



© Вячеслав Оселедько

2025

КРАТКИЙ ОБЗОР
МЕР ПОЛИТИКИ

Как ФАО может содействовать улучшению систем социальной защиты сельских общин в странах Европы и Центральной Азии?

ФАО и социальная защита

Право на социальную защиту является основным правом человека, признанным в рамках международных конвенций¹ и Повестки дня на период до 2030 года, где в Цели устойчивого развития (ЦУР) 1.3 содержится призыв к “внедрению на национальном уровне надлежащих систем и мер социальной защиты для всех,

Таблица I. Основные категории социальной защиты сельского населения

Вид социальной защиты	Подкатегории социальной защиты	Примеры выплат в области социальной защиты
Социальное страхование	Накопительные пенсии	Пенсии по старости, потере кормильца, инвалидности
	Другие меры социального страхования	Выплаты в связи с производственными травмами, оплачиваемый отпуск по болезни, отпуск по состоянию здоровья, отпуск по уходу за ребенком
Социальная помощь	Безусловные денежные выплаты	Денежные выплаты, направленные на преодоление бедности; чрезвычайные денежные выплаты; пособие семьям / сиротам, благотворительные выплаты
	Условные денежные выплаты	Денежные переводы, зависящие от действий, которые, например, улучшают питание, уровень образования или здоровье
	Социальные пенсии	Пенсии по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца
	Продукты питания и пособия в натуральной форме	Талоны на питание, распределение продуктов питания, рацион питания, непродовольственная помощь
	Школьное питание	Программы по обеспечению питанию детей и их семей через школы или при условии посещения школы
	Программы общественных работ	Оплата за выполненные работы наличными или продуктами питания
	Освобождение от уплаты сборов и субсидии	Субсидирование расходов на медицинское обслуживание, образование, продукты питания, жилье, коммунальные услуги и сельскохозяйственные средства производства
	Другое	Стипендии, социальный уход
Программы развития рынка труда	Программы активного развития рынка труда	Обучение навыкам, адаптация на рабочем месте, активизация и посреднические услуги
	Программы пассивного развития рынка труда	Обеспечение поддержки безработных
Системы сельскохозяйственного страхования	На основе возмещения убытков	Страхование отдельных или многочисленных рисков сельскохозяйственных культур
	На основе индексов	Страхование с учетом погодных условий, урожайности районов или дистанционного зондирования

Источники: FAO. 2021. *Protecting livelihoods – Linking agricultural insurance and social protection*. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb2690en>; World Bank. 2019. *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/1bb4cfa7>

¹ Международная организация труда (МОТ). Конвенция о минимальных нормах социального обеспечения. №102. 1952; Рекомендация о минимальных уровнях социальной защиты. № 202. 2012.

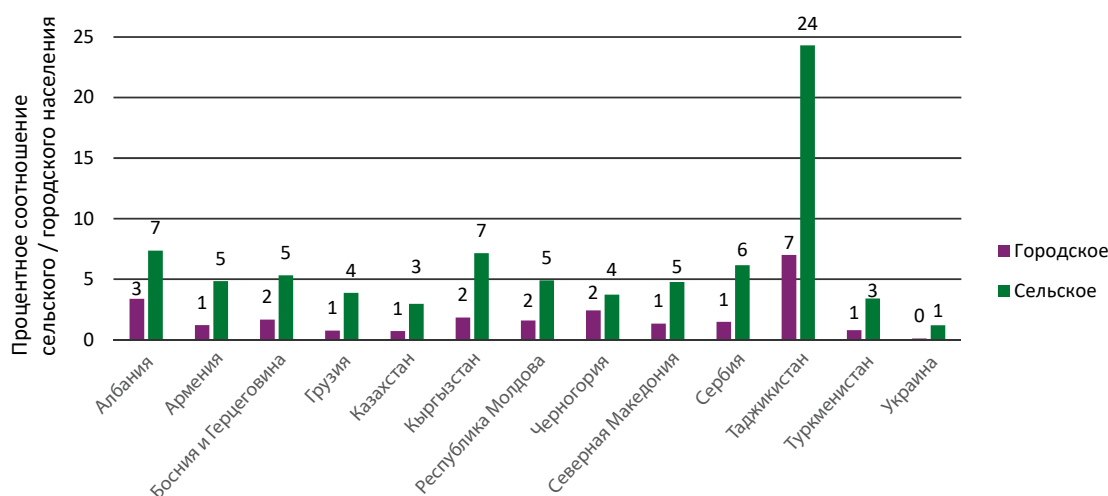
включая установление минимальных уровней для достижения существенного охвата бедных и уязвимых слоев населения” (UN, 2015, стр. 15). В ФАО (FAO, 2017, стр. xii) считают, что системы социальной защиты должны поддерживать жителей сельских районов, а также лиц, чьи средства к существованию зависят от природных ресурсов, чтобы “обеспечить их продовольственную безопасность и улучшать питание; защищать их до, во время и после потрясений и стрессов; способствовать созданию устойчивых источников средств к существованию и устойчивому управлению экосистемами, а также стимулировать экономический рост в интересах бедных слоев населения и всестороннее развитие сельских районов”. В рамках этой концепции ФАО стремится обеспечить использование сельским населением права на получение надлежащей и всесторонней социальной защиты. Расширение охвата, достаточность и полнота социальной защиты имеют ключевое значение для улучшения положения в области продовольственной безопасности и питания, преодоления сельской бедности и содействия сельскому развитию (FAO, 2017).

Три основных вида социальной защиты (см. таблицу 1) включают ненакопительную социальную помощь, не предусматривающую отчисления и финансируемую за счет налогов; накопительное социальное страхование, финансируемое за счет отчислений (например, пенсии по старости и пособия по безработице), и программы развития рынка труда (ILO and FAO, 2021). Программы сельскохозяйственного страхования (накопительные или субсидированные) являются дополнительными инструментами, с помощью которых можно усилить меры защиты мелких фермеров (FAO, 2021).

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

Несмотря на унаследованные странами региона хорошо развитые системы социальной защиты, 47 процентов сельского населения² в странах и на территориях, о которых идет речь в настоящем кратком обзоре, не получают никаких социальных пособий (World Bank, 2019)³. Как показано на рисунке 1, сельское население в странах региона подвержено значительному риску бедности с учетом доходов и многомерной бедности, что приводит к отсутствию продовольственной безопасности, недоеданию и использованию детского труда (ФАО и др., 2021).

Рисунок 1. Доля населения, подверженного риску многомерной бедности в регионе



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

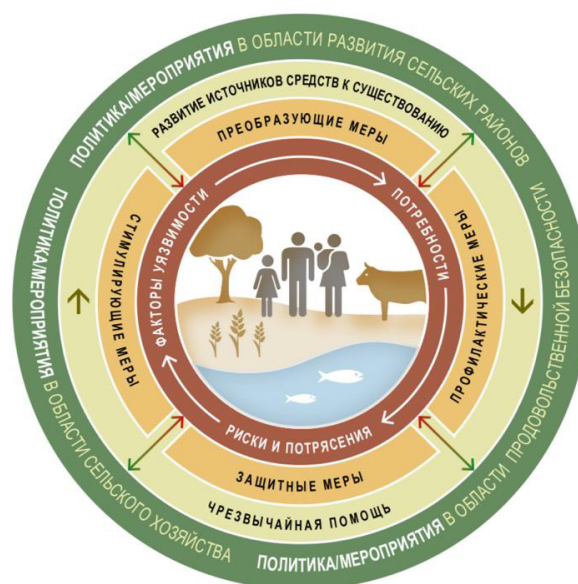
Примечание. Лицо считается бедным по многим показателям, если оно находится в неблагоприятном положении согласно не менее одной трети взвешенных показателей. Термин “уязвимый перед многомерной бедностью” обозначает тех, кто близок к пороговому значению на уровне одной трети (уязвим в диапазоне от 20 процентов до 33,33 процента взвешенных показателей).

Сельское население часто подвергается повышенному воздействию и рискам, связанным с деградацией окружающей среды, стихийными бедствиями и изменением климата. Из-за ограниченного доступа к достойной

² Оценочный средневзвешенный показатель для сельского населения каждой страны / территории в регионе, основанный на данных Всемирного банка (World Bank, 2019). Данные по Северной Македонии и Туркменистану недоступны.

³ В данном докладе рассматриваются Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Косово*, Кыргызстан, Республика Молдова, Северная Македония, Сербия, Таджикистан, Узбекистан, Украина и Черногория. Все ссылки на Косово следует понимать в контексте резолюции 1244 Совета Безопасности ООН (1999).

Рисунок 2. Комплексный подход ФАО к социальной защите сельских общин



Источник: FAO. 2017. *FAO social protection framework: Promoting rural development for all*. Rome. <https://openknowledge.fao.org/items/5ea66b96-33fe-4120-b489-a41c9d234411>, p. 17.

работе значительная часть трудоспособного населения вынуждена заниматься низкопроизводительным, незащищенным или нестабильным трудом в сельскохозяйственном или несельскохозяйственном секторе. Более того, бедность и нехватка достойной работы еще больше усиливают трудовую миграцию из сельских районов. Для устранения факторов уязвимости необходимо расширить программы социальной защиты и обеспечить их координацию с мерами политики в области сельского хозяйства, сельского развития и продовольственной безопасности, как показано на рисунке 2.

Доступ сельского населения к всесторонней социальной защите в странах Европы и Центральной Азии

В сельских районах региона доступ к всесторонним системам социальной защиты ограничен. В странах и на территориях, о которых идет речь в настоящем кратком обзоре, 53 процента сельского населения пользуются одним или несколькими видами социальной защиты и трудовых пособий. Тридцать девять процентов сельского населения охвачены программами социального страхования, 21 процент – программами социальной помощи и шесть процентов – программами трудоустройства (World Bank, 2019). Кроме того, выделяемых в регионе на социальную защиту средств в размере 10,1 процента валового внутреннего продукта (ВВП) региона⁴ недостаточно по сравнению с 19,3 процента ВВП в Европейском союзе (ILO, 2021; Eurostat, 2019). Среди сельских домохозяйств наиболее распространены и адекватны⁵ накопительные пенсии (по старости, потере кормильца и инвалидности). Преобладание минимальных пенсий для мужчин-пенсионеров подчеркивают пробелы в социальной защите более молодых мужчин, женщин и детей. Более того, программы социальной помощи для групп населения с низкими доходами ограничены по размеру и охвату. Программами социальной помощи охвачена всего одна треть беднейшего квинтиля в сельской местности в странах и на территориях, где осуществляются программы ФАО. Более того, размер пособий часто слишком незначителен, чтобы оказать воздействие на сокращение бедности, и в среднем равен 25 процентам от объема потребления домохозяйств (World Bank, 2019).

С какими основными барьерами сталкивается сельское население при доступе к системам социальной защиты?

Основные барьеры, с которыми сталкивается сельское население при доступе к системам социальной защиты, многообразны и включают: (i) исключение из правовых рамок и разработки программ; (ii) финансовые барьеры (как для государства, так и для бенефициаров); (iii) ограниченный

⁴ Все страны и территории, где реализуются программы ФАО, за исключением Боснии и Герцеговины, Косово, Туркменистана и Черногории, по которым данные недоступны.

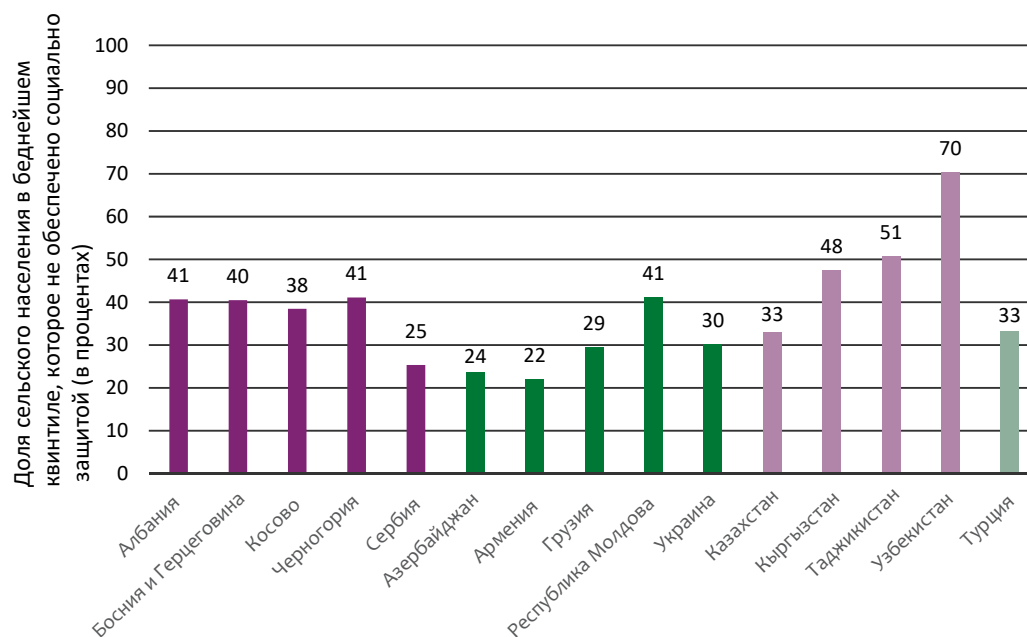
⁵ Достаточность определяется как общая сумма выплат, получаемая всеми бенефициарами в одном квинтиле, и как доля общего благосостояния бенефициаров в данном квинтиле (World Bank, 2019).

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 социальной помощи; и (v) отсутствие согласованности и фрагментация в системах социальной защиты, приводящие к появлению пробелов в охвате, дублированию, неэффективности и искажению структуры стимулов (FAO, 2016; Vukovic, 2018; ILO and FAO, 2021; Allieu and Ocampo, 2019; Sato, 2021).

Указанные барьеры, в непропорциональной степени ограничивающие доступ бедных домохозяйств в сельской местности к системам социальной защиты (см. рисунок III), в реальной жизни и в различной форме возникают по всему региону:

- ◆ Сельские домохозяйства, являющиеся владельцами или пользователями сельскохозяйственных земельных участков, часто исключаются из программ адресной социальной помощи, независимо от урожайности земельных участков и способности семьи эффективно их использовать.
- ◆ Сельские жители часто довольствуются пенсиями с более короткими периодами уплаты и более низкими ставками отчислений. Это уменьшает размер пенсий и ослабляет стимулы для потенциальных бенефициаров присоединяться к программам социального страхования и делать отчисления.
- ◆ Сельские женщины часто работают в качестве неоплачиваемых семейных работников, и их доступ к программам социального страхования ограничен или вообще отсутствует. Женщины обычно заняты на менее оплачиваемой работе и имеют меньший стаж, что приводит к снижению размера их пенсий. Из-за широко распространенной неформальной занятости на сельских рынках труда, доступ к правам материнства у сельских женщин более ограничен, чем у городских женщин.
- ◆ Административные процессы не всегда адаптированы к потребностям сельских клиентов. Процедуры сложны и требуют тщательной работы с личными документами, записями и соблюдения сроков.
- ◆ Надлежащая координация между государственными службами занятости, распространения сельскохозяйственных знаний и социальной защиты, например, посредством обмена данными, проведения совместных встреч или применения стандартных операционных процедур отсутствует.
- ◆ Недостаточное использование государственных структур, ориентированных на сельских жителей, таких как неправительственные организации и кооперативы в сфере предоставления социальных услуг и услуг на рынке труда.

Рисунок III. Сельское население в беднейшем квинтиле, не получающее социальной защиты, как доля сельского населения в том же квинтиле в странах Европы и Центральной Азии



Источник: World Bank. 2019. *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/id/21ee1af5>

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

Что может сделать ФАО для решения в регионе проблем в области социальной защиты?

В настоящее время ФАО оказывает странам региона Европы и Центральной Азии техническую поддержку для совершенствования систем социальной защиты сельского населения посредством сбора фактических данных, консультирования по вопросам мер политики, проведения информационно-разъяснительной работы, а также реализации программ.

- ♦ **Сбор фактических данных.** ФАО оказывает правительствам стран поддержку в сборе фактических данных о рисках, с которыми сталкивается сельское население, и предлагает решения в области социальной защиты для предотвращения этих рисков. Важно обосновать необходимость социальной защиты с точки зрения экономики и прав человека. С этой целью ФАО: (i) проводит на уровне стран анализ ситуации, а также оценку стратегических документов и программ; (ii) совершенствует методы проведения национальных обследований домашних хозяйств; (iii) оцифровывает социальные и сельские реестры; и (iv) проводит анализ проблем бедности и уязвимости с учетом гендерных факторов.
- ♦ **Рекомендации по выработке мер политики и информационно-разъяснительная работа.** ФАО предоставляет консультации по разработке схем социальной защиты сельских общин в соответствии с мерами политики в области сельского хозяйства, сельского развития и рынка труда. Координация и диалог между центральными и местными органами власти имеют ключевое значение для решения проблемы фрагментации национальных систем социальной защиты.
- ♦ **Реализация программ.** ФАО документирует перспективные практические меры, применявшиеся в ходе уже реализованных проектов и программ. Например, ФАО разработала модель "Денежные средства плюс" для усиления экономического, социального и экологического воздействия денежных выплат, сочетая их с производственной поддержкой, техническим обучением, распространением сельскохозяйственных знаний и инструктажем. Такой подход позволил улучшить питание и повысить сельскохозяйственный производственный потенциал получателей социальной помощи в сельских районах Армении и Кыргызстана. Кроме того, реализация программ школьного питания и предоставление пропорциональных грантов возвращающимся в Таджикистан мигрантам являются примером опыта ФАО в улучшении результатов по линии социальной защиты.
- ♦ **Межсекторальные мероприятия.** Цифровизация представляет собой межсекторальный вопрос, в рамках которого ФАО помогает странам определить пути цифровизации с учетом сельских и гендерных аспектов, интегрировать социальные и сельскохозяйственные базы данных и обеспечивать автоматизированную регистрацию, предоставление данных и мониторинг систем социальной защиты.

Последующий анализ и мотивация

Настоящий документ подготовлен на основе доклада "Совершенствование социальной защиты сельского населения в Европе и Центральной Азии. Приоритеты ФАО", подготовленного ФАО для стран Европы и Центральной Азии в 2022 году⁶. В данном докладе подробно описаны последующий анализ данных, передовой опыт и направления развития политики. Кроме того, в совместном докладе МОТ, ФАО и ЮНИСЕФ под названием "Сотрудничество ООН в области социальной защиты. Достижение консенсуса по вопросу о том, как ускорить создание систем социальной защиты" (ILO, FAO & UNICEF, 2022) подробно описаны глобальные приоритетные направления социальной защиты и рекомендации для системы ООН⁷.

⁶ Доклад доступен по адресу: <https://www.fao.org/documents/card/ru?details=cc1925en>

⁷ Доклад доступен по адресу: <https://www.fao.org/documents/card/ru?details=cc0015en>

Библиография

- 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/data-tables-do-files-2020-archive>
- 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>
- Eurostat.** 2019. *Government expenditure by function*. Luxembourg. https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG#General_government_expenditure_by_function
- FAO.** 2016. *Social protection and rural population: the case of the post-Soviet countries*. Budapest.
- FAO.** 2017. *FAO social protection framework: Promoting rural development for all*. Rome. <https://openknowledge.fao.org/items/5ea66b96-33fe-4120-b489-a41c9d234411>
- FAO.** 2021. *Protecting livelihoods – Linking agricultural insurance and social protection*. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb2690en>
- FAO.** 2022. *Improving social protection for rural populations in Europe and Central Asia: Priorities for FAO*. Geneva, Switzerland.
- ФАО, ВПП, ЕЭК ООН, ЮНИСЕФ, ВОЗ, ВМО.** 2021. *Региональный обзор состояния продовольственной безопасности и питания в Европе и Центральной Азии – 2020. Доступный здоровый рацион питания для борьбы со всеми формами неполноценного питания в целях улучшения здоровья*. Будапешт. <https://doi.org/10.4060/cb3849ru>
- 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>
- 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. <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb3150en>
- UN.** 2015. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Adopted: United Nations General Assembly, 25 September 2015. Seventieth session. A/RES/70/1. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf
- Vukovic, D.** 2018. *Social protection in rural areas: Is it a time for rural mainstreaming* (неопубликованный внутренний доклад). FAO.
- World Bank.** 2019. *The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity*. См. *The World Bank*. Washington, DC. По состоянию на 17 февраля 2021 года. <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>

Обязательная ссылка: ФАО. 2025. *Как ФАО может содействовать улучшению систем социальной защиты сельских общин в странах Европы и Центральной Азии?* Будапешт. <https://doi.org/10.4060/cc2703ru>

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.



Некоторые права защищены. Настоящая работа предоставляется в соответствии с международной лицензией Creative Commons "С указанием авторства" 4.0 (CC BY 4.0)

Контактная информация:

Региональное представительство ФАО в Европе и Центральной Азии
Электронная почта: REU-Gender@fao.org
Вебсайт: <https://www.fao.org/europe/ru>
Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
Будапешт, Венгрия