однако в настоящее время схемами социальной помощи охвачена всего лишь одна треть беднейшего квинтиля в сельских районах в странах и на территориях, где осуществляются программы ФАО. Более того, размер пособий часто слишком мал, чтобы оказать воздействие на сокращение бедности, так как, по оценкам, размеры пособий в среднем эквивалентны 25 процентам от объема потребления домохозяйств после получения пособий (World Bank, 2019a). Размер пособий и критерии их получения привязаны к национальным прожиточным минимумам, однако планы по увеличению выделяемых бюджетных средств на расширение охвата и размера пособий, не связанных с отчислениями на социальную защиту, отсутствуют.

Данные из двух субрегиональных докладов, подготовленных по просьбе ФАО (FAO, 2016b; Vuković, 2018), свидетельствуют о том, что сельское население сталкивается с пятью основными препятствиями в доступе к правам на социальную защиту: (i) исключение из правовой базы и разработки программ; (ii) финансовые барьеры (как для государства, так и для тех, кого эта система должна защищать); (iii) ограниченный институциональный потенциал / обременительные административные процедуры; (iv) недостаточный уровень осведомленности и информированности среди сельского населения и местных поставщиков услуг, что приводит к исключению сельских жителей из программ получения помощи; и (v) отсутствие согласованности и фрагментация систем социальной защиты, приводящие к пробелам в охвате, дублированию, неэффективности и искажению стимулирующих механизмов (ILO and FAO, 2021; Allieu and Ocampo, 2019; Sato, 2021). Указанные барьеры реально проявляются в жизни, о чем свидетельствуют следующие примеры из разных стран региона:

- ◆ В большинстве случаев сельские домохозяйства, владеющие сельскохозяйственными земельными участками площадью свыше 0,5 гектара, изначально не имеют права на получение адресной социальной помощи или пособий по безработице. Продуктивность земельного участка и способность семьи эффективно его использовать часто не оцениваются.
- ◆ Нормативно-правовая база предусматривает универсальность систем накопительного социального страхования. Тем не менее, сельское население часто имеет более низкие пенсии с более короткими периодами начисления и более низкими ставками отчислений. Это уменьшает размер пенсии, ее потенциал сокращать бедность и стимулировать потенциальных получателей присоединиться к программе социального страхования, а также делать отчисления.

⁴ Сюда относятся все страны и территории, где реализуются программы ФАО, за исключением Боснии и Герцеговины, Косово, Туркменистана и Черногории, по которым данные отсутствуют.

⁵ Достаточность определяется как общая сумма пособий, получаемая всеми бенефициарами в одном квинтиле доходов, как доля общего благосостояния бенефициаров в этом квинтиле (World Bank, 2019a).

- ◆ Сельские женщины часто работают в качестве неоплачиваемых членов семей и имеют ограниченный доступ к программам социального страхования или не имеют его вовсе. Те, у кого есть доступ, чаще всего выполняют низкооплачиваемую работу и имеют меньший стаж из-за перерывов по уходу за детьми, что приводит к снижению размера их пенсий. Сельские женщины отстают от своих городских сверстниц в доступе к правам материнства из-за широко распространенной неформальности. Более того, недостаточно высокий уровень цифровой грамотности мешает сельским женщинам использовать услуги в цифровом формате.
- ◆ Административные процессы для сельских общин часто не оптимизированы. Процедуры регистрации самозанятости и в государственных службах занятости сложны и требуют от сельских заявителей надлежащего знания систем, доступа к личным документам и записям, а также возможности регулярно получать консультации.
- ◆ Должная координация между государственными службами занятости, по распространению сельскохозяйственных знаний и социальной защиты, в том числе посредством обмена данными, ведения единых реестров, проведения регулярных координационных встреч или разработки совместных стандартных операционных процедур, часто отсутствует.
- ◆ Такие негосударственные структуры, как неправительственные организации (НПО) и ориентированные на сельскую местность кооперативы, для оказания услуг социального характера и занятости привлекаются в недостаточной мере. Кроме того, соответствующая правовая база, например, критерии закупок услуг, стандарты качества услуг, показатели эффективности и процедур выплат пока не разработаны.

Социальная защита, мандат и приоритеты ФАО

Социальная защита может защитить малоимущих сельчан от бедности и повысить их потенциал, связанный с преодолением рисков, и, таким образом, способствовать переходу к более производительным секторам, устойчивым методам ведения сельского хозяйства или перемещению в другие географические районы и горячие точки роста. При регулярном и надлежащем обеспечении социальной защиты указанные цели могут быть достигнуты благодаря вкладу в решение проблем ликвидности и финансовых ограничений, а также предотвращению накопления человеческого капитала (см. также ФАО, 2020с). ФАО может усилить социальную защиту сельского населения в регионе посредством: (i) сбора фактических данных; (ii) предоставления рекомендаций по выработке мер политики и проведения информационно-разъяснительной работы; (iii) реализации программ.

Сбор фактических данных

Сбор фактических данных о конкретных рисках, с которыми сталкивается сельское население, имеет ключевое значение для работы, связанной с мерами политики и информационно-разъяснительной характера. На сегодняшний день ФАО поддержала проведение двух субрегиональных исследований, в которых обобщались основные пробелы в социальной защите сельского населения в регионе (FAO, 2016b; Vuković, 2018). ФАО провела исследование по доступу к социальной защите мелких рыболовов в Албании (FAO, 2019), а в Турции изучила доступ к программам социальной защиты и взаимодействие между социальной защитой и сельским хозяйством, что послужило основой для разработки программ по расширению доступа сирийских беженцев и принимающих общин к программам социальной защиты. Формирование фактических данных также включает оценку результатов. Например, подход ФАО "Денежные средства плюс" был опробован в Кыргызстане и Армении, где была проведена тщательная оценка исходных данных и воздействия этого подхода.

ФАО продвигает подход к социальной защите с учетом гендерных аспектов, который предусматривает анализ масштаба бедности и факторов уязвимости с учетом гендерных аспектов для обоснования разработки и реализации программ социальной защиты. На сегодняшний день в региональном масштабе проведен только один анализ программ социальной защиты сельских жителей с учетом гендерных аспектов, в котором основное

внимание уделялось пособию по беременности и родам, а также пенсионным программам (FAO, 2015a).

Дальнейшие усилия необходимо направить на создание доказательной базы, чтобы обосновать расширение систем социальной защиты. Необходимо провести дополнительный анализ пробелов в охвате программ и препятствий для доступа сельского населения к социальной защите на страновом уровне.

ФАО может восполнить эти пробелы в данных, помогая совершенствовать методы проведения национальных обследований домашних хозяйств и предоставления данных. Это обеспечит возможность разбивки статистических данных по городскому / сельскому населению, возрасту и полу, например, в отношении охвата и воздействия социальных пособий на средства к существованию в сельской местности. Пробелы в данных также можно восполнить путем создания интегрированных и оцифрованных социальных реестров.

ФАО следует сосредоточить свою работу на сборе фактических данных, позволяющие увеличить выделение финансовых средств на социальную защиту как с экономической точки зрения, так и с точки зрения прав человека, чтобы найти решения. Благодаря работе ФАО, например, в странах Африки к югу от Сахары были созданы экономические предпосылки для инвестирования в социальную защиту сельской бедноты (Daidone et al., 2017; FAO, 2017d). Подобный анализ может помочь интегрировать социальную защиту как объект инвестиционной деятельности в разработку мер политики после пандемии COVID-19.

Рекомендации по выработке мер политики и информационно-разъяснительной работе

Пандемия коронавирусной инфекции 2019 года (COVID-19) привлекла внимание властей к пробелам в системе социальной защиты, а также пробудил интерес к их устранению. Основное внимание в ходе обсуждения было сосредоточено на низком уровне охвата неформальных городских работников, которые не участвуют в программах социального страхования и социальной помощи. Сельское население могло бы пользоваться социальной защитой, связанной с сельским хозяйством, однако докризисная уязвимость сельчан усугубилась, а механизмы их выживания были подорваны. В связи с этим ФАО следует продолжать предоставление консультаций по мерам политики в отношении структуры, размера и графика социальных отчислений. Имеющийся интерес к системе социальной защиты, реагирующей на потрясения, открывает возможности для реализации мер политики с целью создания или расширения в регионе систем сельскохозяйственного страхования мелких фермеров (ILO, FAO and UNICEF, 2022).

В соответствии с подходом ФАО к продовольственным системам (FAO, 2018a) работа ФАО в области мер политики должна продвигать идеи более тесной координации и согласованности в рамках национальных систем социальной защиты, а также между стратегиями социальной защиты, сельского хозяйства и развития сельских районов. Для решения проблемы в фрагментации национальных системах социальной защиты необходимы координация, проведение информационно-разъяснительной работы, а также диалог по мерам политики между министерствами и органами власти на центральном и местном уровнях.

Работа ФАО с правительствами стран и другими учреждениями Организации Объединенных Наций (ООН) может устранить недостатки в работе социальных служб, служб занятости и сельскохозяйственных служб на местном уровне, а также решить проблему отсутствия горизонтальных и вертикальных механизмов координации с программами развития сельского хозяйства и сельских районов, что подразумевает создание соответствующих программных, институциональных, финансовых и кадровых механизмов.

Учитывая широкое распространение неформальной занятости в сельскохозяйственном и несельскохозяйственном секторах, ФАО и ее партнеры, в частности, Международная организация труда (МОТ) могут помочь в повышении осведомленности о роли, которую

программы социальной защиты могут играть в создании официальной занятости. В первую очередь, эту роль в основном выполняет социальная помощь (в идеале наряду с доступом к услугам и программам занятости). Со временем переход к официальной занятости из системы социального страхования постепенно заменит программы социальной помощи и занятости, финансируемые за счет налогов.

Программная деятельность

Для практического применения своего подхода к социальной защите ФАО разработала модель "Денежные средства плюс", чтобы показать, как можно усилить экономическое, социальное и экологическое воздействие денежных выплат наряду с продуктивной поддержкой, техническим обучением, услугами по распространению знаний и наставничеством. В Армении и Азербайджане был опробован и прошел оценку подход "Денежные средства плюс", чтобы улучшить как результаты питания, так и укрепить потенциал сельских получателей социальной помощи, связанный с сельскохозяйственным производством. В будущем ФАО может распространить подход "Денежные средства плюс", объединив его с программами условной активации, такими как "подход социального контракта", который в настоящее время набирает популярность в странах Центральной Азии. ФАО может сотрудничать с партнерами, чтобы адаптировать модель "Денежные средства плюс" к потребностям сельского населения посредством ее преобразования в соответствии с действующими программами социальной помощи или занятости, включая общественные работы.

Цифровизация представляет собой межсекторальный вопрос, который ФАО может включить в свою программную деятельность. В связи с пандемией и связанными с нею ограничениями темпы цифровизации служб социальной защиты ускорились. Необходимо отслеживать, в какой степени сельское население может воспользоваться преимуществами цифровизации с учетом уровня цифровой грамотности и возможностей подключения к интернету. Для выплаты пособий в странах все чаще используются автоматизированные системы и банковские переводы, однако сельское население, скорее всего, останется без внимания. ФАО может помочь странам в разработке путей цифровизации сельских районов с учетом сельских и гендерных факторов, интегрировать социальные и сельскохозяйственные базы данных, а также обеспечить автоматизированную оценку программ социальной защиты.

Обеспечение прав сельского населения на надлежащую и всестороннюю социальную защиту является одним из основных приоритетов Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). В рамках реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в Стратегической рамочной программе ФАО (2022–2031) предусматривается переход к более эффективным, инклюзивным, гибким и устойчивым агропродовольственным системам для повышения эффективности производства, а также улучшения питания, состояния окружающей среды и повышения качества жизни, никого не оставляя без внимания (ФАО, 2021а). ФАО содействует инклюзивному экономическому росту путем сокращения неравенства между городскими и сельскими районами, богатыми и бедными странами, а также мужчинами и женщинами, чтобы обеспечить лучшую жизнь для всех. Приоритетное направление программной деятельности ФАО, связанное с инклюзивными преобразованиями в сельской местности, подразумевает возрождение сельских районов, чтобы обеспечить равное участие бедных, уязвимых и маргинализированных групп населения посредством реализации целенаправленной политики, стратегий и программ (ФАО, 2021а). Кроме того, ФАО признает, что расширение охвата, достаточность и всесторонность систем социальной защиты сельского населения являются ключевым фактором для достижения прогресса в отношении других основных элементов мандата ФАО, а именно продовольственной безопасности и питания (ПБП), сельской бедности, сельского хозяйства, создания устойчивых продовольственных систем и развития сельских районов (ФАО, 2018). В соответствии с этим подходом ФАО выступает за расширение программ социальной защиты женщин и мужчин, проживающих в сельской местности, а также обращает внимание на необходимость разработки мер политики и мероприятий, направленных на устранение недостатков в социальной защите в странах и на территориях региона, где осуществляются программы ФАО¹.

Примерно 40 процентов от общей численности населения в странах и на территориях, охваченных программами, проживают в сельской местности (World Bank, 2019с), а в сельских районах исторически показатели бедности вследствие низких доходов превышают аналогичные показатели в городах². Этот более высокий риск бедности означает, что сельское население более уязвимо к таким социальным рискам, как отсутствие продовольственной безопасности и неполноценное питание, детский труд и неблагоприятные условия труда. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что 47 процентов сельского населения в странах и на территориях, рассматриваемых в настоящем докладе, никаких социальных пособий (World Bank, 2019а)³ не получают. Кроме того, пандемия коронавирусной инфекции 2019 года (COVID-19) подчеркнула уязвимость широких слоев населения к потрясениям и

¹ Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Косово*, Кыргызстан, Республика Молдова, Северная Македония, Сербия, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина и Черногория. (*Все ссылки на Косово следует понимать в контексте резолюции 1244 Совета Безопасности ООН [1999]).

² Неравенство в доходах среди жителей сельских и городских районов также отражено в цифрах о многомерной бедности (см. Alkire, Kanagaratnam and Supra, 2020). Далее этот вопрос обсуждается в разделе 3.

³ Оценочный средневзвешенный показатель для сельского населения каждой страны / территории в регионе, рассчитанный на основе Атласа показателей социальной защиты в области устойчивости и равенства (World Bank, 2019а). Данные по Северной Македонии и Туркменистану недоступны.

продемонстрировала важность социальной защиты для защиты жизней и средств к существованию в условиях кризиса. В связи с этим правительства стран региона резко усилили меры социальной защиты. После марта 2020 года в ответ на пандемию COVID-19 практически все страны и территории региона объявили о принятых мерах социальной защиты (см. Gentilini *et al.*, 2020). Тем не менее, большинство принятых мер были временными, некоторые из них в настоящее время постепенно отменяются, и в охвате программами социальной защиты сохраняются значительные пробелы. Для преодоления кризиса и повышения жизнестойкости наиболее уязвимых слоев населения эффективным и долговременным образом, а также, чтобы укрепить и адаптировать национальные системы социальной защиты необходимы долгосрочные решения. Прежде всего это касается расширения доступа к достаточной и всесторонней системе социальной защиты для сельского населения.

ФАО считает приоритетной задачей расширение своей стратегической и программной поддержки социальной защите региона, работая с партнерами над решением конкретных проблем, связанных с расширением охвата сельского населения. ФАО также готова способствовать согласованности между программами социальной защиты и другими мерами политики, особенно сельскохозяйственной политики, чтобы повысить эффективность национальных систем социальной защиты и их способность оказывать поддержку сельскому населению в выходе из бедности в долгосрочной перспективе.

В начале данного доклада дано определение социальной защиты, в частности, рассматриваются три ее основные составляющие (социальное страхование, социальная помощь и программы занятости) а также основные ожидаемые функции социальной защиты (раздел 2). Далее приводятся данные о конкретных факторах уязвимости и рисках, с которыми сталкивается сельское население региона, сгруппировав их по таким категориям, как бедность, отсутствие возможностей трудоустройства, миграция и ухудшение состояния окружающей среды (раздел 3). В разделе 4 рассматриваются данные об охвате, достаточности и всесторонности схем социальной защиты сельского населения в регионе, а в разделе 5 приводятся результаты двух оценок, проведенных по поручению ФАО (в отдельных странах бывшего Советского Союза [2016] и на Западных Балканах [2018]), для представления обобщенной информации о проблемах и сдерживающих факторах, препятствующих расширению охвата сельского населения программами социальной защиты. В дальнейшем докладе рассматривается потенциал дальнейших усилий по укреплению и интеграции мер социальной защиты в стратегии и программную деятельность ФАО в регионе учитывая изложенные в пяти вышеперечисленных разделах результаты (разделы 6 и 7).



© Вячеслав Оселедко

Определения социальной защиты

В Повестку на период до 2030 года включена Цель устойчивого развития (ЦУР) 1 для повсеместного искоренения бедности во всех ее формах, а целевой показатель 1.3 предусматривает внедрение в соответствии с национальными требованиями надлежащих систем и мер социальной защиты для всех, включая определение минимальных уровней, чтобы обеспечить к 2030 году существенный охват бедных и уязвимых слоев населения.

Социальная защита является основным правом человека, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека (ООН, 1948) и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ООН, 1966). Оно также закреплено в международных нормах социального обеспечения, таких как Конвенция о минимальных нормах социального обеспечения Международной организации труда (МОТ) (1952) и Рекомендация о минимальных уровнях социальной защиты (2012). В последнем документе страны призывают установить минимальные уровни социальной защиты, определенные на национальном уровне и представляющие собой базовые гарантии социального обеспечения, которые направлены на предупреждение или смягчение последствий бедности, уязвимости⁴ и социальной изоляции. Такие гарантии на протяжении всего жизненного цикла должны как минимум обеспечивать доступ всех нуждающихся к базовому медицинскому обслуживанию, а также базовым гарантиям дохода (достаточный размер пособий). Национальные минимальные уровни социальной защиты должны обеспечивать не менее четырех минимальных гарантий социального обеспечения (ILO, без даты [d]):

1. доступ к основным медицинским услугам, включая охрану материнства;
2. детские пособия для обеспечения доступа к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым продуктам и услугам;
3. базовый уровень дохода для лиц трудоспособного возраста, которые лишены возможности получения адекватного дохода, в частности, по причине болезни, безработицы, беременности и родов и инвалидности; и
4. базовый доход (достаточный размер пенсий) для лиц пожилого возраста.

Таким образом, общая цель национальных систем социальной защиты должна заключаться в том, чтобы на защите определенный на национальном уровне протяжении всего жизненного цикла гарантировать права на минимальный уровень для всех граждан. Если охват указанными системами не является всеобщим, то целью национальных систем должно стать постепенное достижение всеобщего охвата и более высокого уровня защиты.

Достижение минимального гарантированного уровня защиты возможно за счет ненакопительных сочетания программ социальной защиты (на основе социального

⁴ Уязвимость определяется как взаимодействие между подверженностью рискам отдельных лиц и домохозяйств и их способностью реагировать на неблагоприятные обстоятельства, а также справляться с ними, будь то систематически повторяющиеся или непредвиденные обстоятельства (UNICEF, 2015).

страхования) и ненакопительных (финансируемых за счет налогов), и при этом конкретное сочетание программ варьируется в зависимости от приоритетов мер политики и способности получателей помощи делать социальные отчисления. На практике национальные системы социальной защиты обычно включают три основных компонента: (i) ненакопительные пособия в денежной или натуральной форме (социальная помощь), финансируемые за счет налогов (ii) накопительные программы (социальное страхование, например, программы пенсионного обеспечения по старости или пособия по безработице); и (iii) обычно финансируемые за счет налогов меры политики и программы занятости и направленные на содействие занятости и развитие навыков (ILO and FAO, 2021; более подробные определения даны во врезке 1). В идеале национальные системы социальной защиты должны включать программы по каждому из этих трех компонентов, взаимно усиливающих и дополняющих друг друга, и таким образом, обеспечивая интегрированную и всестороннюю систему поддержки на протяжении всего жизненного цикла. Кроме того, такие программы необходимо дополнить сетью местных социальных служб и профессиональных социальных работников, чтобы обеспечить соответствующее сочетание денежных средств и услуг по уходу для уязвимых лиц и домохозяйств, а также способствовать их социальной и экономической интеграции (UNDG, 2018).

Врезка 1. Три основных вида программ социальной защиты

1. Социальная помощь (СП) включает финансируемые за счет налогов условные или безусловные пособия в денежной или натуральной форме, а также программы общественных работ, то есть программы, которые не требуют прямых отчислений со стороны получателей и обычно финансируются за счет налогов или других государственных доходов, а в некоторых случаях за счет внешних грантов или займов. Указанные программы могут быть конкретно направлены на живущие в бедности домохозяйства, и это могут быть универсальные программы для всего населения на определенном этапе жизненного цикла (например, для детей) или целевые программы для определенных групп населения (например, для ветеранов войны или одиноких родителей).
2. К социальному страхованию (СС) относятся программы, гарантирующие защиту через применение механизма страхования. Отчисления застрахованных лиц (или за них) объединяются, и полученный в результате фонд используется для покрытия расходов, понесенных исключительно теми лицами, которые пострадали в результате наступления соответствующих (четко определенных) непредвиденных обстоятельств. В случае социального страхования лиц, получающих оклад или заработную плату, отчисления обычно делают как работники, так и работодатели. Многие программы социального страхования носят смешанный характер и включают некоторые элементы, не связанные с отчислениями. Это позволяет обеспечить более справедливое распределение пособий, особенно среди лиц с низкими доходами, а также с коротким или прерванным трудовым стажем. Эти нестраховые элементы могут принимать различные формы и финансируются либо за счет других страховых элементов (перераспределения внутри системы), либо за счет государства (ILO, 2017).
3. В рамках программ занятости (ПЗ) незастрахованным лицам выплачиваются пособия по безработице, а также предлагаются курсы повышения квалификации и обучения. Сюда относятся меры по содействию выхода на рынок труда или возвращению на него безработных, включая помощь в поиске работы и профессиональную ориентацию; программы повышения квалификации или адаптации навыков для повышения возможностей трудоустройства лиц в поиске работы, например, профессиональное обучение; стимулирование трудоустройства отдельных лиц на определенных рабочих местах или фирм к найму определенных категорий работников, а также поддержка создания рабочих мест в государственном или частном секторе (ILO, 2016).

Схемы сельскохозяйственного страхования представляют собой дополнительный набор мероприятий / инструментов, актуальных для сельскохозяйственных производителей. Традиционно такие схемы не рассматриваются как относящиеся к мерам политики и программам социальной защиты, однако их могут разрабатывать для укрепления и приведения в соответствие с основными системами социальной защиты, чтобы повысить уровень защиты и жизнестойкости мелких фермеров (FAO, 2021b). Программы социальной защиты сельского населения дополняются сельскохозяйственной политикой и мероприятиями, направленными на улучшение доступа к инфраструктуре, системам орошения, услугам по распространению сельскохозяйственных знаний, технологиям использования ресурсов и микрокредитованию (FAO, 2018).

Согласно определенному в Повестке на период до 2030 года обязательству по расширению в соответствии с национальными требованиями охвата социальной защиты для всех, FAO стремится расширить охват и обеспечить достаточность систем социальной защиты сельского населения. Однако для понимания потенциальной роли программ социальной защиты в сокращении бедности, а также ее вклада в достижение других стратегических социальных, экономических и экологических целей требуется более полное определение функций программ социальной защиты, чем то, которое до недавнего времени было принято в странах Европы и Центральной Азии. В большинстве национальных систем традиционно внимание уделяется двум основным функциям. Первая функция – защитная (в основном выполняемая в рамках программ социальной помощи, финансируемых за счет налогов), и она направлена на защиту узко определенной части бедного населения от негативных последствий хронической бедности. Вторая функция – профилактическая, и обычно она выполняется накопительными программами социального страхования, которые связаны с официальной занятостью и зависят от нее. С начала 2000-х годов потенциальные функции социальной защиты все чаще рассматриваются более широко и подразделяются на защитную и профилактическую функции, а также еще на две основные функции, а именно на стимулирующую и преобразующую функции⁵. Такое более широкое понимание функций социальной защиты отражает более широкое осознание многоаспектных факторов, способствующих формированию бедности, и необходимость разнообразить набор программ для их устранения. К стимулирующим мерам, например, относятся программы микрокредитования для бедных и уязвимых слоев населения или программы школьного питания, направленные на предоставление поддержки в дополнение к пособиям, чтобы помочь получателям улучшить их положение. Преобразующие меры часто направлены на содействие социальной интеграции или расширения прав и возможностей получателей пособий, и могут включать внесение изменений в законодательство и повышение осведомленности для борьбы с дискриминационным отношением (например, к людям с ограниченными возможностями; кампании по борьбе со стигматизацией людей, живущих с вызванной вирусом иммунодефицита человека / с синдромом приобретенного иммунодефицита ВИЧ/СПИД).

FAO признает, что системы социальной защиты в XXI веке, которые направлены на обеспечение права каждого человека на социальную защиту и играют определенную роль в содействии устойчивому экономическому и социальному развитию, должны выполнять все четыре указанные функции. В связи с этим для обеспечения социальной защиты FAO применяет комплексный подход:

Социальная защита может выполнять **защитную** функцию, предоставляя средства (в денежной или натуральной форме) для обеспечения доступа к питанию и смягчения последствий неблагоприятных жизненных обстоятельств. Она может выполнять **профилактическую** функцию, чтобы предотвратить более тяжелые случаи неблагоприятных обстоятельств посредством повышения уровня устойчивости к

⁵ Данные категории подробно описаны в работе Devereux and Sabates-Wheeler (2004).

потрясениям [и стрессовым ситуациям], а также предотвращения потери доходов и активов. Социальная защита может способствовать накоплению ресурсов для поддержания средств к существованию (например, посредством перевода активов и организации программ общественных работ), а также выполнять **стимулирующую** функцию, непосредственно поддерживая инвестиции в человеческие ресурсы (питание, здравоохранение, образование и развитие навыков), а также путем уменьшения ограничений ликвидности и повышения гарантий доходов, чтобы стимулировать инвестиции в сельскохозяйственную и несельскохозяйственную деятельность. Социальная защита также может оказывать **преобразующее** воздействие на жизнь малоимущих слоев населения посредством переориентации их внимания с повседневного выживания на инвестиции в будущее через изменение соотношения сил в домохозяйствах (поскольку социальная защита может расширить права и возможности женщин), а также укрепление возможностей и способностей по расширению прав и возможностей живущих в бедности (ФАО, 2015b, стр. 15; см. более подробные определения четырех основных функций в Приложении 1).

В соответствии с сформулированным ФАО определением социальной защиты национальные системы призваны устранять экономические, экологические и социальные факторы уязвимости к отсутствию продовольственной безопасности и бедности на протяжении всего жизненного цикла. Для эффективного достижения этих целей указанные системы также должны обладать институциональным потенциалом и надлежащими источниками финансирования. Как показано ниже, страны и территории региона унаследовали достаточно всесторонние национальные системы, которые однако, в целом медленно приспосабливались к новым и растущим рискам и медленно использовали потенциал социальной защиты для выполнения всех четырех вышеперечисленных функций.

Региональный контекст: характер рисков и факторов уязвимости, с которыми сталкивается сельское население

В данном разделе определены ключевые факторы, формирующие конкретные риски и уязвимое положение, с которыми сталкивается сельское население региона и которые необходимо учитывать в усилиях по совершенствованию и расширению масштабов программ социальной защиты. К ним относятся:

- ♦ повышенный риск бедности по уровню доходов и многомерной бедности в сельских районах наряду с сопутствующей и повышенной уязвимостью к воздействию других социальных рисков, в частности, отсутствию продовольственной безопасности, неполноценному питанию и использованию детского труда;
- ♦ ограниченный доступ к возможностям достойной занятости (как в сельскохозяйственном, так и несельскохозяйственном секторе), что означает, что у значительной части населения трудоспособного возраста нет иного выбора, кроме как заниматься низкопроизводительным, незащищенным или непостоянным трудом в сельскохозяйственном или несельскохозяйственном секторе;
- ♦ широко распространенная трудовая миграция из сельских районов, что в значительной степени является реакцией на вышеупомянутые риски бедности и отсутствие возможностей для трудоустройства, но и также влечет за собой новые проблемы для сельских домохозяйств; и
- ♦ повышенная подверженность рискам, связанным с ускоренными процессами деградации окружающей среды, стихийными бедствиями и изменением климата.

3.1 Угроза бедности

Предшествующие пандемии COVID-19 данные за 2019 год (с учетом трех международных уровней бедности) свидетельствуют о том, что в странах и на территориях, рассматриваемых в настоящем докладе, 43,3 процента от общей численности населения жили менее чем на 10 долларов США в день по паритету покупательной способности (ППС)⁶, 20 процентов населения

⁶ Паритет покупательной способности (ППС) используется для устранения различий в уровнях цен в разных странах, чтобы обеспечить возможность сравнения между странами. Показатель ППС в долларах США измеряется в национальной валюте за один доллар США.

жили менее чем на 5,50 доллара США в день по ППС, и 6,8 процента жили менее чем на 3,10 доллара США в день по ППС (World Bank, 2021). С 2020 года пандемия COVID-19 создала дополнительные сложности для сокращения бедности как в городских, так и в сельских районах, поскольку она привела к снижению объема денежных переводов, замедлению внутренней экономической активности и перебоям в торговле. С учетом черты бедности в размере 5,50 доллара США в день по ППС, по оценкам Всемирного банка (2020), в 2020 году за чертой бедности в регионе оказались 6,4 миллиона человек, 28 процентов из которых проживали в странах Центральной Азии, 21 процент – в Турции, шесть процентов – в странах Восточной Европы, пять процентов – в странах западной части Балкан и еще пять процентов – в странах Закавказья.

В последние два десятилетия уровень бедности снижался, однако темпы снижения в регионе стали замедляться еще до пандемии COVID-19 (World Bank, 2020b). За некоторыми исключениями данные свидетельствуют о том, что сельское население по-прежнему в непропорциональной степени подвержено риску бедности во всем регионе. В Центральной Азии многие из сохраняющихся очагов бедности расположены в сельских районах, которые слабо связаны с центрами городского развития. Например, уровень в большинстве отдаленных районов Таджикистана и Кыргызстана бедности с учетом национальной черты бедности превышает 40 процентов (Seitz, 2019b), а в сельской местности Узбекистане проживает около 79 процентов бедного населения (из готовящейся к публикации оценка масштабов бедности Всемирного банка, основанной на данных опроса "Слушая граждан Узбекистана" (L2CU) за 2018 год, и с использованием международной черты бедности в размере 3,20 доллара США в день по ППС). На Западных Балканах бедность в основном является сельским явлением, и наиболее уязвимыми являются безработные, малообразованные и семьи с детьми (Matković, 2017). В Республике Молдова разница в уровне бедности между городом и селом также является существенной. В Закавказье, напротив, различия между городами и сельской местностью менее заметны, однако проблема бедности сохраняется как в городских, так и в сельских районах (World Bank, 2019b). В Армении, например, около трети сельского населения до сих пор остается за национальной чертой бедности (World Bank, 2015).

Кроме того, несмотря на повышенный риск бедности по доходам, оценки многомерной бедности подтверждают, что сельское население в регионе находится в более неблагоприятном положении с точки зрения доступа к медицинским услугам и их качества (о чем свидетельствуют показатели питания и детской смертности), к образовательным услугам (что отражено в данных о количестве лет обучения в школе и посещаемости школы), а также к инфраструктуре, то есть доступа к объектам санитарии, безопасной питьевой воде, электричеству, жилью и активам (см. рисунок 1).

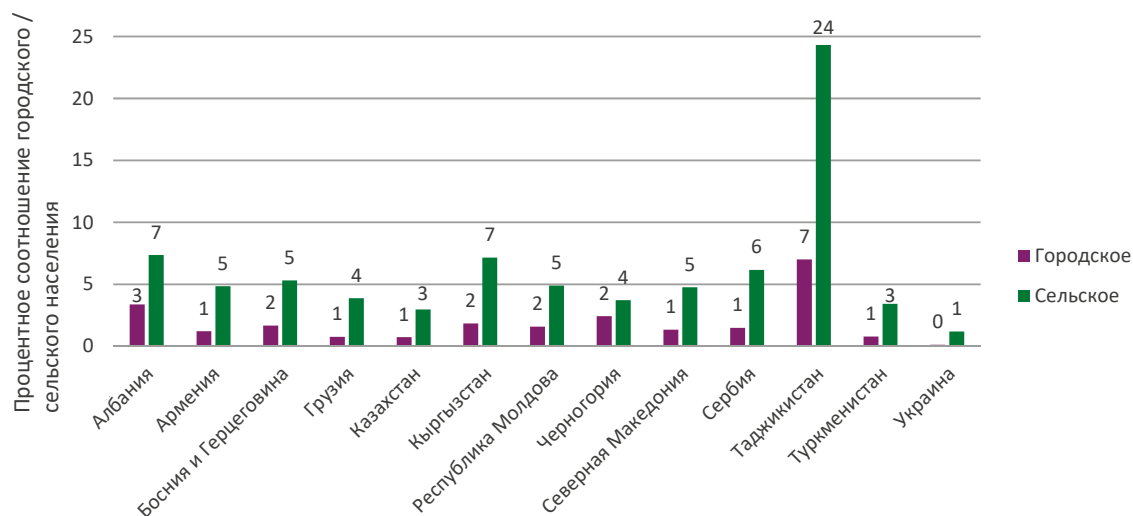
Повышенный риск бедности во всех ее проявлениях означает, что сельское население также более уязвимо к воздействию других социальных рисков, включая отсутствие продовольственной безопасности и детский труд⁷. Что касается продовольственной безопасности, то согласно оценкам, 10,5 процента от общей численности населения в регионе Европы и Центральной Азии (ЕЦА) или около 98,6 миллиона человек подвержены отсутствию продовольственной безопасности в умеренной или тяжелой форме (женщины подвержены этому риску в несколько большей степени, чем мужчины⁸; FAO et al., 2021). На страновом уровне, например, в 2017 году примерно 15 процентов населения Армении испытывали нехватку продовольствия, и было установлено, что отсутствие продовольственной безопасности тесно связано с бедностью. В Таджикистане в 2019 году уровень продовольственной бедности (то есть доля населения, живущего за чертой бедности, которая позволяет себе приобретать

⁷ В двух конвенциях МОТ (№ 138 и № 182) детский труд определяется как "выполняемые детьми задачи, которые не соответствуют их возрасту: слишком тяжелая работа, требующая от них, чтобы они работали слишком много времени, что лишает их детства, возможности получать обязательное школьное образование, а также наносит умственный, физический, социальный или моральный вред" (МОТ, 1978; МОТ, 1999).

⁸ Оценки рассчитаны на основе Шкалы восприятия отсутствия продовольственной безопасности (ШОПБ), которая дает более широкое представление о доступе к продовольствию, чем о проблеме недостаточности питания, и более актуальна в Европе и Центральной Азии.



Рисунок 1. Доля населения, подверженного риску многомерной бедности, в разбивке по месту проживания



Примечание. Лицо считается бедным с точки зрения многомерной бедности, если оно испытывает лишения как минимум по одной трети взвешенных показателей. Термин "подверженный риску многомерной бедности" относится к тем, кто близок к пороговому значению, равному одной трети (от 20 до 33,33 процента взвешенных показателей).

Источник: Alkire, S., Kanagaratnam, U. & Suppa, N. 2020. *Global MPI data tables and do-files 2020 – archive*. См. *Oxford Poverty and Human Development Initiative*. Oxford, UK, University of Oxford. По состоянию на 6 мая 2021 года. https://ophi.org.uk/sites/default/files/2024-03/OPHI_MPI_MN_49_2020.pdf

только продукты первой необходимости для удовлетворения минимальных потребностей в питании) составила 10,7 процента (FAO et al., 2021).

Оценки воздействия программ социальных выплат в разных странах показывают, что благодаря обеспечению доступа к предсказуемым, регулярным и надлежащим программам социальной помощи можно укрепить продовольственную безопасность, повысить качество питания и разнообразить его рацион. Социальная защита можно помочь домохозяйствам увеличить потребление продуктов питания непосредственно за счет инвестиций в собственное производство и увеличения его объемов, а также за счет улучшения экономических возможностей домохозяйств для приобретения продовольствия и доступа к более разнообразным продуктам питания. Более того, программы школьного питания можно включить в системы социальной защиты, и тогда они смогут играть ключевую роль в увеличении объема школьниками потребления продуктов питания и поощрения посещаемости школ (FAO, 2015b). Адаптация существующих программ социальной помощи в дополнение к целевой поддержке получателей в области питания и его рациона может усилить воздействие на продовольственную безопасность и улучшить качество питания малоимущих, а также играть особо важную роль в обеспечении того, чтобы дети не страдали от долгосрочного воздействия бедности на процесс их развития (см. о проекте "Денежные средства плюс" в Кыргызстане во врезке 12).

Бедность также является важным фактором, определяющим уровень детского труда в домохозяйствах. По оценкам, в регионе насчитывается шесть миллионов работающих детей, занятых в основном в сельском хозяйстве (Genthon and Mikadze, 2021). Детский труд обычно представляет собой выполняемую подростками опасную работу и наиболее распространен в мелких семейных хозяйствах. Он является одним из ключевых факторов отсева из школ и, следовательно, в наибольшей степени способствует переходу бедности из поколения в поколение в сельских районах. Данные из других регионов свидетельствуют о том, что программы социальной защиты, если они разработаны и осуществляются надлежащим образом в сочетании с другими мерами, могут способствовать искоренению детского труда

в сельских районах. В Латинской Америке, например, в ходе двух крупных системных обзоров было установлено, что большинство программ условных денежных выплат значительно снизили уровень детского труда (FAO, 2020b). В рамках этих программ получение денежных выплат было обусловлено посещением школы, и параллельно предпринимались усилия, чтобы сделать школы доступными для детей, проживающих в сельской местности. В других случаях программы школьного питания и безусловные денежные выплаты достаточного размера также оказывают положительное воздействие на сокращение использования детского труда.

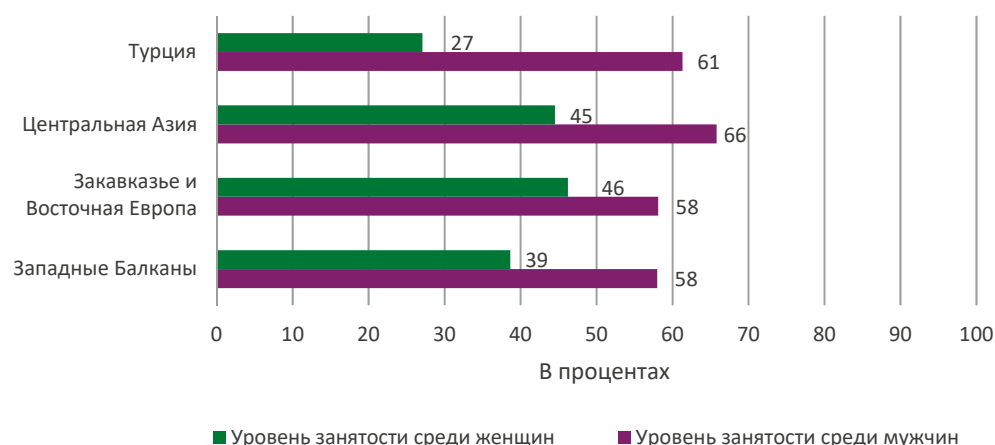
3.2 Нехватка достойной работы в сельской местности

Обеспечение доступа к достойной работе с регулярной и адекватной оплатой труда является одним из основных способов решения проблемы бедности вследствие низких доходов. Однако факты свидетельствуют не только о безработице и низком уровне занятости, но и преобладании низкооплачиваемой, низкопроизводительной и нестабильной занятости в сельских районах, которая не обеспечивает достаточной защиты от бедности или возможности выхода из нее и обуславливает незащищенность домохозяйств от потрясений.

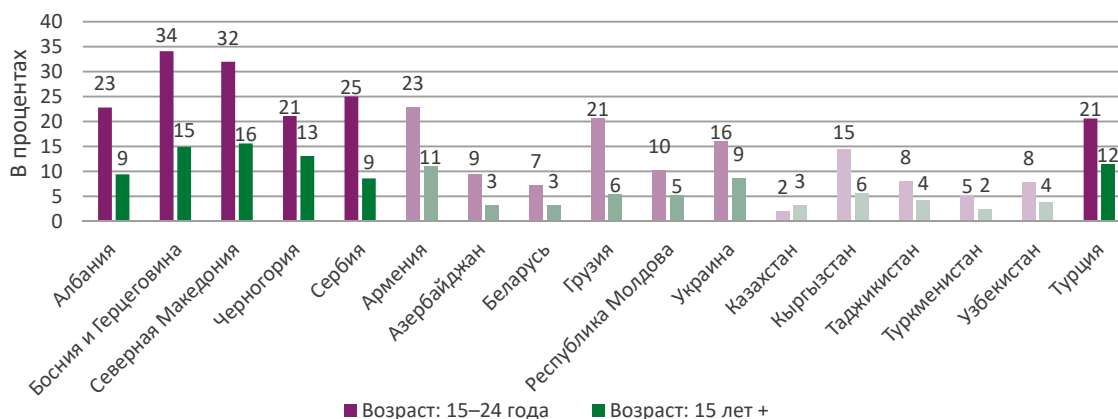
На рисунке 2 показан низкий уровень занятости в сельской местности, особенно среди женщин: уровень занятости женщин в Турции составляет менее 30 процентов, на Западных Балканах – менее 40 процентов и в Центральной Азии, а также в Закавказье и Восточной Европе – менее 50 процентов. На рисунке 3 представлены показатели безработицы среди трудоспособного населения в сельской местности и отдельно среди молодежи в возрасте от 15 до 24 лет. Это свидетельствует об особенно высоком риске безработицы, особенно для молодых людей, и на рисунке 4 показано, что риск для молодых женщин выше, чем для молодых мужчин.

Проблемы занятости, с которыми сталкивается сельское население региона, не полностью отражены в стандартных показателях занятости. Например, трудоустроенные сельские женщины и мужчины сталкиваются с проблемой неполной занятости, а также с риском потери большинства видов работы в сельскохозяйственном и несельскохозяйственном секторах. Об этом, в частности, свидетельствуют данные о недостаточном использовании рабочей силы в

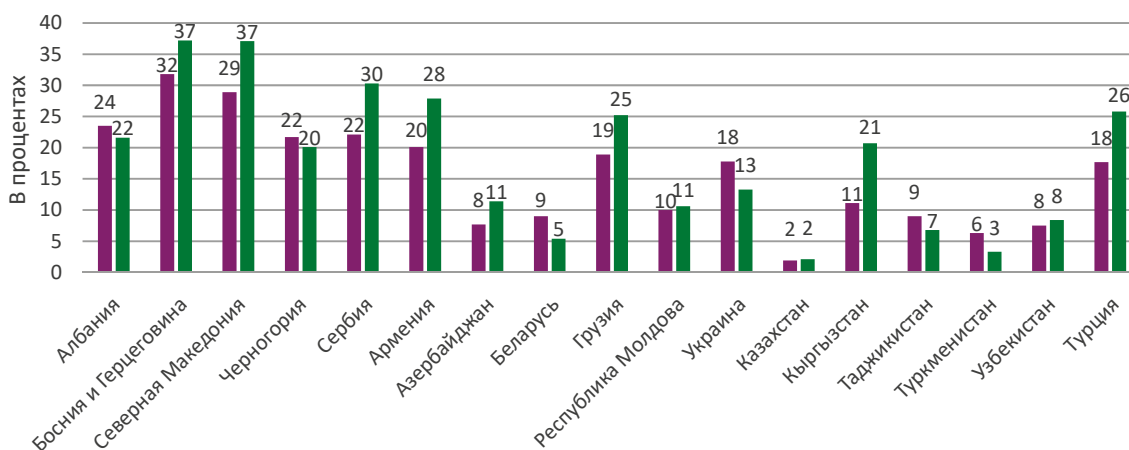
Рисунок 2. Соотношение числа занятых к численности трудоспособного населения в сельской местности стран Европы и Центральной Азии, 2019 год



Источник: ILO. 2019a. *Employment by sex, rural/urban areas and economic activity – ILO modelled estimates*, Nov. 2020 (thousands) – Annual. См. *ILOSTAT Explorer*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer41/?lang=en&id=EMP_2EMP_SEX_GEO_ECO_NB_A


Рисунок 3. Уровень отсутствия занятости в сельской местности в разбивке по возрасту


Источник: ILO. 2019a. *Employment by sex, rural/urban areas and economic activity – ILO modelled estimates, Nov. 2020 (thousands) – Annual*. См. *ILOSTAT Explorer*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer41/?lang=en&id=EMP_2EMP_SEX_GEO_ECO_NB_A


Рисунок 4. Уровень отсутствия занятости среди молодежи в возрасте 15–24 лет в сельской местности в разбивке по полу


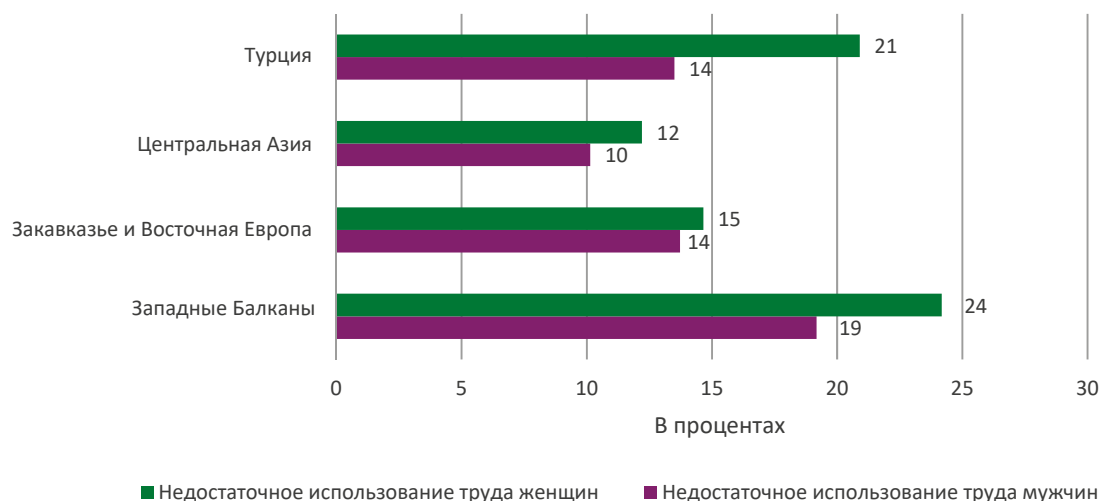
Источник: ILO. 2019a. *Employment by sex, rural/urban areas and economic activity – ILO modelled estimates, Nov. 2020 (thousands) – Annual*. См. *ILOSTAT Explorer*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer41/?lang=en&id=EMP_2EMP_SEX_GEO_ECO_NB_A

сельских районах⁹. Сводный показатель недостаточного использования рабочей силы MOT (LU4) измеряет долю рабочей силы, которая является безработной или занята неполный рабочий день, а также потенциальную рабочую силу, включая неработающие лица, лишенные стимулов, и лица, на которых возложены обязанности по уходу, но которые готовы работать. Как показано на рисунке 5, недостаточное использование рабочей силы особенно заметно в сельских районах Турции и на Западных Балканах, в особенности среди сельских женщин.

⁹ Используемый показатель недостаточного использования рабочей силы (LU4) охватывает: (1) неполную занятость с точки зрения продолжительности рабочего времени (работающее по найму население, которое проводит на работе недостаточное количество часов по сравнению с лицами, выполняющими альтернативную работу, которой они могут и хотят заниматься); (2) отсутствие занятости (безработные, ищущие работу); и (3) потенциальная рабочая сила (безработные, которые хотят найти работу, но из-за существующих условий активный поиск работы или ее доступность ограничены; ILO, 2018).



Рисунок 5. Совокупный показатель недостаточного использования рабочей силы в сельских районах стран Европы и Центральной Азии, 2019 год



Источник: ILO. 2019a. *Employment by sex, rural/urban areas and economic activity – ILO modelled estimates*, Nov. 2020 (thousands) – Annual. См. *ILOSTAT Explorer*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer41/?lang=en&id=EMP_2EMP_SEX_GEO_ECO_NB_A

Врезка 2. Определения Международной организации труда

Самозанятые – это работники, работающие на себя, либо с одним или несколькими партнерами, либо в кооперативе, и выполняющие виды работ, определяемые как "самозанятость", то есть такую работу, где вознаграждение напрямую зависит от прибыли, полученной от произведенных товаров и услуг. Самозанятые включают работников, работающих на себя без найма постоянных работников, членов производственных кооперативов и неоплачиваемых работников семейных предприятий.

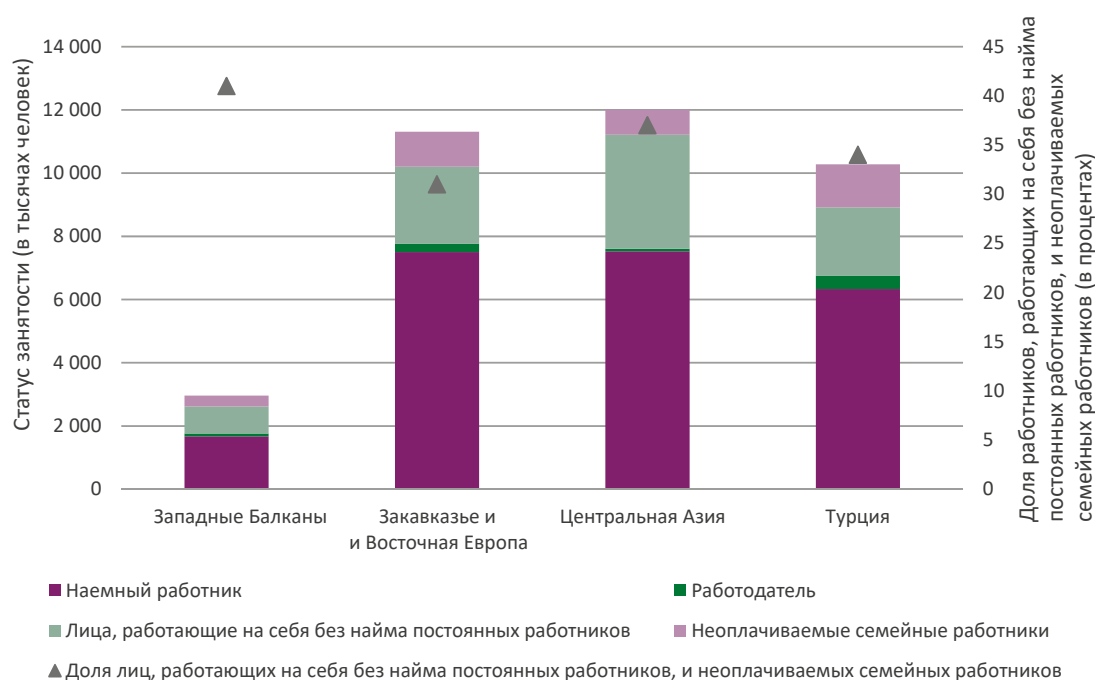
- ◆ **Работники, работающие на себя без найма постоянных работников** – это лица, работающие на себя без найма постоянных работников или с одним или несколькими партнерами, которые выполняют виды работ, определяемые как "самозанятость", и не привлекают работников для работы на постоянной основе.
- ◆ **Неоплачиваемые семейные работники** – это "самозанятые" работники, которые работают на себя без найма постоянных работников в ориентированной на рынок структуре, управляемой родственником, который проживает в том же домохозяйстве.

Источник: ILO. Без даты (а). *Indicator description: Employment by status in employment*. См. *ILOSTAT*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://ilostat.ilo.org/methods/concepts-and-definitions/classification-status-at-work/>

Кроме того, специфические проблемы с занятостью в сельской местности во многих странах региона связаны с отсутствием альтернатив низкопроизводительному сельскохозяйственному труду. Для сельских районов характерна большая доля лиц, работающих на себя без найма постоянных работников, и неоплачиваемых семейных работников, которые редко официально трудоустроены и, следовательно, с меньшей вероятностью могут получить доступ к накопительным программам социального страхования, основанным на отчислениях (или к минимальным пенсионным правам), правам на охрану труда и другим правам (см. врезку 2). Тридцать пять процентов всех работников в сельской местности в странах и на



Рисунок 6. Занятость в разбивке по статусу и доля лиц, работающих на себя без найма постоянных работников, и неоплачиваемых семейных работников в общей численности занятого сельского населения в странах Европы и Центральной Азии, 2019 год



Источник: ILO. 2019a. *Employment by sex, rural/urban areas and economic activity – ILO modelled estimates*, Nov. 2020 (thousands) – Annual. См. *ILOSTAT Explorer*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer41/?lang=en&id=EMP_2EMP_SEX_GEO_ECO_NB_A

территориях, охваченных данным исследованием, имеют статус лиц, работающих на себя без найма постоянных работников, или неоплачиваемых работников семейных предприятий, и при этом их доля колеблется от четырех процентов в Беларуси до 66 процентов в Азербайджане (см. рисунок 6).

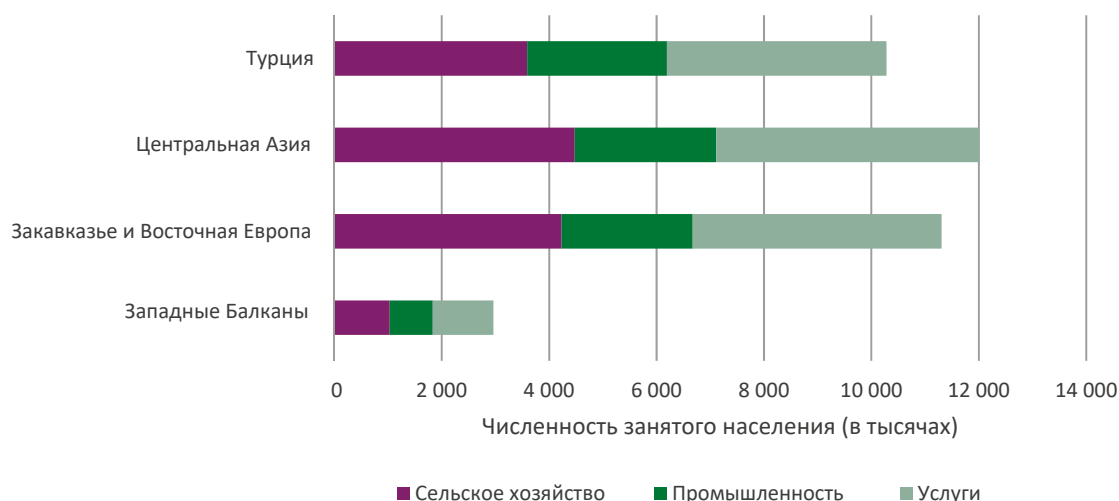
На сельское хозяйство¹⁰ в регионе приходится более трети занятости (формальной и неформальной) (см. рисунок 7), и в сельскохозяйственном секторе в основном трудятся лица, работающие на себя без найма постоянных работников, или неоплачиваемые работники семейных предприятий (ILO, 2019a), большая часть которых работают неофициально¹¹. Определения неформальной занятости разнятся, однако все они подразумевают различные режимы, например, в отношении отчислений на социальное страхование, регистрации в налоговых органах и прохождения государственных проверок. Например, в Кыргызстане существует два вида "крестьянских фермерских хозяйств": зарегистрированных в качестве

¹⁰ Под сельским хозяйством здесь понимается "сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство" (см. UN, 2008, p. 45): "...эксплуатация растительных и животных природных ресурсов, включающая деятельность по выращиванию сельскохозяйственных культур, выращиванию и разведению животных, заготовке древесины и других растений, животных или продуктов животного происхождения с фермы или естественных мест обитания". С точки зрения экономической значимости, доля добавленной стоимости (в процентном отношении к ВВП), приходящаяся на сельское, лесное хозяйство и рыбное хозяйство, колеблется от менее чем десяти процентов в большинстве стран (Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Турция, Украина и пять стран на Западных Балканах) до 18 процентов в Албании и 25 процентов в Узбекистане (World Bank, 2019b).

¹¹ Согласно межстрановому гармонизированному ряду данных МОТ, под занятостью в неформальном секторе понимаются "все лица, которые в течение определенного отчетного периода были заняты, по крайней мере, на одном предприятии неформального сектора, независимо от их статуса занятости, и от того, была ли эта работа для них основной или дополнительной. Предприятие неформального сектора – это: (i) неакционерное предприятие, (2) рыночное предприятие (то есть оно продает хотя бы часть производимых на нем товаров или услуг), и (3) соответствует хотя бы одному из следующих критериев: (i) предприятие не зарегистрировано, (ii) работники предприятия не зарегистрированы, или (iii) число лиц, работающих на нем на постоянной основе, ниже порогового значения, установленного в стране" (ILO, без даты [b], без номера страницы).



Рисунок 7. Занятость в разбивке по секторам экономики в сельской местности в странах Европы и Центральной Азии, 2019 год



Источник: ILO. 2019a. *Employment by sex, rural/urban areas and economic activity – ILO modelled estimates*, Nov. 2020 (thousands) – Annual. См. ILOSTAT Explorer. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://ilostat ilo.org/topics/employment/>

юридического лица и "без образования юридического лица". Общее количество крестьянско-фермерских хозяйств обоих видов в 2019 году составило 342 153, в то время как количество зарегистрированных в Министерстве юстиции хозяйств в середине 2021 года составило всего 2 282 (Министерство юстиции Кыргызской Республики, 2021), что означает, что к формальному сектору относится менее одного процента всех мелких фермерских хозяйств. Данные МОТ свидетельствуют о том, что неформальная занятость в сельском хозяйстве региона колеблется от 45 процентов в Сербии, 54 процентов в Северной Македонии и 60 процентов в Кыргызстане до свыше 95 процентов в Албании, Армении и Грузии (ILO, 2019b).

В целом занятость значительной части сельского населения не соответствует определению ФАО (2017b) достойной занятости в сельской местности: продуктивная работа, соответствующая основным трудовым стандартам, позволяет обеспечивать справедливый доход (будь то за счет самозанятости или работы по найму) и равное отношение ко всем, может выполняться в безопасных и отвечающих санитарно-гигиеническим нормам условиях, а также предоставляет работникам право голоса на рабочем месте¹².

На проблемы в области занятости и социальной защиты в регионе влияют различные демографические тенденции. В последние два десятилетия численность сельского населения в большинстве стран и территориях региона, где осуществляются программы, за исключением стран Центральной Азии, сокращается. Однако сельское население по-прежнему составляет более половины от общей численности населения страны в Таджикистане, Кыргызстане, Республике Молдова и Боснии и Герцеговине, а также значительную долю от общей численности населения (от 40 до 50 процентов) в семи других странах и территориях (см. рисунок 8).

¹² МОТ определяет десять аспектов достойного труда, которые в целом подразделяются на четыре взаимосвязанные составляющие, а именно создание рабочих мест / обеспечение продуктивной работы, приносящей справедливый доход; доступ к социальной защите, в частности, к социальному страхованию, подразумевающему доступ к пенсиям, пособиям по болезни и материнству и родам; права на рабочем месте, подразумевающие обеспечение безопасных условий труда и заключение официальных контрактов; а также социальный диалог. Недостойный труд не соответствует некоторым или всем этим критериям. См. дополнительную информацию на: https://www.ilo.org/integration/themes/mdw/WCMS_189392/lang-en/index.htm.

Врезка 3. Структура сельскохозяйственного производства в регионе

Структура занятости в сельском хозяйстве (то есть преобладание собственного труда наряду с трудом неоплачиваемых семейных работников) отражает структуру сельскохозяйственного производства в странах региона. В них либо полностью преобладают мелкие фермеры, либо существует двойственная структура хозяйств с большим количеством мелких хозяйств и небольшого количества крупных хозяйств. Во всех случаях имеются свидетельства чрезмерной фрагментации земель. Исследование, проведенное в восьми странах региона, показало, что в них преобладают хозяйства с площадью до одного гектара, а 45 процентов площади земли используются хозяйствами с площадью менее трех гектаров. В шести странах от 95 до 99 процентов всех хозяйств имеют площадь менее пяти гектаров. Например, в Грузии в 2012 году 77 процентов хозяйств имели площадь менее одного гектара, 22 процента – от одного до пяти гектаров и один процент – свыше пяти гектаров. В Таджикистане насчитывается 145 000 коммерческих семейных фермерских хозяйств и 1,2 миллиона домохозяйств, ведущих натуральное хозяйство и имеющих до одного гектара земельного участка рядом с домом (FAO, 2020a). Во всем мире объем сельскохозяйственной продукции на единицу рабочей силы обычно положительно соотносится с размером фермерского хозяйства (IFAD, 2018), а преобладание мелких фермерских хозяйств в регионе не способствовало повышению эффективности и производительности труда. В целом в ранний период перехода от бывшей советской системы небольшие земельные участки выступали в качестве неформальной системы социальной безопасности сельских домохозяйств, однако отсутствие гарантий землепользования стало ключевым фактором, сдерживающим инвестиции в такие хозяйства. Более того, в регионе отсутствуют специализированные схемы социальной защиты и эффективные сельские институты, которые могли бы оказать поддержку и содействие мелким фермерам в ходе процессов реструктуризации путем облегчения их доступа к получению кредитов, услугам по распространению сельскохозяйственных знаний, технологиям и рынкам, а также обеспечения устойчивого управления природными ресурсами (FAO, 2018b; Spoort, 2011).

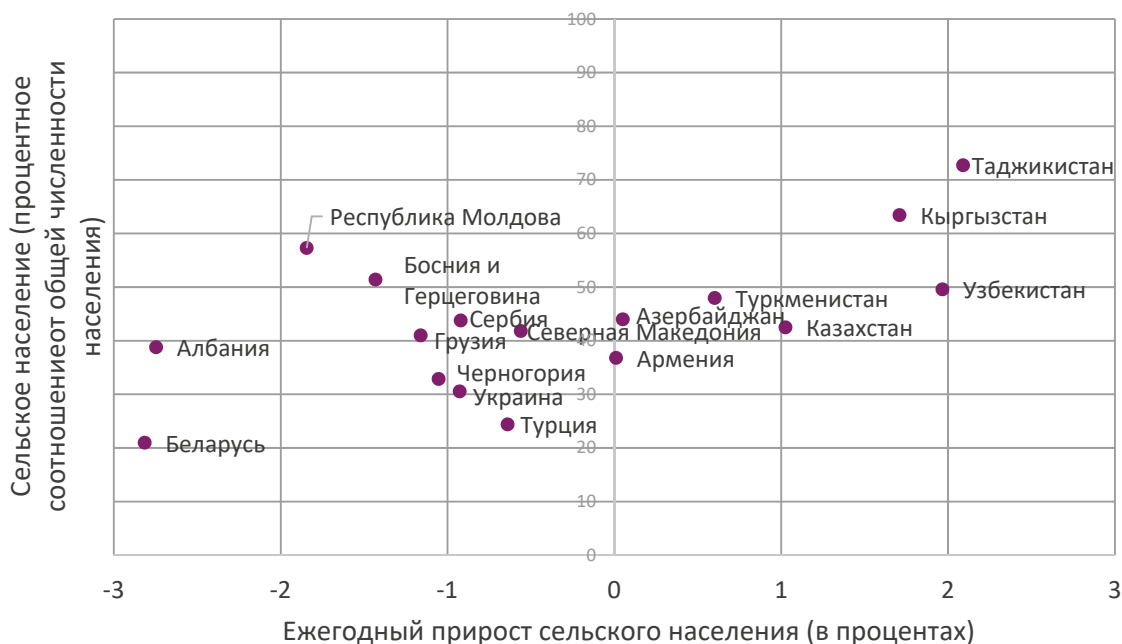
Сельское население в регионе стареет, однако в большинстве стран это происходит разными темпами. Исключением из этого правила являются страны Центральной Азии, где присутствует как и более низкая доля граждан пенсионного возраста, так и более высокая доля молодежи в общей численности сельского населения¹³. Например, доля детей и подростков (от 0 до 14 лет) в Центральной Азии (29,2 процента в Казахстане и 32,6 процента в Кыргызстане) значительно выше, чем на Западных Балканах (15,2 процента в Сербии и 17,1 процента в Албании) (UNFPA, без даты).

Сокращение численности сельского населения является частью процессов структурных преобразований, которые являются нормальным аспектом развития, и при этом те, кто занят в сельском хозяйстве с низкой производительностью и низкой заработной платой молодые люди, впервые выходящие на рынок труда, переходят в другие секторы с более высокой добавленной стоимостью, часто в зоны роста городов. Однако структурные преобразования в регионе, произошедшие или еще продолжающиеся, сопровождаются ограниченными поддержкой или возможностями для сельского населения перейти на более выгодную работу или получить к ней доступ, в результате чего значительная доля населения занимается натуральным сельским хозяйством, что обеспечило создание важной системы социальной защиты для сельского населения, но при этом привело к повышению риска бедности и социальной изоляции, особенно для молодежи, а также к формированию больших потоков трудовой миграции из сельских районов (см. врезку 4). Это наиболее отчетливо проявляется в странах Центральной Азии, где, как указывалось выше, традиция больших семей привела к тому, что значительную долю от общей численности сельского населения составляет сельская молодежь.

¹³ В 2015 году средний возраст сельского населения (26,8 года) в Кыргызстане был ниже, чем средний возраст всего населения страны (27,4 года), в то время как в Таджикистане только 3,2 процента сельского населения были старше 65 лет по сравнению, например, с более чем 16 процентами в Грузии в 2014 году (FAO, 2020a).



Рисунок 8. Доля сельского населения в общей численности населения и прирост сельского населения в странах Европы и Центральной Азии



Источник: World Bank. 2019c. *World Development Indicators*. См. *The World Bank*. Washington, DC. По состоянию на 17 мая 2022 года. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.RUR.TOTL&country=>

Врезка 4. Порочный круг в сельских районах: молодежь, миграция, производительность и безработица

В особенно неблагоприятном положении на сельских рынках труда в регионе находится молодежь (см. рисунок 2). На Западных Балканах и в Турции уровень безработицы среди молодежи в сельской местности по сравнению с другими странами чрезвычайно высок. Более того, вероятность безработицы среди молодых женщин значительно выше, чем среди их сверстников-мужчин в сельских районах Кыргызстана, Северной Македонии, Сербии, Турции и Армении. Основными факторами, которые обуславливают высокий уровень безработицы среди сельской молодежи, являются: (1) отсутствие роста, способствующего созданию большого количества рабочих мест, и отраслевой диверсификации цепочек добавленной стоимости в сельской местности; (2) стагнация производительности труда в сельском хозяйстве и зависимость от традиционных семейных фермерских хозяйств, которые не располагают возможностью привлечения дополнительных работников; и (3) в некоторых случаях влияние денежных переводов на сохранение размера заработной платы молодых людей в получающих переводы семьях. Отток населения в городские районы и третьи страны за последние два десятилетия позволил предотвратить рост безработицы среди сельской молодежи. Кроме того, отказ молодых женщин от участия в трудовой деятельности, часто из-за обязанностей по уходу и влияния культурных норм, привел к обманчиво низкому уровню безработицы среди женщин. Люди, которые находят работу, особенно с низким уровнем образования чаще всего получают возможность неформального трудоустройства (The Vienna Institute for International Economic Studies and World Bank, 2020). Например, на Западных Балканах доля неформальной занятости в сельском хозяйстве колеблется от 45 процентов в Сербии до 79 процентов в Боснии и Герцеговине и 99 процентов в Албании. Молодые люди из сельских районов становятся жертвами отсутствия или неадекватности мер политики, направленных на активизацию, содействие переходу от учебы к работе и от социального обеспечения к трудовой деятельности, а также на формализацию занятости.

Сельская молодежь, не выбравшая миграцию, сталкивается с многочисленными и сложными проблемами в получении доступа к достойной работе, включая: (i) барьеры, препятствующие трудоустройству (такие как уровень образования и отсутствие профессиональных и жизненных навыков); (ii) ограничения участия (обязанности по уходу, отсутствие уверенности в себе, лишение прав и возможностей, а также удаленность от рынков труда); (iii) пробелы в информации / стимулах, связанных с возможностями трудоустройства / обучения, социальных пособий и посреднических услуг в трудоустройстве в государственном секторе; (iv) громоздкие административные процедуры. Указанные межсекторальные проблемы легче всего решать посредством комплексного и индивидуального предоставления услуг на рынке труда и обеспечения социальной защиты на местном уровне. Такие меры включают интегрированное управление, опробованное в различных формах и масштабе на Западных Балканах и в Турции, обладает большим потенциалом, чтобы содействовать вовлечению сельской молодежи на рынки труда во всем регионе.

3.3 Миграция и денежные переводы

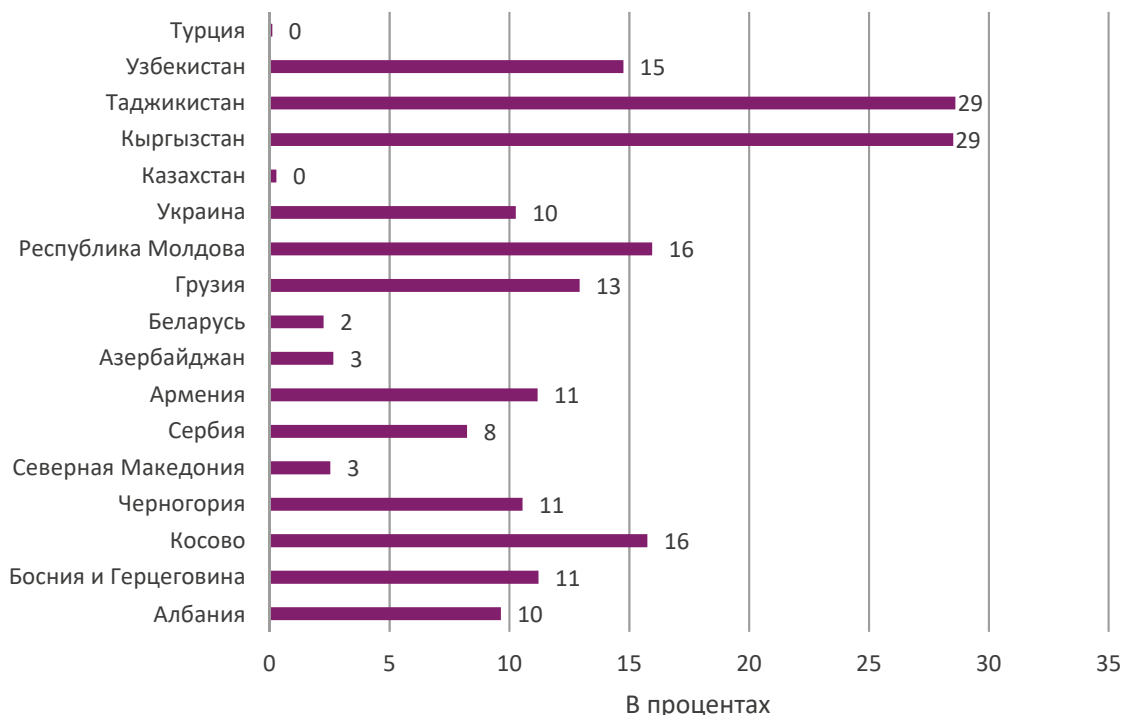
Нехватка достойных возможностей трудоустройства в сельскохозяйственном и несельскохозяйственном секторах наряду с низким уровнем охвата и достаточности социальной защиты (см. раздел 4) привели к распространению незащищенной трудовой миграции. В Узбекистане, например, в 2018 году среди более 26 процентов беднейшего квинтиля домохозяйств, по крайней мере, один член семьи являлся мигрантом, работающим за границей. По оценкам, в 2017 году, в Российской Федерации насчитывалось 2,5 миллиона трудовых мигрантов из Узбекистана. Как в абсолютных цифрах, так и в процентном отношении большинство трудовых мигрантов из Узбекистана являются выходцами из беднейших и отдаленных сельских районов, где возможности трудоустройства за пределами мелкого фермерского хозяйства ограничены. По оценкам, в Кыргызстане от 15 до 20 процентов населения работает за границей, в основном в Российской Федерации (OECD, 2018), а в Таджикистане всего десять процентов от общей численности населения работает за границей (FAO, 2019). Наконец, в Республике Молдова, Украине, Беларуси и на Западных Балканах (за исключением Албании) мигрантов-женщин обычно больше, чем мигрантов-мужчин, в то время как в Центральной Азии, Азербайджане и Армении мужчин, чем женщин (ООН, 2018).

Денежные переводы трудовых мигрантов служат важными неформальными системами социальной защиты. В Узбекистане денежные переводы в 2019 году, по оценкам, составили примерно 11 процентов дохода домохозяйств в беднейшем квинтиле, и более 80 процентов мигрантов составляли мужчины (Seitz, 2019a). На уровне общин фактические данные свидетельствуют о том, что чем больше доля местного населения, работающего по найму, тем ниже доля домохозяйств, отправляющих мигрантов в другие страны (там же). В Таджикистане и Кыргызстане денежные переводы составляют почти 30 процентов валового внутреннего продукта (ВВП), что означает, что эти страны входят в число ведущих стран мира по объему денежных переводов как доли национального ВВП (см. рисунок 9).

Денежные переводы из-за рубежа несомненно внесли значительный вклад в сокращение бедности и укрепление продовольственной безопасности, а также снижение социальной напряженности в странах Центральной Азии. Однако они также привели к подверженности таких типов рисков как, например, экономические или иные потрясения в странах, принимающих мигрантов (в частности, в Российской Федерации), которые оказывают непосредственное воздействие на объемы и регулярность денежных переводов. Также наблюдаются симптомы "голландской болезни" (Brownbridge and Canagarajah, 2020), способствующей сокращению сельскохозяйственной деятельности, увеличению зависимости от импорта продовольствия и заработной платы среди членов домохозяйств, не уехавших за границу. Последний фактор может сдерживать занятость, особенно среди



Рисунок 9. Денежные переводы физических лиц как процентное соотношение от валового внутреннего продукта, 2019 год



Источник: World Bank. 2021. *Personal remittances, received (% of GDP)*. См. *The World Bank, World Development Indicators*. Washington, DC. По состоянию на 8 апреля 2021 года. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS&country=>

женщин, и способствовать снижению уровня участия в рабочей силе. В других случаях миграция мужчин из домохозяйств привела к тому, что оставшимся в семьях женщинам и пожилым людям приходится совмещать обязанности по уходу за детьми и ведение сельскохозяйственной деятельности в домохозяйствах, и при этом от последствий раздробленности семей страдают дети. Эти процессы происходят в условиях, когда местные социальные службы недостаточно развиты и не могут оперативно принять меры для выявления проблем и оказания надлежащей поддержки. Более того, отток молодых людей в города привел к росту несельскохозяйственного неформального сектора, а в некоторых случаях к созданию неформальных жилых поселений на окраинах крупных городов и центров роста.

Миграция, растущая роль денежных переводов в доходах сельских домохозяйств, а также старение населения в некоторых странах способствуют увеличению площади неиспользуемых и заброшенных земель, а также сокращению сельскохозяйственной деятельности. Например, в Армении и Северной Македонии около 33 процента пахотных земель не используются или заброшены (ФАО, 2020а). Возможности инвестирования денежных переводов в местную экономику для ее оживления могут быть ограничены, и имеющиеся данные свидетельствуют о том, что большая часть денежных переводов расходуется на личное потребление (включая жилье, важные семейные торжества, такие как свадьбы, а в некоторых случаях – на домашний скот; ФАО, 2019). Таким образом, миграция и денежные переводы снижают уровень бедности, но на. В настоящее время предпринимаются попытки простимулировать этот процесс. В Кыргызстане, например, ФАО оказывает поддержку и техническую помощь в предоставлении "компенсационных грантов", в рамках которых инвестиции мигрантов в местную экономику дополняются (или компенсируются) грантами.

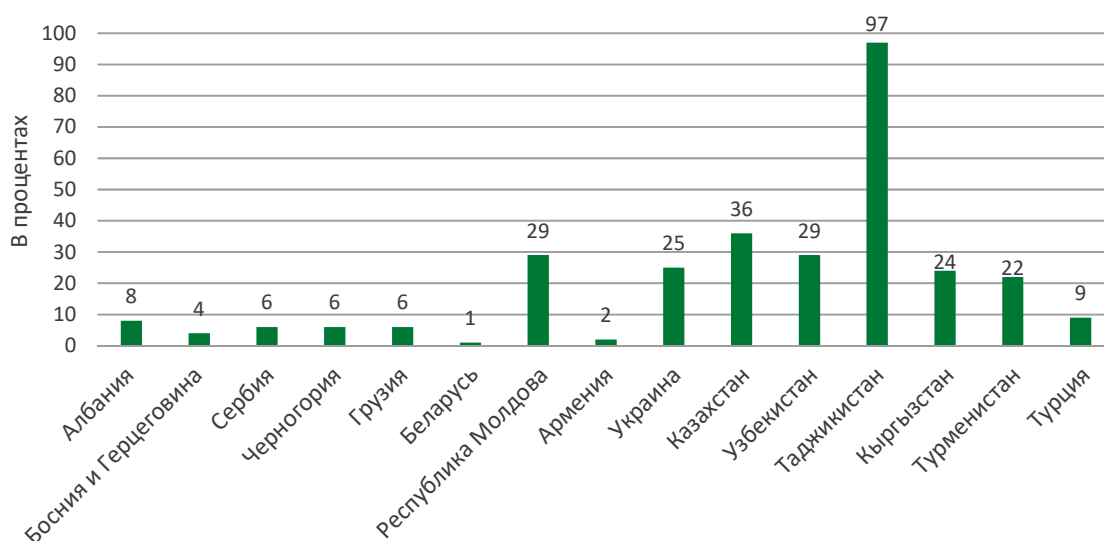
3.4 Нерациональное использование природных ресурсов и подверженность воздействию стихийных бедствий и климатических потрясений

Жители сельской местности в течение жизни обычно подвержены воздействию тех же рисков и непредвиденных обстоятельств, что и жители городов, и они также используют средства к существованию и стратегии получения дохода, которые обычно в большей степени подвержены природным и экологическим рискам (наводнения, засуха или деградация земель), что приводит к дополнительной уязвимости уязвимости. Изменчивые погодные условия, деградация и эрозия почв, разорение, низкая урожайность, истощение запасов водохранилищ и засуха распространены в регионе и напрямую влияют на средства к существованию в сельской местности, а также факторы уязвимости сельских общин к внешним потрясениям. На сельское хозяйство в регионе приходится большая доля водопользования, однако от Северной Македонии до Республики Молдова и Таджикистана доступ сельских производителей агропродовольственных товаров к эффективным методам орошения ограничен или вообще отсутствует (FAO, 2020a). Более того, деградация земель стала серьезной проблемой в Центральной Азии в ряде других стран и территорий региона, что негативно сказывается на текущих и будущих доходах мелких фермеров (см. рисунок 10).

В долгосрочной перспективе обусловленные изменением климата перепады температур и осадки, вероятно, будут влиять на сельскохозяйственное производство во все большей степени, а возможности для адаптации бедных фермеров и мелких землевладельцев часто ограничены. Они полагаются на неустойчивые методы ведения сельского хозяйства, истощающие природные ресурсы, но необходимые для их краткосрочного выживания, даже если их долгосрочное благополучие зависит от применения более устойчивых методов.

Неприспособленность к традиционным методам производства часто означает сохранение зависимости от неустойчивых методов. Это способствует ухудшению состояния окружающей среды (включая эрозию земель и обезлесение), что в свою очередь увеличивает подверженность сельских общин воздействию опасных климатических явлений и стихийных бедствий.

Рисунок 10. Отношение площади деградировавших земель к общей площади земель в странах Европы и Центральной Азии



Источник: UNECE, 2021. Indicator 15.3.1: Proportion of land that is degraded over total land area (%). См. UNECE Dashboard for SDGs. Geneva, Switzerland. По состоянию на 17 марта 2021 года. <https://w3.unece.org/SDG/en/Indicator?id=66>

В некоторых случаях это происходит из-за недостатка осведомленности и отсутствия знаний, но может быть связано с тем, что домохозяйства не могут себе позволить дорогостоящие или рискованные инвестиции и необходимые изменения в методы ведения сельского хозяйства. Более того, сельское хозяйство является одним из основных источников глобальных выбросов парниковых газов, а обязательства стран по сокращению объемов выбросов означают, что на производителей, как крупных, так и мелких, будет оказываться все большее давление с целью заставить их перейти к более рациональным методам с учетом климатических факторов. В то же время бедные слои сельского населения с наименьшей вероятностью будут иметь доступ к ресурсам, необходимым для изменения или адаптации методов производства и плавного перехода к методам ведения сельского хозяйства, не причиняющим ущерба климату. Тщательно разработанные и финансируемые программы социальной защиты потенциально могут сыграть стимулирующую роль, способствуя такому переходу (см. врезку 5 ниже).

Врезка 5. Экологические ограничения в сельском местностях на примере Кыргызстана

За последние двадцать лет количество бедствий, связанных с погодными явлениями, в Кыргызстане увеличилось в шесть раз, причем 70 процентов бедствий происходят в южных регионах. В 2016 году чрезвычайные ситуации, связанные с экстремальными погодными явлениями, нанесли ущерб на общую сумму около 23 млн долл. США. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что именно взаимодействие между изменением погодных условий и деградацией систем природных ресурсов в результате деятельности человека приводит к увеличению ущерба от экстремальных погодных явлений и представляет угрозу для выполнения ключевых экосистемных функций в будущем (ФАО, 2017с; Министерство экономики и финансов Кыргызской Республики. Без даты. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства, 2016).

Основными причинами роста количества стихийных бедствий являются: (i) истощительные методы заготовки древесины на горных склонах; (ii) деградация растительного покрова на склонах холмов и вдоль водных путей в результате чрезмерного выпаса скота. В период с 2010 по 2016 год лесной покров сократился на шесть процентов. Свыше 85 процентов общей площади земель подвержены эрозии, в основном вследствие неэффективного использования пастбищ. Эрозии в той или иной степени подвержены почти 60 процентов пастбищных угодий, и за последнее десятилетие рост доли пастбищ, страдающих от эрозии, ускорился. Около 25 процентов пастбищных угодий характеризуются как деградированные в средней или сильной степени. Весной и осенью количество осадков увеличивается, но из-за того, что на склонах холмов и вдоль водных путей защита в виде леса и растительного покрова исчезает, риск наводнений и оползней возрастает.

Значительную часть сельскохозяйственного производства составляют мелкие фермерские хозяйства. В Кыргызстане насчитывается около 400 000 мелких фермерских хозяйств, на долю которых приходится 96 процентов сельскохозяйственного производства. Большинству из них трудно выйти за рамки натурального хозяйства. Животноводство является чрезвычайно важным источником дохода и питания для бедных слоев сельского населения. Более того, оно считается активом, которым можно заменить сэкономленные средства, связанные с управлением рисками на уровне домохозяйств. Таким образом, домашний скот воспринимается как источник денежных доходов и средство накопления сэкономленных средств. Ввиду этого наблюдается чрезмерный выпас скота и деградация земель, что приводит к сокращению запасов кормов и снижению продуктивности животных. По этой же причине в целях компенсации снижения продуктивности домохозяйства увеличили поголовье принадлежащего им скота, что в свою очередь способствовало увеличению интенсивности использования пастбищ и деградации земель. Все это привело к тому, что с 2010 года поголовье скота увеличилось на 41 процент. Сельское хозяйство является вторым по величине источником выбросов парниковых газов, и его доля в выбросах растет, и при этом выбросы от животноводства составляют 90 процентов от общего объема выбросов в сельском хозяйстве.

Вышеизложенное свидетельствует о дефиците мер адаптации, который социальная защита теоретически может помочь устранить следующим образом: гарантируя сельской бедноте регулярные предсказуемые денежные выплаты в объеме, достаточном для оказания содействия в управлении рисками; оказывая мелким фермерам поддержку в первоначальном инвестировании, необходимом для перехода к более климатически разумным методам ведения сельского хозяйства; содействуя устранению барьеров на пути к более рациональному использованию пастбищ (например, путем включения разработки отдельных программ элемента "Денежные средства плюс" в); а также поощряя и сопровождая диверсификацию доходов уязвимого сельского населения.



3.5 Выводы

Социальная защита может помочь сельскому населению справиться с вышеупомянутыми рисками или преодолеть их при условии, что первоочередное внимание на уровне мер политики будет уделяться мерам социальной защиты, а в системы и механизмы оказания будут вкладываться надлежащие средства, позволяющие социальной защите выполнять все четыре ключевые функции. Однако, как указывалось выше, на масштабы бедности и факторы уязвимости жителей в сельской местности региона, как и повсюду, влияет множество факторов риска, и одного расширения систем социальной защиты для устранения всех факторов будет недостаточно. По этой причине важно обеспечить согласованность и взаимосвязанность этих систем с другими стратегиями, в частности, в области сельского хозяйства, развития сельских районов и занятости. Как отмечается в разделе 5 ниже, также важно одновременно устранять конкретные препятствия, с которыми сталкивается сельское население при получении доступа к адекватной социальной защите.

Доступ сельского населения к системам социальной защиты в странах Европы и Центральной Азии: охват, достаточность и всесторонность

В разделе 3 описаны некоторые риски и факторы уязвимости, с которыми сталкивается сельское население региона, и представлены рекомендации в отношении того, как увеличение объема инвестиций в системы социальной защиты наряду с улучшением их согласованности с другими мерами политики может способствовать устранению этих рисков. В данном разделе рассматриваются имеющиеся данные, чтобы получить представление о том, насколько национальные системы социальной защиты в регионе в настоящее время готовы: (i) устранять и смягчать эти риски, а также факторы уязвимости; (ii) выполнять более широкий спектр ролей и функций (см. врезку 6, где представлены основные понятия, связанные с системами социальной защиты; см. Приложение 3, где приведены данные о социальной защите на страновом уровне).

Страны и территории региона унаследовали хорошо развитые системы социальной защиты, основанные на универсальных принципах и включающие три основных компонента социальной защиты, которые изложены во врезке 1. Системы социального страхования включали государственную пенсионную систему, охватывающую всех работников, в том числе работников колхозов. Всем работающим женщинам (которые составляли большинство) выплачивались пособия по беременности и родам, и предоставлялось право на длительный декретный отпуск, а определенным категориям, включая одиноких пожилых людей, ветеранов войны, многодетных и одиноких матерей с детьми, выплачивались социальные пособия.

Унаследованная система была разработана таким образом, чтобы дополнять гарантии полной занятости и потребительские субсидии на большинство основных товаров и услуг, а также на оплату жилья и коммунальных услуг. С их отменой в 1990-х годах значительно выросли безработица, неполная занятость, бедность и неравенство. Страны бывшего Советского Союза и бывшей Югославии также пострадали из-за отмены субсидий из центрального бюджета (которые в 1990 году, например, составляли 30 процентов бюджета Кыргызстана), во многих случаях из-за утраты их экспортной базы, что привело к значительному

сокращению бюджетного финансирования для программ социальной защиты и других мер социальной политики¹⁴.

Большая часть дискуссий о социальной защите с 1990-х годов была сосредоточена на том, как сохранить функционирование унаследованной системы, однако на практике произошло значительное урезание прежних прав и льгот, в значительной степени из-за сокращения охвата программами социального страхования, а также нежелания или неспособности компенсировать это за счет расширения ненакопительных систем (UNDP, 2016). В условиях системы накопительного социального страхования формирование большого неформального сектора привело к сокращению доступа трудоспособного населения к правам на пенсии и страхование, поскольку эти права по-прежнему связаны с занятостью в формальном секторе. Почти во всех странах были введены программы адресной социальной помощи, призванные заменить или дополнить предыдущие программы, однако они обычно узко направлены на очень бедных или конкретные категории уязвимых групп населения. В результате только одна треть беднейшего квинтиля в сельских районах охвачена программами социальной помощи. Более того, размер пособий очень часто слишком мал, чтобы оказывать воздействие на сокращение бедности: по оценкам, пособия в среднем эквивалентны всего лишь 25 процентам потребления домохозяйств после получения пособий (World Bank, 2019a).

В целом программы социальной помощи были задуманы в качестве меры поддержки, узко направленной на небольшую часть населения без формальной занятости ("достойные бедные"). Эти программы были разработаны в расчете на то, что с переходом к рыночной экономике в частном секторе появится возможность создать достаточное количество рабочих мест для тех, кто изначально столкнулся с проблемой безработицы и бедности. Однако в связи с ростом доли населения, работающего за пределами формального рынка труда, увеличением числа работающих лиц с низким уровнем доходов и детей, живущих в условиях бедности, а также снижением охвата государственным пенсионным страхованием и размера государственных пенсий, возникли серьезные пробелы в способности существующих систем социальной защиты обеспечить минимальные гарантии социального обеспечения на протяжении всего жизненного цикла (UNDG, 2018). Как указано ниже, они связаны как с пробелами в охвате программами страхования, так и недостаточным размером пособий, что ограничивает возможности содействовать сокращению бедности. Как следствие, обеспечить надлежащий уровень защиты сельского населения в рамках систем социальной защиты в ходе осуществления структурных преобразований и сельскохозяйственных реформ в течение последних двух десятилетий не удается.

Врезка 6. Ключевые понятия в анализе систем социальной защиты

Сельскохозяйственные работники. Согласно определению Департамента Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам (UN DESA, 2008), все лица, занятые в экономической деятельности во всех секторах сельского хозяйства, включая фермерство, лесное и рыбное хозяйство. К сельскохозяйственным работам относятся все виды деятельности, связанные с эксплуатацией растительных и животных природных ресурсов (включая выращивание и сбор урожая сельскохозяйственных культур, выращивание и разведение животных, заготовку древесины и других растений, животные или продукты животного происхождения в фермерском хозяйстве или в естественной среде обитания).

¹⁴ Пример Кыргызстана обобщен в публикации Gassmann, Martorano and Waidler (2021).

Неформальная занятость. "Весь оплачиваемый труд (как samozанятость, так и работа по найму), который не регистрируется, не регулируется или не защищен существующей правовой или нормативной базой, а также неоплачиваемый труд, выполняемый на приносящем доход предприятии. Неформальные работники не имеют гарантированных трудовых договоров, пособий, социальной защиты или представительства работников." (ILO, без даты [с], без указания страницы).

Социальная защита и занятость. Для определения всех видов мер социальной защиты и мероприятий на рынке труда в данном докладе за основу взята классификация программ Всемирного банка, приведенная в Атласе показателей социальной защиты в области устойчивости и равенства (АПСЗУР). Социальная защита и занятость (СЗЗ) включает такие подкатегории как социальное страхование, социальная помощь, рынок труда и частные выплаты.

- ◆ **Социальное страхование** включает накопительные пенсии (по старости, по потере кормильца, инвалидности) и другие виды социального страхования, в том числе выплаты в связи с производственными травмами, оплачиваемый отпуск по болезни, пособия по состоянию здоровья, пособие по беременности и родам / на ребенка.
- ◆ **Социальная помощь** включает безусловные и условные денежные выплаты; ненакопительные социальные пенсии (по старости, по потере кормильца, утраты трудоспособности), продукты питания и помощь в натуральной форме, общественные работы / любые работы, освобождение от оплаты / субсидий (на медицинское обслуживание, образование, коммунальные услуги, продукты питания, жилье) и прочее (например, стипендии, социальный уход).
- ◆ **Программы занятости** включают активные меры на рынке труда (обучение, стимулирование занятости / субсидирование заработной платы; меры по трудоустройству лиц, утративших трудоспособность; поддержку предпринимательства, посреднические услуги по вопросам трудоустройства) и пассивные меры (накопительные и ненакопительные пособия по безработице).
- ◆ **Частные выплаты** включают внутренние частные выплаты (внутрисемейные подарки в натуральной форме и денежные переводы, алименты, поступления и поддержку благотворительных организаций / индивидуальную уплату zakята) и международные частные переводы (денежные переводы).

Охват. Процент населения, участвующего в программах социальной защиты и занятости (СЗЗ) (включая прямых и косвенных бенефициаров), [число лиц в квинтиле, которые проживают в домохозяйстве, где хотя бы один член семьи получает выплаты / число лиц в этом квинтиле].

Число бенефициаров. Процентное соотношение бенефициаров программы в квинтиле по отношению к общему числу бенефициаров среди населения (число лиц в каждом квинтиле, проживающих в домохозяйстве, в котором хотя бы один член участвует в программе СЗЗ / число лиц, участвующих в программах СЗЗ для населения). Показатель включает как прямых, так и косвенных бенефициаров.

Достаточность пособий. Общая сумма пособий, получаемая всеми бенефициарами в квинтиле, как доля общего благосостояния бенефициаров в этом квинтиле (сумма пособий, получаемых в квинтиле / общий доход или потребление бенефициаров в этом квинтиле). Показатель включает как прямых, так и косвенных бенефициаров.

Соотношение выгод и затрат. Сокращение разрыва в уровне доходов, полученных на каждый доллар США и потраченных на реализацию программ СЗЗ (разрыв в доходах до выплаты пособия и разрыв в доходах после выплаты пособия) / (общая сумма пособия).

Субрегиональные группы:

- ◆ Западные Балканы – Албания, Северная Македония, Черногория, Сербия, Босния и Герцеговина, Косово*^{<?>};
- ◆ Закавказье и Восточная Европа – Грузия, Азербайджан, Армения, Украина, Республика Молдова, Беларусь;
- ◆ Центральная Азия – Казахстан, Кыргызстан, Туркменистан, Таджикистан, Узбекистан.

4.1 Охват

Несмотря на наследие, в настоящее время инвестиции в систему социальной защиты в большинстве стран и территорий Европы и Центральной Азии являются недостаточными: 10,1 процента ВВП региона¹⁵ по сравнению с 19,3 процента ВВП Европейского Союза (ILO, 2021; Eurostat, 2019). Процентные соотношения варьируются от четырех процентов в Таджикистане до 16,2 процента на Украине (International Monetary Fund, 2019).

Существует множество определений охвата программами социальной защиты¹⁶. В представленном здесь анализе используется определение охвата Всемирного банка как доли населения, участвующего в программах социальной защиты и занятости (получающего пособия или делающего отчисления) в качестве прямых и косвенных бенефициаров (World Bank, 2019a)¹⁷. На рисунке 11 показан относительно более высокий охват программами социального страхования по сравнению с другими программами социальной защиты. Такое соотношение соответствует бывшим социалистическим традициям в некоторых странах региона, в соответствии с которыми приоритет традиционно отдавался накопительным программам и в рамках этих программ – пенсионному обеспечению по старости. Фактически 39 процентов сельского населения получают накопительные пенсии (по старости; в случае потери кормильца, инвалидности), в то время как менее одного процента охвачено другими видами социального страхования, а именно получают выплаты в связи с производственными травмами, оплачиваемый отпуск по болезни, отпуск по состоянию здоровья, отпуск по уходу за ребенком. Только пять процентов сельского населения региона получают ненакопительные социальные пенсии и менее одного процента – пособия по безработице (как накопительные, так и не за счет ненакопительные для тех, кто делал отчисления или вообще их не делал).

На рисунке 12 показаны уровни охвата программами среди беднейших квинтилей сельского населения в странах Европы и Центральной Азии. По сравнению с численностью всего сельского населения, уровни охвата социальным страхованием несколько ниже, особенно в Турции, в то время как уровни охвата программами социальной помощи значительно выше, что можно объяснить тем, что основные программы социальной помощи ориентированы на наиболее нуждающихся. Однако имеющиеся данные не указывают на более широкий охват беднейшего квинтиля услугами на рынке труда. На рисунке 13 представлена общая информация о пробелах, связанных с охватом системами социальной защиты, и показаны численность и доля беднейшего сельского населения, не охваченного социальным страхованием или социальной помощью.

Для более наглядной иллюстрации того, как на уровне стран определяются охват и масштабы

¹⁵ Все страны и территории, где реализуются программы ФАО, за исключением Боснии и Герцеговины, Косово, Черногории и Туркменистана, данные по которым недоступны.

¹⁶ См. подробный описательный анализ в работе Bacil, Bilo and Silva (2020).

¹⁷ В частности, охват – это соотношение лиц в квинтиле, проживающих в домохозяйстве, где хотя бы один член домохозяйства из общего числа лиц в этом квинтиле получает перевод.



Рисунок 11. Процентное соотношение сельского населения, участвующего в программах социальной защиты и занятости (прямые и косвенные бенефициары)

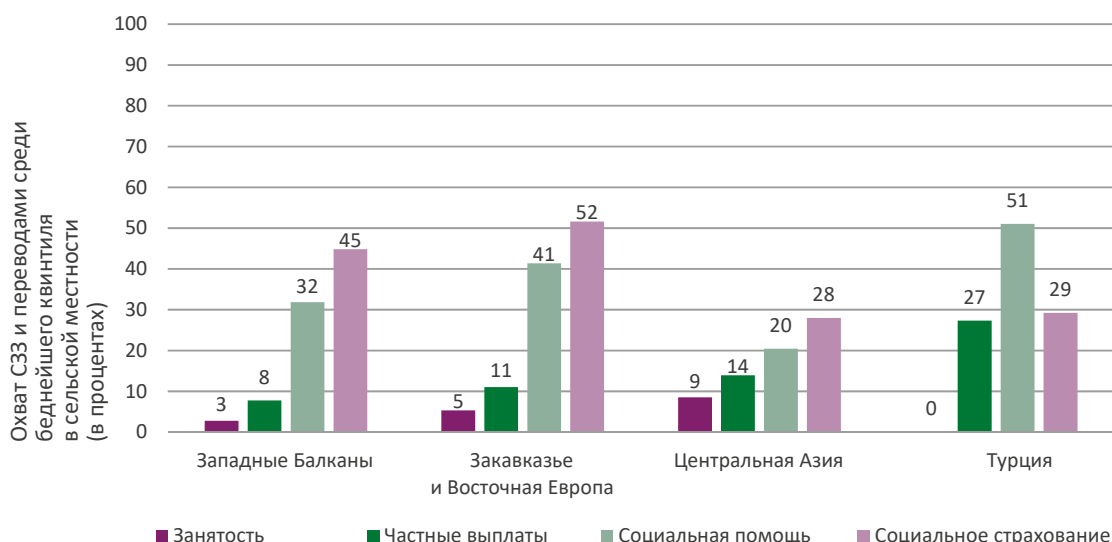


Источник: World Bank. 2019a. *The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity*. См. *The World Bank*. Washington, DC. По состоянию на 27 февраля 2021 года. <https://databank.worldbank.org/source/aspire-%5Ethe-atlas-of-social-protection-indicators-of-resilience-and-equity>

Примечание: (i) Средневзвешенные показатели по субрегионам с учетом численности сельского населения. (ii) Используются последние доступные данные (2008–2018). (iii) Частные переводы включены в косвенную оценку важности денежных выплат в сравнении с формальными системами социальной защиты.



Рисунок 12. Процентное соотношение беднейшего квинтиля сельского населения, участвующего в программах социальной защиты и занятости, включая прямых и косвенных бенефициаров

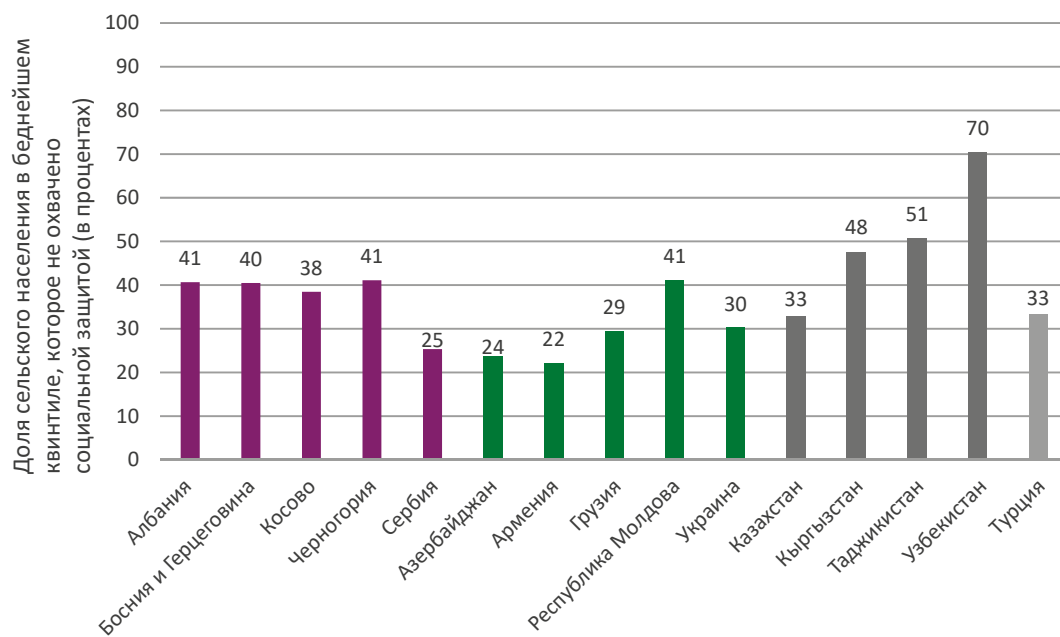


Источник: World Bank. 2019a. *The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity*. См. *The World Bank*. Washington, DC. По состоянию на 27 февраля 2021 года. <https://databank.worldbank.org/source/aspire-%5Ethe-atlas-of-social-protection-indicators-of-resilience-and-equity>

Примечание: (i) Средневзвешенные показатели по субрегионам с учетом численности сельского населения. (ii) Используются последние доступные данные (2008–2018).



Рисунок 13. Сельское население в беднейшем квинтиле, не охваченное социальной защитой, как процентное соотношение сельского населения в том же квинтиле в странах Европы и Центральной Азии



Источник: World Bank. 2019a. *The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity*. См. *The World Bank*. Washington, DC. По состоянию на 27 февраля 2021 года. <https://databank.worldbank.org/source/aspire-%5E-the-atlas-of-social-protection:-indicators-of-resilience-and-equity>

Примечание: (i) Используются последние доступные данные (2008–2018). (ii) Под социальной защитой здесь подразумеваются программы социального страхования и социальной помощи.

программ социальной защиты и занятости, в Приложении 2 приведены примеры национальных систем социальной защиты в трех странах из разных субрегионов, а именно Сербии, Турции и Узбекистана.

4.2 Достаточность и воздействие

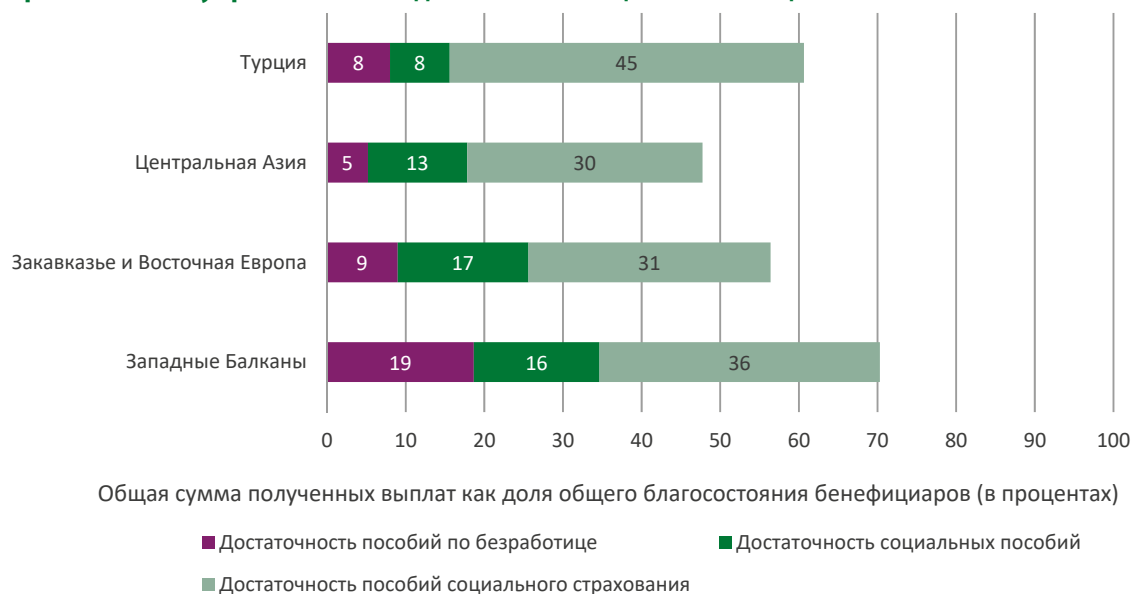
Согласно имеющимся данным, доля населения (не только нижний квинтиль), получающего одно или несколько социальных пособий и пособий по безработице, выше среди сельского населения (53 процента), чем среди городского (50 процентов) в странах и на территориях, рассматриваемых в данном исследовании (World Bank, 2019a). Несмотря на достигнутые успехи в расширении охвата сельского населения, имеющиеся данные также свидетельствуют о том, что влияние социальной защиты на уязвимость сельских районов ограничено.

Достаточность определяется как общая сумма выплат, получаемая всеми бенефициарами в квинтиле, как доля общего благосостояния бенефициаров в этом квинтиле (World Bank, 2019a). Иными словами, показатели достаточности отражают относительный вес социальных выплат в доходах или объеме потребления на каждого члена домохозяйства (в зависимости от показателя благосостояния, используемого для измерения уровня жизни домохозяйства). Выплаты социального страхования, в частности, пенсии по старости, обычно более адекватны по размеру, чем другие выплаты (то есть они оказывают более сильное воздействие на совокупный доход или потребление домохозяйств), и по этой причине также с большой вероятностью окажут наибольшее воздействие на сокращение бедности в сельских домохозяйствах.

На рисунке 14, например, показано, что в странах Центральной Азии выплаты по социального



Рисунок 14. Общая сумма денежных выплат, полученная всеми бенефициарами в сельской местности, как доля общего благосостояния бенефициаров в этой группе, в разбивке по субрегионам и видам пособий социальной защиты



Источник: World Bank. 2019a. *The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity*. См. *The World Bank*. Washington, DC. По состоянию на 27 февраля 2021 года. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099021425212040385>

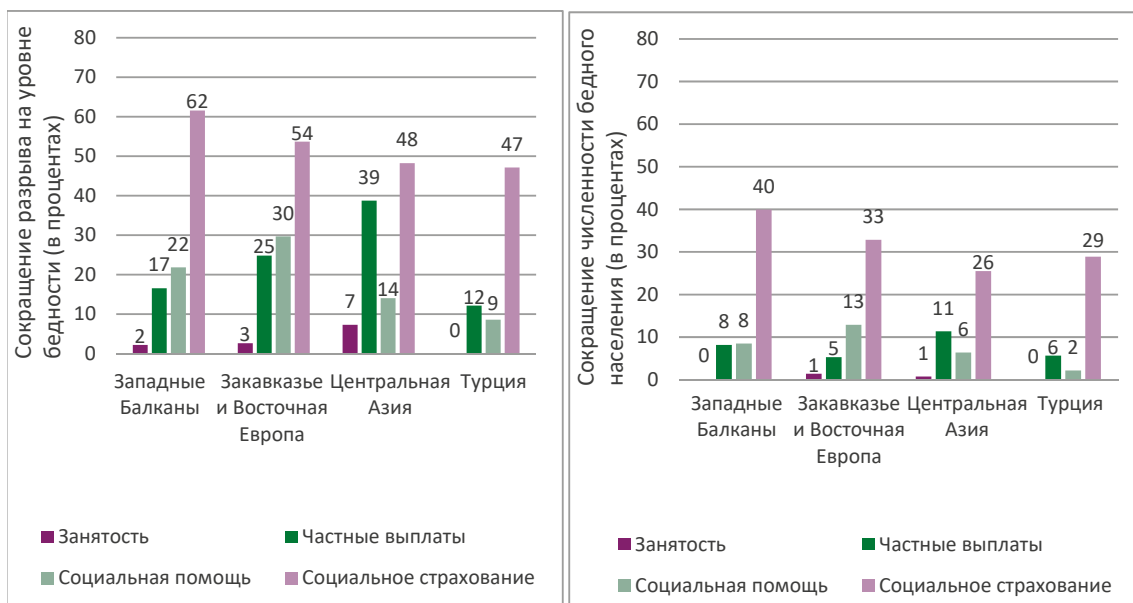
Примечание: (i) Средневзвешенные показатели по субрегионам с учетом численности сельского населения. (ii) Используются последние доступные данные (2008–2018). (iii) Благосостояние обозначает совокупный доход или потребительские расходы домохозяйства.

страхования (в подавляющем большинстве по старости) составляют в среднем 30 процентов общего благосостояния домохозяйств среди сельского населения по сравнению с 13 процентами пособий социальной помощи. Такие показатели можно объяснить более широким охватом программами социального страхования, чем программами социальной помощи и занятости.

С начала переходного периода в 1990-х годах пенсии играют важную роль в сокращении бедности среди всех социальных групп. Пенсии оказывают воздействие, выходящее за рамки их первоначальной и основной функции предотвращения или снижения риска бедности в пожилом возрасте, позволяя сглаживать потребление на протяжении всего жизненного цикла. Низкий уровень социальной защиты, доступной для других возрастных групп как в городских, так и в сельских районах, частично обусловлен нежеланием или неспособностью правительств компенсировать сокращение пенсионного обеспечения и срок гарантий занятости за счет расширения доступа к ненакопительным программам. В некоторой степени это связано с предположением о том, что расширение доступа к ненакопительным денежным выплатам лишит стимулов искать работу население трудоспособного возраста, чтобы содержать себя и свои семьи. Это предположение было также основано на оптимистичных ожиданиях относительно способности частного сектора создавать рабочие места в формальном секторе. Однако ограниченные возможности частного сектора в странах региона по созданию достойных рабочих мест в количестве, достаточном для привлечения растущей рабочей силы и лиц, впервые выходящих на рынок труда, а также миграционных потоков из села в город, доказали необходимость увеличения инвестиций в программы социальной помощи и занятости. Они необходимы в качестве дополнения к программам, направленным на увеличение числа достойных рабочих мест и обеспечение перехода к достойной занятости, а также для предоставления получателям социальной помощи перспектив выхода из положения бедности в долгосрочной перспективе. Тот факт, что значительная часть сельской и городской рабочей силы занята в неформальном секторе и часто имеет непостоянную и низкооплачиваемую работу, или



Рисунок 15. Сокращение разрыва в уровне бедности и численности бедного населения благодаря программам социальной защиты и трудоустройства как процентное соотношение показателей разрыва бедности и численности бедного населения в сельских домохозяйствах в беднейшем квинтиле до денежных выплат



Источник: World Bank. 2019a. *The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity*. См. *The World Bank*. Washington, DC. По состоянию на 27 февраля 2021 года. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099021425212040385>

Примечание: (i) Средневзвешенные показатели по субрегионам с учетом численности сельского населения. (ii) Использованы последние доступные данные (2008–2018).



Рисунок 16. Снижение индекса неравенства Джини благодаря программам социальной защиты как процентное соотношение индекса Джини для сельского населения до денежных выплат, в разбивке по субрегионам Европы и Центральной Азии



Источник: World Bank. 2019a. *The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity*. См. *The World Bank*. Washington, DC. По состоянию на 27 февраля 2021 года. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099021425212040385>

Примечание: (i) Средневзвешенные показатели по субрегионам с учетом численности сельского населения. (ii) Использованы последние доступные данные (2008–2018).

включает трудовых мигрантов за рубежом, обуславливает необходимость укрепления связи между стратегиями социальной защиты и экономической интеграции.

Преобладание программ пенсионного обеспечения на практике означает, что охват мерами социальной защиты старших возрастных групп в жизненном цикле более распространен, чем среди детей или трудоспособного населения. В Узбекистане, например, 23 процента от общей численности населения являются прямыми бенефициарами программ социальной защиты, а 54 процента живут в домохозяйствах, где есть хотя бы один бенефициар (UNICEF, 2019). Однако среди возрастной группы от 0 до 18 лет бенефициарами являются только 19 процентов. Уровень охвата среди взрослого населения трудоспособного возраста снижается до 13 процентов, а среди лиц пенсионного возраста и старше увеличивается до 92 процентов. Однако следует отметить, что система пенсионного обеспечения по старости вносит значительный вклад в сокращение бедности среди всех возрастных групп. Если бы выплата по линии социальной защиты не было, то в 2018 году в Узбекистане уровень бедности был бы на 39 процентов выше, и 77 процентов это снижения обеспечили пенсии по старости. Более того, в 2018 году уровень детской бедности благодаря социальной защите сократился на одну треть, а пенсии по старости сократили общий уровень бедности на 70 процентов (UNICEF, 2019).

На рисунке 15 показано влияние различных программ и частных выплат (как косвенный показатель денежных выплат) на показатели численности бедных и сокращение разрыва в уровне бедности (глубина бедности), а также преобладание программ социального страхования. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что воздействие пенсий по старости на сокращение бедности даже больше воздействия денежных выплат, в том числе в сельских районах Центральной Азии, где широко распространена практика получения денежных выплат из других стран. Более того, на рисунке 16 показано, что социальное страхование оказывает значительное влияние на сокращение неравенства в доходах во всех субрегионах.

4.3 Выводы

Во-первых, в странах и на территориях, рассматриваемых в настоящем докладе, к барьерам при доступе к правам на социальную защиту, с которыми сталкиваются все слои населения, а не только сельские жители, относится тот факт, что программные подходы и системы социальной защиты так и не были полностью скорректированы с учетом утраты гарантий занятости и необходимости учитывать высокую степень неформальной занятости на рынках труда. Доступ к программам социального страхования по-прежнему в основном зависит от формальной занятости, что приводит к сокращению числа плательщиков и сказывается на финансовой устойчивости этих программ. Представленные выше данные по региону свидетельствуют о том, что выплата пенсий по старости вносит наибольший вклад в сокращение бедности по сравнению с ненакопительными схемами. Однако преобладание среди сельского населения минимальных пенсий и сокращение доли работающего населения, охваченного накопительными программами, означает, что потенциал пенсий по сокращению бедности продолжает снижаться. Для создания более широких национальных систем социальной защиты, с помощью которых можно внести серьезный вклад в сокращение сельской бедности, необходимо как расширение охвата, так и более сбалансированное сочетание накопительных и ненакопительных программ.

Во-вторых, схемы социальной помощи, введенные в 1990-х годах, чтобы компенсировать отмену многих субсидий и права на труд, были основаны на очень жестких критериях отбора и на идее, что они необходимы для охвата только той части населения, которая не может найти работу. Социальная защита как право человека, а также потенциальная роль и преимущества перехода к более широким мерам социальной защиты не получили должного признания. Эти концептуальные подходы продолжали доминировать в политических дискуссиях вплоть до вспышки пандемии COVID-19. Преобладала точка зрения, согласно которой бенефициары

рисковали стать пассивными и зависимыми, если им будет гарантирован доступ к регулярным и стабильным денежным выплатам в рамках социальной помощи, а социальные выплаты будут восприниматься как форма благотворительности. Во врезке 7 обобщены данные из стран Африки к югу от Сахары о положительном воздействии регулярного получения социальной помощи на производительность и распределение занятости среди бедных сельских домохозяйств, а также на местную экономику. После пандемии появились признаки повышенного интереса к расширению масштабов и роли социальной помощи и, соответственно, увеличению в нее инвестиций.

В-третьих, размер пособий и критерии их получения были привязаны к весьма ограничительным национальным прожиточным минимумам, и наблюдалась неспособность и нежелание увеличить имеющееся финансирование для увеличения охвата и достаточности ненакопительных пособий, а также для поиска альтернативных источников финансирования.

В-четвертых, наблюдается значительное недофинансирование программ активного развития рынка труда. Существующие сети служб занятости в странах региона не модернизировались или не финансировались таким образом, чтобы выйти за рамки их основных административных задач. В настоящее время службы занятости не имеют возможности предоставлять консультации и осуществлять различные программы трудоустройства, предназначенные для различных слоев населения трудоспособного возраста.

Программы сельскохозяйственного страхования могут потенциально дополнять другие программы социальной защиты, чтобы способствовать управлению рисками, с которыми сталкиваются малоимущие домохозяйства в сельской местности. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в регионе существует нехватка достаточно развитых систем страхования мелких фермеров, хотя в некоторых странах внедрения попытки их внедрения (FAO, 2020a)¹⁸. Например, в Северной Македонии правительство субсидирует 60 процентов расходов на страхование мелких фермеров. Тем не менее, даже когда такие программы доступны, фермеры практически ими не пользуются. По имеющимся сообщениям, например, в Грузии и Таджикистане фермеры особой ценности в использовании даже страховых пакетов, субсидируемых государством не видят. В 2007 году в Сербии для зарегистрированных сельскохозяйственных холдингов были введены программы субсидируемого страхования, в рамках которых предоставляются субсидии в размере от 30 до 45 процентов, однако фермеров, охваченных программами сельскохозяйственного страхования, по-прежнему относительно мало. Кроме того, существуют проблемы с объемом предложения, поскольку страховые компании не всегда стремятся войти в сельскохозяйственный сектор, учитывая характерный для него высокий уровень риска и трудности, связанные, например, с прогнозированием будущих урожаев и рыночных цен.

¹⁸ Основано на страновых исследованиях в Албании, Армении, Грузии, Кыргызстане, Республике Молдова, Северной Македонии, Сербии и Таджикистане.

Врезка 7. Воздействие программ социальных выплат на экономику и производство

Программы денежных выплат предполагают предоставление домохозяйствам денежных средств, однако распространено мнение, что они провоцируют иждивенчество среди получателей. На руководящем уровне часто высказываются опасения, что предоставление денежных средств малоимущим приводит к снижению производительности и повышению зависимости от выплат. Краткое изложение выводов ФАО по результатам углубленных оценок воздействия, проведенных ФАО и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), семи программ денежных выплат в странах Африки к югу от Сахары, свидетельствует о том, что денежные выплаты бедным сельским домохозяйствам сельских домохозяйств не создают отрицательных стимулов для работы, а представляют собой стратегическую инвестицию в укрепление экономического и производственного потенциала бедных слоев населения (FAO, 2016a). Оценки показали, что реализация программ денежных выплат способствовала активизации сельскохозяйственной деятельности, о чем свидетельствует увеличение площади обрабатываемых земель и объема сельскохозяйственных ресурсов, используемых бенефициарами. Количество случайных заработков и тактик выживания снизилось, и наблюдался переход к более активному ведению собственного хозяйства. Потенциал управления рисками за счет расширения участия в несельскохозяйственном бизнесе и сокращения количества продаж активов в кризисных ситуациях повысился. В большинстве случаев денежные выплаты не вытеснили частные денежные переводы, а оказали влияние на более широкие слои населения, поскольку бенефициары тратили наличные средства в местной экономике. Программы денежных выплат могут быть выгодны и лне-бенефициарам, хотя для максимального увеличения доходов часто требуются дополнительные меры. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что денежные выплаты оказали многократно усиливающий эффект на рост доходов домохозяйств, так как были отмечены более активные капиталовложения в сельскохозяйственное производство и новые виды экономической деятельности. В целом, как показали оценки воздействия, регулярные и предсказуемые денежные выплаты могут содействовать процессу планирования, выравниванию уровня потребления и осуществлению инвестиционной деятельности, а также способствовать увеличению объемов производства на уровне ферм и домохозяйств.

С какими основными препятствиями сталкивается сельское население при получении доступа к всесторонним и достаточным системам социальной защиты?

В недавнем докладе МОТ и ФАО (2021) изложены основные препятствия на пути распространения мер социальной защиты сельского населения, разделив их на следующие категории: (i) исключение из правовой базы и разработки программ; (ii) финансовые препятствия (как для государства, так и для тех, кто должен быть защищен программами); (iii) административные и институциональные барьеры, включая низкий административный потенциал и обременительные административные процедуры; (iv) недостаточный уровень осведомленности и нехватка информации, которые становятся причиной исключения лиц из программ социальной защиты; (v) отсутствие согласованности и фрагментация в системах социальной защиты, приводящие к возникновению пробелов в охвате программами, их дублированию и неэффективности, и в некоторых случаях к образованию перекосов в работе механизмов стимулирования¹⁹. Ниже приведено описание этих категорий, чтобы продемонстрировать многочисленные препятствия, с которыми сталкивается сельское население в регионе Европы и Центральной Азии, на основе анализа двух субрегиональных докладов, подготовленных по просьбе ФАО в 2016 и 2018 годах (FAO, 2016b; Vukovic, 2018).

5.1 Правовая база и разработка программ

5.1.1 Социальное страхование

Социальное страхование в регионе включает пенсии по старости, пособия по беременности и родам, отпуск по уходу за ребенком, пенсии по болезни и нетрудоспособности, а также пособия по безработице. Вышеприведенный анализ данных показывает, что среди всех

¹⁹ См. также Allieu and Ocampo (2019) и Sato (2021).

социальных пособий наибольший охват и воздействие на сокращение бедности имеют пенсии по старости, а охват другими правами социального страхования существенно ограничен. В других регионах мира самозанятые работники в неформальном сельскохозяйственном секторе подвержены значительному риску утраты прав на социальное страхование и часто не охвачены действующей правовой базой. С учетом этого в правовые рамки пенсионной системы в регионе Европы и Центральной Азии были внесены изменения, чтобы учесть интересы самозанятых в сельской местности, однако для корректировки программ пособий по беременности и родам, болезни и безработице предпринимались лишь незначительные попытки.

Государственные программы пенсионного обеспечения, размер которого зависит от трудового стажа и предыдущего заработка, доступны во всем регионе, однако лица, зарегистрированные в качестве самозанятых и работающие на себя без найма постоянных работников, из участия в таких программах не исключаются, поскольку для них определены специальные режимы, предусматривающие укороченные периоды и минимальные ставки отчислений. Для других категорий (включая неоплачиваемых семейных работников) отчисления в основном являются добровольными. На Западных Балканах официальная регистрация лиц, работающих на себя без найма постоянных работников, в качестве самозанятых, обычно является предварительным условием для доступа к программам социальной защиты. В некоторых случаях отсутствие стимулов для официальной регистрации представляет собой основное препятствие для получения прав доступа к социальному страхованию. Например, в Северной Македонии зарегистрирован только 41 процент фермеров, ведущих натуральное хозяйство, что означает, что свыше 50 процентов фермеров прав на участие в государственной пенсионной программе не имеют. В странах западной части Балканского региона лицам, которые не охвачены накопительными программами, ненакопительные минимальные социальные пенсии не выплачиваются (Vukovic, 2018).

Таким образом, проблема заключается не столько в отсутствии учета в законодательной базе, сколько в том, что сельское население с большей вероятностью получает более ограниченные по размеру пенсии. Даже если они и являются участниками системы пенсионного страхования, то размер их пенсии определяется с учетом более коротких периодов начисления и более низких ставок отчислений (в зависимости от размера среднего заработка). Например, в Сербии в 2016 году средний период выплаты взносов для фермеров составил 19 лет для мужчин и 17 лет для женщин по сравнению с 37 годами для работающих по найму мужчин и 32 годами для работающих по найму женщин. Средний размер пенсии фермера в Северной Македонии и Черногории составляет 50 процентов от общего среднего размера пенсии. В Сербии средний размер пенсии составляет 50 процентов от среднего заработка по стране, в то время как средний размер пенсии фермера составляет 22 процента от среднего размера заработной платы по стране. В Албании средний размер пенсии по старости в сельской местности составляет 57 процентов от среднего размера пенсии городских жителей (Vukovic, 2018), и аналогичная ситуация наблюдается в Азербайджане. Свыше миллиона человек, работающих в сельскохозяйственном секторе, занимаются натуральным сельским хозяйством и индивидуальной трудовой деятельностью, однако степень их охвата системами социальной защиты является незначительной. Большинство таких работников в лучшем случае будут иметь право на получение пенсии минимального размера (FAO, 2016b). Таким образом, решения по стимулированию участия в программах, включая снижение ставки отчислений для работников села, могут создать порочный круг, поскольку такие меры приводят к уменьшению размера пенсий, что в свою очередь препятствует поощрению добровольного участия в системах социальной защиты (см. врезку 8).

Женщины в сельских районах в меньшей степени охвачены пенсионными программами или имеют право на меньшую по размеру пенсию, чем у мужчин. Во многом это объясняется тем, что у них меньше страхового стажа ("сумма отчислений") из-за того, что они чаще берут на себя неоплачиваемые обязанности по уходу в домохозяйстве и чаще, чем мужчины, выступают в статусе неоплачиваемых семейных работников. В Албании, например, 39,8 процента всех

работающих женщин являются неоплачиваемыми работниками семейных предприятий по сравнению с 22,3 процента работающих мужчин, и при этом женщины составляют четверть всех лиц, занятых в сельском хозяйстве. В Сербии уровень занятости женщин в несельскохозяйственных секторах ниже, чем у мужчин (20 процентов по сравнению с 34 процентами), и из 56,6 процента женщин, занятых в сельском хозяйстве, почти все (98 процентов) работают в собственном домашнем хозяйстве, часто в качестве неоплачиваемых семейных работников. В Сербии 93 процента неоплачиваемых работников семейных предприятий и 37 процентов сельских женщин никогда не были застрахованы по сравнению с 25 процентами мужчин (Vuković, 2018), а в Республике Молдова свыше 60 процентов женщин работают в сельском хозяйстве, где заработная плата на 15–25 процентов ниже, чем в промышленности (FAO, 2016b).

Обычно права землепользования регистрируются не на женщин, и это также негативно сказывается на охвате системой социального обеспечения. Как правило, для включения в программы социального страхования фермерское хозяйство необходимо зарегистрировать. В Сербии, по оценкам, застрахован каждый пятый фермер, большинство из которых являются главами домохозяйств, и это обычно мужчины, что оказывает прямое воздействие на ситуацию с гендерными различиями в доступе к пенсиям и другим пособиям. Например, в Албании, где 93 процента глав домохозяйств являются мужчинами, пенсию получают все достигшие пенсионного возраста мужчины (100 процентов), в то время как для женщин этот показатель составляет чуть более 60 процентов (Vuković, 2018). Как следствие, женщины в пожилом возрасте чаще получают минимальные пенсии и находятся в положении экономической зависимости. Выше отмечалось, что во всех субрегионах, за исключением Центральной Азии, сельское население составляют люди пожилого возраста. Ожидаемая продолжительность жизни женщин примерно на пять лет больше, чем у мужчин, и в пожилом возрасте они подвергаются большему риску бедности, чем мужчины, однако у них меньше вероятности получения доступа к пенсии адекватного размера (FAO, 2016b).

Из-за неформального характера значительной части миграции трудящиеся-мигранты в прошлом теряли свои права на пенсии в стране происхождения и не приобретали их в принимающей стране. Права на получение социальной помощи и социального страхования, за исключением пенсионных прав трудящихся-мигрантов в государствах-членах, теоретически регулируются Соглашением Содружества Независимых государств (СНГ) "О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов" (впервые ратифицированное в 1995 году и дополненное дополнительным протоколом в 2005 году) и Договором о Евразийском экономическом союзе (Статьи 97 и 98). Однако тот факт, что большая часть трудовой миграции в Российскую Федерацию носила неформальный или циркулярный характер, означал, что большинство мигрантов не могли воспользоваться этими правами. В последнее десятилетие гарантированию пенсионных прав и возможности их перевода уделяется все больше внимания. В настоящее время страны Центральной Азии находятся в процессе заключения с Российской Федерацией взаимных соглашений о предоставлении трудящимся-мигрантам права на перевод социальных пенсий, например, соглашение между Узбекистаном и Российской Федерацией от 2017 года²⁰. Членство Армении и Кыргызстана в Евразийском экономическом союзе с 2015 года и присутствие на едином рынке этого Союза облегчило перевод пенсий гражданам этих двух стран и привело к значительному увеличению числа официальных трудовых мигрантов.

Можно привести ряд примеров, связанных с конкретными схемами стимулирования участия самозанятых фермеров в пенсионных программах социального страхования на Западных Балканах. Среди них механизмы совместного финансирования, и в некоторых случаях предоставление дополнительных стимулов, таких как привилегированный доступ к другим программам сельского развития. В Республике Сербской, являющейся образованием в

²⁰ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан "Об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации" от 5 апреля 2017 года. Текст соглашения доступен на: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201712270024>

Боснии и Герцеговине, действует программа, увязывающая уплату отчислений с различными преимуществами для фермеров, такими как предоставление скидок на покупку пестицидов и удобрений. В Албании социальные отчисления самозанятым в сельском хозяйстве финансируются из государственного бюджета, а лица, владеющие землей, но не занимающиеся какой-либо сельскохозяйственной деятельностью, автоматически регистрируются как самозанятые лица и, таким образом, имеют право на охват системой страхования (Vuković, 2018).

Попытки вовлечь самозанятых в официальные программы имеют определенный успех, однако реализация этих программ все еще вызывает трудности с точки зрения финансовых затрат (так как они связаны с налоговыми обязательствами, а не только с выплатами по линии социального обеспечения), сложных процессов регистрации, отсутствия отчислений со стороны работодателей, а также стимулов, частично из-за низких размеров пенсий. Пробелы в охвате системами социального страхования наиболее ощутимы среди неоплачиваемых работников в семейных хозяйствах.

В странах западной части Балканского региона соотношения лиц пенсионного возраста (в общей численности населения), охваченных пенсионными программами, колеблются в довольно значительных пределах: от 77 процентов в Албании до 46 процентов в Сербии и чуть менее 30 процентов в Боснии и Герцеговине. Только пять процентов самозанятых в сельском хозяйстве охвачены пенсионным страхованием в Албании и 19 процентов в Боснии и Герцеговине (Vuković, 2018).

В Грузии отреагировали на сокращение числа участников системы упразднением этой системы и заменой всеобщей пенсией по старости, что привело к расширению охвата, особенно сельских жителей. По имеющимся данным, этой системой охвачены 95 процентов населения старше 60 лет. Однако размер пенсии в Грузии невелик и составляет 18 процентов от средней заработной платы в 2014 году. Несмотря на это, считается, что данная мера привела к сокращению бедности на 15 процентов, в основном среди пожилых людей в сельской местности (Abels, без даты).

Врезка 8. Доступ сельского населения к системе социальной защиты в Турции

В настоящее время около четверти населения Турции проживает в сельской местности (World Bank, 2020c). На селе трудоустроены 61 процент мужчин и 27 процентов женщин, что свидетельствует о наличии значительного гендерного разрыва среди сельских работников (ILO, 2019a). На сельское хозяйство приходится 35 процентов всех рабочих мест в сельских районах Турции (ILO, 2019a), однако 84 процента работников сельского хозяйства в Институте социального страхования не зарегистрированы (SGK) (Turkstat, 2020), и большинство из них (87 процентов) работают на себя без найма постоянных работников или являются неоплачиваемыми работниками семейных хозяйств, включая детей (одна треть из 720 000 работающих в стране детей заняты в сельском хозяйстве; Turkstat, 2019). По состоянию на 2013 год программами социального страхования был охвачен 41 процент сельских домохозяйств, программами социальной помощи – 25 процентов и почти никто – услугами трудоустройства (УТ).

Основными формами социальной помощи являются выплаты в натуральной форме (16 процентов), безусловные денежные выплаты (десять процентов) и социальные пенсии (шесть процентов; World Bank, 2019b). В соответствии с целями социальной политики страны охват населения системами социального страхования расширяется, в то время как охват социальной помощью за последние два десятилетия сокращается.

Что касается социального страхования, то в соответствии с действующим с 2008 года Законом № 5510, сельскохозяйственные работники, которые работают по найму постоянно или временно, должны быть застрахованы работодателем (Статья 4/а), а лица, работающие на себя без найма постоянных работников, обязаны регистрироваться самостоятельно (Статья 4/б). Сельскохозяйственные работники, работающие на себя без найма постоянных работников / неоплачиваемые работники семейных хозяйств, чья среднемесячная операционная прибыль (сельскохозяйственная выручка за вычетом расходов) превышает 3 577,50 турецких лир (эквивалентно 430 долларам США по состоянию на 2021 год), подлежат обязательной регистрации в системе социального страхования (Статья 4/б). Если ежемесячная прибыль лиц, работающих на себя без найма постоянных работников / неоплачиваемых семейных работников, занятых в сельскохозяйственном секторе, ниже этого порогового значения, то они на добровольной основе могут участвовать в накопительной системе страхования, предусматривающей уплату отчислений. Все сельскохозяйственные работники, зарегистрированные в Сельскохозяйственной палате, в обязательном порядке регистрируются в Институте социального страхования (в соответствии с Законом № 5510). Управление сельскохозяйственной продукции обязывает сельскохозяйственных производителей регистрироваться в реестрах фермеров и Сельскохозяйственной палате, что является условием предоставления всех государственных субсидий и осуществления всех закупок. Несмотря на эти действующие юридические и организационные требования, уровень регистрации де-юре и регулярных выплат де-факто в рамках программ социального страхования среди сельскохозяйственных работников отстает от показателей других групп работающего населения. В Турции сельскохозяйственное социальное страхование (SGK 4/б для сельскохозяйственных работников) является единственной категорией, в которой число пассивных получателей (пенсии по старости, в случае утраты работоспособности, временной нетрудоспособности и по потере кормильца) превышает число активных вкладчиков (SGK, 2020), что указывает на проблемы с устойчивостью в налогово-бюджетной сфере.

5.1.2 Отпуск по беременности и родам

Лица, занятые в формальном секторе, имеют право на отпуск по беременности и родам при условии, что на протяжении минимального периода времени до рождения ребенка (минимальный период в странах Западных Балкан составляет от 6 до 18 месяцев) они делали отчисления в фонд социального страхования (на Западных Балканах длительность такого минимального периода колеблется от полугода до полутора лет). Это относится как к тем, кто работает по найму, так и к самозанятым, однако на практике сельскохозяйственные работники в регионе лишены этого права. Лишь в немногих странах отпуск по беременности и родам был заменен отпуском по уходу за ребенком, и даже если в законодательство в официальном порядке были внесены изменения, то в соответствии с общепринятыми нормами именно женщины занимаются воспитанием детей и берут на себя другие обязанности по уходу. На сельских женщин права на отпуск по беременности и родам, особенно на неоплачиваемых работниц семейных хозяйств, обычно не распространяются. В Албании, например, только 19 процентов женщин из сельской местности, родивших в 2014 году, получали пособие по беременности и родам по сравнению с 59 процентами беременных женщин из городских районов (Vuković, 2018). В Северной Македонии аналогичная ситуация:

Принимая во внимание высокий уровень незадекларированной занятости в стране, а также высокий уровень безработицы в Северной Македонии, можно предположить, что схема предоставления отпуска по беременности и родам используется в основном в государственном секторе и оказывает родителям важную поддержку, содействуя их трудоустройству (Mitev, 2015, стр. 10; цитируется по Vuković, 2018, стр. 22).

Длительный отпуск по беременности и родам для женщин, включающий отпуск до и после родов, продолжительностью около 140 дней достался в наследство от Советского Союза. Кроме того, женщины могут дополнительно взять двухлетний отпуск с пониженной

заработной платой. В большинстве стран есть возможность продлить этот срок до трех лет без оплаты третьего года, но с сохранением рабочего места. Однако в период перехода к рыночной экономике указанные права матерей сыграли неоднозначную роль after женщин в обеспечении защиты женщин. Во-первых, они доступны только сокращающейся доле женской рабочей силы, занятой в формальном секторе (в основном в государственном секторе), а, во-вторых, из-за этих прав женщин стало дороже нанимать на работу по сравнению с мужчинами, особенно на дефицитные рабочие места в формальном частном секторе (FAO, 2016b).

5.1.3 Страхование занятости

В связи с преобладанием самозанятости среди сельского населения у него меньше возможностей участвовать в программах страхования занятости, чем у городских работников. В Северной Македонии, например, страхование от безработицы для самозанятых лиц обязательным не является, и никаких мер, направленных на распространение страхования от безработицы на самозанятых и работников с нестандартной формой занятости, не принимается.

По оценкам правительства Сербии, в стране от безработицы застрахован каждый пятый фермер, большинство из которых являются главами домохозяйств. В менее выгодном положении находятся сезонные работники и неоплачиваемые семейные работники (Vuković, 2018).

Те, у кого нет трудовой книжки или страхового стажа, могут рассчитывать на минимальные пособия по безработице. Тем не менее, из-за небольшого размера пособий, а также административных барьеров уровень использования пособий невысок.

5.1.4 Социальная помощь

Адресные пособия социальной помощи (предоставляемые с учетом проверки нуждаемости), а также целевые пособия конкретным категориям (предоставляемые определенным категориям населения), доступны в странах и на территориях всего региона. Программы, предусматривающие проверку нуждаемости, обычно ориентированы на людей, живущих в условиях крайней бедности, и подразумевают очень строгие критерии отбора участников. Некоторые из них предназначены конкретно для малоимущих семей с детьми и предусматривают выплату целевых пособий на ребенка. В других случаях (например, в Черногории) детские пособия выплачиваются в дополнение к целевым пособиям для семей с низким доходом. В число критериев для получения социальных пособий, помимо прочего, обычно входит владение или право пользования земельным участком определенного размера (обычно 0,5 гектара) и рассчитанный доход домохозяйства от ведения сельского хозяйства и животноводства, что фактически лишает многие сельские домохозяйства права на участие в программах (см. таблицу 1). Например, в Сербии доходы заявителя оцениваются в Центрах социального обеспечения (ЦСО), в том числе доходы от неформальной занятости, денежных переводов и владения движимым имуществом, а также "упущенный" доход, то есть доход, который заявитель мог бы получить, если бы, например, использовал собственный земельный участок. Во многих случаях условия предоставления помощи являются жесткими: кандидаты должны активно искать работу, участвовать в программах обучения или общественных работ. В Косово* семьи, владеющие активами, автоматически исключаются из участия в системе социальной помощи. В соответствующем законе Северной Македонии приведен список видов собственности, которые могут приносить бенефициару доход. В этот список входит дом или квартира, которые не используются семьей для проживания; строящийся дом, дом для отдыха; зарегистрированный автомобиль; или сельскохозяйственные угодья, находящиеся в собственности или аренде, размером свыше 7 000 квадратных метров. Все указанные условия фактически лишают потенциальных заявителей права на получение социальной помощи. В законах и программных документах Косово* и Северной Македонии способность семьи использовать активы продуктивно или в коммерческих целях не учитывается (Vuković, 2018).

К социальной помощи также относятся социальные пенсии, такие как минимальные пенсии по старости, предоставляемые тем, кто не имеет страхового стажа или он ограничен, и именно

эти пенсии имеют более широкий охват и большее воздействие, чем целевые пособия, определяемые по итогам проверки нуждаемости. Они в большей степени распространены в странах бывшего Советского Союза, чем на Западных Балканах. Например, опыт Азербайджана наглядно демонстрирует масштаб и охват программ адресной и обычной социальной помощи:

С 2006 года в Азербайджане реализуется первая программа социальной помощи по итогам проверки нуждаемости (пособие на ребенка) с четко выраженным мандатом по сокращению бедности. В рамках этой программы, полностью финансируемой государством, социальная помощь в виде денежных средств предоставляется малообеспеченным семьям с детьми. Право на получение пособия определяется исходя из числа детей и среднего дохода в семье заявителя. Средний размер помощи для одной семьи в стране составлял около 100 азербайджанских манатов. У программы был очень низкий уровень охвата (менее одного процента домохозяйств), и на нее было потрачено 1,16 процента от общей суммы расходов на социальную помощь (FAO, 2016b, стр. 29).

Социальные пенсии, напротив, обеспечивают защиту пожилых людей, которые не имеют права на получение пенсии в рамках социального страхования и выплачиваются за счет перераспределения 35 процентов общего бюджета на социальную помощь (FAO, 2016b).

5.2 Финансовые барьеры

Существующие финансовые барьеры со стороны предложения выражаются в нехватке бюджетных средств (фактических или планируемых) и препятствуют расширению охвата социальной защиты и увеличению ее размера, особенно в условиях дополнительных государственных расходов, неиспользованных доходов, собственного капитала, займов и гарантий в связи с пандемией COVID-19 (Nagle and Sugawara, 2021). Пенсионные фонды в странах и на территориях региона пытаются сохранить финансовую устойчивость в связи с сокращением отчислений, в том числе из-за уменьшения численности трудоспособного населения, а также сокращения доли работников формального сектора. В связи с обязательствами по пенсионному обеспечению необходимо увеличить объем государственных бюджетных средств, вследствие чего для расширения программ ненакопительной социальной защиты остается меньше бюджетных ресурсов.

Что касается спроса, то на охват населения социальным страхованием влияет его доступность. Из-за низких, непостоянных и сезонных заработков у мелких фермеров во всем мире возможности для уплаты взносов ограничены, а нехватка ликвидности может заставить сельских жителей отдавать предпочтение другим неотложным нуждам. Как отмечалось выше, на охвате пенсиями негативно сказывается не только небольшой размер пенсий, но и отсутствие доверия к государственным системам.

Широко распространенная неформальная занятость наряду со старением населения привела к заметному увеличению числа пенсионеров по сравнению с числом плательщиков отчислений. В странах Центральной Азии старение населения не так заметно, как в других субрегионах, однако значительная доля неформальной занятости привела к сокращению взносов. Рост субсидий, необходимых для покрытия пенсионных выплат, и увеличение сумм, требуемых для выплаты социальных пенсий, означает, что необходимо срочно искать альтернативные пути финансирования пенсионных программ.

К финансовым барьерам для ненакопительных схем со стороны спроса относятся операционные издержки, связанные с регистрацией, сбором платежей и соблюдением требований программ, которые в отдаленных сельских районах обычно непропорционально высоки, учитывая плохие дороги, стоимость транспорта и нехватку времени (ILO and FAO, 2021). Еще одним барьером для получения социальной помощи в регионе является небольшой размер пособий: возможные издержки, связанные с подачей заявления, могут перевешивать преимущества от получения дополнительных денежных средств. В Казахстане среднемесячный

размер государственных социальных пособий для малообеспеченных семей установлен на уровне 40 процентов от прожиточного минимума (FAO, 2016b), а в Кыргызстане среднемесячный размер пособия для малоимущих семей в 2018 году составил чуть более 50 процентов от черты крайней бедности (OECD, 2018).

Те же проблемы касаются пособий по безработице. В Албании пособие по безработице равно примерно 83 евро по сравнению со среднемесячной заработной платой в частном секторе в 2016 году на уровне 340 евро и 394 евро в государственном секторе. В Черногории размер пособий составляет 40 процентов от минимальной заработной платы, а в Сербии, как показали результаты опроса среди бенефициаров, 82 процента считают, что пособия покрывают одну треть или менее их потребностей (Vuković, 2018).

5.3 Административные и институциональные барьеры

Административные расходы и потенциал представляют собой дополнительные препятствия для расширения программ социальной защиты и занятости. Высокие административные расходы на функционирование сети контактных центров учреждений социальной защиты со стороны предложения могут создавать препятствия для охвата программами в сельских, отдаленных и труднодоступных районах. Со стороны спроса удаленность и ограниченный доступ к качественным услугам (из-за плохих дорог, транспортных расходов и нехватки времени, особенно у женщин) также могут привести к тому, что стоимость доступа к системам социальной защиты может превышать размер самих пособий. Это особенно очевидно в случае пособий по безработице на примере Азербайджана:

В Азербайджане пособия по безработице с 2003 года получали всего два-три процента всех зарегистрированных безработных, а по методологии МОТ – даже менее одного процента. Аналогичная ситуация наблюдается и в других странах региона. Такой низкий уровень охвата объясняется рядом причин, которые носят как политический, так и бюрократический характер, включая высокие операционные издержки и такие барьеры, как строгие требования к документальному подтверждению статуса безработного, низкий размер пособий, высокая доля работников в неформальном секторе экономики, незарегистрированная занятость и трудовая миграция (FAO, 2016b, стр. 22).

Физическая удаленность и неспособность оплатить транспортные расходы являются барьерами, которые особенно актуальны для женщин из сельских районов, чья мобильность и доступ к транспорту ограничены по сравнению с мужчинами-сельчанами и женщинами-горожанками. Согласно результатам исследования, проведенного в Сербии, бремя повседневных домашних обязанностей (работа на ферме и уход за членами семьи) не позволяет женщинам посещать центры социального обеспечения, органы местного самоуправления и службы занятости (Vuković, 2018). Кроме того, качественные исследования показали, что бенефициары часто жалуются на то, что процедуры являются сложными и их трудно понять, а профессиональные и административные работники часто не оказывают поддержки и не реагируют (Vuković, 2018). Например, оценка бенефициаров, проведенная в Северной Македонии, показала, что пособие на ребенка не вносит существенного вклада в бюджет семьи, в то же время расходы на подачу заявления и транспортные расходы, а также нехватка информации о пособии часто являются препятствиями для подачи заявления. Армения является примером важности инвестирования в работу местных подразделений социальной защиты:

В процессе реформирования особое внимание уделяется институциональному развитию, чтобы обеспечить надлежащий доступ к государственному социальному обеспечению по всей стране. С этой целью Министерство труда и социальной защиты Республики Армения создало около 180 местных отделов, включая более 50 центров занятости и пенсионного страхования, примерно 30 пунктов социального обслуживания (в основном для медицинской оценки дееспособности), а также совместно с муниципалитетами и

областными администрациями открыли 54 территориальных отделения социальных служб в основном для выплаты денежных пособий и оказания единовременной помощи нуждающимся семьям (FAO, 2016b, стр. 28).

Реформы в Армении продолжаются с 2016 года, и к 2022 году планировалось объединить основные социальные службы под одной крышей. С апреля 2021 года ведется работа по созданию региональных центров Единой социальной службы, где разместятся все подразделения социальной защиты (включая службу социального обеспечения, службу медико-социальной экспертизы и государственные центры занятости).

По всему региону в создание социальных реестров и цифровизацию вкладываются инвестиции, чтобы улучшить управление и координацию между различными элементами системы социальной защиты, а также упростить процесс подачи заявлений. Например, в сельской местности Азербайджана через почтовые отделения, где можно подать заявление на получение социальных пособий, внедряется доступ к Интернету (FAO, 2016b). В Азербайджане также предпринимаются усилия по созданию центров, работающих по принципу "единого окна", для комплексного предоставления услуг социальной защиты и занятости через единую точку входа, предлагаемую недавно созданным Агентством устойчивого и оперативного социального обеспечения (DOST) при Министерстве труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики. Первый центр DOST был открыт в мае 2019 года, и по всей стране планируется открыть 31 центр, в которых будет предоставляться доступ к 132 различным услугам посредством личных консультаций, а также через специализированные колл-центры, онлайн-запросы и заявления.

Однако существует риск того, что эти усовершенствования будут использоваться преимущественно для устранения ошибок, совершенных при включении в программу, а не как часть стратегии по расширению охвата и достаточности систем, обеспечению координации и повышению эффективности с точки зрения получателей помощи. Например, в Черногории недавно внедрили систему интегрированных баз данных (в том числе базы данных кадастра, налогового администрирования и полиции), а процесс подачи заявок автоматизировали. Однако за четыре года количество получателей пособий сократилось на 50 процентов (Vuković, 2018). Из-за ограниченного доступа к интернету сельское население также рискует оказаться в неблагоприятном положении.

5.4 Институциональные пробелы и недостаточное развитие потенциала

К основным институциональным пробелам относится нехватка современных служб занятости. Во всех странах имеющиеся сети местных служб занятости пользуются низким уровнем доверия как со стороны работодателей, так и со стороны лиц в поиске работы. Службы видят свою задачу в официальной регистрации вакансий и установлении соответствия между спросом на трудовые ресурсы и их предложением, но при этом квалифицированного персонала для применения индивидуального подхода с лицами, ищущими работу, не хватает.

Еще одним недостатком, особенно в странах бывшего Советского Союза, является отсутствие среди профессиональных социальных работников на местах традиций, а также участия неправительственных организаций (НПО) в оказании ряда вспомогательных услуг. На Западных Балканах сложилась практика предоставления социальных услуг на местном уровне, координируемых через местные (районные) Центры социального обеспечения (ЦСО). Однако адекватный механизм финансирования местных служб во всех странах отсутствует. Финансирование часто возлагается на муниципалитеты, однако ни четкого механизма финансирования, ни централизованно определенного минимального пакета услуг, которые должны оказывать местные муниципалитеты (например, в случае Косово*), не существует. Недавно проведенные реформы расширили роль местных администраций, например, в Албании, через стимулирование и привлечение к оказанию услуг неправительственных

организаций (НПО) и других местных организаций. Когда ЦСО является единственным поставщиком услуг, то нагрузка на каждого менеджера остается высокой.

5.5 Краткое описание барьеров

В таблице 1 представлены различные конструктивные и другие факторы, которые способствуют исключению сельских домохозяйств из программ социального страхования, социальной помощи и занятости. Основные факторы, приводящие не только к исключению из указанных систем, но и к снижению эффективности социальной защиты сельского населения, можно обобщить следующим образом:

- ◆ В большинстве случаев сельские домохозяйства, владеющие сельскохозяйственными землями и площадью более 0,5 гектара, изначально не имеют права на участие в программах адресной социальной помощи, вне зависимости от продуктивности земель и способности семей их эффективно использовать. При расчете размера пособий социальной помощи, предусматривающих проверку нуждаемости, часто используются формулы, в которых потенциальный доход от сельскохозяйственных земель и скота в условиях слабого производственного потенциала или отсутствия связей с цепочками поставок завышается.
- ◆ В теории схемы уплаты отчислений являются универсальными, однако из-за обременительных административных процедур, включая регистрацию и процедуры сохранения права на получение пособий, сельским плательщикам не всегда легко в них участвовать.
- ◆ Там, где применимо, для прохождения обязательной индивидуальной регистрации в схемах социального страхования и социальной помощи, регистрации самозанятости и регистрации в государственных службах занятости для участия в программах занятости (ПЗ), заявители в сельской местности должны обладать достаточными знаниями об указанных схемах, доступом к личным документам / записям и возможностью регулярного общения с консультантами. У сельских заявителей редко имеется доступ к требуемым документам / записям, а имеющихся свидетельств проведения кампаний по повышению осведомленности и информированию, ориентированных на сельское население, недостаточно. Для проведения информационно-разъяснительных мероприятий в сельской местности и создания центров "единого окна" может потребоваться наладить межсекторальное, межведомственное сотрудничество, что позволит ряду государственных учреждений расширить свое присутствие на местах.
- ◆ Сельские женщины чаще работают в качестве неоплачиваемых семейных работников, что подразумевает их ограниченный доступ или отсутствие доступа к программам социального страхования. Среди тех, у кого есть доступ, сельские женщины чаще выполняют низкооплачиваемую работу и имеют меньший стаж отчислений из-за перерывов в работе вследствие ухода за детьми, что приводит к снижению размера пенсий. Сельские женщины также реже, чем их сверстницы-горожанки пользуются формальными правами на отпуск по беременности и родам в связи с преобладанием в сельских районах неформальной занятости. Кроме того, недостаточная цифровая грамотность сельских женщин мешает им пользоваться преимуществами упрощенных благодаря цифровизации процедур для решения административных вопросов и подачи заявлений.
- ◆ Координация между государственными службами занятости, службами по распространению сельскохозяйственных знаний и центрами социальной защиты является ключевым фактором в управлении поддержкой малообеспеченного сельского населения. Эта работа должна включать обмен данными, проведение регулярных координационных совещаний и введение общих стандартных операционных процедур (СОП), чтобы в перспективе обеспечить интегрированное ведение дел сельских клиентов. В большинстве стран и территорий финансирование всех местных служб является недостаточным.
- ◆ Для обеспечения доступа к оптимальному сочетанию денежной поддержки (от социального страхования до схем помощи) и услуг на местном уровне необходимо создать единую государственную службу занятости, распространения сельскохозяйственных знаний и

социальной защиты. Для проведения оценки потребностей отдельных лиц и домохозяйств и их перенаправления в соответствующие службы, а также в целях наставничества и последующего сопровождения необходимо присутствие профессиональных социальных работников. В некоторых странах региона предоставлением социальных услуг и услуг на рынке труда занимаются негосударственные поставщики услуг. Тем не менее, потенциал местных негосударственных поставщиков услуг (неправительственные организации и кооперативы), ориентированных на сельскую местность, в предоставлении ряда видов социальной помощи, ПАРРТ и субсидируемых государством услуг по распространению сельскохозяйственных знаний пока не раскрыт. Однако такого рода сотрудничество потребует адаптации правовой базы, например, в отношении критериев закупок услуг, стандартов качества услуг, показателей эффективности и процедур выплат.

В таблице 1 приведены общие причины исключения сельского населения из участия в программах социальной защиты, обеспечения и занятости в ряде стран и территорий, а также описаны особенности различных схем денежных выплат, обуславливающих причины исключения, но при этом цель предоставления в таблице полной информации обо всех программах социальной защиты и занятости в регионе, а также о пробелах в охвате населения не ставится.

Таблица 1. Пробелы в охвате сельского населения в ряде стран и территорий

Страна/ территория	Категория	Вид денежной выплаты / программы	Факторы, обуславливающие исключение сельского населения из участия в программах
Албания (SSA), 2018; World Bank, 2010)	Социальное страхование (СС)	Накопительные выплаты (пенсии по старости, инвалидности, по потере кормильца, болезни; пособие по беременности и родам)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Отсутствие формальной занятости ◆ Отсутствие официальной регистрации в качестве самозанятых (включая фермеров) ◆ Выплата пенсии по старости приостанавливается, когда застрахованное лицо вновь становится экономически активным
	Социальная помощь (СП)	Денежные пособия (программа Ndihma Ekomitike [NE]) и услуги социального ухода (в том числе единовременные муниципальные пособия)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Владение землей (право на участие только в программе NE) ◆ Вмененный доход домохозяйства (включая землю/скот) выше порогового значения ◆ В отношении получения пенсии по старости – возраст моложе 70 лет и проживание за пределами Албании на протяжении последних пяти лет
	Рынок труда (РТ)	Программа занятости и пособия по безработице	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Отсутствие формальной занятости ◆ Неуплата добровольных отчислений в программу в качестве самозанятых

Страна/ территория	Категория	Вид денежной выплаты / программы	Факторы, обуславливающие исключение сельского населения из участия в программах
Албания (SSA), 2018; World Bank, 2010)			<ul style="list-style-type: none"> ◆ Неуплата отчислений в программу не менее года (для получения пособия по безработице) ◆ Получение других пособий (за исключением случая частичной нетрудоспособности) ◆ Отсутствие регистрации в государственной службе занятости ◆ Отказ от участия в программе обучения
Сербия (European Union, 2014; The Government of the Republic of Serbia, без даты; Council of Europe, 2020)	Социальное страхование (СС)	Накопительные выплаты (пенсии по старости, инвалидности, по потере кормильца, по болезни; пособие по беременности и родам)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Отсутствие занятости ◆ Отсутствие официальной регистрации в качестве самозанятых (в том числе фермеров) ◆ Все фермеры, нуждающиеся в отпуске по болезни
	СП	Социальная помощь (денежные выплаты), пособие по уходу за другим лицом, пособие на проживание, пособие на ребенка и родительское пособие, единовременная муниципальная социальная помощь	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Вмененный доход домохозяйства (от сельскохозяйственной деятельности / животноводства) превышает пороговый уровень ◆ В доме на каждого члена семьи приходится более одной комнаты ◆ Домохозяйство владеет сельскохозяйственными землями площадью более 0,5 гектара ◆ Отсутствие регистрации в государственной службе занятости (ГСЗ) и плана активации ◆ В отношении пособия на ребенка – ежемесячный чистый доход на одного члена семьи (включая детей) превышает 20 процентов от среднего уровня чистой заработной платы по стране

Страна/ территория	Категория	Вид денежной выплаты / программы	Факторы, обуславливающие исключение сельского населения из участия в программах
Сербия (European Union, 2014; The Government of the Republic of Serbia, без даты; Council of Europe, 2020)	РТ	Программа занятости и пособие по безработице	<ul style="list-style-type: none"> ◆ В отношении пособия по безработице – неуплата отчислений по программе не менее одного года ◆ Отсутствие регистрации в ГСЗ ◆ Отказ от работы / обучения, предлагаемых ГСЗ
Косово* (ILO, 2010)	СС	(1) Базовые пенсии для всех жителей Косово* (первый уровень) (2) Обязательные накопительные пенсии для работников – Косовский* накопительный пенсионный фонд (КНПФ) (второй уровень) (3) Надбавки к пенсии за счет добровольных отчислений (третий уровень)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ При отсутствии возможности доказать наличие не менее 15-летнего стажа / уплаты отчислений – лишение права на получение льготной (дополнительной) пенсии по старости (первый уровень) ◆ Для лиц, родившихся после 1946 года, предусмотрено только добровольное участие в КНПФ ◆ Отсутствие на третьем уровне добровольной трудовой пенсии для лиц, занятых в сельском хозяйстве
	СП	Финансовая социальная помощь и пособие на ребенка	<ul style="list-style-type: none"> ◆ По крайней мере, один член семьи является трудоспособным, но при этом не работает ◆ В семье нет детей в возрасте младше пяти лет или приемных детей младше 15 лет ◆ Домохозяйство владеет сельскохозяйственными землями площадью более 0,5 гектара ◆ В собственности домохозяйства есть трактор или другая сельхозтехника
	РТ	Программа занятости	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Отсутствие регистрации в ГСЗ ◆ Отказ от работы / обучения, предложенных ГСЗ

Страна/ территория	Категория	Вид денежной выплаты / программы	Факторы, обуславливающие исключение сельского населения из участия в программах
Казахстан (УСО, 2018)	СС	Накопительные выплаты (пенсии по старости, инвалидности, по потере кормильца, болезни; пособие по беременности и родам) Обязательный индивидуальный счет	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Отсутствие занятости ◆ Отсутствие официальной регистрации в качестве самозанятого (в том числе фермеров) ◆ В случае пожилого возраста – отсутствие или неуплата отчислений работающими гражданами менее полугода до 1 января 1998 года ◆ В случае болезни, беременности и родов, производственной травмы – самозанятость
	СП	Пенсии по старости, инвалидности, по потере кормильца; семейные пособия	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Вмененный доход домохозяйства (от сельскохозяйственной деятельности / животноводства) превышает пороговый уровень
	РТ	Программа занятости и пособия по безработице	<ul style="list-style-type: none"> ◆ В случае пособия по безработице – работающие пенсионеры
Узбекистан (УСО, 2018; Khasanbaev and Pfau, 2009)	СС	Накопительные выплаты (пенсии по старости, инвалидности, по потере кормильца, по болезни; пособия по беременности и родам) Обязательный индивидуальный счет	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Отсутствие занятости ◆ Отсутствие официальной регистрации в качестве самозанятого (в том числе фермеров) ◆ Выплата пенсии по старости приостанавливается, когда застрахованное лицо становится экономически активным (пособия по болезни, беременности и родам, в случае производственной травмы) ◆ Самозанятость
	СП	Пенсии по старости, инвалидности; пособие сиротам, на погребение	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Вмененный доход домохозяйства (от сельскохозяйственной деятельности / животноводства) превышает пороговый уровень)
	РТ	Программа занятости и пособия по безработице	<ul style="list-style-type: none"> ◆ В случае безработицы – самозанятость

Страна/ территория	Категория	Вид денежной выплаты / программы	Факторы, обуславливающие исключение сельского населения из участия в программах
Украина (УСО, 2018)	СС	Накопительные выплаты (пенсии по старости; пособия лицам, осуществляющим уход; на погребение; пенсии по инвалидности, по потере кормильца, болезни; пособие по беременности и родам)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Отсутствие занятости ◆ Отсутствие официальной регистрации в качестве самозанятых (в том числе фермеров)
	СП	Пенсии по старости, болезни; пособие по беременности и родам, инвалидности; семейные пособия	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Вмененный доход домохозяйства (от сельскохозяйственной деятельности / животноводства) превышает пороговый уровень
	РТ	Программа занятости и пособия по безработице	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Менее 26 недель работы в течение года до потери занятости ◆ Отсутствие регистрации в службе занятости, нежелание работать ◆ Получение дохода, превышающего установленную законом минимальную месячную заработную плату
Грузия (SSA, 2018)	СС	Накопительные пенсии (по старости, инвалидности, в случае потери кормильца, беременности и родов, болезни, производственной травмы)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Отсутствие занятости ◆ Отсутствие официальной регистрации в качестве самозанятых (в том числе в отношении фермеров) ◆ В случае производственной травмы – самозанятость
	СП	Пособие на ребенка, семейное пособие	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Наличие у семьи показателей выше порогового значения (движимое и недвижимое имущество, доходы, пособия, потребление; наличие в семье пожилых лиц, инвалидов; жилищные условия)
	РТ	Выходное пособие	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Отсутствие занятости

Социальная защита, мандат и приоритеты ФАО

ФАО выдвинуло три инициативы по сопровождению реализации страновых программ в регионе:

1. расширение прав и возможностей мелких землевладельцев, семейных фермерских хозяйств и молодежи посредством проведения всесторонних преобразований, цифровизации и внедрения инноваций в сельских районах²¹;
2. преобразование продовольственных систем, содействие доступу на рынок, а также интеграция²²;
3. рациональное использование природных ресурсов и сохранение биоразнообразия в условиях изменения климата²³.

Социальная защита призвана играть ключевую роль в реализации всех вышеуказанных инициатив в регионе. Социальная защита может защитить от бедности и расширить возможности сельского малоимущего населения в управлении рисками, а также в рамках последовательных усилий способствовать переходу к более продуктивным секторам и рациональным методам ведения сельского хозяйства или перемещению в другие географические районы и точки роста. Указанные цели достигаются благодаря вкладу программ социальной защиты в ослабление ограничений с ликвидностью и финансами, а также недопущение снижения показателей в накоплении человеческого капитала (см. также ФАО, 2020с).

В данном разделе рассматривается прошлая и текущая работа ФАО по укреплению систем социальной защиты сельского населения в регионе, которая обобщена в трех разделах, а именно сбор фактических данных, рекомендации по выработке мер политики и информационно-разъяснительная работа, а также реализация программ. В каждом подразделе также содержатся рекомендации по проведению дальнейшей работы в области социальной защиты в регионе.

6.1 Сбор фактических данных

Аналитическая работа крайне важна для выявления основных барьеров, препятствующих доступу к системам социальной защиты, а также для устранения этих барьеров для малоимущего сельского населения и конкретных уязвимых групп малообеспеченных сельчан, таких как мигранты, женщины и молодежь.

²¹ См. <https://www.fao.org/europe/work-in-the-region/regional-priority-programmes/smallholders-family-farms/ru>

²² См. <https://www.fao.org/europe/work-in-the-region/regional-priority-programmes/foodsystemsandmarkets/ru>

²³ См. <https://www.fao.org/europe/work-in-the-region/regional-priority-programmes/natural-resources/ru>

Одним из примеров проведения аналитической работы в регионе является исследование ФАО о доступе к социальной защите для мелких рыболовов в Албании. Эта работа проводилась в рамках исследования социальной защиты лиц, ведущих мелкий рыбный промысел, в пяти прибрежных государствах Средиземноморья и региона Черного моря (FAO, 2019). Результаты данного исследования показали, что право на участие в программах социального страхования имели только лицензированные рыболовы, что свидетельствует об отсутствии доступа к программам среди значительной доли рыболовов в неформальном секторе. Результаты оценки национальной системы социальной защиты в Албании привлекли внимание к потенциалу программы социальной помощи "Ndihma Ekonomike" (NE), которая может быть преобразована в гибкий инструмент социальной защиты, учитывающий риски и направленный на принятие ответных мер на потрясения. В исследовании подчеркивается необходимость не только инвестирования в системы социальной защиты, но и необходимость согласования с практическими методами адаптации к изменению климата в рамках межсекторальных стратегий по снижению различных рисков, с которыми сталкиваются рыболовы, ведущие мелкий рыбный промысел.

Выработка мер политики и проведение информационно-разъяснительной работы по расширению охвата и всесторонности систем социальной защиты в сельских районах (см. ниже) должны подкрепляться сбором на уровне стран фактических данных о конкретных рисках, с которыми сталкивается сельское население, о пробелах в охвате и достаточности существующих программ социальной защиты, а также их неадекватности для устранения выявленных рисков. ФАО оказала поддержку в проведении двух субрегиональных исследований, в рамках которых были обобщены основные пробелы в системах социальной защиты сельского населения в регионе (FAO, 2016b; Vuković, 2018)²⁴. В Турции при поддержке ФАО в ходе проведенных исследований была дана оценка системам социальной защиты уязвимых групп населения и степени согласованности между социальной защитой и сельским хозяйством. Результаты исследований легли в основу программной работы, направленной на расширение доступа к программам социальной защиты сирийских беженцев и принимающих их общин.

Сбор фактических данных также включает проведение систематической оценки программной работы в регионе и ее использование для продвижения дальнейших реформ. В Кыргызстане и Армении, где была проведена углубленная оценка исходных условий и воздействия²⁵, был опробован подход ФАО "Денежные средства плюс" (см. раздел 6.3)

Ключевой проблемой во многих странах и на территориях региона до начала пандемии COVID-19 было отсутствие среди бюджетных приоритетов социальной защиты. По этой причине работу ФАО необходимо в основном сосредоточить на сборе фактических данных, с помощью которых можно обосновать необходимость расширения социальной защиты для сельского населения (используя как аргументы в области прав человека, так и экономические аргументы), а также способствовать поиску решений для расширения имеющихся финансовых возможностей и альтернативных механизмов финансирования программ социальной защиты. В других регионах ФАО помогла обосновать экономическую целесообразность инвестирования в социальную защиту малоимущего сельского населения, предоставив доказательства того, что это может стать стратегической инвестицией в человеческий капитал и экономическое развитие, а также способствовать повышению экономического и производственного потенциала малообеспеченного сельского населения (Daidone et al., 2017; FAO, 2017d). В регионе имеется много возможностей для такого рода анализа, особенно с учетом того, что до сих пор социальная защита не воспринималась как объект инвестирования. Такой анализ также был бы актуальным и своевременным для обоснования мер политики в период после пандемии COVID-19, направленных на содействие экономической интеграции и облегчение перехода от неформальной к формальной занятости.

²⁴ Основные результаты такого анализа на субрегиональном уровне приведены в разделе 5.

²⁵ Доклады о проведенных оценках доступны в ФАО по запросу (см. дополнительную информацию во врезке 12 ниже).

В регионе и на глобальном уровне ФАО продвигает подход к разработке и реализации схем социальной защиты с учетом аспектов гендерной проблематики (см. врезку 9). Такой подход, в частности, предполагает постоянное проведение анализа бедности и факторов уязвимости с учетом гендерной проблематики, чтобы обосновать разработку и реализацию программ социальной защиты. На сегодняшний день в регионе был проведен один гендерный анализ программ социальной защиты сельских жителей, в котором основное внимание уделялось пособию по беременности и родам, а также пенсионным схемам (ФАО, 2015а).

В докладе рекомендуется, чтобы ФАО продолжила изучение стратегий и практических мер в регионе в области социальной защиты с точки зрения гендерного равенства и равноправия, а также систематические исследования передовой международной практики, например, методологических подходов к расчету размера пенсий женщин и мужчин, работающих в сельской местности.

Врезка 9. Программы социальной защиты, в которых учитываются аспекты гендерной проблематики

Реализация программ социальной защиты с учетом аспектов гендерной проблематики позволит в полной мере использовать потенциал систем социальной защиты и достичь результатов в отношении мер защиты, профилактики, стимулирования и преобразования, и, таким образом, внести значительный вклад в расширение прав и возможностей сельских женщин. Регулярная выплата денежных средств может, например, оказать положительное воздействие на уровень посещаемости школ девочками и обеспечить покрытие расходов на уход за ребенком. Более того, если сочетать денежные выплаты, например, с мерами по содействию получению бесплатного доступа к дородовому и послеродовому уходу или пищевым добавкам, то можно добиться улучшения материнского здоровья среди малообеспеченного населения. Благодаря профилактической роли, выполняемой в рамках программ социальной защиты, можно расширить возможности сельских женщин в области управления рисками и защиты производственных активов. Это может задействовать использование специальных целевых механизмов для расширения участия женщин.

Программа условных денежных выплат в Бразилии ориентирована на женщин, занимающихся выращиванием сахарного тростника, чтобы оказать им содействие в получении бесперебойных доходов и регулировании потребления в периоды между сбором урожая. Благодаря стимулирующей функции, программы социальной защиты могут помочь в сокращении гендерного разрыва в плане доступа к производственным ресурсам, а также облегчить выход на рынки труда в сельской местности. В Индии, например, принят национальный закон о гарантиях занятости сельского населения, который предусматривает равную оплату труда мужчин и женщин, выполняющих аналогичную работу. Что касается преобразовательной роли систем социальной защиты, то необходимо расширить возможности женщин по принятию в семье решений экономического характера, а также повысить их статус в обществе в целом посредством предоставления им доступа к финансовым услугам и кредитованию, оказания помощи в открытии банковских счетов или предоставления права собственности на производственные активы. Например, в странах Латинской Америки женщины-бенефициары отмечают, что добились большего уважения со стороны мужчин и повысили свой социальный статус. На уровне разработки стратегий и программ социальной защиты с учетом аспектов гендерной проблематики следует также уделять внимание динамике внутреннего развития домохозяйств и рассмотреть наиболее эффективные пути достижения справедливого распределения получаемых денежных выплат внутри домохозяйств. Выплаты могут способствовать получению домохозяйствами стабильного дохода в семье, а также снизить уровень напряженности и риск насилия по гендерному признаку. В Перу программа социальной помощи "Juntos", усиленная информационными кампаниями, поощряет мужчин распределять обязанности по уходу в семье. Во Вьетнаме программы социальной помощи дополняются мерами по обеспечению доступа малообеспеченных сельских женщин к юридической помощи с целью повышения осведомленности об их правах, в том числе на земельные участки (ФАО, 2018с).



6.2 Рекомендации по выработке мер политики и информационно-разъяснительная работа

Большая часть работы ФАО в области социальной защиты в регионе до сих пор была сосредоточена на повышении уровня осведомленности внутри ФАО и среди ее национальных партнеров о роли ФАО в обеспечении социальной защиты и согласованности с работой по продвижению устойчивого развития сельского хозяйства и продовольственных систем, а также улучшению показателей продовольственной безопасности и питания.

Пандемия COVID-19 привлекла внимание на уровне мер политики к пробелам в сфере социальной защиты, а также пробудила интерес к их устранению. В глобальном масштабе стремление (закрепленное в ЦУР 1) к достижению всеобщей социальной защиты получило значительную поддержку. Важно воспользоваться этим моментом, чтобы привлечь внимание к ограниченности охвата и недостаточной эффективности существующих систем в решении проблем бедности и факторов уязвимости среди сельского населения региона. Основное внимание при обсуждении пробелов в системах социальной защиты, связанных с пандемией COVID-19, было сосредоточено на низком охвате городских неформальных работников, "недостающего среднего звена", которое не охвачено схемами социального страхования и не имеет права на целевые пособия для малообеспеченных слоев населения. Этот вопрос в краткосрочной перспективе не должен отвлекать внимания от уязвимости сельского населения, у которого может быть дополнительная защита в виде приусадебных участков, однако их докризисная уязвимость, вероятно, усугубилось, а механизмы преодоления сложных ситуаций (миграция) во многих случаях по-прежнему ограничены. Работа ФАО на уровне мер политики продолжит привлекать внимание к конкретным препятствиям, с которыми сталкивается сельское население при получении доступа к правам на социальную защиту.

ФАО активно участвует в дискуссиях о мерах политики в отношении будущего систем социальной защиты после пандемии COVID-19 и собственной роли в качестве катализатора стратегий восстановления в регионе после пандемии. Указанное обсуждение сосредоточено на необходимости повышения "потенциала реагирования на потрясения" в рамках существующих систем (см. врезку 10). В прошлом предпочтение в странах региона отдавалось накопительным системам социального страхования, однако для немедленного реагирования на кризис они считались неподходящими. В странах созданы хорошо отлаженные системы оказания помощи, которые в случае кризиса теоретически могут быть использованы для быстрого расширения охвата. Однако узконаправленный характер существующих схем социальной помощи создал определенные трудности, в связи с чем расширение рамок программ в горизонтальном направлении за короткий промежуток времени в странах было проблематично. Низкий уровень охвата программами и отсутствие подробных цифровых реестров, охватывающих неформальных работников, снизили способность систем в отношении гибкого и быстрого реагирования.

Текущий интерес к программам социальной защиты с учетом рисков и способности реагировать на потрясения также открывает возможности на уровне мер политики, позволяющие изучить варианты разработки или расширения программ сельскохозяйственного страхования мелких фермеров в регионе, при этом подчеркивая необходимость межсекторальной согласованности между стратегиями в области социальной защиты, сельского хозяйства и обеспечения готовности к стихийным бедствиям, основанным на правозащитных подходах и принципе обеспечения гендерного равенства.

Частой проблемой, имеющей отношение к национальным системам социальной защиты в регионе, является фрагментация. В некоторых случаях этот вопрос также связан с отсутствием общей национальной стратегии социальной защиты. Ответственность за реализацию различных схем социальной защиты часто распределяется между различными министерствами и ведомствами, и при этом нет четкой определенности, кто будет выполнять координационную функцию. Следствием этого является фрагментация усилий, что с точки зрения эффективного использования ресурсов и воздействия на уязвимые группы населения

Врезка 10. Социальная защита и жизнестойкость

Системы социальной защиты разработаны для устранения конкретных рисков и факторов уязвимости, возникающих на различных этапах жизненного цикла человека. Как таковые, они позволяют справляться с разовыми потрясениями и хронической уязвимостью. Однако чрезвычайные ситуации и стихийные бедствия одновременно затрагивают большую численность населения. На глобальном уровне и в регионе все больше внимания уделяется роли систем социальной защиты в повышении готовности к стихийным бедствиям (посредством целенаправленных мер в отношении районов / населения, подверженных кризисам) и функции реагирования на чрезвычайные ситуации, чтобы обеспечить удовлетворение неотложных и долгосрочных потребностей как уязвимых, так и пострадавших от потрясений домохозяйств во время кризиса и после него. Национальные системы социальной защиты, "основанные на информации о рисках" и "направленные на принятие ответных мер на потрясения", предназначены для оказания поддержки не только "обычным получателям помощи", но и населению, пострадавшему от кризиса, до, во время и после случившегося потрясения или кризиса.

Указанные цели достигаются путем расширения охвата социальными пособиями в соответствии с информацией о возникающих потребностях лиц, в наибольшей степени подверженных воздействию кризисов, а также обеспечения наличия резервных фондов, административных и других протоколов, позволяющих быстро увеличить размер или охват ненакопительных пособий в случае стихийных бедствий. Одним из предварительных условий здесь является наличие подробных реестров бенефициаров и систем управления информацией, а также платежных механизмов (например, банкоматов), доступных в сельских районах. Необходимо также создать системы раннего оповещения, которые позволят принимать меры социальной защиты сразу же после возникновения кризиса или даже до его наступления.

Регулярное получение выплат в рамках социальной защиты также может помочь в восстановлении местной экономики после потрясений. Социальная защита может обеспечить непрерывность расходов на здравоохранение и образование после потрясений, и, тем самым, избежать опасности истощения человеческого капитала и снижения устойчивости / подверженности риску бедности в будущем¹.

Сельскохозяйственное страхование может дополнить другие меры социальной защиты и стать инструментом повышения жизнестойкости уязвимых фермеров для широкомасштабных сопутствующих потрясений, которые одновременно затрагивают значительную часть сельского населения. Данный вид страхования может помочь в управлении рисками, являясь одним из компонентов более широкой системы социальной защиты, ориентированной на сельское население и, в частности, мелких фермеров. Другие компоненты могут включать денежные выплаты, субсидии сельскохозяйственных секторов производства, обучение методам снижения рисков и использование климатически-адаптированных технологий. Сельскохозяйственное страхование обычно активно субсидируется и в идеале интегрируется в более широкую стратегию социальной защиты в целях обеспечения страховой защиты мелких фермеров, которые не могут получить доступ к страховому покрытию через схемы страхования частного сектора (FAO, 2021b).

не является оптимальным. Дальнейшая работа ФАО на уровне мер политики должна включать продвижение более скоординированных национальных систем и работу с партнерами по Организации Объединенных Наций (ООН), чтобы улучшить координацию и согласованность как внутри национальных систем социальной защиты, так и между стратегиями социальной защиты и сельского развития. В связи с этим подход ФАО к продовольственным системам

¹ Дополнительную информацию можно найти во внутреннем Справочнике ФАО (неопубликованный документ ФАО, который доступен только для сотрудников ФАО).

предлагает полезную концепцию, в которой рассматривается комплексная устойчивость продовольственных систем в экономическом (прибыль, рабочие места, налоговые поступления, поставки продовольствия), социальном (распределение добавленной стоимости, питание, здоровье) и экологическом (углеродный/водный след, здоровье животных/растений) отношении.

Работа с партнерами также имеет основополагающее значение для устранения других ключевых недостатков, в частности, отсутствия надлежащих социальных услуг, услуг в области трудоустройства и сельскохозяйственных услуг, доступных на местном уровне, а также отсутствия горизонтальных и вертикальных механизмов для обеспечения координации. Здесь работа по мерам политики должна включать усилия по усилению воздействия систем социальной защиты путем обеспечения согласованности, особенно с мерами политики в сельскохозяйственном секторе. Для этого потребуются не только политическая приверженность, но и готовность создать соответствующую политическую архитектуру, институциональные механизмы, механизмы финансирования и надлежащий человеческий потенциал (см. врезку 11, где представлен соответствующий опыт ФАО в Латинской Америке).

В своей дальнейшей работе ФАО следует также содействовать обмену опытом между регионами, опираясь на работу своей группы по вопросам социальной защиты в Отделе инклюзивного преобразования сельских районов и гендерного равенства (ESP) и экспертов в пяти региональных представительствах.

Врезка 11. Поддержка ФАО в расширении охвата социальной защиты сельского населения в Латинской Америке

За последние два десятилетия страны в регионе Латинской Америки приложили значительные усилия для расширения охвата социальной защиты как счет накопительных, так и ненакопительных схем. Об этом свидетельствует тот факт, что регион занимает второе место в мире по охвату системами социальной защиты: 61,3 процента населения живут в домохозяйствах, в которых есть хотя бы один бенефициар социальной помощи или социального обеспечения. За этот период в странах региона также существенно расширился охват программ социальной помощи, финансируемых за счет налогов. Указанное расширение произошло в основном за счет внедрения и расширения программ социальных пенсий и условных денежных выплат (УДВ). В частности, в период с 1996 по 2015 год государственные инвестиции в УДВ в регионе увеличились в геометрической прогрессии. Охват этими программами увеличился с менее чем одного миллиона человек (300 000 домохозяйств) в 1996 году до 132 миллионов человек в 2015 году.

ФАО активно содействует интеграции вопросов продовольственной безопасности и питания (ПБП) и социальной защиты на национальном уровне, а также в рамках региональных процессов и платформ. В Бразилии ФАО помогла улучшить программы школьного питания посредством Программы сотрудничества между Бразилией и ФАО и создать механизмы государственных закупок для приобретения местных продуктов питания на семейных фермах. Затем эта система стала примером для других стран, и в настоящее время данный подход внедряется в 11 странах региона в рамках Инициативы по искоренению голода в Латинской Америке и Карибском бассейне к 2025 году.

В последние годы ФАО также оказывает поддержку в интеграции социальных и производственных компонентов в национальные стратегии ПБП и социального развития. В 2020 году ФАО сотрудничала с восемью странами региона в продвижении расширенной программы социальной защиты, направленной на достижение социальной и экономической интеграции посредством взаимодействия между стратегиями социальной защиты и производственной интеграции. ФАО поддержала разработку дорожных карт социальной защиты и экономической интеграции в Эквадоре, Парагвае, Колумбии и Перу. Данная работа включала предоставление технической помощи в разработке национальных стратегий, укреплении межведомственной и межсекторальной координации между программами социальной защиты и экономической

интеграции, а также реализации пилотных проектов на местном уровне. В Парагвае ФАО оказала техническую поддержку в отношении систем управления информацией Секретариата социальных действий и провела оценку с целью повышения уровня продовольственной безопасности и качества питания в рамках национальной флагманской программы социальной помощи "Текорога".

ФАО также привлекла внимание к опыту стран региона по адаптации схем социального страхования для расширения охвата сельского населения и сельскохозяйственных работников, в частности, в рамках Программы социального страхования крестьянства в Эквадоре; по внесению в программы Бразилии, Колумбии и Коста-Рики изменений с учетом фактора сезонности при определении сумм и сроков отчислений; а также к созданию мобильных подразделений и проведению цифровизации с целью содействия и поощрения регистрации для участия в программах (ILO and FAO, 2021).

Что касается аналитической работы, ФАО в сотрудничестве с Международным центром политики инклюзивного роста (IPC-IG) в Бразилии провела анализ воздействия на сельские районы мер реагирования на пандемию COVID-19, сформулировав стратегические рекомендации по максимальному восстановлению и преобразованию сельских территорий после кризиса по принципу "строить лучше, чем было". Основное внимание уделялось трем темам: (i) взаимосвязь между продовольственной безопасностью и защитой производства посредством мер социальной защиты, поддерживающих спрос и предложение в продовольственных цепочках; (ii) пандемия COVID-19 и занятость в агропродовольственном секторе посредством анализа ответных мер на рынке труда и в социальном страховании; (iii) цифровизация и ее воздействие на возможности и ограничения сельских семей.

6.3 Программная деятельность

Для практического внедрения подхода к обеспечению социальной защиты на глобальном уровне ФАО разработала модель "Социальная защита плюс" или "Денежные средства плюс". Эта модель была успешно опробована в нескольких странах, чтобы показать, как можно усилить экономическое, социальное и экологическое воздействие денежных выплат в сочетании с поддержкой производства, технического обучения, а также услуг по распространению сельскохозяйственных знаний и индивидуального обучения. Программы "Денежные средства плюс" можно непосредственно адаптировать с учетом различных характеристик и факторов уязвимости сельского населения. Подход "Денежные средства плюс" был опробован и оценен в Армении и Кыргызстане, уделяя особое внимание улучшению как показателей питания, так и сельскохозяйственного производственного потенциала сельских получателей социальной помощи.

Врезка 12. Пилотный проект "Денежные средства плюс" в Кыргызстане

Государственные расходы на социальную защиту в Кыргызстане в 2015 году были значительными и составили 10,7 процента ВВП (больше, чем совокупные расходы на здравоохранение и образование). Однако как и в других странах региона расходы были сильно смещены в сторону выплат пенсий лицам пожилого возраста (которые составляют более семи процентов ВВП). Государственные расходы на другие пособия составили всего 1,3 процента ВВП, а на ежемесячное пособие для малообеспеченных семей с детьми ("Уй-булого комок") – всего 0,6 процента. "Уй-булого комок" – это единственная программа социальной помощи, предназначенная для смягчения последствий крайней бедности среди семей с детьми (OECD, 2018). Однако она ограничена как по охвату, так и адекватности. По имеющимся данным, в 2018 году охват составил 4,9 процента населения (там же), что намного ниже национального уровня бедности – 22,4 процента населения в 2018 году. Размер пособий также очень низок, и их средний размер в 2018 году составил 19,9 процента от прожиточного минимума для детей, 55,6 процента от черты крайней бедности и 29,7 процента от общей черты бедности, что ограничивает их влияние на масштабы и степень бедности.

Начиная с 2017 года, ФАО оказывает правительству поддержку, чтобы обеспечить максимальное воздействие денежных выплат "Уй-булого комок" на показатели продовольственной безопасности и питания сельских домохозяйств наряду с поддержкой участия в производственной деятельности. Подход "Денежные средства плюс" использовался в качестве дополнения к пособию "Уй-булого комок" в сочетании с сельскохозяйственными средствами производства и активами, техническим обучением по применению органических и климатосберегающих методов, услугами по распространению сельскохозяйственных знаний и обучения по вопросам питания. Данный подход был опробован в Сузакском районе Джалал-Абадской области, и в нем приняли участие около 150 домохозяйств. Было установлено, что возможности домохозяйств инвестировать в производство продуктов питания ограничены из-за необходимости готовить почву, сажать и культивировать, а также их возможностей делать финансовые вложения и выделять время на сельскохозяйственный труд. В связи с этими ограничениями поддержка была в основном направлена на выращивание легкорастущих культур, уход за которыми не требовал значительных ресурсов, воды и рабочей силы. Домохозяйствам было предложено выбрать из трех направлений деятельности. Большинство домохозяйств выбрали направление, которое включало поставку семян (в том числе салата, шпината, томатов, чечевицы, огурцов и цветной капусты), а также предоставление неотапливаемой передвижной туннельной теплицы.

Это направление было дополнено программами обучения по вопросам сельского хозяйства и питания. Учебные занятия по сельскохозяйственной тематике включали агрономические и технологические аспекты (такие как органическое сельское хозяйство, технологии водосбережения, комплексная борьба с вредителями и переработка) и проводились ежемесячно. Участники дважды в месяц также посещали учебные занятия в области питания, которые проводили местные педагоги из общины, включая кулинарные мастер-классы, где демонстрировалось, как использовать домашние продукты при приготовлении традиционных блюд. Бенефициары пилотного проекта были обучены местным персоналом, чтобы они могли заниматься сельскохозяйственной деятельностью и следовать рекомендациям по питанию, а также получить любую поддержку, необходимую для преодоления конкретных препятствий, с которыми они могут столкнуться.

Межсекторальное сотрудничество обеспечивалось благодаря созданию межведомственной рабочей группы (МРГ), учрежденной Министерством труда и социального развития и включающей представителей Министерства сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации, Министерства здравоохранения, Министерства экономики и Министерства образования, а также местных органов власти и поставщиков услуг.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что пилотный проект оказал положительное воздействие на питание домохозяйств, способствуя улучшению рациона питания, повышению разнообразия продуктов питания, потребляемых домохозяйствами, а также доходов домохозяйств за счет самовоспроизводства сельскохозяйственных культур. Результаты также показали, что доходы участников, получаемые в виде заработной платы, окладов, пенсий и прибыли от несельскохозяйственного бизнеса, существенно не изменились, однако доходы от собственного фермерского производства заметно увеличились (Appaix and Tysbekova, 2019; Kangasniemi и др., 2021).

Правительство Кыргызстана обратилось за дополнительной поддержкой, чтобы распространить данную модель на другие регионы страны. Несмотря на имеющиеся финансовые возможности, основные препятствия для устойчивого развития заключаются в отсутствии в стране сети социальных работников на местном уровне, на которую можно было бы опереться, а также нехватку местных доступных услуг по распространению сельскохозяйственных знаний. Указанные недостатки уже давно отмечаются членами международного сообщества и являются тормозом для устойчивости реформ систем социальной защиты и стратегий развития сельских районов в целом. Еще одним серьезным препятствием на пути к устойчивому развитию являются трудности с применением межсекторальных подходов из-за отсутствия интегрированных стратегических программ и механизмов реализации.

В будущем у ФАО имеется значительный потенциал для расширения практического применения подхода "Денежные средства плюс" путем его согласования с некоторыми программами активации, которые были экспериментально опробованы для оказания содействия экономической и социальной интеграции бедных слоев населения в регионе, используя модель социального контракта. Эта модель опробована в различных регионах Российской Федерации примерно с 2008 года, однако применяемые при этом программы и подходы различались. В настоящее время предпринимаются меры, чтобы сделать ее обязательной частью системы социальной защиты, предлагаемой региональными властями. Понятие "социальный контракт" определяется здесь как соглашение между гражданином и региональным управлением социальной защиты, ответственным за оказание адресной социальной помощи. Эта форма поддержки является условной, поскольку получатель (бенефициар) также обязуется участвовать в "программе социальной адаптации". Данная модель подразумевает расширение сотрудничества с негосударственными организациями, включая гражданское общество и частный сектор, с целью предоставления социальных услуг.

Наиболее распространенным видом поддержки в рамках указанного пилотного проекта является единовременное вложение средств в домохозяйство, например, для покупки домашнего скота или оплаты ветеринарных услуг, или кормов для скота. Заявители также могут получить поддержку в переобучении, поиске работы или начале индивидуальной деятельности в качестве самозанятых, например в приобретении швейной машинки или другого оборудования. В каждом регионе устанавливаются свои собственные критерии отбора бенефициаров. Региональное управление социальной защиты отвечает за проверку соответствия требованиям. Размер пособия зависит от возможностей регионального бюджета и может варьироваться в зависимости от состава семьи и числа работающих членов семьи. В соответствии со своей "программой социальной адаптации" заявитель обязуется, например, встать на учет в центре занятости, приобрести оборудование, отремонтировать помещение или открыть собственное дело, то есть предпринять шаги по обеспечению стабильных источников средств к существованию. Контракт действует в течение полугода, после чего он пересматривается, и если для реализации проектных мероприятий требуется дополнительное время, то он может быть продлен. Контракт может быть расторгнут, если условия, изложенные в "программе по социальной адаптации"²⁶, не выполняются.

Систематическая оценка воздействия таких схем на сокращение бедности и вовлечение в экономическую деятельность не проводилась. Однако несколько стран региона выразили намерение использовать опыт Российской Федерации и внедрить аналогичные программы. Пилотную программу ФАО "Денежные средства плюс", реализованную в Кыргызстане и Армении, можно использовать в качестве модели а также применять извлеченные из нее уроки для дальнейшей адаптации и внедрения во всем регионе. ФАО следует сотрудничать с правительствами, чтобы изучить, в какой степени подход "Денежные средства плюс" совместим с моделью социального контракта, и работать с партнерами, чтобы адаптировать ее в соответствии с потребностями сельского населения, взаимодействуя с действующими программами социальной помощи или программами занятости, включая программу общественных работ.

В странах Европейского союза программы "активации" для бедных слоев населения обычно направлены на обеспечение трех элементов, а именно достаточного уровня доходов за счет социальной помощи или пособия по безработице, доступа к занятости и услугам социального ухода. Основная цель состоит в том, чтобы связать программы социальной защиты и занятости, однако в рамках программы также необходимо обеспечить доступ к услугам здравоохранения и образования, если они будут иметь значение для улучшения положения семьи / домохозяйства. Эти схемы реализуются на основе индивидуального подхода и межведомственной координации, а в основе индивидуальных планов лежит оценка потребностей заявителя.

²⁶ См. также Келлер (2018).

Здесь важно подчеркнуть, что основная цель социального контракта должна заключаться в формировании совместной ответственности бенефициара и поставщика услуг социальной защиты, а не являться средством навязывания условий. Таким образом, основное внимание уделяется не условиям, а тому, как удовлетворить различные потребности отдельных домохозяйств, поскольку опыт показывает, что предъявляемые условия не могут приниматься всеми пользователями. Условные денежные выплаты были разработаны для решения конкретных приоритетных проблем в странах Латинской Америки и оказали влияние на улучшение охвата услугами образования и здравоохранения, что в свою очередь положительно сказалось на благосостоянии детей и матерей. В странах и на территориях региона Европы и Центральной Азии, где осуществляются программы ФАО, а также в странах Европейского союза доступ к таким услугам не является основной проблемой, и, возможно, проблема заключается в устранении неравенства в качестве таких услуг. В связи с этим основное внимание в социальном контракте должно уделяться экономической интеграции и обеспечению доступа к услугам и поддержке, которые могут этому способствовать.

6.4 Цифровизация и доступ в сельских районах

Цифровизация – это область, которая имеет отношение ко всем вышеперечисленным основным функциям ФАО (сбор фактических данных, консультирование по мерам политики и разработка программ). Пандемия COVID-19 и связанные с ней ограничения спровоцировали и ускорили тенденции по цифровизации служб социальной защиты, тем самым, устранив некоторые административные барьеры, с которыми сталкивается население, живущее в отдаленных сельских районах, за счет расширения использования онлайн-процедур для подачи заявлений и регистрации. Однако необходимо отслеживать, не ставится ли сельское население из-за проблем с подключением в невыгодное положение. Аналогичным образом, страны все в большей степени полагаются на использование автоматизированных систем, в основном банкоматов, для выдачи пособий, однако и в этом случае из-за доступа сельское население может снова оказаться в неблагоприятном положении. Что касается гендерного разрыва в сфере цифровых технологий, то регион Европы и Центральной Азии находится в относительно благоприятном положении по сравнению с другими регионами мира (ITU, 2020). Однако ситуация с обеспечением гендерного паритета в сельских районах региона заслуживает дальнейшего изучения. В регионе широко распространены мобильные технологии, и для решения некоторых проблем со связью в сельских районах могут быть различные варианты адаптации. Доказано, что мобильные технологии играют важную роль в устранении барьеров к доступу из-за недостаточного уровня осведомленности и доверия. Мобильные технологии облегчают распространение информации и привязанных к определенному времени уведомлений, а также получение информации пользователями в удобное для них время.

В некоторых случаях отсутствие полных и оцифрованных реестров оказалось препятствием для расширения адресной социальной помощи в рамках немедленных мер реагирования на пандемию COVID-19. Многие страны получили или получают поддержку в создании социальных реестров в рамках усилий по борьбе с фрагментацией национальных систем. В регионе ведется административный учет получателей помощи, однако он не всегда используется для оценки охвата и воздействия. В сельских районах было бы полезно обеспечить совместимость социальных реестров и реестров мелких землевладельцев в интересах обеспечения согласованности мер политики в области сельского хозяйства и социальной защиты, а также программной деятельности.

Факты со всего мира свидетельствуют о том, что социальная защита может играть ключевую роль в смягчении последствий или устранении ключевых рисков, с которыми сталкивается сельское население, включая бедность, нехватку достойной работы, колебания объемов денежных переводов, подверженность воздействию стихийных бедствий и климатических потрясений (см. раздел 3). Однако это также свидетельствует о том, что при разработке программ социальной защиты необходимо учитывать конкретные риски и факторы уязвимости сельского населения, чтобы обеспечить адекватное и комплексное решение проблем. Мировой опыт свидетельствует о широкомасштабном воздействии социальной защиты не только на социальную сферу, но и на экономическую и производственную. Кроме того, если программы социальной защиты разрабатываются и осуществляются в увязке с более широкими стратегиями развития сельских районов, они могут способствовать достижению других целей развития, таких как содействие достойной занятости, инклюзивный экономический рост, преобразование сельских районов, а также повышение устойчивости к потрясениям. ФАО предполагает, что системы социальной защиты могут поддерживать сельских жителей и общин, а также тех, чьи средства к существованию зависят от природных ресурсов, обеспечивать их продовольственную безопасность и улучшать питание, защищать до, во время и после потрясений и стрессов, содействовать созданию устойчивых источников средств к существованию и устойчивому управлению экосистемами, а также стимулировать экономический рост в интересах малообеспеченного населения и всестороннее развитие сельских районов (ФАО, 2017а).


В данном докладе рассматриваются некоторые конкретные риски и факторы уязвимости, с которыми сталкивается сельское население в странах и на территориях региона, охваченных программой ФАО. В нем выявлены пробелы в системах социальной защиты в регионе, которые создают проблемы при устранении конкретных факторов уязвимости сельского населения и оказания ему помощи в более эффективном управлении рисками. Кроме того, в докладе утверждается, что обсуждение тем социальной защиты в регионе до пандемии COVID-19 в основном было сосредоточено на технических, административных и финансовых вопросах, о которых до недавнего времени было недостаточно информации или понимания, и, как следствие, в мерах политики уделялось недостаточно внимания; а также на потенциале надлежащим образом разработанных и финансируемых программ социальной защиты для содействия более инклюзивным процессам преобразования сельских районов, улучшения питания и его рациона, расширения прав и возможностей женщин, и решения других социальных вопросов, таких как использование детского труда.

В связи с этим рекомендуется, чтобы ФАО сосредоточила свое внимание на нижеуказанном:

- ◆ ФАО следует устранить пробелы в охвате сельского населения, а также барьеры, которые препятствуют доступу к программам социальной защиты. Основные пробелы и барьеры приведены в таблице 1 выше. Необходимо проводить информационно-просветительскую работу для улучшения охвата подсекторов сельской экономики программами социального страхования, а также расширения охвата и доступа неоплачиваемых работников семейных хозяйств. С этой целью необходимо провести работу по разработке и определению размеров и графика уплаты отчислений, а также рассмотреть варианты альтернативных схем финансирования программ социальной защиты.

- ◆ Принимая во внимание высокий уровень неформальной занятости в сельскохозяйственном и несельскохозяйственном секторах, ФАО (совместно с партнерами, в особенности с МОТ) должна содействовать повышению осведомленности о роли, которую может сыграть социальная защита в содействии переходу от неформальной к формальной экономике, при условии согласования с национальной политикой в области экономики, занятости, развития сельских районов и налогообложения. На первоначальном этапе эта роль возлагается на социальную помощь (в идеале при обеспечении доступа к службам и программам занятости), однако переход к формальной занятости впоследствии позволит социальному страхованию постепенно заменить финансируемые за счет налогов программы социальной помощи и занятости и обеспечить более высокие уровни профилактики и защиты.
- ◆ В контексте этапа восстановления после пандемии COVID-19 и повышенного внимания к социальной защите на уровне мер политики ФАО, имеются значительные возможности для расширения участия в сборе фактических данных, консультирования по вопросам мер политики и разработки программ в регионе. В частности, существует необходимость собирать больше фактических данных для обоснования экономической целесообразности социальной защиты, поскольку она по-прежнему слишком часто воспринимается в регионе лишь как вынужденные расходы или акт благотворительности, а не как инвестиция.
- ◆ В целях повышения воздействия программ социальной защиты на сельское население необходимо обеспечить их согласованность с другими соответствующими стратегиями. ФАО следует продолжить работу по обеспечению большей или более действенной увязки стратегий в области социальной защиты, сельского хозяйства и сельского развития, а также выступить посредником в диалоге на уровне мер политики между министерствами и органами власти на центральном и местном уровнях с целью обеспечения согласованности между различными секторальными стратегиями и мандатами.
- ◆ В предыдущем разделе были проиллюстрированы значительные возможности для сельского населения дальнейшего продвижения и пилотирования комплексных подходов с использованием метода "Денежные средства плюс" или "социального контракта". Структура и направленность этих программ будут различными, в зависимости от национальных приоритетов и контекста, однако ФАО обладает достаточным опытом, чтобы обеспечить их использование для достижения социальных показателей (рацион питания, расширение прав и возможностей женщин), экономической интеграции (более тесная интеграция между социальной защитой, занятостью и сферой сельского хозяйства), а также, чтобы помочь мелким фермерам в переходе к более экологически устойчивым методам ведения сельского хозяйства. В настоящее время имеются особые возможности для работы по увязыванию программ социальной защиты с программами экономической интеграции. Для этого необходимо обеспечить координацию с другими партнерами, чтобы совершенствовать связи между мерами политики в области занятости и социальной защиты, а также механизмами оказания помощи, чтобы в долгосрочной перспективе на местном уровне создать сети подготовленных социальных работников для работы с домохозяйствами на индивидуальной основе.
- ◆ В настоящее время активно обсуждаются пути повышения потенциала национальных систем социальной защиты, связанного с реагированием на потрясения. Расширение охвата и повышение адекватности программ само по себе может способствовать повышению устойчивости, однако ФАО также могла бы изучить и выявить потенциал развития сельскохозяйственного страхования для мелких фермеров. Недавно принятый ФАО План быстрого реагирования для Украины направлен на оказание помощи наиболее уязвимым мелким фермерским домохозяйствам путем предоставления безусловных и многоцелевых денежных выплат наряду с осуществлением важных чрезвычайных мер в области сельского хозяйства.
- ◆ Процессы цифровизации идут достаточно быстро, и ФАО следует следить за их развитием, чтобы не допустить исключения сельского населения, в особенности женщин, или не оставить их без внимания из-за плохого доступа к интернету или отсутствия уверенности в использовании цифровых инструментов и услуг. Более того, по мере расширения использования социальных

реестров важно обеспечить их разработку таким образом, чтобы увязать их с другими базами данных, имеющих отношение к разработке, реализации и мониторингу стратегий развития сельского хозяйства и сельских районов, включая реестры самозанятых фермеров и земельных участков.



Приложение 1

Четыре основные функции систем социальной защиты

Защитную функцию обычно обеспечивают меры социальной помощи, финансируемые счет налогов и направленные на поддержку населения, которое живет в условиях хронической бедности, чтобы обеспечить основные средства к существованию тех, кто не в состоянии работать и зарабатывать себе на жизнь, а также предоставляемых уязвимым группам населения, которые подвержены повышенным рискам (например, лица с ограниченными возможностями). Для достижения целей социальной помощи обычно используются такие инструменты, как финансируемые за счет налогов денежные выплаты (детские пособия, социальные пенсии, безусловные выплаты), продовольственная помощь (дополнительное питание), социальные услуги (освобождение от оплаты медицинских услуг) и гуманитарная помощь. Защитные меры могут также включать социальные услуги для малоимущих групп населения и лиц, нуждающихся в особом уходе.


Профилактическая функция обычно осуществляется за счет реализации схем социального страхования, призванных предотвратить скатывание в бедность. Наиболее распространенными являются пенсионные программы, позволяющие выравнивать уровни потребления в течение жизненного цикла, но при этом также выплачиваются пособия по беременности и родам, страхование на случай болезни и безработицы, и все они обычно финансируются за счет отчислений из заработной платы занятых в формальном секторе, часто в форме трехстороннего финансирования со стороны работодателей, работников и государства. Указанные пособия направлены на создание "подушки безопасности" для тех, кто рискует скатиться в бедность из-за изменения обстоятельств, смягчая потрясения и снижая риск их негативного воздействия. В последнее время все большее внимание уделяется "страхованию непогоды" фермеров и других лиц, подверженных риску воздействия экстремальных погодных явлений, которые связаны с изменением климата. Программы, способствующие диверсификации рисков, например, диверсификации сельскохозяйственных культур или источников доходов также играют профилактическую роль.

Стимулирующая функция выполняется посредством применения мер (обычно в сочетании с мерами защиты и профилактики), которые могут помочь имеющим право на получение поддержки получить навыки, информацию или активы для получения доступа к оплачиваемой работе и улучшения их положения в долгосрочной перспективе. Стимулирующие меры обычно реализуются в виде мер политики с целью активного развития рынка труда (ПАРРТ), включая доступ к микрофинансированию. Условные денежные выплаты (УДВ), поощряющие доступ бедных слоев населения к образованию и медицинским услугам, также являются формой поддержки стимулирования, как и субсидии на сельскохозяйственные ресурсы, общественные работы и школьное питание.

Преобразующая функция осуществляется посредством применения мер, направленных на изменение взглядов и ценностей, которые могут способствовать включению уязвимых групп в программы социальной помощи и страхования. Преобразующая роль выходит за рамки денежных средств бедным слоям населения, уделяя больше внимания повышению социального статуса и расширению прав исключенных из участия в программах и маргинализированных групп населения. К соответствующим инструментам воздействия относятся законодательство в области обеспечения прав (например, земельные права женщин), меры по борьбе с коррупцией, законодательство в области борьбы с дискриминацией, разъяснительная работа, обеспечение минимальной заработной платы, внесение изменений в нормативно-правовую базу и механизмы рассмотрения жалоб для защиты социально уязвимых слоев населения от злоупотреблений.

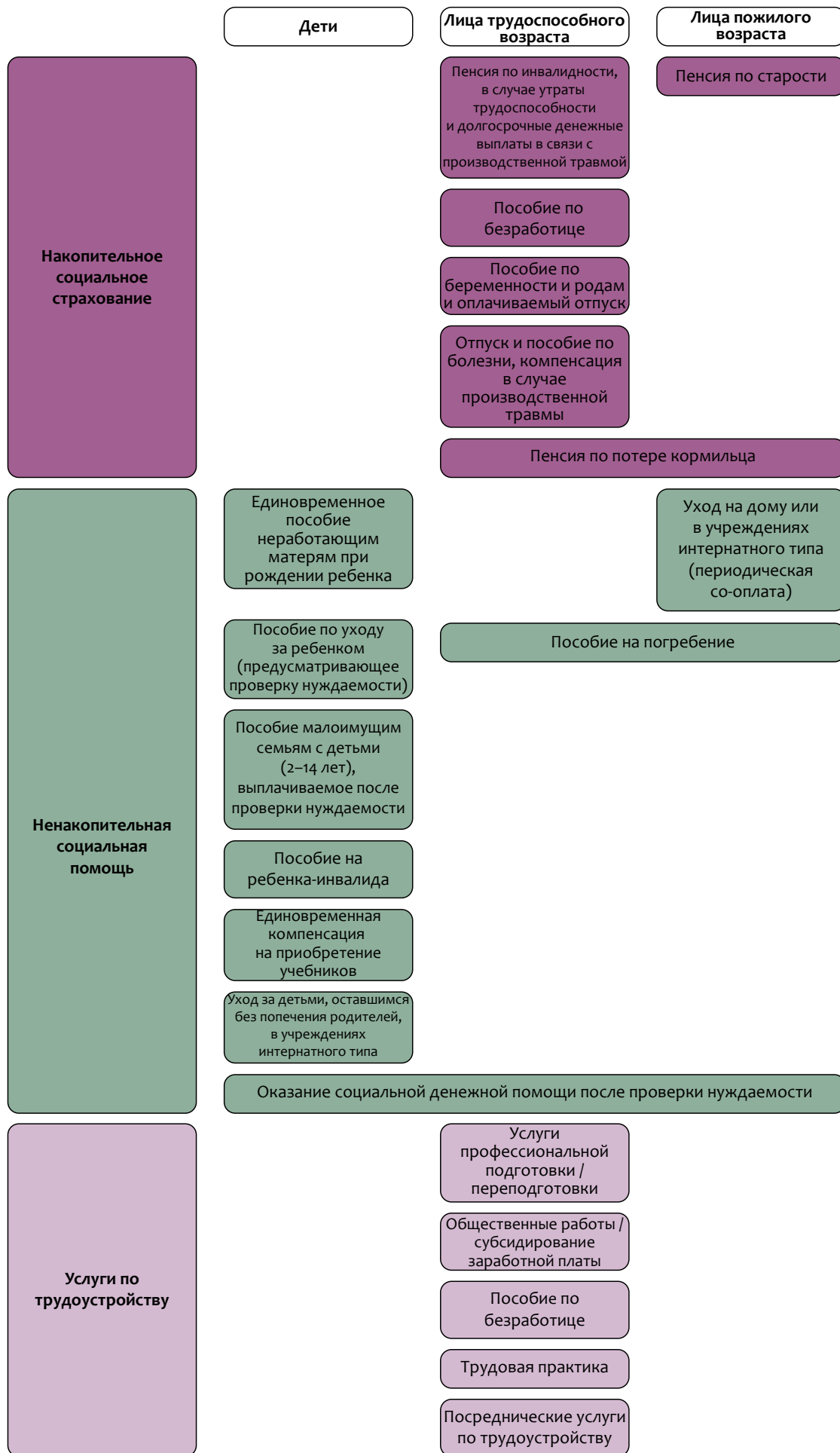
Указанные категории (Devereux and Sabates-Wheeler, 2004) могут дублировать друг друга, так как некоторые меры могут одновременно способствовать повышению доходов и предотвращению лишений. На практике большинство предупреждающих механизмов оказывают стимулирующее воздействие в том смысле, что снижение уровня риска позволяет воспользоваться возможностями, недоступные иным образом.

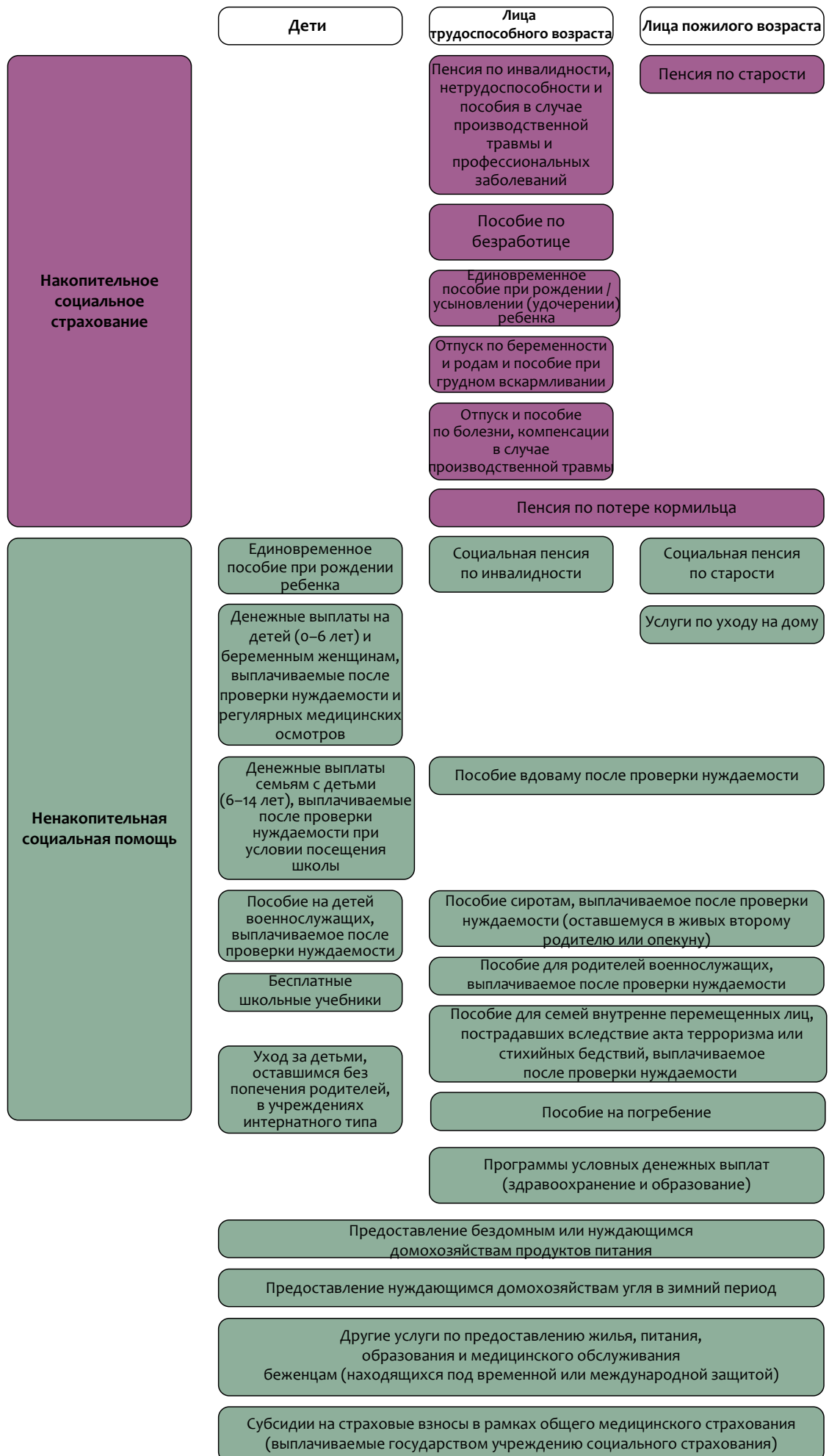
Интегрированные системы социальной защиты в идеале должны содержать все четыре категории, адаптированные к национальным условиям.

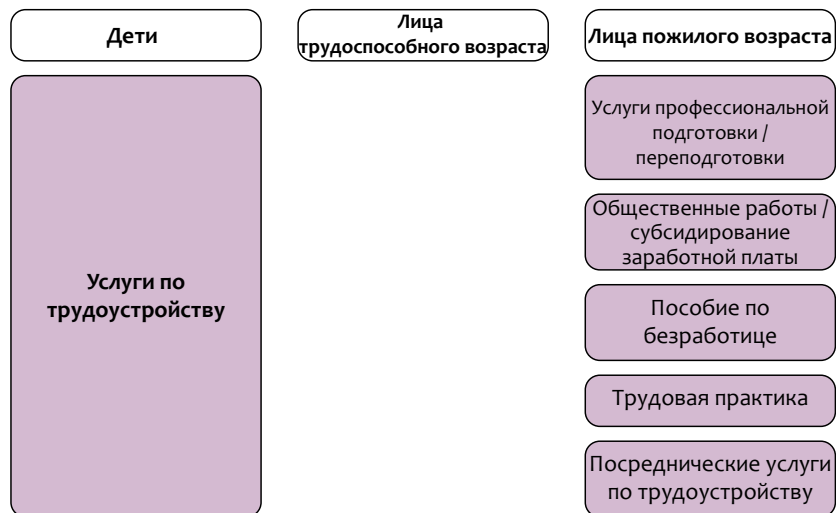


Приложение 2

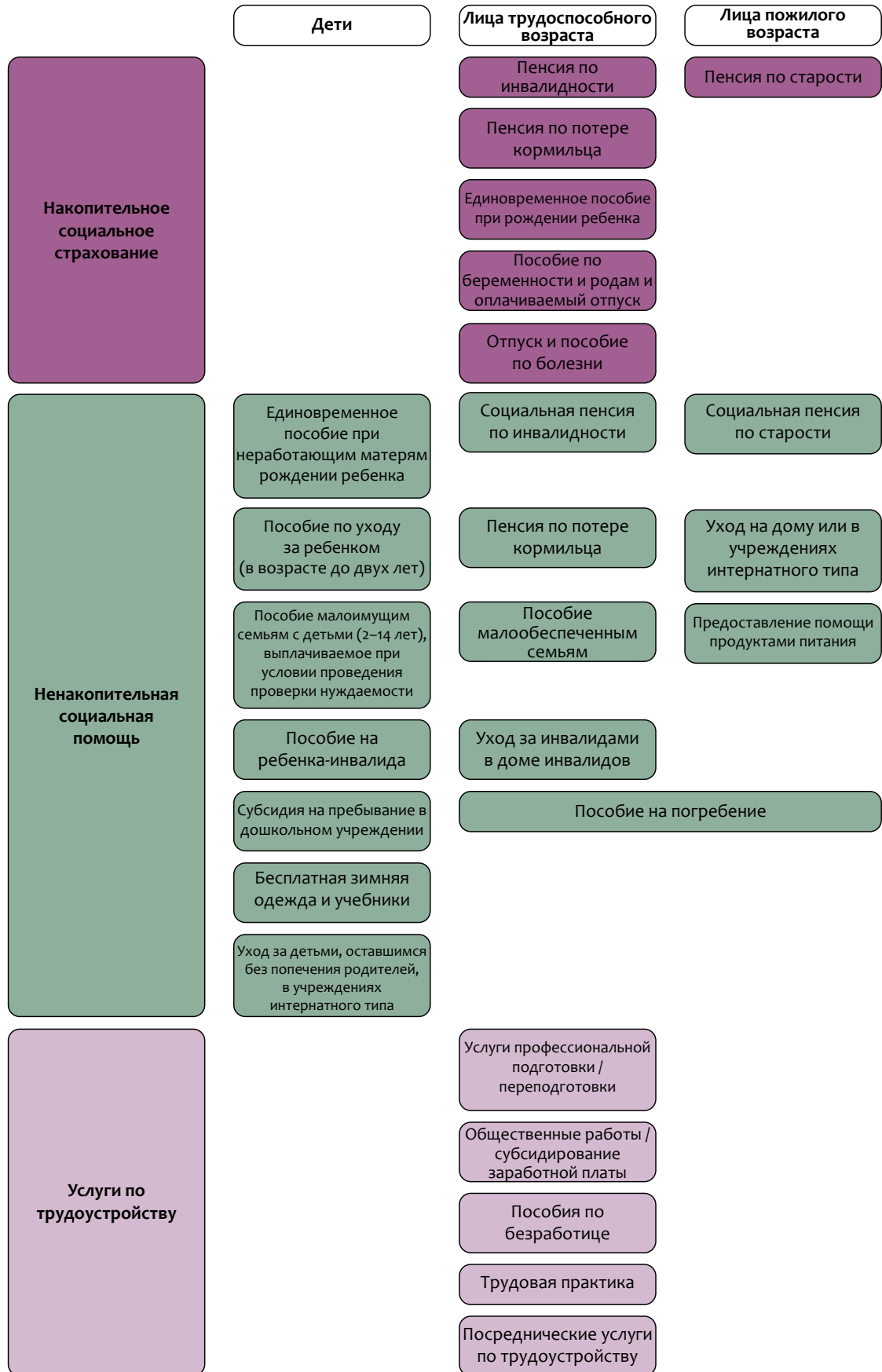
Национальные системы социальной защиты на примере трех различных субрегионов







Источники: Council of Europe. 2020. *MISSCEO Comparative tables*. См. Council of Europe, *The European Social Charter*. Strasbourg, France. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/missceo-comparative-tables>; Government of Türkiye Ministry of Family and Social Services. 2021. *Sosyal Yardım Programlarımız [Программы социальной помощи]*. См. Republic of Türkiye Ministry of Family and Social Services. Ankara. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.aile.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz>



Adapted from ILO, UNICEF & World Bank. 2020. An assessment of the social protection system in Uzbekistan based on the core diagnostic instrument (CODI). Geneva, Switzerland, ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_760153.pdf

Приложение 3

Охват, достаточность и воздействие программ социальной защиты и занятости

	Охват. Доля сельского населения, участвующего в программах социальной защиты и занятости или получающего помощь в рамках этих программ (прямые и косвенные бенефициары) (в процентах)				Достаточность. Общая сумма денежных выплат, полученных всеми бенефициарями в сельской местности, как доля общего благосостояния бенефициаров в этой группе (в процентах)				Воздействие. Сокращение численности населения, живущего за чертой бедности, благодаря программам, социальной защиты и занятости) как процентное соотношение от численности населения, жившего за чертой бедности, до получения денежных выплат среди сельских домохозяйств в беднейшем квинтиле (в процентах)			
	Социальное страхование	Социальная помощь	Денежные выплаты на рынке труда	Все частные выплаты	Социальное страхование	Социальная помощь	Денежные выплаты на рынке труда	Международные частные выплаты	Социальное страхование	Социальная помощь	Денежные выплаты на рынке труда	Все частные выплаты
Албания	37	24	9	21	28	5	14	32	4	0	9	
Азербайджан	55	23	3	13	0	7	Не определено	0	5	0	0	
Армения	55	37	1	20	31	19	69	44	14	0	28	
Беларусь	51	47	1	55	79	55	Не определено	47	20	0	14	
Босния и Герцеговина	43	17	Не определено	7	36	15	16	49	11	0	4	
Грузия	66	14	0	35	36	34	45	46	12	0	13	
Казахстан	32	37	17	38	43	12	Не определено	34	16	3	8	
Косово*	37	17	Не определено	20	16	12	40	24	9	0	28	
Кыргызстан	31	2	21	8	51	13	67	52	2	0	20	
Черногория	53	7	3	13	43	23	73	38	1	2	14	
Республика Молдова	46	23	1	35	37	12	Не определено	37	8	0	33	
Сербия	55	17	1	3	45	22	36	44	9	0	2	
Таджикистан	35	12	Не определено	0	7	2	Не определено	9	0	0	0	
Турция	41	25	0	21	45	8	30	29	2	0	6	
Украина	50	33	6	0	32	13	41	38	15	2	0	
Узбекистан	22	7	Не определено	7	28	17	131	21	6	0	15	

Источник: World Bank. 2019a. The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity. См. The World Bank. Washington, DC. По состоянию на 27 мая 2021 года. <https://databank.worldbank.org/source/aspire-%E-the-atlas-of-social-protection-indicators-of-resilience-and-equity>

Примечание. (i) Используются последние доступные данные (2008–2018). (ii) Данные по Северной Македонии и Туркменистану недоступны.



Библиография

Abels, M. Без даты. *Universal old-age pensions in Georgia. Universal Social Protection Brief.* <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53953>

Alkire, S., Kanagaratnam, U. & Suppa, N. 2020. *Global MPI data tables and do-files 2020 – archive.* См. *Oxford Poverty and Human Development Initiative.* Oxford, UK, University of Oxford. По состоянию на 6 мая 2021 года. https://ophi.org.uk/sites/default/files/2024-03/OPHI_MPI_MN_49_2020.pdf

Allieu, A.M. & Ocampo, A. 2019. *On the path to universal coverage for rural populations: removing barriers of access to social protection.* Rome, FAO. <http://www.fao.org/3/ca7246en/ca7246en.pdf>

Appaix, O. & Tysbekova, J. 2019. *Process Evaluation of the Cash+ Pilot Project.*

Bacil, F., Bilo, C. & Silva, W. 2020. *Social protection coverage toolkit.* Brasília and Cairo, International Policy Centre for Inclusive Growth and Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Office for the Near East and North Africa. <https://doi.org/10.4060/cb0954en>

Brownbridge, M. & Canagarajah, S. 2020. *Migration and remittances in the former Soviet Union countries of Central Asia and the South Caucasus. What are the long-term macroeconomic consequences? Policy Research Working Paper 9111.* Washington, DC, World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8117f72f-ee67-5d2d-9927-7e0848e587ae>

Council of Europe. 2020. *MISSCEO Comparative tables.* См. *Council of Europe, The European Social Charter.* Strasbourg, France. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/missceo-comparative-tables>

Daidone, S., David, B., Handa, S. & Winters, P. 2017. *The household and individual-level economic impacts of cash transfer programmes in sub-Saharan Africa synthesis report.* Rome, FAO. <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/886038/>

Devereux, S. & Sabates-Wheeler, R. 2004. *Transformative social protection. IDS Working Paper 232.* Brighton, UK, Institute of Development Studies. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/4071/Wp232.pdf?sequence=1>

European Union. 2014. *European minimum income network country report: Serbia.* Brussels, European Commission. <https://www.eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-serbia-2014-en.pdf>

Eurostat. 2019. *Government expenditure by function.* Luxembourg. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP__custom_1743002/default/table?lang=en

ФАО. 2015a. *Гендерно-чувствительный анализ программ социальной защиты для сельских жителей.* Европейская комиссия по сельскому хозяйству, 39-я сессия. Будапешт. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/6b87b8f2-0e25-4e80-9377-c63c6fac10eb/content>

ФАО. 2015b. *The state of food and agriculture. Social protection and agriculture: Breaking the cycle of rural poverty.* Rome. <http://www.fao.org/3/i4910e/i4910e.pdf>

ФАО. 2016a. *Cash transfers: their economic and productive impacts. Evidence from programmes in sub-Saharan Africa.* Rome. <https://www.fao.org/3/i6156e/i6156e.pdf>

- FAO.** 2016b. *Social protection and rural population: the case of the post-Soviet countries*. FAO Regional Office for Europe and Central Asia. Budapest.
- FAO.** 2017a. *FAO social protection framework: Promoting rural development for all*. Rome. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/07818982-ef7e-46a9-aafa-aaa1a8b24fb9/content>
- FAO.** 2017b. *FAO work to promote decent rural employment*. <http://www.fao.org/3/i7322e/i7322e.pdf>
- FAO.** 2017c. *Green Climate Fund Feasibility Study*.
- FAO.** 2017d. *The economic case for the expansion of social protection programmes*. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/2449fcdc-4e57-47c7-abec-9156c1e15a2f/content>
- FAO.** 2018a. *FAO Technical Guide 1. Introduction to gender-sensitive social protection programming to combat rural poverty. Why is it important and what does it mean?* Rome. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a7f7d834-5887-4fd5-9d02-2d99302c281a/content>
- FAO.** 2018a. *Sustainable food systems concept and framework*. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b620989c-407b-4caf-a152-f790f55fec71/content>
- FAO.** 2018b. *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Europe and Central Asia 2018*. Budapest. <https://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CA2703EN.pdf>
- FAO.** 2019. *Social protection for small-scale fisheries in the Mediterranean region – A review*. Rome. <http://www.fao.org/3/ca4711en/ca4711en.pdf>
- FAO.** 2020a. *Regional Synthesis Report based on country studies in eight countries in Europe and Central Asia. Empowering smallholders and family farms in Europe and Central Asia*. Budapest. <http://www.fao.org/3/ca9586en/CA9586EN.pdf>
- FAO.** 2020b. *Social protection and child labour: Eliminating child labour in agriculture with social protection*. Rome. <http://www.fao.org/3/ca9485en/CA9485EN.pdf>
- FAO.** 2020c. *The contribution of social protection to economic inclusion in rural areas*. Rome. <http://www.fao.org/3/cb2458en/cb2458en.pdf?deliveryName=DM91102>
- ФАО.** 2021a. *Стратегическая рамочная программа ФАО на 2022-2031 годы*. Рим. <https://www.fao.org/strategic-framework/strategic-framework/ru>
- FAO.** 2021b. *Protecting livelihoods – Linking agricultural insurance and social protection*. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb2690en>
- FAO, International Fund for Agricultural Development (IFAD), United Nations Children’s Fund (UNICEF), World Food Programme (WFP) & World Health Organization (WHO).** 2021. *The state of food security and nutrition in the world 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4474en>
- FAO, World Food Programme (WFP), United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), United Nations Children’s Fund (UNICEF), World Health Organization (WHO) & World Meteorological Organization (WMO).** 2021. *Regional overview of food security and nutrition in Europe and Central Asia 2020: Affordable healthy diets to address all forms of malnutrition for better health*. Budapest, FAO, WFP, UN, UNICEF, WHO and WMO. <https://doi.org/10.4060/cb3849en>
- Gassmann, F., Martorano, B. & Waidler, J.** 2021. *How social assistance affects subjective wellbeing: Lessons from Kyrgyzstan*. *The Journal of Development Studies*. <https://ideas.repec.org/a/taf/jdevst/v58y2022i4p827-847.html>
- Genthon, A. & Mikadze, M.** 2021. *Ending child labour in agriculture in Europe and Central Asia*. [слайды PowerPoint для внутренней презентации, 15 марта 2021 года].

Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., Lopez, A. V., Mujica, I.V., Quintana, R. & Zafar, U. 2020. *Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/590531592231143435/social-protection-and-jobs-responses-to-covid-19-a-real-time-review-of-country-measures-june-12-2020>

Government of the Republic of Serbia. Без даты. *Social benefits because we think about everything*. См. *The Government of the Republic of Serbia*. Belgrade. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.srbija.gov.rs/tekst/en/129940/social-benefits.php>

Government of Türkiye Ministry of Family and Social Services. 2021. *Sosyal Yardım Programlarımız [Программы социальной помощи]*. См. *Republic of Türkiye Ministry of Family and Social Services*. Ankara. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.aile.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz>

International Fund for Agricultural Development (IFAD). 2018. *Farm size and productivity: Lessons from recent literature*. *IFAD Research Series 34*. <https://www.ifad.org/documents/d/new-ifad.org/research-series-34-pdf>

International Labour Organization (ILO). Без даты (а). *Indicator description: Employment by status in employment*. См. *ILOSTAT*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://ilostat.ilo.org/topics/employment>

ILO. Без даты (b). *Indicator description: Informality*. См. *ILOSTAT*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://ilostat.ilo.org/topics/informality>

ILO. Без даты (c). *Informal economy workers*. См. *ILO*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.ilo.org/ilo-employment-policy-job-creation-livelihoods-department/branches/employment-investments-branch/informal-economy>

ILO. Без даты (d). *Social protection floor*. См. *ILO*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.ilo.org/universal-social-protection-department/areas-work-social-protection-department/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor>

ILO. 1978. C138 – *Minimum Age Convention, 1973* (No. 138). Adopted: Geneva, 58th ILC session, 26 June 1973. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=normlexpub:12100:0::no::P12100_ilo_code:C138

MOT. 1999. C182 - *Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (№ 182)*. Принята в Женеве, на 87-й сессии МОТ, 17 июня 1999 года. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/normativeinstrument/wcms_c138_ru.htm

ILO. 2010. *Profile of the social security system in Kosovo (within the meaning of UNSC resolution 1244 [1999])*. Kosovo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_168770.pdf

MOT. 2012. R202 - *Рекомендация о минимальных уровнях социальной защиты, 2012 (№ 202)*. Принято в Женеве, на 101-й сессии МОТ, 14 июня 2012 года. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_ru.pdf

ILO. 2016. *What Works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean*. Geneva, Switzerland. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_492373.pdf

ILO. 2017. *World social protection report 2017–19: Universal social protection to achieve the sustainable development goals*. Geneva, Switzerland. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_604882.pdf

ILO. 2018. *Avoiding unemployment is not enough: An analysis of other forms of labour underutilization*. *ILOSTAT Spotlight on Work Statistics*. <https://ilostat.ilo.org/blog/avoiding-unemployment-is-not-enough>

ILO. 2019a. *Employment by sex, rural/urban areas and economic activity – ILO modelled estimates*, Nov. 2020 (thousands) – Annual. См. *ILOSTAT Explorer*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://ilostat.ilo.org/topics/employment>

ILO. 2019b. *Informal employment by sex and economic activity (thousands) – Annual*. См. *ILOSTAT Explorer*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://ilostat.ilo.org/topics/employment/>

ILO. 2021. *Public health and social protection expenditure*. См. *ILO World Social Protection Data Dashboards*. Geneva, Switzerland. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19>

ILO & FAO. 2021. *Extending social protection to rural populations: Perspectives for a common FAO and ILO approach*. Geneva, Switzerland. <https://doi.org/10.4060/cb2332en>

ILO, FAO & UNICEF. 2022. *UN collaboration on social protection: Reaching consensus on how to accelerate social protection systems-building*. Geneva, Switzerland. <https://doi.org/10.4060/cc0015en>

ILO, UNICEF & World Bank. 2020. *An assessment of the social protection system in Uzbekistan based on the core diagnostic instrument (CODI)*. Moscow, ILO. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/924061602058394488/pdf/An-Assessment-of-the-Social-Protection-System-in-Uzbekistan-Based-on-the-Core-Diagnostic-Instrument-CODI-A-Joint-Report-by-ILO-UNICEF-and-the-World-Bank.pdf>

International Monetary Fund (IMF). 2019. *Expenditure by functions of government (COFOG)*. См. *Government Finance Statistics*. Washington, DC. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://data.imf.org/?sk=5804c5e1-0502-4672-bdcd-671bcd565a9>

International Telecommunication Union (ITU). 2020. *Measuring digital development: Facts and figures 2020*. Geneva, Switzerland. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2020.pdf>

Kangasniemi, M., Pace, N., Vasile, M., Owens, J., Ocampo, A. & Levina, K. 2021. *Rapid Assessment and Microsimulation of Impacts of a Cash+ Pilot Intervention in the Kyrgyz Republic*.

Келлер, П. А. 2018. Социальный контракт как форма государственной социальной помощи малообеспеченным категориям населения. Теории и проблемы политических исследований, 7(2А): 122–129. <http://publishing-vak.ru/file/archive-politology-2018-2/16-keller.pdf>

Khasanbaev, A. & Pfau, W.D. 2009. *The funded pension scheme in Uzbekistan: An analysis*. *Sophia International Review*, 31(1): 75–92.

Matkovic, G. 2017. *The welfare state in Western Balkan countries challenges and options*. Belgrade, Center for Social Policy. http://futureofthewelfarestate.org/wp-content/uploads/2018/04/The_Welfare_State_in_Western_Balkan_Countries_Position_Paper.pdf

Министерство экономики и финансов Кыргызской Республики. Без даты. *Программа развития "зеленой" экономики в Кыргызской Республике на 2019–2023 годы*. Бишкек. <http://mineconom.gov.kg/froala/uploads/file/91827e3f83f5a04a78e2dc827b7ef37f9a69b383.pdf> [на русском языке]

Министерство юстиции Кыргызской Республики. 2021. Результаты поиска в реестре Министерства юстиции Кыргызской Республики. Бишкек. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://register.minjust.gov.kg/register/SearchAction.seam?firstResult=2275&city=&founder=&chief=&house=&room=&okpo=&number=&baseBusiness=&fullnameRu=&street=&district=&tin=&logic=and &category=8®ion=&cid=509839> [на кыргызском и русском языках]

МОТ. 1952. С102 - Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102). Принято в Женеве, на 35-й сессии МОТ, 28 июня 1952 года. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_ru.pdf

Nagle, P. & Sugawara, N. 2021. *What the pandemic means for government debt, in five charts*. См. *World Bank Blogs*, 11 January 2021. Washington, DC. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://blogs.worldbank.org/opendata/what-pandemic-means-government-debt-five-charts>

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. 2021. *Сельское хозяйство Кыргызской Республики*. Бишкек. <https://www.stat.gov.kg/ru/publications/sbornik-selskoe-hozyajstvo-kyrgyzskoj-respubliki> [на кыргызском и русском языках]

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). 2018. *Обзор системы социальной защиты в Кыргызстане*. Париж, Пути развития ОЭСР. Издательство ОЭСР. <https://www.oecd.org/ru/publications/9789264305656-ru.html>

Организация Объединенных Наций (ООН). 1948. *Всеобщая декларация прав человека*. Принято: Генеральной Ассамблеей ООН в Париже 10 декабря 1948 года. Резолюция 217 (A) Генеральной Ассамблеи ООН. <https://www.un.org/ru/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

ООН. 1966. *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*. Принято резолюцией 2200A (XXI) Генеральной Ассамблеи, 16 декабря 1966 года. https://www.ohchr.org/ru/ohchr_homepage

ООН. 2015. *Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года*. Принято Генеральной Ассамблеей ООН, 25 сентября 2015 года. Семнадцатая сессия. A/RES/70/1. <https://sdgs.un.org/ru/2030agenda>

Sato, L. 2021. *The state of social insurance for agricultural workers in the Near East and North Africa and challenges for expansion*. Brasília, Food and Agriculture Organization of the United Nations and the International Policy Centre for Inclusive Growth of the United Nations Development Programme. <https://openknowledge.fao.org/items/d6d06d41-4b1f-4fd2-93b1-bc60a7c0862c>

Seitz, W. 2019a. *International migration and household well-being: Evidence from Uzbekistan*. Policy Research Working Paper 8910. Washington, DC, World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31975/WPS8910.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Зейц, В. 2019b. *Где они живут. Показатели бедности, среднего потребления и среднего класса в Центральной Азии. Рабочий документ по политическим исследованиям 8940*. Вашингтон, округ Колумбия, Группа Всемирного банка. <https://documents.vsemirnyjbank.org/ru/publication/documents-reports/documentdetail/210801569934716898>

SGK. 2020. *SGK veri uygulaması [Применение данных SGK]*. См. *Social Security Institution*. Ankara. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://veri.sgk.gov.tr>

Social Security Administration (SSA). 2018. *Social security programs throughout the world*. Washington, DC, Social Security Administration. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw>

Spoort, M. 2011. *Globalization and Economic Diversification: Policy Challenges for Economies in Transition*. См. R. Vos & M. Koparanova, eds. *Agricultural Reforms, Growth and Poverty Reduction in Central Asia*, pp. 207–238. London, Bloomsbury Academic. <https://www.bloomsburycollections.com/book/globalization-and-economic-diversification-policy-challenges-for-economies-in-transition/ch9-agricultural-reforms-growth-and-poverty-reduction-in-central-asia>

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики. 2016. *Третье национальное сообщение Кыргызской Республики в рамках РКИК ООН*. Бишкек. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NC3_Kyrgyzstan_Russian_24Jan2017_o.pdf

Turkstat. 2019. *Çocuk işgücü anketi sonuçları [Child Labour Survey Results, 2019]*. См. *Turkish Statistical Institute*, 31 March 2020. Ankara. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Child-Labour-Force-Survey-2019-33807>

Turkstat. 2020. *Employment status of persons who are not registered to any social security institution due to main job by years and sex.* См. Turkish Statistical Institute. Ankara. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=istihdam-issizlik-ve-ucret-108&dil=1>

United Nations (UN). 2018. *International migrant stock: The 2017 revision.* См. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, International Migration. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). 2008. *International standard industrial classification of all economic activities (ISIC).* Statistical Papers, No. 4, Rev. 4. New York, USA, United Nations Department of Economic and Social Affairs.

United Nations Development Programme (UNDP). 2016. *Regional Human Development Report 2016: Progress at Risk. Inequalities and Human Development in Eastern Europe, Türkiye and Central Asia.* Istanbul, Türkiye, UNDP. <https://www.undp.org/eurasia/publications/regional-human-development-report-2016-progress-risk>

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). 2021. *Proportion of land that is degraded over total land area.* См. UNECE. По состоянию на 17 марта 2021 года. Geneva, Switzerland. <https://w3.unece.org/SDG/en/Indicator?id=66>

United Nations Population Fund (UNFPA). Без даты. *Data.* См. UNFPA. New York, USA. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.unfpa.org/data>

United Nations Children's Fund (UNICEF). 2015. *Social monitor: social protection for child rights and well-being in Central and Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia.* Geneva, Switzerland. https://www.unicef.org/eca/media/1081/file/Social_Monitor_Regional_Report.pdf

UNICEF. 2019. *Building a better future: A child-sensitive social protection system for Uzbekistan.* Tashkent. https://www.unicef.org/uzbekistan/media/1406/file/Building%20a%20better%20future_02.pdf

United Nations Development Group (UNDG) Europe and Central Asia. 2018. *Issue-based coalition on social protection: Joint advocacy messages.* https://www.social-protection.org/gimi/Media.action;jsessionid=MvIjD5facd1gw4JXffV2gsAgwFfRkeCSgVWRhH9Igl4wY_px7qoYd!-511164124?id=19879

The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw) and World Bank. 2020. *Western Balkans Labor Market Trends 2020.* <https://wiiw.ac.at/western-balkans-labor-market-trends-2020-dlp-5300.pdf>

Vukovic, D. 2018. *Social protection in rural areas: Is it a time for rural mainstreaming* (неопубликованный внутренний доклад). ФАО.

World Bank. 2010. *Albania social assistance policy note: Key challenges and opportunities.* Human Development Sector Unit, Southeast Europe Country Unit, Europe and Central Asia Region. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/163271468009649876/albania-social-assistance-policy-note-key-challenges-and-opportunities>

World Bank. 2012. *Poverty & Equity Data Portal: Albania.* См. The World Bank. Washington, DC. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://povertydata.worldbank.org/poverty/home>

World Bank. 2015. *Poverty & Equity Data Portal: Armenia.* См. The World Bank. Washington, DC. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://povertydata.worldbank.org/poverty/home>

World Bank. 2019a. *The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity.* См. The World Bank. Washington, DC. По состоянию на 17 февраля 2021 года. <https://databank.worldbank.org/id/21ee1af5>

World Bank. 2019b. *South Caucasus in motion. Poverty and Equity Global Practice Europe and Central Asia.* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/614351556553124178/pdf/South-Caucasus-in-Motion.pdf>

World Bank. 2019c. *World Development Indicators.* См. *The World Bank.* Washington, DC. По состоянию на 17 мая 2022 года. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.RUR.TOTL&country=>

World Bank. 2020a. *Europe and Central Asia economic update, Fall 2020: COVID-19 and human capital.* Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34518>

World Bank. 2020b. *Poverty and shared prosperity 2020: reversals of fortune.* Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/9781464816024.pdf>


World Bank. 2020c. *Rural population (% of total population) – Türkiye. World Bank estimates based on the United Nations Population Division's World Urbanization Prospects: 2018 Revision.* См. *The World Bank.* Washington, DC. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://population.un.org/wup/assets/WUP2018-Report.pdf>

World Bank. 2021. *PovcalNet.* См. *The World Bank.* Washington, DC. По состоянию на 30 мая 2021 года. <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx#>

Всемирный банк. 2024. *Обследование "Слушая граждан Узбекистана".* См. Всемирный банк. Вашингтон, округ Колумбия. По состоянию на 30 мая 2021 года. <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/uzbekistan/brief/12cu#3>

Стратегическая рамочная программа ФАО на 2022–2031 годы нацелена на содействие осуществлению Повестки дня на период до 2030 года путем перехода к БОЛЕЕ эффективным, инклюзивным, невосприимчивым к внешним факторам и устойчивым агропродовольственным системам, обеспечивающим улучшение производства, улучшение качества питания, улучшение состояния окружающей среды, улучшение качества жизни и реализацию принципа "никто не должен остаться без внимания". В этом контексте ФАО способствует инклюзивному экономическому росту за счет сокращения неравенства между городскими и сельскими районами, богатыми и бедными странами, мужчинами и женщинами, чтобы обеспечить лучшую жизнь для всех.

Расширение охвата, адекватности и комплексности систем социальной защиты для сельского населения является ключевым фактором в решении проблем продовольственной безопасности и питания, борьбы с бедностью в сельской местности, развития сельского хозяйства и построения устойчивых продовольственных систем. В этой связи Региональное отделение ФАО для Европы и Центральной Азии выступает за расширение социальной защиты для сельских женщин и мужчин в странах и территориях, участвующих в программах ФАО в Европе и Центральной Азии. Региональный обзор представляет анализ текущего состояния социальной защиты в регионе и определяет потенциальные точки входа для стратегической и программной деятельности ФАО.



Региональное представительство ФАО в Европе и Центральной Азии
www.fao.org/europe
reu-gender@fao.org

ISBN 978-92-5-139527-1



9 789251 395271

CC1925RU/1/04.25