



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО СЕЛЬСКОМУ ХОЗЯЙСТВУ

ТРИДЦАТЬ ДЕВЯТАЯ СЕССИЯ

Будапешт, Венгрия, 22-23 сентября 2015 года

Пункт 5 повестки дня

Гендерный анализ программ социальной защиты сельских жителей

(К вопросу о пособиях по материнству и пенсионных системах)

Резюме

- Настоящий справочный документ основан на региональном исследовании ФАО о текущем состоянии социальной защиты в странах СНГ и Грузии¹. В нем предпринята попытка провести анализ гендерных аспектов двух компонентов социальной защиты (пособий по беременности, родам и уходу за ребенком, а также пенсионных схем), являющихся исключительно важными для расширения прав и возможностей и повышения благосостояния женщин. Хотя пособия по беременности и уходу за ребенком и пенсии зачастую рассматриваются лишь как городские программы, в странах региона системы социальной защиты традиционно выплачивают такие пособия как городским, так и сельским женщинам. Несмотря на существенный прогресс, достигнутый в регионе с середины 1990-х годов в деле реформирования национальных систем социального обеспечения в целях эффективного реагирования на реалии рыночной экономики, многое еще предстоит сделать для создания эффективно функционирующих, а также инклюзивных и гендерно-ориентированных систем социальной защиты, которые отвечали бы потребностям малоимущего и социально незащищенного населения, среди которого преобладают сельские женщины.
- Доказано, что эффективные меры политики и программы в области социальной защиты вносят существенный вклад в сокращение масштабов нищеты, а также снижение уровня социального неравенства во всем мире. Ключевой вывод настоящего обзора заключается в том, что существует необходимость в содействии осуществляемому

¹ К странам СНГ (Содружества Независимых Государств) относятся Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина (согласно <http://www.cis.minsk.by/index.php?id=2>).

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org



mo397

процессу реформирования систем социальной защиты с учетом результатов тщательного анализа гендерных аспектов, с тем чтобы не допустить исключения из этих систем уязвимых групп населения, например, проживающих в сельских районах женщин, а также в целях эффективного содействия расширению их прав и возможностей. Правительствам следует более настойчиво продвигать гендерно-ориентированный подход к разработке и реализации схем социальной защиты, который может стать инструментом оказания более глубокого воздействия на процесс уменьшения масштабов нищеты уязвимых групп населения и содействия повышению их благосостояния. ФАО в ее усилиях по уменьшению масштабов нищеты и достижению продовольственной безопасности следует оказывать своим членам помощь в совершенствовании механизмов социальной защиты и более эффективном их использовании в отношении наиболее нуждающихся слоев населения, в особенности проживающих в сельских районах женщин, принимая во внимание уровень их бедности и их уязвимое положение.

Проект решения

- Государствам-членам предлагается:
 - высказать свое мнение о результатах анализа, представленных в настоящем справочном документе, его ключевых выводах и предложениях, содержащихся в пунктах 37-41;
 - высказать замечания и пожелания относительно работы ФАО в области социальной защиты в регионе на следующий двухгодичный период, рекомендации по которой содержатся в пунктах 42-45.

I. Введение

1. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) дает следующее определение социальной защите:

*"Набор мер политики и программ, направленных на решение экономических, экологических и социальных проблем, связанных с уязвимостью по отношению к отсутствию продовольственной безопасности и нищете, посредством обеспечения источников средств к существованию и содействия им и, соответственно, обеспечения прав на питание и социальную защиту"*².

2. ФАО считает своим долгом оказывать поддержку правительствам в разработке и совершенствовании инклюзивных систем социальной защиты в целях борьбы с голодом, неполноценным питанием и нищетой в рамках усилий в области сельского хозяйства, продовольственной безопасности, питания и развития сельских районов.

3. Путем реализации своей Стратегии в области гендерного равенства³ ФАО также доказывает свою приверженность принципам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин во всех аспектах своей работы: в вопросах продовольственной и нутриционной безопасности, сельского хозяйства, рыболовства и аквакультуры, лесного хозяйства, управления природными ресурсами и защиты окружающей среды. Глубокий гендерный анализ должен способствовать разработке и осуществлению мер политики и программ в области социальной защиты, учитывающих вызывающие озабоченность вопросы гендерного характера на различных уровнях (в том числе на уровне домохозяйств, общин и общества в целом) и, таким образом, обеспечивающих инклюзивный подход к решению проблем социальной защиты. Гендерный анализ должен применяться ко всем мерам политики

²Стратегическая рамочная программа ФАО в области социальной защиты (проект документа ESP ФАО).

³<http://www.fao.org/docrep/017/i3205e/i3205e.pdf>.

и секторам⁴; однако в настоящем справочном документе предпринята попытка исследовать гендерные аспекты двух сфер социальной защиты: пособий по беременности и родам и пенсий.

4. Несмотря на исключительную важность пособий по беременности, родам и уходу за ребенком и пенсий для расширения прав и возможностей женщин и благополучия их семей, зачастую они рассматриваются как программы социального страхования, которые являются более уместными для городских, а не сельских условий. Однако в недавнем прошлом в регионе как проживавшие в городах, так и проживавшие в сельских районах женщины были в равной степени охвачены этими схемами. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что эти две социальные программы оказывают неоднозначное воздействие, особенно на проживающих в сельских районах женщин, уровень благосостояния которых является более низким, и тот факт, что им приходится решать возрастающие проблемы на работе и в жизни, стал для ФАО основанием провести исследование на эту тему в настоящем справочном документе.

5. Этот справочный документ основывается на региональном исследовании ФАО⁵ современных программ социальной защиты в странах СНГ и Грузии, и он был подготовлен с целью расширения знаний о проблемах этих программ в регионе. Он также направлен на получение от государств-членов ФАО конструктивных замечаний и предложений относительно работы ФАО в области социальной защиты и гендерного равенства в ближайшем будущем. И последнее, но не менее важное, заключается в том, что анализ этих двух элементов программ социального обеспечения не исключает проведения более широкого и сравнительного гендерно-ориентированного анализа реформ в области социальной защиты в регионе, в котором будет дано более полное описание последствий мер в области социального страхования, социальной помощи и социальных услуг для проживающих в сельских районах мужчин и женщин.

II. История вопроса и соответствующие сопутствующие факторы

A. Советская система социальной защиты

6. Созданная в бывшем Советском Союзе система социальной защиты, признанная во всем мире за свой всесторонний характер, универсальность и доступность, была направлена на охват женщин и мужчин в городских и сельских районах и гарантировала социальную безопасность на протяжении всей жизни. Денежные переводы и пособия в натуральной форме, удовлетворявшие базовые потребности в пище, энергии, жилье и общественном транспорте, были освобождены от взносов и рассматривались как компенсация за в целом низкий уровень доходов (зарплата и пенсий). Бесплатное образование (в том числе высшее и среднее специальное образование) и здравоохранение были важными компонентами всей системы.

7. Но, несмотря на то, что советские социальные показатели были в то время сопоставимы с показателями наиболее развитых стран, система социальной защиты имела свои собственные ограничения. Доступ к социальным услугам был обусловлен трудовой деятельностью отдельного человека, а социальные выплаты предназначались для определенных категорий,

⁴По определению ЭКОСОС ООН "Широкое внедрение гендерной проблематики представляет собой процесс оценки последствий для женщин и мужчин любых запланированных действий, в том числе законодательных, политических или программных, во всех случаях и на всех уровнях. Это есть стратегия, в которой требующие решения проблемы и опыт женщин и мужчин становятся неотъемлемыми компонентами разработки, реализации, мониторинга и оценки мер политики и программ во всех политических, экономических и общественных сферах, с тем чтобы женщины и мужчины были равноправными, а с неравенством было покончено навсегда. Конечная цель заключается в достижении гендерного равенства". Согласованные решения ЭКОСОС 1997/2, <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF>.

⁵REU ФАО. (2015). Сравнительное исследование положения дел в области социальной защиты сельского населения на постсоветском пространстве (проект). Вследствие того, что в настоящее время в странах СНГ и Грузии проводятся реформы в области социальной защиты, являющиеся важными для сокращения масштабов нищеты и недоедания в сельских районах, в центре внимания этого исследования находятся именно эти страны. Из-за связанных с ресурсами ограничений расширение охвата этого исследования на другие страны было невозможным. В настоящее время проект этого доклада находится на этапе экспертной оценки.

например, ветеранов войны или труда или работников определенных отраслей, независимо от уровня их доходов.

8. Качество и доступность социальных услуг были различными для городского и сельского населения. Государственные пенсии стали выплачиваться сельским жителям позже, чем промышленным рабочим и гражданским служащим⁶, и их размер был ниже. Однако работа в сельском хозяйстве была признана системой и поэтому проживающие в сельских районах и занятые в сельскохозяйственном секторе как женщины, так и мужчины получили право на социальную защиту. Это включало доступность пенсий и пособий по беременности, родам и уходу за ребенком для женщин.

9. Меры в области социальной защиты дополнялись другими средствами, направленными на обеспечение минимального уровня жизни для жителей сельских районов и городов и оказание им помощи в борьбе с различными рисками. Советское государство использовало различные косвенные меры: например, путем распределения в частную собственность дополнительных приусадебных участков размером в среднем в шесть соток (0,01 гектара). Эти небольшие землевладения и дачные участки в сельской местности были источником дополнительного дохода и продовольственного снабжения на протяжении всего советского периода. После развала Советского Союза они играли особенно важную роль как средство выживания для существенной доли сельского населения (а также для многих горожан)⁷. Зачастую эти участки оказывались одним из главных источников дохода и элементом продовольственной безопасности, покрывающим насущные потребности в продовольствии; они смягчали и ослабляли резкое обнищание населения в первые годы переходного периода.

10. Неформальные социальные сети также имели существенное значение в преодолении недостатков государственной системы социальной поддержки. Для уравнивания незащищенности повышенное внимание уделялось поддержанию личных и родственных отношений, особенно в странах Южного Кавказа и Центральной Азии.

В. Текущее состояние систем социальной защиты в регионе

11. Все страны региона унаследовали советскую социальную систему, но за последние два десятилетия была проделана существенная работа по реформированию национальных систем социальной защиты этих стран посредством определения новых концептуальных подходов к решению задач, связанных с реалиями рыночной экономики. Некоторые страны достигли большего успеха в преобразовании их систем, а другие ограничились лишь половинчатыми мерами. Таким образом, в целом сложившееся положение представляет собой собранную из фрагментов картину, на которой параллельно изображены социальные схемы со взносами и без них, а также осуществляемые программы адресной социальной помощи, в рамках которых для групп с низким уровнем доходов и социально незащищенных групп предусмотрены денежные и неденежные переводы. В некоторых странах эти программы заменили социальные льготы и субсидии, которые распределялись среди определенных групп населения, а в других они дополнили "обязательные" платежи, хотя во всех странах имеются программы для бедных домохозяйств. В некоторых странах существуют универсальные социальные пособия для семей с детьми, одиноких пенсионеров или инвалидов, а в других выплаты производятся на основе косвенной оценки нуждаемости⁸. Значительная доля бенефициаров схем социальной помощи для бедных домохозяйств проживает в сельских районах. Это можно объяснить преобладанием сезонных и неофициальных рабочих мест в сельскохозяйственном секторе, низким уровнем

⁶Начиная с 1964 года.

⁷Спур М., Мамонова Н., Виссер О. и Никулин А. (2013). Продовольственная безопасность в суверенном государстве и "скромный продовольственный суверенитет" населения при отсутствии продовольственной безопасности: пример постсоветской России. Рабочий документ для обсуждения на: Продовольственный суверенитет: Международная конференция по налаживанию ответственного диалога, созванная Программой исследований в области сельского хозяйства, Йельским университетом и Журналом крестьяноведения, 14-15 сентября 2013 года. http://www.yale.edu/agrarianstudies/foodsovereignty/pprs/28_Spoor_2013.pdf.

⁸ Косвенная оценка нуждаемости (КОН) происходит посредством использования информации о характеристиках домохозяйства или отдельного лица по сравнению с уровнями благосостояния в определении формального алгоритма оценки дохода, благосостояния или потребностей домохозяйства.

развития существующих на взносы пенсионных схем в сельских районах и – как следствие этого – большей зависимостью от минимальных социальных выплат.

12. Четыре страны региона – Кыргызстан, Молдова, Таджикистан и Узбекистан – являются самыми крупными источниками трудовой миграции в регионе, а также получателями самой большой доли денежных переводов, в основном из Российской Федерации и Казахстана. Большая доля населения во всех четырех странах живет в сельских районах и занимается сельским хозяйством. Несмотря на то, что доля сельского хозяйства в показателях ВВП этих стран не столь значительна, доля занятой в сельском хозяйстве рабочей силы гораздо выше. В то же время существуют глубокие несоответствия между городским и сельским населением в плане доходов, уровней нищеты, потребления пищевых продуктов и питания и доступа к социальным услугам, что является движущим фактором трудовой миграции из сельских районов. В принимающих странах многие трудовые мигранты занимаются сезонными видами деятельности, и они сталкиваются с серьезными проблемами в том, что касается доступа к услугам здравоохранения и социальным услугам, и при достижении ими пенсионного возраста почувствуют последствия этого при исчислении размера их пенсий. Точных статистических данных о трудовой миграции не имеется, но, по расчетам, в регионе 4-10 млн человек являются трудовыми мигрантами. Большинство мигрантов из стран Центральной Азии являются мужчинами, и уже признанным является тот факт, что дифференцированные по гендерному признаку последствия миграции для оставленных на родине семей неблагоприятно сказываются на детях, женщинах и пожилых людях.

13. Обычно, более высокий уровень социальной защиты предполагает более высокие социальные платежи и более продолжительные сроки компенсационных выплат. Одна из главных проблем региона заключается в том, что уровень социальных платежей в целом остается очень низким, зачастую ниже 50% от среднего размера заработка, что не позволяет вывести домохозяйства из нищеты⁹. Плюс ко всему, по-прежнему существует ряд социальных платежей, которые напрямую не относятся к бедным слоям населения, что зачастую связано с высокими административными издержками¹⁰. Даже внутри одной страны существуют различия в размере социальных выплат; например, в Российской Федерации в законодательстве предусмотрены общие рамки установления размера социальной поддержки и правила их назначения для субъектов Федерации¹¹, что привело к возникновению существенных отличий в уровне социальных выплат, который варьируется от двух до десяти минимальных размеров оплаты труда¹².

14. В целом все расходы на социальную защиту в странах региона составляют в среднем 10% ВВП: 8% на социальное обеспечение (в основном пенсии) и около 2% на социальную помощь¹³. В целом в странах Юго-Восточной и Восточной Европы и Центральной Азии на социальную защиту выделяется в среднем 15% ВВП по сравнению с 30% в среднем в европейских странах с высокими уровнями доходов¹⁴.

⁹ <http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/153147040-Regional-Human-Development-Report-on-social-inclusion.pdf>.

¹⁰ Например, все матери в Российской Федерации, независимо от их доходов, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком (в возрасте от 1,5 до 3 лет), имеют право на ежемесячное пособие в размере 50 рублей, что равнялось 0,80 долл. США по состоянию на 26 июля 2015 года. Ежегодно на это предусматривается до 3,8 млрд рублей, но тратится менее 50% от этой суммы, поскольку многие женщины не считают целесообразным проходить через все бюрократические процедуры в целях получения этой минимальной суммы. Интервью с Ириной Чирковой, членом Комитета ГД по вопросам семьи, женщин и детей. Еженедельник "Аргументы и Факты", № 12, 18/03/2015 <http://www.aif.ru/money/opinion/1469184>, 22 марта 2015 года.

¹¹ Закон №178-ФЗ "О государственной социальной помощи" от 17 июля 1999 года.

¹² Сурков, стр. 190.

¹³ Всемирный банк. Краткая информационная записка. (2012). Том 48.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10049/690960BRI00PUB0KB480SSN0ECASPOFINAL.pdf?sequence=1>.

¹⁴ Организация Объединенных Наций. Построение более инклюзивного, устойчивого и процветающего общества в Европе и Центральной Азии: Общая позиция Организации Объединенных Наций относительно повестки дня в области развития на период после 2015 года, стр.32. http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/publications/oes/images/Building_more_inclusive_sustainable_societies-English.pdf.

15. В настоящее время страны региона находятся на разных этапах продвижения в деле реализации реформ в области социальной защиты, но даже в странах, добившихся более значимых успехов, положение характеризуется ограниченным воздействием социальных программ, особенно в сельской местности. Есть немало важных вопросов, касающихся доступа к социальным программам и их охвата, особенно в том, что касается их возможностей по охвату наиболее нуждающихся. Несмотря на то, что в некоторых странах продолжают действовать многочисленные социальные льготы для различных категорий населения, причем необязательно имеющих низкие доходы, официальные схемы социальной защиты не распространяются на многие бедные домохозяйства. Это происходит по различным причинам, среди которых можно отметить, среди прочего, отсутствие доступа к соответствующей информации; процедура сбора необходимой документации; и денежные и временные затраты, связанные с подачей заявлений, что особенно актуально для отдаленных сельских районов. Существенная доля бедных слоев населения Украины не имеет доступа к социальному обеспечению¹⁵. В Таджикистане в условиях его горного рельефа и состояния транспортной инфраструктуры охват жителей сельских районов особенно проблематичен. В целях решения такой же проблемы правительство Азербайджана внедряет практику, в соответствии с которой жители сельских районов могут подавать заявления на получение социальных пособий с помощью интернета, предоставляемого в почтовых отделениях на местах.

16. Подводя итоги, можно сказать, что, несмотря на прогресс, достигнутый в той или иной степени в реформировании системы социальной защиты, в странах региона существуют крупные общие проблемы в этой области, такие как:

- недостаточно широкий охват населения социальными программами, как программами социального обеспечения, так и механизмами социальной помощи и исключение из них большого числа безработных, трудовых мигрантов и сельских женщин;
- небольшой размер социальных выплат;
- отсутствие фактических и оценочных данных о существующих гендерных различиях в доступности и воздействии программ и схем в области социального страхования и социальной помощи;
- отсутствие достоверной информации, статистических данных и сведений с разбивкой по возрасту, гендерной принадлежности и месту проживания, позволяющих проводить сравнительный анализ положения в области социальной защиты в различных странах; и т.д.;
- и последнее, но не менее важное, заключается в том, что для реформ, осуществляемых в настоящее время в секторе социальной защиты, характерен гендерно-нейтральный подход, ослабляющий их эффект и воздействие на женщин и мужчин.

17. Вследствие небольшого размера выплат, не позволяющих финансово повысить жизненный уровень, и фактического отсутствия стимулов обращаться с просьбами об их увеличении, люди, особенно из сельских районов, зачастую прибегают к своим собственным стратегиям выживания и начинают заниматься производством в секторе домашнего хозяйства, предпринимательством и самостоятельной деятельностью и использовать семейные связи, участие в неофициальной экономике, благотворительность и другие пути.

18. В странах региона наметились некоторые новые тенденции, согласно которым больше внимания стало уделяться стратегии обусловленных денежных переводов, заключающейся в том, что их получатели должны выполнить определенный набор заранее установленных условий, направленных на создание новых рабочих мест и новых источников доходов в целях постепенного искоренения нищеты. Эти стратегии связаны с принятым ФАО Интегрированным подходом к социальной защите, в котором подчеркивается важность одновременного решения проблем, касающихся структурных определяющих факторов нищеты и отсутствия

¹⁵ Людмила Черенко., зав. отделом исследований уровня жизни Института демографии и социальных исследований им. М.В.Птухи НАН Украины. Система социальной поддержки в Украине: половинчатость реформ и новые вызовы. Презентация на региональной встрече экспертов, REU ФАО, Баку, 23-24 апреля 2015 года.

продовольственной безопасности¹⁶. Пилотные мероприятия, способствующие тому, чтобы получатели социальной помощи занялись приносящей доход сельскохозяйственной деятельностью, осуществляются в Азербайджане, Армении, Российской Федерации и других странах¹⁷. Создание благоприятных условий для достижения гендерного равенства при формировании источников доходов и обеспечении доступа к достойным рабочим местам в сельских районах, развитие социальных предприятий и содействие упреждающим инициативам в борьбе с нищетой являются сферами деятельности, в которых ФАО может содействовать преодолению нищеты и неравенства и повышению уровня продовольственной безопасности и питания в странах региона.

III. Гендерные аспекты в современных системах социальной защиты

19. На меры политики и программы в области социальной защиты оказывают существенное влияние происходящие в регионе демографические изменения, которые характеризуются одновременно как ростом численности, так и убылью населения, трудовой миграцией и гендерными несоответствиями в прогнозах относительно средней продолжительности жизни, а также значительными различиями гендерного порядка в том, что касается доступности хороших рабочих мест и нехватки времени у женщин, что препятствует их полноценному участию в продуктивной и достойной трудовой деятельности. Осуществление мер политики в области социальной защиты в сельских районах сопряжено с дополнительными проблемами вследствие более высоких уровней бедности, большей распространенности неофициального труда в сельской местности и преобладания социально-культурных норм и порядков, которые удерживают женщин в их домохозяйствах или на нестабильных рабочих местах.

20. В разработке и осуществлении программ и мер политики в области социальной защиты в регионе имеются существенные пробелы гендерного характера. Эти недоработки тесно взаимосвязаны с другими вопросами, среди которых, помимо прочего, современные тенденции в демографии, и явно прослеживаются в мерах политики и программах, относящихся к занятости женщин, особенно в том, что касается 1) пособий по беременности, родам и уходу за ребенком и 2) пенсий. Несмотря на высокие показатели экономической активности, сельские женщины во всех странах региона в недостаточной степени заняты в официальном секторе и, как правило, занимаются трудовой деятельностью в неофициальном секторе. В среднем в сельских районах во всех странах региона потребность в детских садах покрывается как минимум наполовину, что еще в большей степени ограничивает шансы женщин заняться производительными видами деятельности, а тот факт, что низкооплачиваемая работа является делом подавляющего большинства женщин, способствует росту их уязвимости. Всем женщинам, работающим в своих домохозяйствах, занимающимся индивидуальной сельскохозяйственной деятельностью и занятым на сезонных работах другими видами деятельности, угрожает опасность быть исключенными из пенсионных систем.

A. Гендерные несоответствия в социальной защите

21. В следующем разделе содержится обзор двух областей социальной защиты, в которых гендерные аспекты имеют наибольшее проявление:

¹⁶ Стратегическая рамочная программа ФАО в области социальной защиты (проект документа ESP ФАО).

¹⁷ Аналогичным образом в Молдове, где в 2007-2008 годы почти 70% трудоспособного населения находились вне страны, среди которых преобладали женщины из сельских районов, началось осуществление программы по использованию денежных переводов из-за рубежа в качестве инвестиций на местах. В целях содействия созданию новых рабочих мест к каждому заработанному мигрантами молдавскому лею (равен приблизительно 0,05 долл. США) добавляется предоставленный донорами лей. Вдобавок, в целях содействия созданию социальных предприятий в сельских районах была создана сеть общинных центров. Эти меры помогли снизить миграционные потоки из страны почти наполовину.

а) Пособия по беременности и родам

22. В регионе многие социальные пособия и льготы, существовавшие для женщин в советскую эпоху, в целом сохранились. Например, меры политики предусматривают, что по представлению медицинской справки беременные женщины должны быть переведены на работу с более благоприятными или менее напряженными и безопасными условиями труда и не могут быть заняты в ночную смену, направлены в командировку или работать сверхурочно. Такой перевод не должен каким-либо образом сказываться на их заработной плате.

Беременные женщины, имеющие детей в возрасте до 14 лет (и детей-инвалидов до 16 лет), имеют также право на сокращенную (35 часов) рабочую неделю.

23. Декретный отпуск для женщин является продолжительным и в некоторых странах может составлять до 140 дней¹⁸ с сохранением заработной платы. Во всех странах женщины после декретного отпуска имеют право на двухгодичный отпуск, в течение которого они получают ежемесячное пособие, размер которого может колебаться от 20 до 100% (в зависимости от страны) от минимального размера оплаты труда. Это пособие выплачивается работодателем (если женщина имеет работу) или в рамках государственного страхования (если она является безработной). Помимо этого, почти во всех странах каждая женщина получает за каждого новорожденного ребенка единовременное пособие, размер которого может колебаться от суммы, равной одной минимальной заработной плате, до фиксированной суммы, равной 1000 долл. США, как на Украине. По завершении двухгодичного периода женщина может принять решение остаться в декретном отпуске на третий год, в случае чего выплаты в ее адрес прекращаются, но за ней сохраняется ее рабочее место, что позволяет ей вернуться на прежнее место работы.

24. Помимо этого, практически во всех странах региона женщины с детьми от трех до 12/14 лет (и до 16/18 лет в том случае, если ребенок является инвалидом) могут быть направлены в командировку или работать сверхурочно, в ночную смену, в субботу и воскресенье или в дни государственных праздников лишь с их предварительного согласия. В тех случаях, когда беременные женщины или женщины с детьми моложе трех лет дают свое согласие на работу в ночную смену, их согласие должно быть подкреплено заверенной медицинской справкой. В некоторых странах (например, в Азербайджане) женщины, которые родили пять или более детей в течение восьмилетнего периода и рабочий стаж которых равняется пяти годам, имеют право выходить на пенсию в возрасте 50, а не обычных для женщин 55 лет. Мужчина подпадает под действие этого положения лишь в случае смерти его супруги.

25. Все вышеупомянутые социальные выплаты положены как городским, так и сельским женщинам, занятым в официальном секторе. Щедрое пособие по беременности, родам и уходу за ребенком имеют важное социальное значение, и в советском прошлом необходимость в них никогда не подвергалась сомнению. Однако в реальных условиях новой рыночной экономики частные предприниматели зачастую не хотят брать на работу женщин, которым они должны предоставлять многочисленные льготы и дополнительные выходные. Несмотря на то, что в конституциях всех стран региона открытая дискриминация на основании гендерной принадлежности запрещена, скрытые формы дискриминации существуют, что заставляет женщин, и особенно сельских женщин, работать в неофициальном секторе, занимать нестабильные рабочие места, не требующие высокой квалификации и характеризующиеся низкой оплатой, и сталкиваться с отсутствием социальных гарантий.

26. В то же время низкий уровень социальных выплат в большинстве стран, а также ограниченное число и низкое качество социальных служб и услуг (например, услуг по ежедневному присмотру за детьми, число которых в сельских районах гораздо ниже по сравнению с городами) приводят к росту загруженности женщин и ограничивают их шансы воспользоваться экономическими возможностями, связанными с официальной занятостью. В странах, в которых были проведены исследования по вопросам использования людьми времени (например, в Армении и Казахстане), данные свидетельствуют о том, что в среднем в день

¹⁸ В некоторых странах этот срок может быть короче, вплоть до 20 дней.

женщины тратят на работу по дому в два раза больше времени, чем мужчины. Фактор нехватки времени в результате чрезмерных временных нагрузок, лежащих на всех женщинах, но особенно на женщинах из сельских районов, вследствие их доминирующей роли в домохозяйствах в качестве производителей продовольствия и лиц, осуществляющих уход за другими членами семьи, редко учитывается при определении доходов и принятии стратегических решений. Тем временем, неравное распределение труда на уровне домохозяйств серьезно ограничивает экономические возможности женщин, которыми они могли бы воспользоваться, имея производительную и достойную работу.

27. Необходимо выявлять различные или дополнительные варианты решений проблем посредством расширения практики денежных переводов и предоставления социальных льгот для тех, кто неофициально занимается уходом за детьми, а также посредством поиска путей, которые бросают вызов традиционным подходам. Это может включать создание детских садов, при поддержке из государственных бюджетов, а также предоставление более обширных прав отцам и введение родительского отпуска или отпуска по отцовству в целях равного распределения нагрузок по уходу за детьми. Идея предоставления отпуска по отцовству после рождения ребенка может рассматриваться как один из путей дальнейшего совершенствования осуществляемой политики, направленной на повышение конкурентоспособности женщин на рынке труда. И действительно, несколько стран региона (например, Беларусь) внесли поправки в свое законодательство, предусматривающие отпуск, который может быть в полном объеме или частично предоставлен отцу, дедушкам и бабушкам или другим родственникам ребенка¹⁹. На практике большинство работодателей трактуют это положение как необязательное, и в большинстве случаев именно женщины продолжают пользоваться этим правом. Реализация таких мер особенно затруднена в сельских районах, характеризующихся строгими традициями относительно роли женщин. По этой причине для содействия расширению прав и возможностей проживающих в сельских районах женщин необходимы более согласованные действия. Меры политики и программы в области социальной защиты, концентрирующиеся только на вопросах материнства, усиливают восприятие женщин лишь как лиц, которые осуществляют уход за детьми и, соответственно, ведут домашнее хозяйство.

28. Тогда, как проживающие в сельских районах женщины не имеют доступа к пособиям по беременности, родам и уходу за ребенком вследствие их положения в обществе и большей занятости на неофициальных, случайных и сезонных работах, они, как правило, перегружены домашними заботами, что еще больше ограничивает их экономические возможности. В этом порочном кругу они навсегда остаются в группе обездоленных лиц с низким уровнем доходов. При предоставлении своей технической помощи ФАО следует учитывать эти уязвимые моменты и предпринимать конкретные шаги по их устранению посредством инициатив в области политики, накопления знаний и деятельности на местах.

b) Пенсии

29. Одним из факторов, оказывающих воздействие на пенсионную политику в регионе, является существенный гендерный разрыв в средней продолжительности жизни, причем в некоторых странах региона этот разрыв является самым большим в мире. Неблагоприятные демографические тенденции имеют несоразмерные последствия для мужского населения Беларуси, Грузии, Казахстана, Молдовы, России и Украины; женщины там живут дольше мужчин на 12, а в некоторых частях России – на 16 лет. Это можно объяснить не столько хорошим здоровьем и жизненными перспективами женщин, сколько более высокой смертностью среди мужчин. В результате этого в странах, подобных России, женщины составляют 70% населения пенсионного возраста (который до настоящего времени остается на уровне 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин)²⁰.

¹⁹ Как, например, предусмотрено статьей 271 Трудового кодекса, принятого в Беларуси в 2000 году, которая гарантирует право на декретный отпуск для женщин/мужчин до достижения ребенком возраста в три года, а также другие льготы для родителей.

²⁰ Варламова М., Синявская, О. (2015). Портрет пожилого населения России. <http://demoscope.ru/weekly/2015/0627/tema07.php>.

30. В то же время, несмотря на то, что женщины в странах региона живут дольше, они рискуют стать бедными после выхода на пенсию, поскольку на протяжении всей своей трудовой жизни они, как правило, заняты в основном в малооплачиваемых секторах экономики и несут на себе огромную ответственность по ведению домашнего хозяйства и уходу за детьми и другими иждивенцами (пожилыми и потерявшими трудоспособность родственниками). Это особенно касается проживающих в сельских районах женщин, которые образуют значительную долю трудоспособного населения, но в меньшей степени заняты на официальных работах в сельском хозяйстве и других секторах экономики, относящихся к областям компетенции ФАО (лесное хозяйство, рыболовство и аквакультура и т.д.).

31. С советских времен для женщин стран региона характерны высокие уровни экономической активности. В Узбекистане, например, женщины составляют 47% рабочей силы, что сравнимо с развитыми странами. Показатель их уровня занятости, однако, почти на 10 процентных пунктов ниже, чем у мужчин (64% против 73%). Это является следствием более высоких уровней безработицы среди женщин²¹, а также того факта, что они зачастую составляют большинство всех официально зарегистрированных безработных²². А в тех случаях, когда у них есть работа, они, как правило, заняты в основном в малооплачиваемых секторах экономики на случайных, временных работах или работах с неполным рабочим днем; причем обычно законодательство в области труда и социальной защиты в этих секторах работает слабо, как, например, в том, что касается домашних или сельскохозяйственных работ. Как следствие этого, размер их пенсий меньше, и они могут образовать значительную долю малообеспеченных пожилых людей.

32. В некоторых странах региона мужчины, как в советском прошлом, по-прежнему выходят на пенсию в 60 лет (в более развитых странах – в 65 лет), а женщины – в 55 лет (в более развитых странах – в 60 лет). Однако в небольшом числе стран эта практика была изменена. Например, Грузии и Украине удалось поднять и стабилизировать показатели возраста выхода на пенсию женщин и мужчин²³, а в Казахстане и Российской Федерации вводятся законы по усилению государственных гарантий и запрещению различных подходов в том, что касается найма на работу, и сохранению рабочих мест как для женщин, так и мужчин старше 55 лет²⁴.

33. В Молдове более 60% женщин работают в сельскохозяйственном секторе и получают заработную плату на 15-25% ниже, чем в промышленных секторах экономики. В отсутствие достойной работы женщины зачастую соглашаются на неофициальную работу, что уменьшает их заработную плату еще на 25-30%. В среднем женщины работают на три-семь лет меньше после рождения ребенка (или детей). Несмотря на то, что во время беременности и родов они получают социальные пособия, эти пособия не учитываются в пенсионных схемах, и обычно эти выплаты рассматриваются как доходная статья семьи, а не отдельного человека. В целом их рабочий стаж также меньше, поскольку они обязаны выходить на пенсию в возрасте 55 лет. Из вышесказанного следует, что пенсии женщин становятся меньше. Ко всему прочему, женщины в Молдове живут на 7,8 лет больше, чем мужчины, и ко времени, когда им исполняется 75-80 лет, их пенсии могут потерять до 90% их первоначальной покупательной способности. Это создает ситуацию, при которой до 40% населения Молдовы находится в бедности и доход более 80% женщин ниже прожиточного минимума²⁵.

34. В многочисленных проведенных в регионе исследованиях подчеркивается, что без пенсий уровни бедности и масштабы отсутствия продовольственной безопасности были бы выше, особенно в некоторых государствах Центральной Азии. Пенсии не являются основным

²¹ Саттар, С. 2011. Перспективы для мужчин и женщин: страны Европы и Центральной Азии с переходной экономикой. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

²² Женщины и мужчины Узбекистана (2012).

²³ В пункте 18 настоящего документа приводится более свежая информация по этому вопросу.

²⁴ Согласно Закону о пенсиях (21.06.2013), начиная с 2018 года пенсионный возраст для женщин будет постепенно повышаться на пять лет (с 55 до 60 лет). Национальный доклад Республики Казахстан о прогрессе, достигнутом в осуществлении Пекинской Декларации и Платформы действий (2014 год).

²⁵ Валериу Саинсус "К 70 годам пенсия женщины обесценивается на 90 процентов". 22.01.2013.

http://www.vedomosti.md/news/K_70_Godam_Pensiya_Zhenshchiny_Obestsenivaetsya_Na_90_Protsentov_/index.html .

инструментом борьбы с нищетой, но устойчивые денежные платежи играют важную роль в уменьшении ее масштабов и обеспечении продовольственной безопасности. В свете вышесказанного, в усилиях по борьбе с бедностью важно обеспечивать доступ к пенсиям для проживающих в сельских районах женщин и мужчин, но также важно решать этот вопрос стратегически и гарантировать надлежащий уровень доходов при выходе на пенсию для женщин, особенно сельских женщин, которые в настоящее время представляют собой самую крупную группу, получающую минимальные социальные пенсии. Это может быть достигнуто путем расширения экономических возможностей для женщин на протяжении всей их жизни, обеспечения их доступа к рабочим местам в официальном секторе и развития средних и малых предприятий. И опять следует повторить, что работа ФАО будет более эффективной, если ее результатами будут предоставление технической помощи, направленной на расширение возможностей женщин устроиться на достойную работу, и содействие распространению подходов с учетом гендерной проблематики к тому, как разрабатываются и осуществляются программы социальной защиты, особенно в сельских районах.

IV. Выводы и предложения

35. Краткий обзор пособий по беременности, родам и уходу за ребенком и пенсий приводит нас к выводу о том, что дальнейшее совершенствование сектора социальной защиты в регионе требует постоянного анализа результатов работы сектора, особенно с точки зрения гендерной проблематики, с тем, чтобы усилить уместность, охват и качество этой работы.

Систематическое применение гендерного анализа в разработке политических решений повышает степень воздействия инициатив, поскольку они становятся более адресными и эффективными в решении проблем бедности в сельских районах и способствуют достижению в этих районах гендерного равноправия.

36. Социальная защита является важным инструментом предотвращения нищеты и уменьшения ее масштабов, а также содействия социальной интеграции, достижению равных возможностей и повышению гендерного равноправия. Схемы социальной защиты должны быть разработаны так, чтобы гарантировать равноправие и справедливость для мужчин и женщин с учетом гендерной проблематики. Членам предлагается принять решения по следующему:

V. Рекомендации правительствам

37. Для эффективного уменьшения масштабов нищеты в центре внимания всех правительственных органов, имеющих отношение к мерам политики и программам в области развития, должна стоять задача содействия гендерному равноправию и социальной интеграции.

38. Правительствам стран региона необходимо принять меры, предусматривающие постоянное проведение гендерного анализа при разработке и реализации общих мер политики и программ в области социальной защиты в целях повышения их эффективности и обеспечения равного доступа к социальным льготам как для женщин, так и для мужчин. Это в равной степени относится к разработке и реализации мер политики и программ в области занятости, а также к осуществляемым реформам пенсионных схем.

39. Меры политики в области защиты материнства должны быть дополнены и усилены специальными мерами, обеспечивающими активизацию участия отцов в уходе за детьми. Это должно быть подкреплено мерами по созданию благоприятных условий для того, чтобы оба родителя могли пользоваться правами на получение родительских льгот и чтобы были расширены рамки процессов, содействующих изменениям в социальной сфере. Эти меры политики должны быть также подкреплены шагами более широкого характера, например, расширением сети доступных детских садов в сельских районах.

40. Правительствам стран региона следует обеспечить учет потребностей групп населения, которым угрожает опасность быть исключенными из-под действия схем социальной защиты в

ходе осуществления реформ этого сектора. Это особенно касается проживающих в сельских районах женщин, которые, как правило, чаще сталкиваются со случаями исключения из-под действия схем социальной защиты в силу того, что они большей частью заняты на низкооплачиваемых неофициальных работах и несут на себе бремя домашних обязанностей.

41. Следует расширять программы по созданию новых рабочих мест для женщин; развивать программы содействия женщинам в организации предприятий в сельских районах; и содействовать программам повышения квалификации, которые реально соответствуют потребностям и первоочередным задачам женщин и способствуют расширению их социальных и экономических прав и возможностей.

VI. Рекомендации, которые необходимо учитывать в работе ФАО

42. В целях обнаружения различий в накопленном опыте и оказываемом воздействии ФАО следует продолжать изучать меры политики и методы работы в области социальной защиты в странах региона с точки зрения гендерного равенства и справедливости с использованием национальных данных и результатов анализа региональных тенденций. Конечная цель заключается в разработке рекомендаций по мерам политики и программам в области социальной защиты в регионе с целью повышения их эффективности посредством акцентирования их внимания на обездоленных группах населения, которые проживают в сельских районах и для которых в настоящее время затруднен или отсутствует доступ к услугам в области социальной помощи и страхования.

43. ФАО следует изучать международный передовой опыт на примерах ведущих европейских стран по следующим вопросам: что должны сделать правительства для повышения эффективности программ в области социальной защиты с включением в них гендерной тематики; как могут быть решены вопросы, относящиеся к социальным услугам и их доступности в сельских районах; как могут быть усовершенствованы методологии подходов к исчислению пенсий работающих в сельской местности женщин и мужчин, индивидуальных предпринимателей, самозанятого населения и других проживающих в сельских районах групп и т.д.²⁶.

44. ФАО следует продолжать оказывать помощь странам региона и их национальным статистическим службам в сборе надежных статистических данных с их разбивкой (где это возможно) по признаку пола, возрастным показателям и месту проживания (город/село). Это касается всех систематизированных данных, относящихся к реализации и воздействию программ в области социальной защиты, службам по распространению знаний, сбытовым центрам, возможностям профессионального обучения и другим областям, в которых количество пользователей (жителей сельских районов, фермеров, обучающихся, получателей грантов и кредитов и т.д.) имеет исключительное значение.

45. ФАО должна уделять больше внимания содействию реализации программ в области социальной защиты в странах региона путем расширения возможностей для достойной работы и создания источников доходов для сельских женщин и мужчин, взрослых людей и молодежи посредством рассмотрения вопроса о новых областях занятости, например, в неаграрном секторе на селе. Для стимулирования продолжения работы в этом направлении могут быть использованы успешные показательные примеры²⁷ из практики региона. В конечном итоге, это должно содействовать более активному и долгосрочному расширению прав и возможностей проживающих в сельских районах женщин и привести к устойчивому уменьшению масштабов нищеты.

²⁶Примерами конкретных политических исследований, которые может предпринять REU ФАО, являются:

1) *эффективность реформ в области социальной защиты в сельских районах и гендерные различия в их воздействии*; 2) *проблемы внедрения системы пенсий, формируемых за счет взносов работников, среди проживающих в сельских районах женщин и мужчин в отдельных странах региона*.

²⁷ Как, например, проект по созданию производства тканых вручную шелковых изделий в Азербайджане, приведший к возрождению и развитию сельских районов, в которых он осуществлялся: www.kelagayi.az.