



Международная
организация
труда

► Доклад
о социальной
защите
в мире
в 2020–2022 годах



Региональный
содоклад по странам
Центральной
и Восточной Европы
и Центральной Азии

© Международная организация труда 2021
Первое издание 2021

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrro.org.

ISBN 9789220361375 (print)
ISBN 9789220361382 (web PDF)

Цитировать эту публикацию как: Международное бюро труда. Доклад о социальной защите в мире в 2020–2022 годах: Региональный содоклад по странам Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии. Москва: МОТ, 2021.

Также издано на английском языке: International Labour Office. *World Social Protection Report 2020–22: Regional Companion Report for Central and Eastern Europe and Central Asia*. ISBN: 9789220357491 (print), 9789220357507 (web PDF). Geneva: ILO, 2021

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Информацию о публикациях и цифровых продуктах МОТ можно получить на вебсайте: www.ilo.org/publns.

Фото на обложке: © Dakota Corbin/unsplash

предисловие

Настоящий Региональный содоклад по странам Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии служит дополнением к опубликованному МОТ «Докладу о социальной защите в мире в 2020–2022 годах: социальная защита на распутье – на пути к лучшему будущему» ([World Social Protection Report 2020-22. Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future](#)). Региональный содоклад состоит из двух частей. Первая часть – «Глобальный взгляд» – представляет собой отрывок из основного доклада, где рассказывается о том, как развивались в последнее время системы социальной защиты во всем мире. Во второй части освещаются основные тенденции, вызовы и приоритеты социальной защиты в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии с точки зрения концепции жизненного цикла.

Хотя страны этого региона уже создали у себя комплексные системы социальной защиты, между ними существуют заметные различия, касающиеся явных пробелов в правовом обеспечении и в реальном охвате, а также недостаточного размера пособий и сокращения инвестиций. Во всех странах социальная защита играла в мерах противодействия кризису COVID-19 важнейшую роль. Однако кризис выявил в существующих системах социальной защиты недостатки в плане охвата, достояности пособий и полноты, обусловленные проблемами, характерными для нынешнего состояния сферы труда. В связи с этим авторы настоящего доклада призывают страны улучшить социальную защиту, распространив ее на работников всех форм занятости; расширить бюджетное пространство и выделить для этого достаточные финансовые средства; укрепить потенциал учреждений, которые занимаются социальной защитой, и в процессе социального диалога достичь более полного национального консенсуса по вопросам данной сферы. Принятие этих важных политических мер будет означать следование по пути амбициозной стратегии для обеспечения будущего социальной защиты.



Хайнц Вернер Коллер,

директор Регионального бюро МОТ
для стран Европы и Центральной Азии



STEVIE
世界的に

содержание

Предисловие	1
Сокращения	6
От авторов	7
1. Глобальный взгляд	9
2. Социальная защита на распутье – Центральная и Восточная Европа и Центральная Азия	17
3. Охват населения социальной защитой: региональные тенденции и перспективы	18
3.1 Защита населения трудоспособного возраста: растущая «выпадающая середина»	21
3.2 Защита детей и поддержка семьи	26
3.3 Социальная охрана здоровья	28
4. Меры в области социальной защиты, принимаемые в ответ на пандемию COVID-19	30
5. Заключение: на пути к созданию комплексной и жизнеспособной системы социального обеспечения	36
Справочные материалы	38

Перечень вставок

1.	Реформа здравоохранения в Украине	28
2.	Использование электронных административно-информационных систем для повышения качества реформ и улучшения работы служб социальной защиты в Азербайджане: агентство DOST – «единое окно» для предоставления социальных услуг	33
3.	Использование электронных административно-информационных систем для повышения качества реформ и улучшения работы служб социальной защиты в Албании: Национальный электронный реестр – содействие реформам в области программ социального вспомоществования, поддержки инвалидов и социального ухода	33

Перечень рисунков

1.	Показатель 1.3.1 ЦУР: Эффективный охват социальной защитой, глобальные и региональные оценки по группам населения, 2020 г. или последний год с данными	12
2.	Показатель 1.3.1 ЦУР: Эффективный охват социальной защитой, региональные и субрегиональные оценки по группам населения, 2020 г. или последний год с данными	19
3.	Эффективный охват социальной защитой лиц пожилого возраста: доля населения трудоспособного возраста (15 лет и старше), охваченная программами пенсионного обеспечения, с разбивкой по трудовому статусу, регионам, субрегионам и полу, 2020 г. или последний год с данными	20
4.	Эффективный охват социальной защитой лиц пожилого возраста: доля населения трудоспособного возраста (15 лет и старше), охваченная программами пенсионного обеспечения, с разбивкой по трудовому статусу и полу, отдельные страны, 2020 г. или последний год с данными	21
5.	Показатель 1.3.1 ЦУР – эффективный охват населения программами защиты от безработицы: доля безработных, получающих денежные пособия, с разбивкой по регионам, субрегионам и уровням дохода, 2020 г. или последний год с данными	23
6.	Показатель 1.3.1 ЦУР – эффективный охват уязвимых групп населения: доля уязвимого населения, получающего социальную помощь, с разбивкой по регионам и субрегионам, 2020 г. или последний год с данными	25
7.	Показатель 1.3.1 ЦУР – эффективный охват детей и семей: доля детей в возрасте 0–14 лет, получающих денежные пособия на ребенка (семейные пособия), с разбивкой по регионам, субрегионам и уровням дохода, 2020 г. или последний год с данными	26

Перечень таблиц

1.	Потери рабочего времени и трудовых доходов, по регионам, 2020 г.	30
2.	Меры в области социальной защиты и занятости, принятые в ответ на кризис COVID-19	31
3.	Фискальные меры в ответ на COVID-19, принимавшиеся в отдельных странах в 2020 году (% от ВВП)	35



сокращения

АЗЕ	Азербайджан
АЛБ	Албания
АРМ	Армения
БЕЛ	Беларусь
БИГ	Босния и Герцеговина
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВЕ	Восточная Европа
ГРЗ	Грузия
ЕЗСТ	Европейская зона свободной торговли
ЕС	Европейский союз
КАЗ	Казахстан
КЫР	Кыргызстан
МАК	Северная Македония
МВФ	Международный валютный фонд
МОЛ	Республика Молдова
МОТ	Международная организация труда
н/д	нет данных
НСЗУ	Национальная служба здоровья Украины
РС	Республика Сербская
РФ	Российская Федерация
СЗ	социальная защита
СП	социальная помощь
СРБ	Сербия
ТЖК	Таджикистан
УКР	Украина
ФБиГ	Федерация Боснии и Герцеговины
ЦА	Центральная Азия
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦУР	Цели устойчивого развития
ЧГР	Черногория
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
DOST	Агентство устойчивого и оперативного социального обеспечения (Азербайджан)

От авторов

Настоящий региональный доклад подготовили Кенити Хироэ (Kenichi Hirose), главный специалист по социальной защите Группы технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Центральной и Восточной Европы, и Ясмينا Папа (Jasmina Para), специалист по социальной защите Группы технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Помощь и комментарии при подготовке доклада предоставили также коллеги из штаб-квартиры МОТ (в алфавитном порядке) – Кристина Берендт (Christina Behrendt), Фабио Дюран Вальверде (Fabio Durán Valverde), Ана Каролина де Лима Виейра (Ana Carolina de Lima Vieira), Виктория Жиру-Кастелла (Victoria Giroud-Castiella), Валерия Нестеренко (Valeria Nesterenko), Иан Ортон (Ian Orton), Шахра Разави (Shahra Razavi) и Чжимин Юй (Zhiming Yu). Выражаем также нашу благодарность Джиллиан Сомерскейлс (Gillian Somerscales) за редактирование текста доклада.



1 Глобальный взгляд

Несмотря на достигнутый за последние годы прогресс в расширении социальной защиты во многих частях мира, после наступления пандемии COVID-19 многие страны по-прежнему сталкиваются с серьезными вызовами в стремлении превратить право человека на социальное обеспечение в реальность для всех. В настоящем разделе представлен глобальный обзор прогресса, достигнутого во всем мире за последнее десятилетие с точки зрения расширения социальной защиты и создания основанных на правах систем социальной защиты, включая минимальные уровни социальной защиты, в условиях пандемии COVID-19. Тем самым он вносит важный вклад в функционирование системы мониторинга Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Из этого следует пять заключений:

Пандемия вскрыла глубоко укоренившееся неравенство и значительные пробелы в охвате, полноте и достойном уровне социальной защиты во всех странах. Она усугубляет повсеместно распространенные вызовы, такие как высокий уровень экономической незащищенности, хроническая бедность, растущее неравенство, широкий масштаб неформальности и хрупкость общественного договора. Кризис также обнажил уязвимость миллиардов людей, которые, как казалось, жили относительно благополучно, но оказались незащищенными должным образом от вызванных им социально-экономических потрясений. Столкнувшись с социально-экономическими последствиями пандемии, политическим деятелям становится трудно не замечать группы населения, в том числе детей, пожилых граждан, лиц, обеспечивающих бесплатный уход, женщин и мужчин, участвующих в различных формах занятости и неформальной экономике, которые были недостаточно защищены или полностью не защищены в рамках существующих программ социальной защиты. Выявляя эти вызовы, настоящий доклад показывает, что пандемия подтолкнула страны к беспрецедентным действиям в сфере политики, в первую очередь социальной защиты.

В политике социальной защиты пандемия COVID-19 вызвала невиданную реакцию. Правительства мобилизовали возможности

социальной защиты в качестве первоочередной меры, призванной защитить здоровье, занятость и доходы населения, а также обеспечить стабильность в обществе. Там, где это необходимо, они расширили охват на ранее незащищенные группы, повысили размер существующих выплат или ввели новые пособия, адаптировали механизмы администрирования и обслуживания и привлекли дополнительные финансовые ресурсы. Тем не менее, несмотря на определенную международную поддержку, многим странам с низким и средним уровнем дохода – в отличие от стран с высоким уровнем дохода – с трудом удается обеспечивать достаточную социальную защиту и финансовое стимулирование, чтобы сдержать неблагоприятные последствия пандемии; в результате возникает «дефицит финансовых стимулов» главным образом по причине значительных пробелов в охвате и финансировании.

Восстановление социальной сферы и экономики остается неопределенным, и решающее значение по-прежнему будет придаваться увеличению расходов на социальную защиту. В самых последних прогнозах МВФ предупреждает о неравномерном восстановлении, при котором более богатые страны переживают быстрый экономический подъем, а страны с более низкими доходами теряют недавно завоеванные позиции в области развития. Повсеместное, ориентированное на человека восстановление зависит от справедливого доступа к вакцинам. Это настоятельная необходимость не только морального свойства, но и общественного здравоохранения: глубокая пропасть с точки зрения доступности вакцин спровоцирует появление новых мутаций вируса, которые будут нивелировать положительный эффект от вакцин в сфере общественного здравоохранения во всех частях мира. Однако уже сейчас несправедливый доступ к вакцинам, зияющий дефицит финансового стимулирования в рамках антикризисного реагирования, неисполненные призывы к глобальной солидарности, рост бедности и неравенства, сокращение расходов в условиях режима жесткой экономии – все это предвещает неравномерный характер восстановления. В таком сценарии многие будут брошены на произвол судьбы и застопорится прогресс на

пути к реализации Повестки дня до 2030 года и обеспечению социальной справедливости.

Страны находятся на распутье в отношении траектории развития их систем социальной защиты. Если сквозь кризис и пробивается луч света, то это убедительное напоминание о важнейшей роли инвестиций в социальную защиту; при этом многие страны сталкиваются со значительными бюджетными ограничениями. В настоящем докладе показано, что почти все страны, независимо от уровня их развития, стоят перед выбором: принимать ли амбициозную стратегию в целях усиления систем социальной защиты либо, поддаваясь бюджетному или политическому давлению, согласиться на минималистский подход, который заключается в сокращении ресурсов, выделяемых на социальную защиту. В политическом плане страны могут воспользоваться окном, открытым пандемией, и, основываясь на принятых мерах антикризисного реагирования, укрепить системы социальной защиты, последовательно устраняя пробелы с целью защитить каждого человека и от системных потрясений, и от привычных рисков жизненного цикла. Это требует активизации усилий по созданию всеобщих, комплексных,

достойных и устойчивых систем социальной защиты, включая достойный минимальный уровень социальной защиты, который гарантирует всем хотя бы базовое социальное обеспечение на протяжении всей жизни. Альтернативой является уступка минималистскому подходу, который не обеспечивает инвестиции в социальную защиту и тем самым загоняет страны в тупиковую ситуацию «развития с низкими затратами и малой пользой для человека». Это оборачивается упущенной возможностью для укрепления систем социальной защиты и перестройки общества в интересах лучшего будущего.

Обеспечение социальной защиты с всеобщим охватом и реализация права человека на социальное обеспечение для всех являются краеугольным камнем ориентированного на человека подхода к достижению социальной справедливости. Это помогает предотвращать бедность и сдерживать неравенство, расширять человеческие возможности и повышать производительность, укреплять достоинство, солидарность и справедливость и придавать новую силу общественному договору.

► Состояние социальной защиты: прогресс достигнут, но в недостаточной мере

В 2020 году лишь 46,9% населения мира реально могли воспользоваться хотя бы одним пособием системы социальной защиты¹ (показатель 1.3.1 ЦУР; см. рисунок 1), а остальные 53,1%, то есть целых 4,1 млрд человек, были лишены всякой защиты. За этим среднемировым показателем скрывается значительное неравенство между регионами и внутри регионов: показатели охвата в Европе и Центральной Азии (83,9%) и Северной и Южной Америке (64,3%) выше среднемирового уровня, а в Азиатско-Тихоокеанском регионе (44,1%), арабских государствах (40,0%) и Африке (17,4%) пробелы в охвате гораздо шире.

Только 30,6% трудоспособного населения официально охвачены комплексными системами социального обеспечения, предусматривающими полный набор пособий – от детских

и семейных пособий до пенсий по старости, при этом женщины по такому охвату отстают от мужчин на существенные 8 процентных пунктов. Это значит, что подавляющее большинство населения трудоспособного возраста – 69,4%, или 4 млрд чел. – имеет лишь частичную защиту либо не имеет ее вовсе.

Доступ к медицинскому обслуживанию, пособиям по болезни и пособиям по безработице приобретает особое значение во время пандемии. Хотя почти две трети населения земного шара защищены благодаря участию в той или иной программе охраны здоровья, сохраняются значительные пробелы в охвате и достойном уровне выплат. Что касается защиты доходов на случай болезни и безработицы, пробелы в охвате и достойном уровне выплат еще более заметны. Примерно у трети

¹ Исключая медицинское обеспечение и пособия по болезни.

лиц трудоспособного возраста стабильность доходов в случае болезни обеспечена законодательством; при этом менее пятой части безработных мира фактически получают выплаты по безработице.

Пробелы в охвате, полноте и достойном уровне выплат систем социальной защиты связаны со значительным дефицитом инвестиций в социальную защиту, особенно в Африке, арабских государствах и Азии. Страны расходуют на социальную защиту (не считая здравоохранения) в среднем 12,9% валового внутреннего продукта (ВВП), но за этим показателем скрываются огромные различия. Страны с высоким уровнем дохода расходуют в среднем 16,4%, то есть в два раза больше, чем страны с уровнем дохода выше среднего (8%), в шесть раз больше, чем страны с уровнем дохода ниже среднего, и в 15 раз больше, чем страны с низким уровнем дохода (2,5% и 1,1% соответственно).

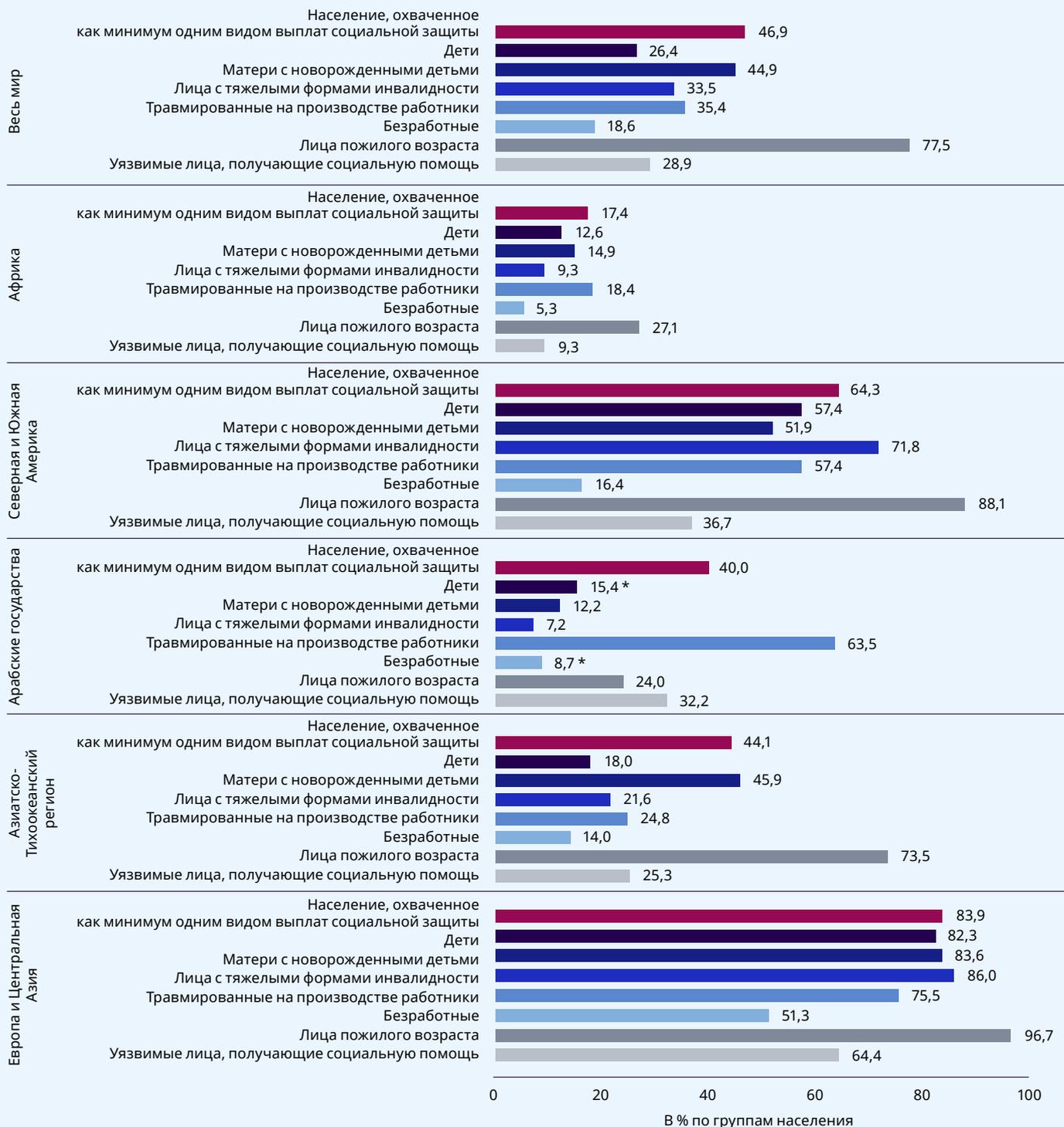
С начала кризиса COVID-19 дефицит финансирования для установления минимальных уровней социальной защиты увеличился примерно на 30% из-за возросшей потребности в медицинских услугах и мерах по обеспечению стабильности доходов, а также вследствие сокращения ВВП на фоне кризиса. Чтобы гарантировать хотя бы базовый уровень социального обеспечения посредством устанавливаемого в национальном масштабе минимального уровня социальной защиты, странам с уровнем дохода ниже среднего ежегодно требуется инвестировать дополнительно 362,9 млрд долл. США,

а странам с уровнем дохода выше среднего – дополнительно 750,8 млрд долл. США, что эквивалентно соответственно 5,1% и 3,1% ВВП двух групп стран. Странам с низким уровнем дохода требуется инвестировать дополнительно 77,9 млрд долл. США, то есть 15,9% ВВП.

Пандемия COVID-19 угрожает достигнутому в течение многих лет прогрессу на пути к реализации Целей в области устойчивого развития (ЦУР), сводя на нет успехи в сокращении масштабов бедности. Она также обнажает уже существовавшие серьезные пробелы в защите во всех странах и не позволяет директивным органам игнорировать хронический дефицит социальной защиты определенных групп, в частности неформальных работников, мигрантов и лиц, осуществляющих неоплачиваемый уход.

Во всем мире кризис вызвал беспрецедентную, хотя и неравномерную, реакцию в области социальной защиты. Страны с более высоким уровнем дохода имели больше возможностей для мобилизации существующих систем или введения новых чрезвычайных мер, направленных на обуздание последствий кризиса для здоровья, рабочих мест и доходов населения. Осуществление мер реагирования оказалось более сложной задачей в странах с низким уровнем дохода, которые были крайне плохо подготовлены и располагали меньшими возможностями для политического маневра, особенно в области макроэкономической политики.

► Рисунок 1. Показатель 1.3.1 ЦУР: Эффективный охват социальной защитой, глобальные и региональные оценки по группам населения, 2020 г. или последний год с данными



*Трактовать с осторожностью: оценки основаны на представленных данных, охватывающих менее 40% населения.

Примечания: См. методологические пояснения в Приложении 2 к Докладу о социальной защите в мире (World Social Protection Report). Глобальные и региональные агрегированные оценки взвешены по соответствующим группам населения.

Источники: ILO, World Social Protection Database (База данных MOT о социальной защите в мире) на основе информации исследования в области социального обеспечения (Social Security Inquiry); база данных ILOSTAT; национальные источники данных.

Ссылка: <https://wspr.social-protection.org>.

► Социальная защита детей остается ограниченной, несмотря на ее решающее значение для раскрытия их потенциала

Основные факты

- Подавляющее большинство детей по-прежнему лишены эффективного доступа к социальной защите, и только 26,4% детей мира получают социальные пособия. Эффективный охват особенно узок в ряде регионов – 18% в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 15,4% в арабских государствах и 12,6% в Африке.
- Позитивное развитие событий в последнее время характеризуется предоставлением всеобщих или квазивсеобщих детских пособий в нескольких странах и повышением внимания в условиях кризиса COVID-19 к жизненному значению инклюзивных систем социальной защиты, качественных услуг по уходу за детьми и необходимости обеспечить социальную защиту лицам, осуществляющим уход.
- В среднем национальные расходы на социальную защиту детей слишком низкие: они составляют лишь 1,1% ВВП по сравнению с 7% ВВП, расходуемыми на выплату пенсий. В регионах мира с наибольшей долей детей в составе населения и наибольшими потребностями в социальной защите уровни охвата и объемы расходов являются одними из самых низких, особенно в странах Африки к югу от Сахары (0,4% ВВП).
- Для решения проблемы резкого роста детской бедности, порожденной пандемией COVID-19, устранения пробелов в охвате социальной защитой и достижения оптимальных результатов в интересах детей и общества директивным органам необходимо принять комплексный, системный подход, предусматривающий выплату пособий на детей и оказание услуг ухода за детьми, предоставление родительских отпусков и обеспечение доступа к медицинским услугам.

► Социальная защита женщин и мужчин трудоспособного возраста не обеспечивает достаточную защиту от главных рисков

Основные факты

- **Материнство.** Некоторые страны добились решительного прогресса в обеспечении всеобщего или почти всеобщего эффективного охвата беременных женщин и матерей. Несмотря на положительное влияние поддержки беременных женщин на процесс развития, лишь 44,9% женщин с новорожденными детьми в мире получают денежные пособия по беременности и родам.
- **Болезни.** Кризис продемонстрировал важность обеспечения стабильности доходов на случай нездоровья, включая карантин. Однако только треть населения трудоспособного возраста мира защищена законодательством на случай болезни.
- **Инвалидность.** Доля лиц с тяжелыми формами инвалидности в мире, получающих пособие по нетрудоспособности, остается низкой – 33,5%. Важно то, что в ряде стран действуют всеобщие программы выплаты пособий по нетрудоспособности.
- **Производственный травматизм.** Лишь 35,4% всех работающих в мире имеют эффективный доступ к выплатам системы социальной защиты в случае травмы на производстве. Многие страны признали COVID-19 источником производственного травматизма: они стремятся облегчить и ускорить доступ к сопутствующим выплатам системы страхования производственного травматизма, особенно работников, занятых в секторах с наивысшим уровнем риска.

► **Защита в случае безработицы или потери дохода.** Лишь 18,6% безработных в мире охвачены социальной защитой на практике и таким образом фактически получают выплаты по безработице. Это по-прежнему наименее развитая отрасль социальной защиты. Однако пандемия высветила решающую роль программ социальной защиты на случай безработицы для сохранения

рабочих мест и доходов на основе программ защиты рабочих мест и выплат по безработице.

► **Оценки расходов** показывают, что лишь 3,6% мирового ВВП расходуется на государственную социальную защиту населения, обеспечивающую стабильность доходов лиц трудоспособного возраста.

► Социальная защита женщин и мужчин пожилого возраста по-прежнему характеризуется проблемами с точки зрения охвата и достойности уровня выплат

Основные факты

► Пенсионное обеспечение женщин и мужчин пожилого возраста является наиболее распространенной формой социальной защиты в мире и одной из ключевых составляющих усилий, направленных на решение задачи 1.3 ЦУР. Во всем мире 77,5% лиц старше пенсионного возраста получают пенсию по старости в той или иной форме. Однако значительные различия сохраняются между регионами, между сельскими районами и городами и между женщинами и мужчинами. Расходы на выплату пенсий и других пособий пожилым лицам составляют в среднем 7% ВВП; при этом отмечаются широкие различия между регионами.

в старости, включая долговременный уход, играют в обеспечении защиты пожилого населения, особенно во время кризиса, а также неотложный характер задачи по укреплению систем долговременного ухода, чтобы защитить права тех, кто нуждается в уходе, и работников, которые его обеспечивают.

► Значительный прогресс был достигнут на пути к расширению охвата пенсионных систем в развивающихся странах. Еще больше обнадеживает то, что во многих странах, включая страны с уровнем дохода ниже среднего, были учреждены пенсионные системы с всеобщим охватом как часть национальных минимальных уровней социальной защиты.

► В пенсионных реформах преобладает акцент на бюджетную устойчивость в ущерб другим принципам, установленным международными нормами социального обеспечения, таким как всеобщность, достойный уровень и предсказуемость выплат, солидарное и коллективное финансирование, которые имеют решающее значение для обеспечения стабильных доходов лиц пожилого возраста. Эти принципы являются и должны оставаться главной целью любой пенсионной системы. Обеспечение достаточного уровня выплат особенно актуально для женщин, лиц, занятых на низкооплачиваемых работах, и тех, кто участвует в нестандартных формах занятости. Более того, многие страны во всех регионах мира по-прежнему прилагают огромные усилия, чтобы расширить пенсионные системы и обеспечить их финансирование; они сталкиваются со структурными препятствиями, связанными, в том числе, с низким уровнем экономического развития, высоким уровнем неформальности, низкой платежеспособностью населения, бедностью и недостаточным бюджетным пространством.

► Кризис COVID-19 оказывает дополнительное давление на затраты и финансирование пенсионных систем, хотя его влияние в долгосрочной перспективе будет умеренным или низким. Решительные действия стран в ответ на кризис подчеркнули важнейшую роль, которую системы защиты

► Социальная охрана здоровья: важная часть всеобщей системы здравоохранения

Основные факты

- Значительный прогресс был достигнут на пути к расширению охвата населения: почти две трети населения мира пользуются защитой в рамках той или иной программы. Тем не менее доступности медицинского обслуживания по-прежнему препятствуют оплата медицинских услуг из собственного кармана, физические расстояния, ограничения в составе, качестве и приемлемости медицинских услуг, длительное время ожидания и сопутствующие издержки, такие как потери рабочего времени. Кризис COVID-19 выявил недостатки, касающиеся адекватности предоставляемых услуг, и необходимость сокращения затрат из собственного кармана.
- Коллективное финансирование, объединение рисков и подход, основанный на соблюдении прав человека, являются ключевыми условиями, обеспечивающими эффективный доступ к услугам здравоохранения для всех в условиях социальных потрясений. Принципы, предусмотренные нормами МОТ, как никогда актуальны в качестве вех на пути к всеобщему охвату услугами здравоохранения, особенно в текущих условиях, сложившихся в общественном здравоохранении. В приоритетном порядке необходимо расширять сбор данных о законодательном охвате и повышать их качество, чтобы можно было отслеживать

прогресс в области охвата и справедливого распределения.

- Огромное значение придается инвестициям, призванным повысить доступность качественных медицинских услуг. Пандемия COVID-19 дополнительно обнажила необходимость направления инвестиций в медицинские службы и улучшения координации внутри всей системы здравоохранения. Она привлекает внимание к проблемам найма, расстановки, удержания и защиты достаточно хорошо обученных, оплачиваемых и мотивированных медработников, которые могут оказывать качественные медицинские услуги.
- Для более эффективного решения основных задач здравоохранения необходимо укреплять связи и улучшать координацию между механизмами доступа к медицинским услугам и обеспечения стабильного дохода населения. Кризис COVID-19 еще ярче высветил роль системы социальной защиты в формировании моделей поведения в пользу профилактики и взаимодополняемости программ охраны здоровья и выплат пособий по болезни. Согласованные подходы особенно необходимы в отношении особых и новых потребностей, включая мобильность населения, растущее бремя продолжительных и хронических болезней и старение населения. Влияние COVID-19 на население пожилого возраста еще раз подчеркнуло необходимость координации действий систем здравоохранения и социальной помощи.

► Решительно двигаться к всеобщей социальной защите для достижения социальной справедливости в будущем

Пандемия COVID-19 еще раз подчеркнула жизненное значение обеспечения социальной защиты с всеобщим охватом. Крайне важно, чтобы страны – правительства, социальные партнеры и другие заинтересованные стороны – противостояли давлению вернуться к минималистскому подходу и чтобы они приняли путь к амбициозной стратегии социальной защиты, направленной на борьбу с

продолжающейся пандемией и обеспечение ориентированного на человека восстановления и инклюзивного будущего. На этом пути можно выделить несколько приоритетов:

- Меры социальной защиты в ответ на COVID-19 должны сохраняться до тех пор, пока кризис не утихнет и не начнется полноценное восстановление. Это потребует

дальнейших инвестиций в системы социальной защиты в целях поддержания уровня жизни, обеспечения справедливого доступа к вакцинам и услугам здравоохранения, предотвращения дальнейшего экономического спада. Обеспечение справедливого и своевременного доступа к вакцинам имеет решающее значение для охраны здоровья населения и процветания всех стран и народов. Во взаимосвязанном мире от этого зависит действительно инклюзивное восстановление.

- Не должно быть соблазна вернуться к бюджетной консолидации, чтобы покрыть огромные государственные расходы, вызванные пандемией COVID-19. Предыдущие кризисы показали, что жесткая экономия оставляет глубокие социальные шрамы и причиняет боль самым уязвимым слоям общества. И наоборот, стремление обеспечить ориентированное на человека восстановление, позволяющее создавать рабочие места и развертываемое в соответствии с медицинскими, социальными, экологическими и климатическими целями, может способствовать стабильности доходов, созданию рабочих мест и укреплению сплоченности общества, расширению налоговой базы и финансированию социальной защиты с всеобщим охватом.
- На фоне разрушительных последствий пандемии появляются проблески надежды на то, что общественная психология меняется. Обнажив присущую каждому человеку уязвимость и явно обозначив, что наше индивидуальное благополучие неразрывно связано с коллективным благополучием и безопасностью других, пандемия подчеркнула незаменимый характер социальной защиты. Более того, кризис показал, что у стран есть значительные возможности принять образ мышления «делать все, что нужно» для решения приоритетных задач. Если такой политический подход сохранится, когда пандемия утихнет, он даст надежду на продвижение амбициозной стратегии на пути к ЦУР и социальной защите для всех.
- Чтобы встать на этот путь, необходимо создать долговременные всеобщие системы социальной защиты, обеспечивающие всем достойный и всеобъемлющий охват и опирающиеся на принципы действенного трехстороннего социального диалога. Эти системы безусловно необходимы для предотвращения бедности и неравенства и преодоления текущих и будущих вызовов, в

частности, посредством содействия достойному труду, поддержки женщин и мужчин в успешном преодолении испытаний на жизненном и трудовом пути, облегчения перехода работников и предприятий из неформальной в формальную экономику, поощрения структурной трансформации экономики и содействия переходу к более экологически устойчивой экономике и обществу.

- Сейчас необходимо направить дополнительные инвестиции в социальную защиту, чтобы восполнить пробелы в финансировании. В частности, приоритетные инвестиции в установление в национальном масштабе минимальных уровней социальной защиты играют важнейшую роль в решении задач Повестки дня до 2030 года. Бюджетное пространство существует даже в беднейших странах, и ключевое значение придается мобилизации внутренних ресурсов, хотя согласованная международная поддержка также оказывает выраженное влияние на ускорение прогресса в странах, испытывающих дефицит бюджета и экономики, особенно в странах с низким уровнем дохода и со значительной нехваткой инвестиций в социальную защиту.
- Всеобщей социальной защите содействуют совместные усилия учреждений Организации Объединенных Наций, «действующих как единое целое», и согласованные усилия, совместно предпринимаемые с соответствующими международными, региональными, субрегиональными и национальными учреждениями и социальными партнерами, гражданским обществом и другими участниками, в том числе в рамках Глобального партнерства за всеобщую социальную защиту.
- Открытое пандемией COVID-19 уникальное окно в сфере политики должно побудить страны принять решительные меры, чтобы обеспечить будущее социальной защиты, и энергично следовать пути амбициозной стратегии. Это даст странам возможность создать потенциал противодействия будущим кризисам и вызовам, возникающим в связи с демографическими изменениями, эволюцией сферы труда, миграцией, экологическими проблемами и экзистенциальной угрозой изменения климата. В конечном итоге прочная система социальной защиты укрепит и обновит хрупкий общественный договор и позволит странам войти в социально-справедливое будущее.

2 Социальная защита на распутье – Центральная и Восточная Европа и Центральная Азия

Страны Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии, если сравнивать их с другими регионами или судить по среднемировым показателям, уже создали у себя комплексные системы социальной защиты. Однако масштабы и устройство этих систем в рамках данного региона различаются. В странах Центральной Азии и Кавказа такие различия стали более заметны в результате затянувшегося перехода от социалистической (командной) к рыночной экономике и финансово-бюджетных затруднений последних двух десятилетий. В целом ряде случаев существовавшие программы были свернуты или упразднены, перестраивалась структура финансирования и сокращались инвестиции, что привело к образованию пробелов в правовом обеспечении и в реальном охвате систем социальной защиты, а также к снижению уровня выплат. Тем не менее некоторые страны региона активно стремились к ратификации международных стандартов в области социального обеспечения, в частности Конвенции МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102)². Это можно считать хорошим

признаком, свидетельствующим об их готовности обеспечить базовый уровень социальной защиты, в том числе установить ее минимальные нормы. Однако ввиду разразившейся пандемии COVID-19 и нынешних радикальных перемен в сфере труда возникает дополнительная необходимость в расширении охвата и повышении уровня пособий, а также в обеспечении их долгосрочной финансовой устойчивости.

В настоящем региональном содокладе, подготовленном на основе анализа, представленного в последнем выпуске основного «Доклада о социальной защите в мире» (ILO 2021a), его авторы более подробно рассмотрели вопрос охвата населения социальной защитой в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии, сосредоточив внимание на отдельных гарантиях (пенсии, пособия по безработице, социальная помощь и пособия на детей), на необходимости постоянного реагирования социальной защиты на вызовы, порождаемые кризисом COVID-19, а также на выявленных кризисом внутренних проблемах, требующих долгосрочных решений.

² С 2010 года Конвенцию № 102 ратифицировали Российская Федерация (2019 г.) и Украина (2016 г.), а Конвенцию 2000 года об охране материнства (№ 183) – Азербайджан (2010 г.), Босния и Герцеговина (2010 г.), Казахстан (2012 г.), Северная Македония (2012 г., на тот момент – бывшая югославская Республика Македония), Сербия (2010 г.) и Черногория (2012 г.).

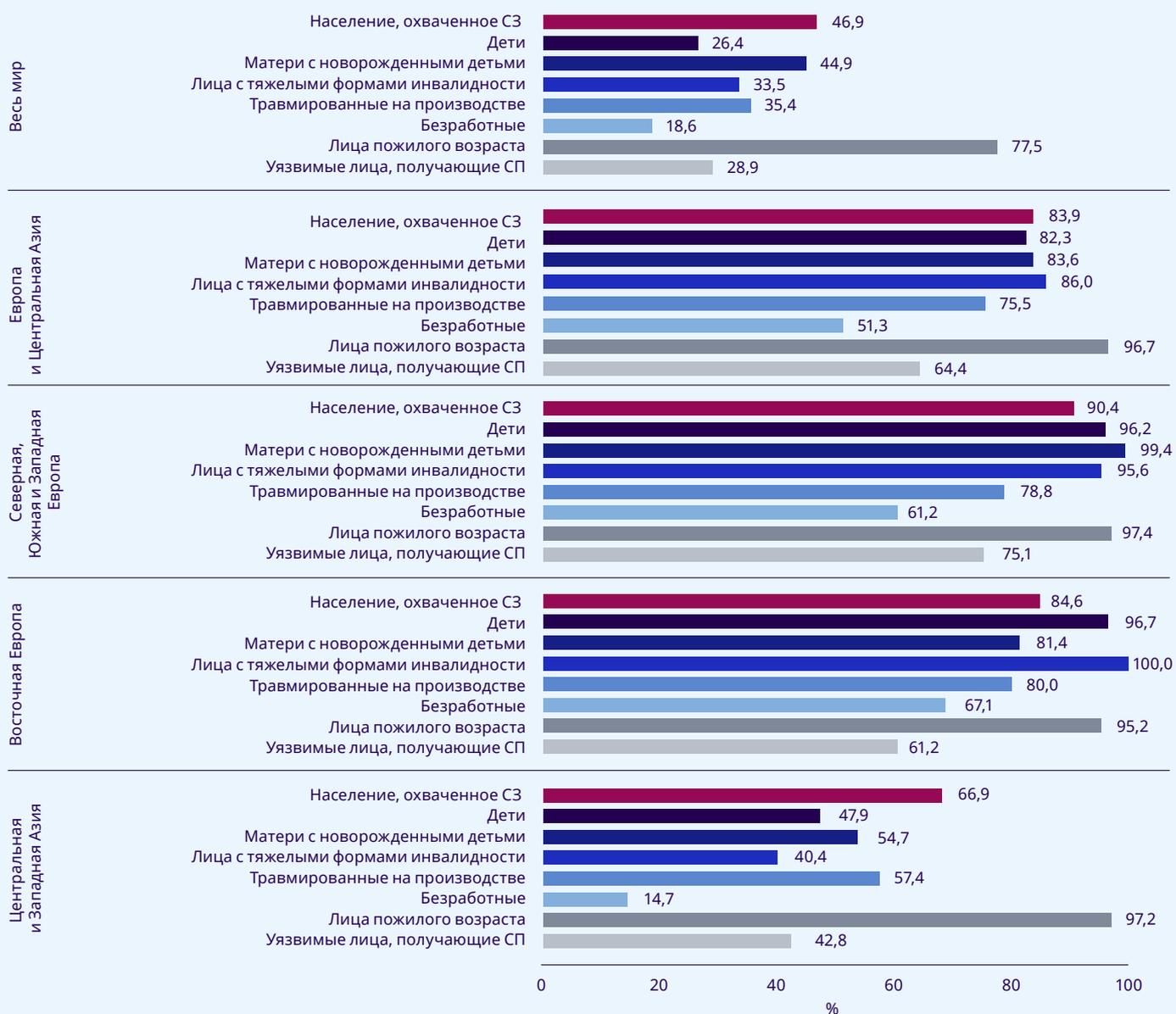
3 Охват населения социальной защитой: региональные тенденции и перспективы

В том, что касается тенденций и перспектив развития систем социальной защиты, между странами внутри региона существуют значительные расхождения. Представленная на рисунке 2 информация о группах населения, реально охваченных различными видами социальной защиты, показывает, что картина в субрегионах наблюдается самая разнообразная – от всеобщего или практически всеобщего охвата лиц пожилого возраста до существенных различий в охвате людей трудоспособного возраста и детей.

Все страны в регионе достигли практически всеобщего охвата пожилых людей пенсионным обеспечением накопительного или ненакопительного типа. Это ключевой элемент систем социальной защиты, который сохраняется, выдержав целый ряд реформ различных видов, проводившихся в

последние три десятилетия. Охват матерей с новорожденными детьми практически полный в Северной, Южной и Западной Европе, однако в Центральной и Западной Азии он составляет немногим более половины данной группы населения. В Центральной и Западной Азии наблюдается самый низкий охват безработных – 14,7%, что значительно ниже среднемирового уровня. Программы социальной помощи для наиболее уязвимых лиц в Северной, Южной и Западной Европе охватывают три четверти данной группы населения, а в Центральной и Западной Азии – 42,8%. Очень заметны различия в охвате детей – в Северной, Южной, Западной и Восточной Европе он практически полный, а в Центральной и Западной Азии составляет менее половины.

► Рисунок 2. Показатель 1.3.1 ЦУР: Эффективный охват социальной защитой, региональные и субрегиональные оценки по группам населения, 2020 г. или последний год с данными



Примечания: См. методологические пояснения в Приложении 2 к Докладу о социальной защите в мире ([World Social Protection Report](#)). Западная Азия включает Азербайджан, Армению, Грузию, Израиль, Кипр и Турцию.

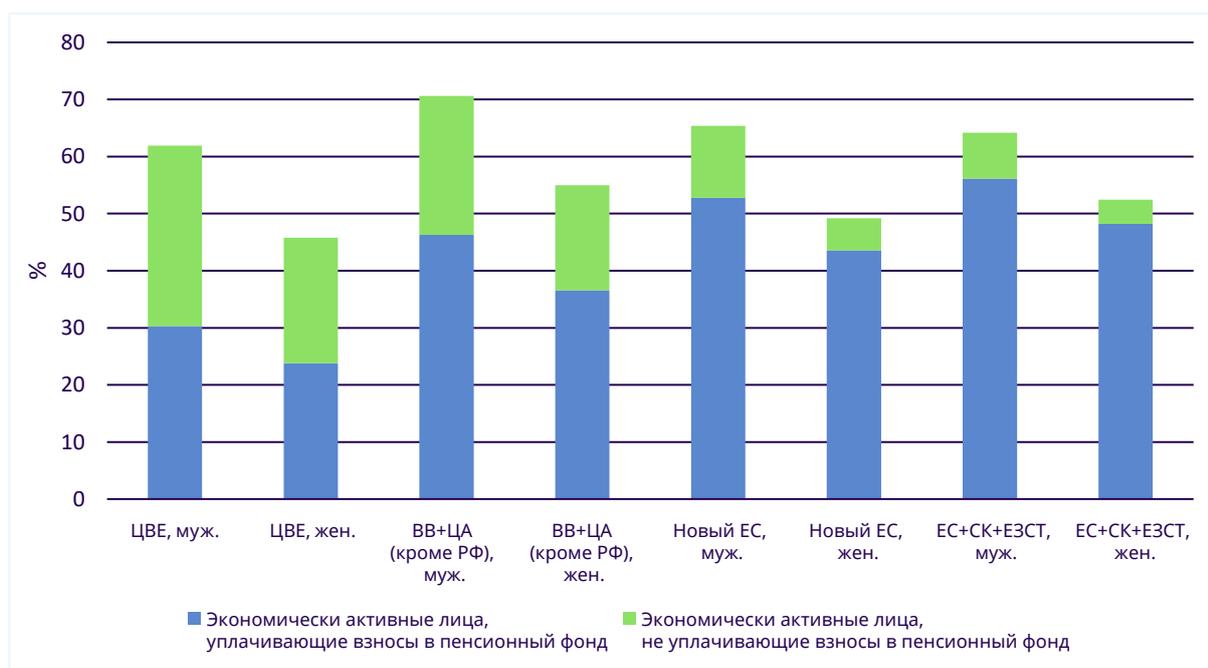
Источники: ILO, [World Social Protection Database](#) (База данных MOT о социальной защите в мире) на основе информации исследования в области социального обеспечения (Social Security Inquiry); база данных ILOSTAT; национальные источники данных.

Ссылка: <https://wspr.social-protection.org>.

В настоящий момент весьма значительная доля лиц пожилого возраста в регионе охвачена **пенсионным обеспечением по старости**, в основном в рамках пенсионных систем накопительного типа, дополняемых программами ненакопительного характера (рисунок 3). Из всех социальных выплат пенсионные пособия играют самую важную роль в сокращении бедности, особенно среди пожилых людей, для большинства из которых пенсии являются единственным источником дохода. Основная роль пенсионного обеспечения –

предотвращение бедности в пожилом возрасте, в то же время оно помогает в значительной степени предотвращать бедность и среди других групп населения, включая детей³. Однако в большинстве стран региона пенсионные фонды сталкиваются с серьезными финансовыми проблемами. Из-за того что во многих странах суммы взносов не хватает для выполнения их обязательств, пенсионные системы все больше зависят от государственного бюджета, помогающего покрывать их дефицит (от 1% до 5% ВВП)⁴.

► Рисунок 3. Эффективный охват социальной защитой лиц пожилого возраста: доля населения трудоспособного возраста (15 лет и старше), охваченная программами пенсионного обеспечения, с разбивкой по трудовому статусу, регионам, субрегионам и полу, 2020 г. или последний год с данными



Примечания: См. методологические пояснения в Приложении 2 к Докладу о социальной защите в мире ([World Social Protection Report](#)). ВЕ = Восточная Европа; ЕЗСТ = Европейская зона свободной торговли; ЕС = Европейский союз; Новый ЕС = страны, вступившие в ЕС в 2004 г. и позднее; СК = Соединенное Королевство; ЦА = Центральная Азия; ЦВЕ = Центральная и Восточная Европа.

Источники: ILO, [World Social Protection Database](#) (База данных MOT о социальной защите в мире) на основе информации исследования в области социального обеспечения (Social Security Inquiry); база данных ILOSTAT; национальные источники данных.

Ссылка: <https://wspr.social-protection.org>.

3 Например, в Узбекистане система детских пособий, ориентированная на семьи с низким уровнем дохода, обеспечивает общее снижение детской бедности лишь на 12%, в то время как доля пенсионных программ в этом снижении может составлять 70% (UNICEF 2019).

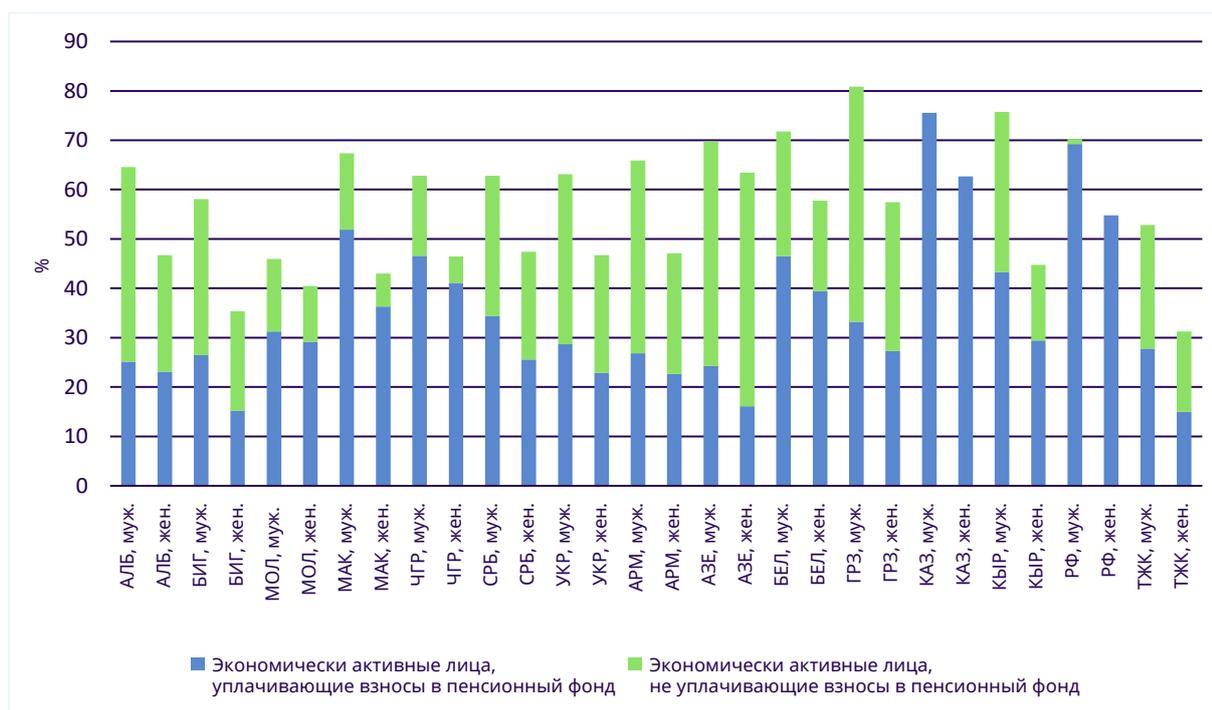
4 В Боснии и Герцеговине пенсионные фонды двух образований страны были переведены в соответствующий общий государственный бюджет. В Украине правительство готовит законопроект о внедрении обязательной накопительной схемы пенсионного финансирования.

► 3.1 Защита населения трудоспособного возраста: растущая «выпадающая середина»

В то время как реальный охват пенсионным обеспечением пожилых лиц довольно высок – 96,7% населения региона в возрасте 65 лет и старше, население трудоспособного возраста во многих странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии защищено недостаточно (см. рисунки 4 и 5). Основные причины недостаточного охвата – относительно низкий уровень экономической

активности и высокий уровень безработицы (особенно среди молодежи и женщин), а также повсеместное распространение неформальных трудовых отношений и неофициальной занятости, в частности, занижение предоставляемых сведений о заработной плате. Все эти факторы создают серьезные проблемы для расширения сферы охвата социального обеспечения.

► Рисунок 4. Эффективный охват социальной защитой лиц пожилого возраста: доля населения трудоспособного возраста (15 лет и старше), охваченная программами пенсионного обеспечения, с разбивкой по трудовому статусу и полу, отдельные страны, 2020 г. или последний год с данными



Примечания: См. методологические пояснения в Приложении 2 к Докладу о социальной защите в мире ([World Social Protection Report](#)). АЛБ = Албания; БИГ = Босния и Герцеговина; МОЛ = Республика Молдова; МАК = Северная Македония; ЧГР = Черногория; СРБ = Сербия; УКР = Украина; АРМ = Армения; АЗЕ = Азербайджан; БЕЛ = Беларусь; ГРЗ = Грузия; КАЗ = Казахстан; КЫР = Кыргызстан; РФ = Российская Федерация; ТЖК = Таджикистан.

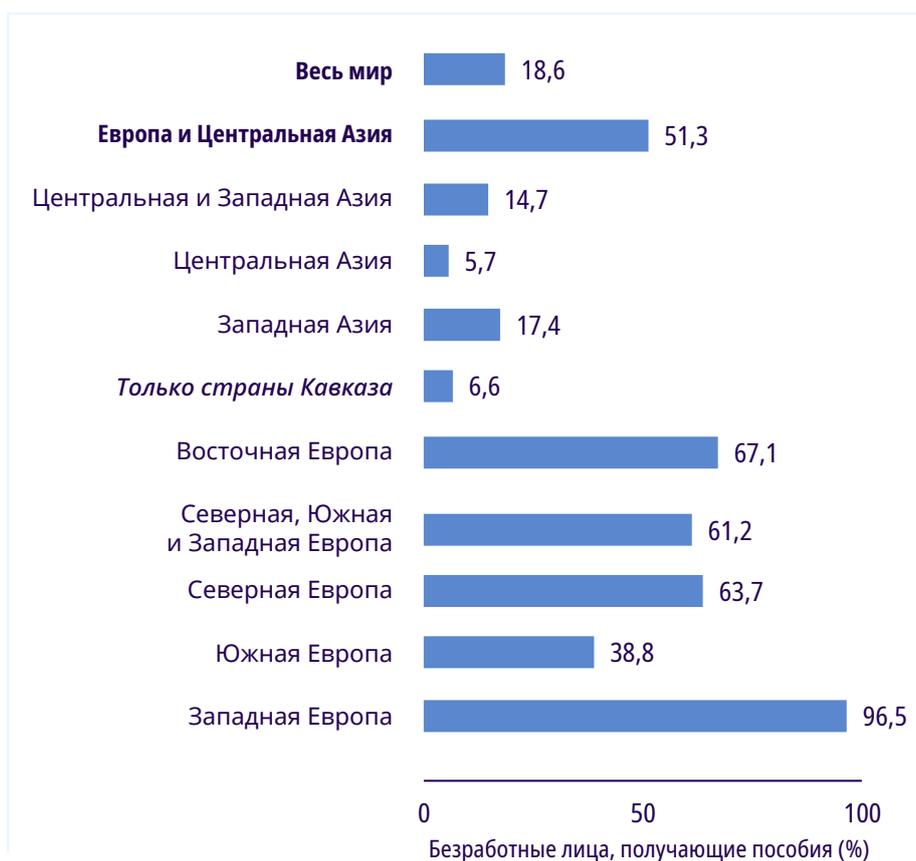
Источники: ILO, [World Social Protection Database](#) (База данных MOT о социальной защите в мире) на основе информации исследования в области социального обеспечения (Social Security Inquiry); база данных ILOSTAT; национальные источники данных.

В регионе отмечается появление разнообразных новых форм занятости. При этом «стандартная» форма занятости (т.е. бессрочная работа на условиях полного рабочего времени, предполагающая наличие трудовых отношений между работником и работодателем) сокращается, а число работников, охваченных «нестандартными» формами занятости (в том числе временная (по срочному договору) и поденная работа, работа по вызову и на условиях неполного рабочего дня, временный заемный труд и трудовые отношения, замаскированные под самозанятость), возрастает. Одной из важных тенденций последнего времени является рост объемов работ, выполняемых при посредничестве цифровых платформ, в том числе работ, предоставляемых на местах, и краудворкинга (работа «всем миром») (ILO 2021b). Нынешний низкий уровень охвата населения пенсионными программами накопительного типа заставляет проявлять серьезное беспокойство не только по поводу дефицита финансовых средств, существующего в настоящее время, но и по поводу выплаты пособий в будущем. Сохранение ситуации с недостаточными

объемами взносов в долгосрочной перспективе приведет к снижению размера пособий и к ухудшению охвата накопительной пенсионной системы. Вследствие этого финансирование поддержки дохода пожилых лиц, не имеющих или почти не имеющих пенсионного обеспечения, может перейти к социальной помощи.

Диверсификация форм занятости и отсутствие или недостаточное финансирование программ страхования по безработице отразились также на охвате населения трудоспособного возраста **пособиями по безработице** (рисунок 5). Длительная безработица и высокий уровень неформальной занятости в сочетании с малым размером пособий (в странах, где такие пособия существуют) исторически оборачивались неполной регистрацией безработных и еще большим сокращением числа получателей пособий по безработице. В странах Центральной Азии и Кавказа пособие по безработице получают, соответственно, лишь 5,7% и 6,6% безработных (в Восточной Европе – 67,1%, а в Западной Европе – 96,5%), что значительно ниже среднемирового показателя, который составляет 18,6%.

► Рисунок 5. Показатель 1.3.1 ЦУР – эффективный охват населения программами защиты от безработицы: доля безработных, получающих денежные пособия, с разбивкой по регионам, субрегионам и уровням дохода, 2020 г. или последний год с данными



Примечания: См. методологические пояснения в Приложении 2 к Докладу о социальной защите в мире ([World Social Protection Report](#)). Западная Азия включает Азербайджан, Армению, Грузию, Израиль, Кипр и Турцию. В настоящем докладе под странами Кавказа понимаются Азербайджан, Армения и Грузия.

Источники: ILO, [World Social Protection Database](#) (База данных МОТ о социальной защите в мире) на основе информации исследования в области социального обеспечения (Social Security Inquiry); база данных ILOSTAT; национальные источники данных.

Ссылка: <https://wspr.social-protection.org>.

Например, в 2019 году в Узбекистане было зарегистрировано 1,34 млн безработных, хотя, по оценкам, для удовлетворения имеющегося спроса требуется 4 млн рабочих мест в год. А из этого числа далеко не всех зарегистрированных безработных пособие по безработице, согласно национальным источникам данных, получали лишь 57900 человек⁵. Грузия и Армения отменили страхование по безработице и пособия по безработице в 2006 и 2015 годах соответственно. Пытаясь смягчить воздействие кризиса COVID-19 на работников, потерявших работу в результате пандемии, некоторые страны ослабили критерии для претендентов на получение пособия по безработице (например, Кыргызстан), увеличили размер пособия (например, Азербайджан и Узбекистан) или ввели его в качестве временной меры (Грузия). В целом последствия пандемии повысили интерес к защите работников и привели к пониманию того, что существующие программы социальной помощи и самозанятости, которые, как подразумевалось, должны были помогать

обеспечивать доход безработных, не оправдали этих ожиданий.

В большинстве стран региона **программы социальной помощи** по-прежнему ассоциируются преимущественно с финансируемыми за счет налогов «остаточными» системами поддержки беднейших слоев населения, что подразумевает краткосрочную выплату пособий узкой целевой группе получателей. Представления о том, что социальная помощь приводит к «зависимости», в сочетании с факторами, вынуждающими сокращать общие государственные расходы, заставили сосредоточить внимание на борьбе с ошибками и мошенничеством при назначении пособий вместо того, чтобы более активно искать способы поддержки и охвата тех, кто рискует остаться без помощи (см. вставку 2 ниже; см. также UNICEF 2015, ch. 3). Эту ситуацию отражают различия в охвате уязвимых групп населения социальной помощью – от 95,8% в Западной Европе до 45,4% в Южной Европе и до 30,7% в Центральной Азии (рисунок 6).

⁵ О возможных способах расширения охвата программ защиты от безработицы в Узбекистане см. в материалах следующих источников: ILO 2020a; ILO, UNICEF and World Bank 2020.

► Рисунок 6. Показатель 1.3.1 ЦУР – эффективный охват уязвимых групп населения: доля уязвимого населения, получающего социальную помощь, с разбивкой по регионам и субрегионам, 2020 г. или последний год с данными



Примечания: См. методологические пояснения в Приложении 2 к Докладу о социальной защите в мире ([World Social Protection Report](#)). Западная Азия включает Азербайджан, Армению, Грузию, Израиль, Кипр и Турцию.

Источники: ILO, [World Social Protection Database](#) (База данных МОТ о социальной защите в мире) на основе информации исследования в области социального обеспечения (Social Security Inquiry); база данных ILOSTAT; национальные источники данных.

Ссылка: <https://wspr.social-protection.org>.

► 3.2 Защита детей и поддержка семьи

По данным ЮНИСЕФ (UNICEF 2020), более чем в половине стран Европы и Центральной Азии свыше четверти детей живут за национальной чертой бедности. Вероятность бедности среди семей с тремя и более детьми значительно выше, чем среди всего населения в целом. То же самое можно сказать и о детях, живущих в домохозяйствах, где нет членов с формальной занятостью. Семьи мигрантов, одиноких ро-

дителей и многодетные семьи преобладают в беднейших децилях (UNICEF 2014). В то время как Западная, Восточная и Северная Европа достигли всеобщего или почти всеобщего охвата детей пособиями, в странах Центральной Азии ими охвачена только треть, а в странах Кавказа – четверть детей, причем в последнем случае данный показатель оказался ниже среднемирового (рисунок 7).

► Рисунок 7. Показатель 1.3.1 ЦУР – эффективный охват детей и семей: доля детей в возрасте 0-14 лет, получающих денежные пособия на ребенка (семейные пособия), с разбивкой по регионам, субрегионам и уровням дохода, 2020 г. или последний год с данными



Примечания: См. методологические пояснения в Приложении 2 к Докладу о социальной защите в мире ([World Social Protection Report](#)). Западная Азия включает Азербайджан, Армению, Грузию, Израиль, Кипр и Турцию. В настоящем докладе под странами Кавказа понимаются Азербайджан, Армения и Грузия.

Источники: ILO, [World Social Protection Database](#) (База данных MOT о социальной защите в мире) на основе информации исследования в области социального обеспечения (Social Security Inquiry); база данных ILOSTAT; национальные источники данных.

Ссылка: <https://wspr.social-protection.org>.

Распространение нестандартных форм занятости, низкие заработки и ограниченный доступ к социальной защите – все это создает дополнительные трудности для семей, пытающихся защитить детей от бедности. Вследствие этого значение детских пособий для поддержки благосостояния детей возрастает еще больше. В самом деле, большинство стран Центральной и Восточной Европы – за явным исключением Албании – внедрили у себя систему детских пособий в той или иной форме. Однако их модель и структура значительно различаются. В ряде государств – членов Европейского союза (ЕС) в Центральной и Восточной Европе, а также на Кавказе и в Центральной Азии право на денежные пособия на ребенка имеют только домохозяйства с доходом ниже средней заработной платы, и размер этих пособий там значительно меньше, чем в западноевропейских государствах – членах ЕС (Bradshaw and Hirose, 2016).

Охват социальной защитой у женщин в регионе по-прежнему значительно меньше, чем у мужчин. Это расхождение в основном является отражением более низкого уровня экономической активности женщин, их высокого уровня занятости на условиях неполного рабочего времени, временной и неформальной занятости (особенно неформальной самозанятости), гендерного неравенства в оплате труда и непропорционально большой доли среди неоплачиваемых работников по уходу, что зачастую не учитывается в национальных стратегиях социальной защиты. Данные факторы связаны с укоренившимися моделями неравенства, дискриминации и структурных перекосов. Улучшение социальной защиты женщин остается первостепенной задачей в этой области. Так, по оценкам МОТ, всего 30,6% трудоспособного населения мира официально охвачены комплексными системами социального обеспечения, предусматривающими полный набор пособий – от детских и семейных пособий до пенсий по старости, при этом женщины по такому охвату отстают от мужчин с очень большим отрывом в 8 процентных пунктов. В Европе и Центральной Азии в целом эта разница несколько меньше, чем в среднем по миру – женщины отстают там

на 5,3 процентных пункта. В этом обширном регионе комплексными системами социального обеспечения официально охвачены 55% мужчин и 49,7% женщин трудоспособного возраста (ILO 2021a).

В большинстве стран Центральной Азии, Кавказа и Южной Европы ориентированная на детей политика основывается преимущественно на принципах целенаправленной борьбы с бедностью, в результате чего многие уязвимые дети остаются не охваченными защитой. Например, как указывают национальные источники данных, в Армении в 2019 году за верхней национальной чертой бедности жили 51,7% детей, которые могли бы считаться «бедными», тогда как среди лиц трудоспособного возраста этот показатель составляет 42,3%. Армения стремится снизить уровень бедности, направляя ресурсы социальной защиты на поддержку самых бедных и наиболее уязвимых детей (ILO and UN Women, готовится в печать).

Однако глобальные данные свидетельствуют о том, что широкие, инклюзивные программы, охватывающие весь жизненный цикл, оказываются более эффективными в борьбе с бедностью, чем узконаправленные инициативы, ориентированные исключительно на бедных. Так, в Грузии общее 29-процентное сокращение детской бедности, достигнутое за счет социальных выплат, было обеспечено почти на 70% пенсиями по старости, тогда как на долю флагманской программы адресной социальной помощи пришлось лишь 20% этого сокращения (Kidd and Gelders, 2015). Это объясняется тем, что широкие программы косвенным образом охватывают гораздо больше людей, чем адресная социальная помощь бедным. Такую ситуацию можно наблюдать и в Армении, где в семьях с получателем пенсии по старости или инвалидности живут более 40% детей. Аналогичные тенденции присутствуют в Узбекистане.

В странах Центральной и Восточной Европы для совершенствования систем детских пособий требуются ресурсы, равные примерно 1-2% ВВП. Однако в большинстве этих стран заметного увеличения расходов на социальную защиту семей с детьми в последние годы не наблюдалось.

► 3.3. Социальная охрана здоровья

Системой **социальной охраны здоровья** в регионе охвачена большая часть населения. В основном это обеспечивается за счет сочетания программ, основанных на уплате взносов, и программ, финансируемых за счет налогов, причем последние охватывают определенные категории экономически неактивного населения – находящиеся на иждивении членов семьи, получателей социальной помощи и зарегистрированных безработных. Хотя в большинстве государств услугами системы здравоохранения охвачено более 80% населения, в некоторых странах

(например, Албания, Армения, Кыргызстан и Украина) людям приходится платить существенные средства «из собственного кармана», в том числе неофициально. Общая сумма таких платежей в этих странах превышает расходы на здравоохранение, финансируемые из государственных источников. Платежи «из собственного кармана» являются причиной финансовых затруднений и главным препятствием, не позволяющим получать доступ к услугам здравоохранения, особенно для малоимущих домохозяйств. (См. во вставке 1 пример попытки решить подобную проблему.)

► Вставка 1. Реформа здравоохранения в Украине

В 2016 году Украина предприняла радикальную реформу в сфере здравоохранения, осознав, что государственные расходы на здравоохранение недостаточны, государственные ресурсы распределяются неэффективно и несправедливо, а практика неофициальных платежей за медицинские услуги получила повсеместное распространение. В результате такой ситуации система здравоохранения в стране оказалась в сильной зависимости от платежей «из собственного кармана», что порождало финансовые затруднения и создавало препятствия, не позволявшие получать доступ к услугам здравоохранения, особенно для малоимущих домохозяйств.

Реформа была направлена на преобразование механизма финансирования здравоохранения без введения новых источников финансирования, таких как участие потребителей услуг в их оплате или взносы в фонд социального медицинского страхования.

Главным элементом реформы является введение страхового пакета с четким определением услуг в области здравоохранения, гарантируемых для всех государством. В этом гарантированном государством пакете приоритет отдается первичной медицинской помощи, однако предусматривается также оказание неотложной, амбулаторной, больничной и паллиативной помощи, и кроме того, реабилитация, медицинское обслуживание детей до 16 лет, медицинское обслуживание в связи с беременностью и родами, обеспечение рецептурными лекарственными средствами и основными лекарственными средствами и медицинскими изделиями для стационарного лечения. Предполагается, что это позволит сократить платежи «из собственного кармана» и избавиться от неофициальных платежей.

Для финансирования гарантированного государством пакета медицинских услуг в 2018 году была создана Национальная служба здоровья Украины (НСЗУ) как центральное государственное учреждение, выступающее в качестве единого национального закупщика гарантированного пакета медицинских услуг. НСЗУ будет заключать договоры с независимыми медицинскими учреждениями, чтобы возмещать им расходы с учетом тех медицинских услуг, которые они предоставляют пациентам (принцип «деньги ходят за пациентом»).

Помимо реформирования модели финансирования, правительство проводит основательную реформу и самой национальной системы здравоохранения, предусматривающую в том числе: (1) реконструкцию больничной сети; (2) внедрение электронной системы здравоохранения для автоматизированной обработки всей медицинской документации и информации; (3) принятие новой фармацевтической политики и программ.

Успех реформы зависит от того, сможет ли правительство обеспечить для здравоохранения достаточный объем устойчивых ресурсов и рационально их распределить. Полная реализация нынешней реформы обеспечит прочную основу для повышения качества услуг в системе здравоохранения Украины.

Источник: Hirose 2019.

В заключение следует отметить, что в большинстве стран Северной, Восточной и Южной Европы действуют зрелые и относительно комплексные системы социальной защиты, хотя они и сталкиваются с проблемами, обусловленными переменами в характере труда, и имеют недостатки, касающиеся защиты работников неформальной экономики, мигрантов, перемещенных лиц и детей. В других частях региона, особенно в Центральной Азии и на Кавказе, системы социальной защиты сталкиваются с такими проблемами, как

фрагментация, малый объем государственных расходов на социальную сферу, ограниченный охват и недостаточный размер пособий (ILO 2017). Кризис COVID-19 выдвинул эти проблемы на передний план и подчеркнул необходимость более гибкой структуры социальной защиты, способной реагировать на различные внешние потрясения, но прежде всего – необходимость жизнеспособных решений для системного и комплексного расширения социальной защиты.

4 Меры в области социальной защиты, принимаемые в ответ на пандемию COVID-19

Пандемия COVID-19 серьезно отразилась на региональном рынке труда, став причиной существенной потери трудовых доходов, усиления гендерного неравенства и неравенства доходов. Особую озабоченность вызывает положение молодых людей, которые не учатся, не работают и не получают профессиональную подготовку.

Как показано в таблице 1, потери рабочего времени в Европе и Центральной Азии в 2020 году составили, по оценкам, 9,2% (соответствует 30 млн работников, занятых на условиях полного рабочего дня), что оказалось

значительно выше среднемирового уровня и повлекло за собой снижение трудовых доходов на 8,7%. Особенно серьезные последствия отмечаются в Южной Европе, Центральной и Западной Азии.

В опубликованном МОТ «Докладе о заработной плате в мире» отмечается также вызванная кризисом COVID-19 тенденция к понижению заработной платы в первой половине 2020 года (ILO 2020b). Непропорционально сильно при этом пострадали женщины и низкооплачиваемые работники, что усилило гендерное неравенство и неравенство доходов.

► Таблица 1. Потери рабочего времени и трудовых доходов, по регионам, 2020 г.

	Потери рабочего времени (%)	Эквивалентное число потерянных рабочих мест с полной (48 ч в неделю) занятостью (млн)	Потери трудовых доходов (% от трудового дохода)
Весь мир	8,8	255	8,3
Европа и Центральная Азия	9,2	30	8,7
Северная Европа	10,0	4	н/д
Южная Европа	12,3	6	н/д
Западная Европа	6,9	5	н/д
Восточная Европа	7,4	8	8,0*
Центральная и Западная Азия	12,0	7	16,3*

Примечания: * = первые три квартала 2020 года; н/д = нет данных.

Источник: (ILO 2021c; 2020d).

В ответ на кризис COVID-19 страны принимают неотложные меры как в области здравоохранения, так и в области экономики, чтобы стимулировать последнюю и смягчить

негативные последствия пандемии. Эти меры включают в себя обеспечение доступа к медицинскому обслуживанию, сохранение основных видов услуг, защиту рабочих мест,

обеспечение бесперебойной деятельности предприятий и гарантирование дохода для пострадавших от кризиса .

Во всех странах региона политические меры в области социальной защиты стали важнейшей частью комплексных мер реагирования на кризис COVID-19. В частности, существующие системы социальной защиты позволили

правительствам обеспечить своевременную и гибкую поддержку пострадавших от кризиса работников и их семей без необходимости принятия новых законов и нормативных актов. Итоговые данные об основных мерах в области социальной защиты и занятости, принятых странами региона, приведены в таблице 2.

► **Таблица 2. Меры в области социальной защиты и занятости, принятые в ответ на кризис COVID-19**

Страна	Временные субсидии на заработную плату	Льготы по уплате взносов на социальное страхование	Пособия по болезни	Пособия по безработице	Денежные пособия, не связанные с уплатой взносов	Дополнительные денежные пособия для пенсионеров
Азербайджан	△	△	...	△	△	△
Албания	○	○	○	○
Армения	△	△	...	△	○	△
Беларусь	...	△	...	△		△
Босния и Герцеговина	РС	○	...	○	...	△
	ФБиГ	○	○	△
Грузия	△	△	...	△	△	△
Казахстан	○	△	...	○	○	△
Кыргызстан	○	△	...	△	○	△
Республика Молдова	△	○	...	○	○	...
Российская Федерация	△	△	○	○	○	△
Северная Македония	○	○	...	○	○	○
Сербия	○	○	○
Таджикистан	△	△	△	△
Узбекистан	○	△	...	○	○	△
Украина	△	△	...	○	○	○
Черногория	○	○	...	○	○	○

Примечания: ○ = значительные изменения в размере пособий или требованиях к претендентам на их получение; △ = незначительные изменения; ... = изменения отсутствуют. РС = Республика Сербская. ФБиГ = Федерация Боснии и Герцеговины.

Источник: подборки, подготовленные персоналом MOT на основе материалов Gentilini, Dale, and Almenfi 2020; ILO 2021d.

Все страны принимали меры в области **социальной охраны здоровья**, направленные на упрощение для всех жителей доступа к медицинским услугам, связанным с лечением от COVID-19 и тестированием на него. Кроме того, некоторые страны выделяли довольно большие ресурсы для своих систем здравоохранения в целом.

Временные субсидии на заработную плату, хотя они и выплачивались на уровне минимального размера оплаты труда и только в течение ограниченного периода, помогли не допустить массовых увольнений, компенсировать работникам их потери трудового дохода в результате локдауна и сохранить трудовые отношения. Если пандемия продолжится и ситуация на рынке труда не улучшится, может возникнуть необходимость в предоставлении таких временных субсидий и в дальнейшем.

Льготы по уплате взносов на социальное страхование в виде субсидий или отсрочки, учитывая масштабы таких взносов, имели важное значение для обеспечения бесперебойной деятельности предприятий. Хотя временное сокращение этих взносов обеспечило срочную потребность в ликвидных средствах и позволило предприятиям продолжать свою деятельность и сохранять работников, данная мера непосредственным образом отразилась на финансировании программ социального обеспечения, в частности на пенсионных фондах, которые теперь в большинстве стран испытывают дефицит средств, что имеет серьезные последствия для их финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе.

Пособия по болезни для работников, которые не могли работать из-за закрытия предприятия или обязательного карантина, широкого распространения в странах региона не получили. Это объясняется тем, что первые несколько дней отпуска по болезни, предоставляемого работнику, обязан оплачивать работодатель. В Словении и Хорватии, к примеру, заработную плату работникам, находившимся на больничном, с первого дня выплачивало государство, что стало отклонением от обычного правила, согласно которому первые 30 дней должны оплачивать работодатели. В Российской Федерации размер пособия по болезни был увеличен и теперь не может быть меньше минимального размера оплаты труда.

Пандемия обострила давно назревшую необходимость в расширении охвата населения **пособиями по безработице** и в увеличении размера этих пособий. В ряде стран региона обеспечение по безработице значительно улучшилось и охватило дополнительные

группы работников. Было также отмечено, что ответные меры в области социальной защиты, предпринятые в связи с пандемией COVID-19, побудили безработных регистрироваться в государственных центрах занятости. Кроме того, некоторые страны, такие как Азербайджан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, разработали планы по поддержке перехода от неформальной к формальной экономике и по распространению социальной защиты на неформальную экономику.

Происходило временное увеличение **пособий по социальной помощи, не связанных с уплатой взносов**, смягчение условий их получения и выплата единовременных денежных добавок. В некоторых странах (например, в Северной Македонии и Сербии) в масштабах всего общества предоставлялась единовременная материальная помощь всеобщего характера. С целью решения проблем, связанных с ошибками при назначении узконаправленной адресной помощи, большинство стран Центральной Азии и Кавказа расширили охват программ социальной помощи, ослабив требования к претендентам и в некоторых случаях отложив переосвидетельствование (например, в Азербайджане, Казахстане и Узбекистане). Но даже при этом многие люди в этих странах, живущие или рискующие оказаться в бедности, оказались не полностью охваченными. Российская Федерация, со своей стороны, значительно увеличила размер социальной помощи и срок ее выплаты, а также размер материнского капитала и финансируемого за счет налогов пособия по безработице.

Некоторые страны инвестировали дополнительные средства в **перестройку и наращивание электронных административно-информационных систем, чтобы способствовать реализации столь необходимых реформ и улучшить доступ к программам социальной защиты**. Азербайджан в этом плане стал лидером в своем субрегионе, быстро внедрив у себя автоматизированный и компьютеризированный порядок подачи заявлений на получение социальной помощи, на освидетельствование инвалидности и др. В целях борьбы с последствиями кризиса COVID-19 Азербайджан вложил средства в разработку электронного приложения для надомного обслуживания пожилых людей и инвалидов, позволяющего последним получать доступ к информации и услугам во время пандемии (см. вставку 2). В Албании в рамках реформы системы социальной помощи и социальных услуг был создан Национальный электронный реестр (см. вставку 3).

► **Вставка 2. Использование электронных административно-информационных систем для повышения качества реформ и улучшения работы служб социальной защиты в Азербайджане: агентство DOST – «единое окно» для предоставления социальных услуг**

В целях улучшения взаимодействия государства с гражданами Министерство труда и социальной защиты Азербайджанской Республики учредило в 2018 году Агентство устойчивого и оперативного социального обеспечения (агентство DOST).

Агентство DOST представляет собой службу «единого окна», где можно получить информацию и доступ к 132 предусмотренным законом услугам в области социальной защиты. В нем используется централизованная административно-информационная система, которая помогает координировать программы и деятельность министерства, Агентства социального обслуживания, местных органов власти и других некоммерческих и частных поставщиков услуг. Любой гражданин может обратиться в центр DOST, заполнить соответствующую онлайн-форму в сети Интернет или позвонив в колл-центр, и получить ответ на обращение в течение 10-15 минут. В сложных случаях выдается уведомление о приеме заявления, а исчерпывающий ответ предоставляется в течение 7-15 дней. В период пандемии эта служба «единого окна» сыграла весьма важную роль при обслуживании пожилых лиц и инвалидов, а также при назначении денежных пособий новым получателям.

К другим функциям Агентства DOST относятся: (1) проведение обследований среди представителей уязвимых групп населения, нуждающихся в социальной защите и социальном обеспечении; (2) оценка потребностей уязвимых групп населения, подготовка предложений по защите их прав и удовлетворению их потребностей; (3) осуществление контроля за предоставлением услуг и подготовка предложений по их улучшению и развитию.

Источник: ILO 2021g.

► **Вставка 3. Использование электронных административно-информационных систем для повышения качества реформ и улучшения работы служб социальной защиты в Албании: Национальный электронный реестр – содействие реформам в области программ социального вспомоществования, поддержки инвалидов и социального ухода**

В 2019 году в рамках программы оказания населению экономической социальной помощи (Ndihma Ekonomike) Албания создала Национальный электронный реестр и установила стандартизированную формулу подсчета баллов при проверке нуждаемости, а также новые виды пособий, услуг и новые критерии получения права на них.

Новая методика адресации социальной помощи позволила свести к минимуму ошибочные решения о назначении пособий. Однако ее применение приводит к ошибкам при принятии решений об отказе в предоставлении помощи, вследствие чего последней лишаются многие домохозяйства, которые являются бедными по уровню доходов и способности удовлетворять основные потребности. После внедрения новой методики проверки нуждаемости количество семей, получающих помощь, в особенности состоящих из одного и двух членов, значительно сократилось. Кроме этого, существуют заметные региональные различия в том, что касается эффективности взаимодействия с населением и факторов, препятствующих процессу регистрации.

Правительство страны также проводит реформу, касающуюся программы пособий по инвалидности. Эта реформа имеет следующие цели: (1) переориентация системы освидетельствования инвалидности с прежней медицинской модели на биопсихосоциальную модель, соответствующую международным нормам; (2) внедрение планов многопрофильной индивидуальной поддержки инвалидов; (3) реорганизация порядка освидетельствования инвалидности для повышения эффективности и усиления подотчетности за счет создания системы сдержек и противовесов.

Принятие закона 2015 года «О местном самоуправлении» и закона 2016 года «Об услугах социального ухода» инициировало процесс децентрализации, в ходе которого ответственность за предоставление социальных услуг перешла от центрального правительства к 61 муниципальному образованию. Теперь предоставлением услуг социального ухода занимаются преимущественно местные органы власти при поддержке со стороны центральных государственных учреждений. Однако большинство муниципальных образований людскими и финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения этой задачи, не располагают.

Перед Албанией стоит сложная задача по повышению доступности и качества комплексных услуг социального ухода на местном уровне. Для этого потребуется разработка соответствующей финансовой и нормативно-правовой базы, а также создание и развитие административных систем и систем предоставления услуг – стандартов обслуживания, Национального электронного реестра услуг социального ухода, отделов оценки потребностей и адресно-справочной работы.

Источник: ILO 2021e.

Помимо денежных выплат предоставлялись и пособия в натуральной форме – в виде освобождения от оплаты счетов за коммунальные услуги или ваучеров на приобретение определенных товаров и услуг. Несколько стран ввели специальные временные отпуска по уходу за ребенком для тех работников, которым приходилось присматривать за оставшимися дома детьми, когда школы и детские дошкольные учреждения закрывались на несколько месяцев.

Во всех странах были проиндексированы пенсионные пособия по ставкам выше предусмотренных законом и увеличен размер минимальной пенсии. В некоторых странах пенсионерам выплачивались разовые доплаты. В Армении, Беларуси и Кыргызстане, чтобы снизить риск заражения вирусом, пенсии доставлялись их получателям по месту жительства.

В большинстве стран Центральной Азии и Кавказа взносы в системы социального страхования уплачивает лишь небольшая часть работников. Это связано с тем, что многие работники и работодатели действуют вне правового поля таких систем. Потери рабочих мест и закрытие предприятий вследствие пандемии в этих странах могут привести к росту неформальной занятости и свести на нет все достижения в области сокращения бедности. По оценкам Всемирного банка, основанным на черте бедности в размере 5,50 долл. США в день, в результате кризиса COVID-19 в нищете могут казаться еще 5 миллионов человек в Европе и Центральной Азии (Lakner et al. 2021). Это еще больше подорвет устойчивость систем социального страхования. Дополнительное тяжелое бремя ложится на работников-мигрантов, которые вернулись в свои страны,

потеряв работу в результате кризиса COVID-19 (в основном это работники из Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, вернувшиеся из Казахстана, Республики Корея и Российской Федерации), и их семьи, поскольку в большинстве случаев они не попадают ни под одну из национальных программ социальной защиты.

Стала более очевидной необходимость создания или усиления взаимосвязи между пособиями по социальной защите и услугами в области социального ухода и трудоустройства для лиц, испытывающих многочисленные лишения (наряду с тяжелым финансовым положением), и тех, кто ищет работу. В связи с этим ряд стран (Армения, Северная Македония, Сербия, Таджикистан и Узбекистан) пытаются разрабатывать программы предоставления более комплексных услуг.

По оценкам, на фискальные меры в ответ на COVID-19, включая дополнительные расходы и начисленные условные обязательства в виде вливаний капитала, займов, различных гарантий предприятиям и пр., было выделено 14,6% мирового ВВП (см. таблицу 3). Масштабы и приоритеты фискальных мер в разных странах сильно различаются. В странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии они в целом носили более ограниченный характер, чем в странах с высоким уровнем дохода и в новых государствах – членах ЕС. Эти меры сводились в основном к прямому выделению дополнительных средств для предприятий и домохозяйств, хотя некоторые страны (например, Республика Молдова, Сербия, Таджикистан и Украина) выделяли сравнительно большую долю расходов на свои системы здравоохранения, испытывающие дефицит финансирования.

► Таблица 3. Фискальные меры в ответ на COVID-19, принимавшиеся в отдельных странах в 2020 году (% от ВВП)

Страна	Дополнительные расходы или упущенные доходы (А)			Ускоренные расходы / отложенные доходы (В)	Поддержка ликвидности (С)				Итого А+В+С (сумма имеющихся данных)*
	Подытог	Сектор здравоохранения	Сектора, не связанные со здравоохранением		Подытог	Вливания капитала, займы, выкуп активов или принятие долга	Условные обязательства	Гарантии	
Центральная и Восточная Европа									
Албания	1,2	0,2	0,9	–	1,7	–	1,7	–	2,9
Босния и Герцеговина	5,1	–	–	–	–	–	–	–	5,1
Республика Молдова	2,2	1,2	1,1	–	0,4	0,3	0,0	–	2,6
Северная Македония	2,9	0,1	2,8	–	2,9	–	–	2,9	5,8
Сербия	5,6	1,3	4,3	2,8	1,4	–	1,0	0,4	9,8
Украина	3,4	0,9	2,5	–	–	–	–	–	3,4
Черногория	8,0	0,5	7,6	2,3	–	–	0,0	–	10,3
Восточная Европа и Центральная Азия									
Азербайджан	2,2	0,5	1,6	–	3,4	2,7	0,7	0,0	5,6
Армения	1,0	0,3	0,7	0,0	1,1	1,1	0,0	0,0	2,0
Казахстан	2,4	–	–	–	3,1	1,9	–	1,2	5,5
Кыргызстан	6,1	0,3	5,8	–	–	–	–	–	6,1
Российская Федерация	2,9	0,6	2,3	0,4	1,5	0,5	0,5	0,5	4,9
Таджикистан	3,0	1,9	1,1	–	0,5	0,5	–	–	3,5
Узбекистан	3,7	0,8	3,0	–	2,4	2,4	–	–	6,1
Весь мир	7,4	1,0	6,4	1,0	6,1	0,4	4,0	1,6	14,6

Примечания: Данные по состоянию на конец декабря 2020 г. Реализация мер может охватывать 2020, 2021 и последующие годы. Если не указано иное, данные о процентах ВВП основаны на материалах январского Бюллетеня «Перспективы развития мировой экономики» 2021 года. Совокупная оценка размеров фискальной поддержки включает дополнительные расходы и упущенные доходы, а также условные обязательства, возникшие в результате выдачи гарантий и совершения квазифискальных операций. * Из-за округления приведенные цифры в сумме могут не совпадать со значениями, указанными в итоговой графе.

Источник: национальные органы и оценки сотрудников Международного валютного фонда (МВФ) (IMF 2021).

5 Заключение: на пути к созданию комплексной и жизнеспособной системы социального обеспечения

Во всех странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии социальная защита играла в мерах противодействия кризису COVID-19 важнейшую роль. Однако кризис выявил в существующих системах социальной защиты недостатки в плане охвата, достойности пособий и полноты, обусловленные проблемами, характерными для нынешнего состояния сферы труда, особенно в том, что касается роста нестабильной занятости и усиления неравенства. В то же время кризис показал, насколько важное значение для построения комплексных и жизнеспособных систем социальной защиты имеют упреждающие инвестиции. Основные уроки, полученные на сегодняшний день, можно обобщить следующим образом.

Социальное обеспечение необходимо распространить на работников всех форм занятости, в том числе на тех, кто трудится в неформальной экономике и имеет нестандартные формы занятости, например, на работников экономики цифровых платформ, а также на трудящихся-мигрантов. При этом требуется учесть широкую неоднородность трудоспособного населения и высокий уровень мобильности на рынке труда. Необходимо улучшить положение дел с соблюдением законодательства и обеспечением поступления взносов в фонды социального страхования, способствуя формализации работников неформальной экономики и решая проблему с занижением сведений о

заработной плате, с которой надлежит уплачивать взносы. Первые усилия по поддержке перехода от неформальной к формальной экономике, которые уже были предприняты в Азербайджане, Таджикистане и Узбекистане, следует развивать и дальше, как и усилия по распространению социальной защиты на работников неформальной экономики.

Для того чтобы системы социальной защиты реально обеспечивали доступ к гарантированному доходу и услугам здравоохранения, необходимо выделить достаточные ресурсы и определить бюджетное пространство. Принимавшиеся в последнее время меры по стимулированию экономики и обеспечению социальной защиты оказали значительную нагрузку на государственные бюджеты и отразились на долгосрочной устойчивости систем социальной защиты, в частности, на и без того хрупких пенсионных системах. Тем не менее инвестиции в социальную защиту имеют исключительно важное значение для восстановления экономики и построения систем, которые окажутся более жизнеспособными перед лицом будущих потрясений. Хотя сейчас крайне важно сохранить гибкую и благоприятную финансово-бюджетную политику, правительствам необходимо создать и закрепить бюджетное пространство для поддержания и совершенствования систем социальной защиты в период кризиса, на этапе восстановления и далее.

Еще одна важная задача состоит в улучшении финансирования социальной защиты за счет сочетания источников, связанных и не связанных с уплатой взносов (накопительных и ненакопительных). Кризис COVID-19 побудил правительства задуматься о корректировке существующей архитектуры социального обеспечения и поиске более подходящего сочетания накопительных и ненакопительных систем, лучше приспособленных к непрерывным преобразованиям на рынке труда. Например, для ликвидации ежегодного дефицита финансирования в Восточной Европе в 2020 году и выполнения задач 1.3 и 3.8 ЦУР потребовалось бы дополнительно 227,1 млрд долл. США, чтобы полностью профинансировать совокупные затраты на ряд всеобщих пособий, которые могли бы составить минимальный уровень социальной защиты в данном субрегионе. Это означает дополнительные инвестиции в размере 2,7% от ВВП соответствующих стран (ILO 2020с). Пособия по программам ненакопительного характера должны реально дополнять собой накопительные программы, чтобы можно было заполнять пробелы в охвате.

Необходимо уделять больше внимания укреплению потенциала отвечающих за социальную защиту министерств, учреждений социального обеспечения и ведомств на национальном и субнациональном уровнях с целью объединения накопительных и ненакопительных компонентов в единую систему. Чтобы обеспечить расширение охвата, мониторинг тенденций и способность национальных систем социальной защиты гибко реагировать на потрясения и на изменения потребностей населения, потребуются тщательная разработка политики, стратегическое руководство и налаженные механизмы предоставления услуг, включая электронные административно-информационные системы.

Во время кризиса также проявилась необходимость в комплексных ответных мерах со стороны систем социальной защиты и служб занятости. Комплексные решения направлены на разработку индивидуальных сочетаний мер по программам социальной защиты и содействия занятости, которые способны учитывать права и потребности работников и других людей и поддерживать их на различных все более сложных переломных моментах в личной и трудовой жизни.

Кризис также подчеркнул необходимость того, чтобы трехсторонние участники – правительства, работники и работодатели – совместно занялись проблемой COVID-19 в процессе эффективного социального диалога, а также улучшили координацию действий с финансовыми органами для разработки соответствующих антикризисных мер в области социального обеспечения. В некоторых странах такая совместная работа и координация действий уже осуществляются. Так, в Азербайджане при участии социальных партнеров была создана рабочая группа под руководством Министерства труда и социальной защиты с целью установления критериев для оказания помощи предприятиям и содействия занятости; в Грузии конфедерация профсоюзов страны предложила внести изменения в трудовое законодательство, позволяющие выплачивать заработную плату находящимся на карантине работникам, и создать специальный фонд для борьбы с пандемией, и эти предложения были приняты. Подобные меры могут с пользой применяться и при реорганизации систем социальной защиты в других странах с тем, чтобы последние могли успешно реагировать на возникающие вызовы. Долгосрочное решение вопросов, поднятых пандемией, может быть согласовано и поддержано только при наличии общенационального общественного консенсуса, основанного на полном понимании последствий мер и неизменной решимости всех заинтересованных сторон.

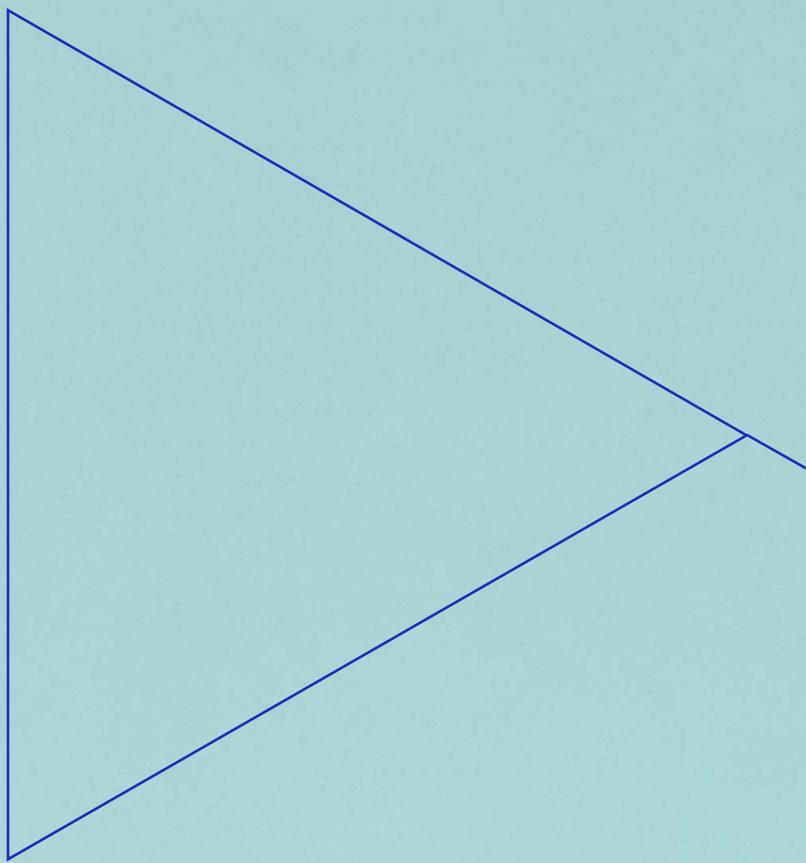
- Bradshaw, Jonathan, and Kenichi Hirose. 2016. *Child Benefits in Central and Eastern Europe: A Comparative Review*. Budapest: ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe. https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/publications/WCMS_532424/lang--en/index.htm
- Gentilini, Ugo, Pamela Dale, and Mohamed Almenfi. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID 19: A Real-Time Review of Country Measures (December 11, 2020)". Text/HTML version 14. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/467521607723220511/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-December-11-2020.pdf>
- Hirose, Kenichi. 2019. "Health Care Financing Reform in Ukraine – A Progress Review, 2016–2019". Мимеографированное издание.
- ILO. 2017. *Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 гг.: обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения Целей в области устойчивого развития*. https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_646848/lang--ru/index.htm
- ———. 2020a. *Оценка влияния COVID-19 на социально-экономическую ситуацию в Узбекистане: доходы, рынки труда и доступ к социальной защите. Обзор антикризисных мер и направления дальнейшего совершенствования государственной политики*. https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_759844/lang--ru/index.htm
- ———. 2020b. *Доклад о заработной плате в мире в 2020-2021 гг.: заработная плата и ее минимальный размер в период пандемии COVID-19*. https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2021/WCMS_807292/lang--en/index.htm
- ———. 2020c. "Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID 19 and Beyond". Social Protection Spotlight. 17 September 2020. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56836>
- ———. 2020d. *Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда, шестой выпуск. Обновленные оценки и анализ*. https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_756701/lang--ru/index.htm
- ———. 2021a. *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf
- ———. 2021b. *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_771749.pdf
- ———. 2021c. *Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда, седьмой выпуск. Обновленные оценки и анализ*. https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_767671/lang--ru/index.htm
- ———. 2021d. *Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the COVID 19 Crisis around the World*. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3426>

- ▶ ———. 2021e. *Review of Social Protection System in Albania: Coverage, Expenditure, Adequacy and Financing*. Budapest. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_798635.pdf
- ▶ ———. 2021f. *Assessment of the Social Security Responses to COVID 19 Lessons from the Western Balkans and Eastern Europe during the First Stage of the Pandemic*. https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/publications/WCMS_775160/lang--en/index.htm
- ▶ ———. 2021g. Готовится в печать. *Mapping social protection services in Azerbaijan*.
- ▶ ILO and UN Women. Готовится в печать. *Social Protection Floors Assessment in Armenia*.
- ▶ ILO, UNICEF (United Nations Children's Fund), and World Bank. 2020. *Оценка системы социальной защиты в Узбекистане на базе основного диагностического инструмента (CODI)*. Совместный отчет МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка. https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_760150/lang--ru/index.htm
- ▶ IMF (International Monetary Fund). 2021. "Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID 19 Pandemic". July. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>
- ▶ Kidd, Stephen and Björn Gelders. 2015. *Child Wellbeing and Social Security in Georgia: The Case for Moving to a More Inclusive National Social Security System*. Tbilisi: UNICEF. http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2016/04/UNICEF_Child_Wellbeing_ENG_.pdf
- ▶ Lakner, Christoph, Nishant Yonzan, Daniel Gerszon Mahler, R. Andres Castaneda Aguilar, and Haoyu Wu. 2021. "Updated Estimates of the Impact of COVID 19 on Global Poverty: Looking Back at 2020 and the Outlook for 2021". *World Bank Data Blog* (blog). 11 January 2021. <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021>
- ▶ UNICEF (United Nations Children's Fund). 2014. *Children of the Recession: The Impact of the Economic Crisis on Child Well-Being in Rich Countries*. <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc12-eng-web.pdf>
- ▶ ———. 2015. *Социальный мониторинг: Социальная защита прав и благополучия детей в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии*. <https://www.unicef.org/eca/ru/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D1%8B/%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D0%BE%D1%82%D1%87%D1%91%D1%82>
- ▶ ———. 2019. *Построение системы социальной защиты, соответствующей интересам детей и молодежи в Узбекистане*. Ташкент. https://www.unicef.org/uzbekistan/media/2756/file/Uzbekistan%20SP%20overview%20paper%20-%20RUS%20FINAL_July2019%20.pdf
- ▶ ———. 2020. "Universal Child Benefits in Europe and Central Asia". Regional Social Protection Brief No. 4. Europe and Central Asia Regional Office. <https://www.unicef.org/eca/media/13446/file/UCB%20in%20Europe%20and%20Central%20Asia%20English%20.pdf>

Продвигать социальную справедливость, содействовать достойному труду

Международная организация труда является учреждением ООН, ответственным за сферу труда. Мы объединяем правительства, работодателей и работников и выступаем за ориентированный на человека подход к формированию будущего сферы труда путем создания рабочих мест и обеспечения трудовых прав, социальной защиты и социального диалога.

Настоящий Региональный содоклад служит дополнением к опубликованному МОТ «Докладу о социальной защите в мире в 2020–2022 годах». В первой части содоклада приводится краткий обзор состояния социальной защиты в мире, а во второй освещаются основные тенденции, вызовы и приоритеты социальной защиты в данном регионе с точки зрения концепции жизненного цикла.



ilo.org

Международная организация труда
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland

 International Labour Organization
 @ILO
 ILOTV