

# СОЦИАЛЬНЫЙ МОНИТОРИНГ

## Социальная защита прав и благополучия детей

в странах Центральной и Восточной Европы,  
Кавказа и Центральной Азии



# ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАБОТЫ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ<sup>1</sup>

---

Социальная защита может помочь гарантировать адекватный уровень жизни для детей и способствовать реализации их прав. Инвестиции в социальную защиту позволяют государствам создавать более сплочённое общество, более устойчивые местные сообщества и более сильную экономику. Для борьбы с детской бедностью и социально-экономическими факторами уязвимости страны должны разработать хорошо интегрированные системы социальной защиты, отвечающие конкретным потребностям детей и уделяющие особое внимание наиболее уязвимым детям.

Решая проблему детской бедности и социальной изоляции, системы социальной защиты способны создать для детей из стран Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии минимальные условия для жизни, необходимые реализации их прав на выживание, благополучие, обучение и полноценное и равноправное участие в жизни общества. Инвестиции в социальную защиту детей отвечают интересам стран региона, потому что, как показал всемирный опыт, они способствуют социальной сплочённости, экономическому росту и устойчивости перед лицом кризисов.



Для того чтобы дети, семьи и страны получили максимальную выгоду от социальной защиты, системам социальной защиты необходимо учитывать конкретные потребности и факторы уязвимости детей. Страны должны обеспечить охват программами социальной защиты самых бедных и социально отчуждённых детей, которые вероятнее всего сталкиваются с трудностями при использовании собственных прав и получении пособий и услуг.

Денежные пособия в регионе, как правило, выплачиваются нуждающимся детям и семьям, однако из тех, кто так же нуждается в подобных пособиях, не получают их, особенно если они представляют маргинализированные группы, например дети с ограниченными возможностями или дети рома. В целом, пособия, которые получают дети и семьи, в большинстве стран региона недостаточны для существенного изменения их жизни. Службы и программы социального ухода и поддержки, призванные помогать детям и семьям в получении доступа к услугам дошкольного обучения, образования и медицинского обслуживания, находятся на ранней стадии развития и не способны охватить всех, кто в них нуждается. Для их успешного функционирования в будущем понадобятся значительные инвестиции.

Дети, живущие в бедности, испытывают лишения в различных взаимосвязанных сферах. Для эффективного устранения этой проблемы денежные пособия и услуги должны быть объединены, а также согласованы с уходом, дошкольным обучением, медицинским обслуживанием и другими услугами, предостав-

ляющимися на благо детей. Системы социальной защиты должны быть интегрированы в более широкие экономические и социальные политические инициативы страны.

Для усиления воздействия социальной защиты на детей необходимо продолжать развивать системы социальной защиты в регионе в части разработки политики и законодательства, а также создания возможностей для их реализации – от формирования бюджета и управления на центральном уровне до предоставления услуг и проведения социальной работы на местах. Реформы системы социальной защиты должны проводиться на национальном уровне и корректироваться в соответствии с условиями конкретной страны с целью постепенного достижения гарантированного базового дохода для всех детей, по меньшей мере, на минимальном уровне, определённом государством, и обеспечения равноправного инклюзивного доступа к качественным услугам психологической поддержки.

<sup>1</sup> Страны и территории, включённые в анализ: Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Венгрия, Казахстан, Косово (резолюция 1244 СБ ООН), Кыргызстан, Латвия, Литва, Черногория, Польша, Республика Молдова, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Словакия, Словения, Таджикистан, Турция, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

Основные выводы, представленные в настоящем докладе по правозащитной деятельности, взяты из доклада ЮНИСЕФ «Социальный мониторинг: Социальная защита прав и благополучия детей в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии», декабрь 2015 г.







# ПОЧЕМУ ДЕТЯМ РЕГИОНА НУЖНА СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА?

## а. Детская бедность подрывает социально-экономический прогресс в регионе

Преобразования последних 25 лет в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии привели к росту их экономики и стабилизации политической ситуации. В 2000-х годах были снижены общие показатели уровня бедности населения региона. В период с 2002 года по 2012 год число людей, живущих менее чем на 3,10 доллара в день, сократилось более чем наполовину, до приблизительно 30 миллионов человек. Прогресс, затронувший практически все сферы прав ребёнка, привёл к улучшению жизни многих детей. Однако за этими улучшениями скрывается существенное неравенство.

Несмотря на прогресс, группы социально уязвимых детей во всём регионе раз за разом оказываются неохваченными системами социальной защиты. Дети с ограниченными возможностями, представители этнических меньшинств (в особенности дети рома), дети, затронутые миграцией, дети в сельских районах, дети, живущие и работающие на улице, дети, находящиеся в контакте с законом или проживающие в специализированных учреждениях, – все они испытывают значительное неравенство с точки зрения осуществления собственных прав. Материальная бедность, социальная изоляция и дискриминация лишают многих возможности пользоваться всеми правами человека.

От детской бедности страдает, прежде всего, общество. Когда депривация препятствует значительному числу людей раскрыть свой потенциал, странам сложно формировать квалифицированную, эффективную и разностороннюю рабочую силу, необходимую для достижения успеха в условиях скоротечных изменений в глобальной экономике, обусловленных научными знаниями и инновациями. Детская депривация имеет реальную, ощутимую цену для экономики стран: в США совокупные расходы в связи с обстоятельствами, связанными с детской бедностью, включая расходы, связанные с преступностью, оцениваются на уровне 500 миллиардов долларов в год, что составляет 4 % внутреннего валового продукта (ВВП).

Для людей, живущих в нищете или находящихся на грани бедности, потрясения, которые сопровождали последние продовольственные, топливные и финансовые кризисы, а также медленное восстановление и постоянные трудности ряда глобальных экономик, способны заставить людей переступить черту бедности или усугубить их нищету. Острое неравенство и большое число людей, которые не пользуются достижениями прогресса, социально изолированы и лишены права голоса в гражданской и политической жизни, не позволяют странам достичь того уровня социальной сплочённости или гражданского участия, который необходим для надлежащего управления, социальной стабильности и устойчивости перед лицом кризисов.

## б. Бедность препятствует раскрытию потенциала детей в регионе

Во всём мире дети наиболее уязвимы перед лицом бедности. Она лишает их материальных, духовных и эмоциональных ресурсов, необходимых для выживания, полного раскрытия своего потенциала и всестороннего, равноправного участия в обществе. Бедность ставит под угрозу права детей, предусмотренные Конвенцией о правах ребёнка.

Дети более уязвимы к бедности, чем взрослые. Многие дети в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии по-прежнему испытывают тяжёлую и длительную депривацию. Показатели детской бедности в регионе выше общего уровня: в Таджикистане абсолютный показатель бедности для детей в возрасте 0–15 лет составил в 2009 году 50,9 %, тогда как показатель для всего населения – 46,7 %; в Румынии показатель риска бедности для детей 0–15 лет составил в 2013 году 31,5 %, тогда как для населения в возрасте от 16 лет и старше – 20,7 %. Дети с наибольшей вероятностью могут сталкиваться с более острой формой бедности. В Болгарии, например, разрыв в показателях риска бедности для детей в возрасте 0–17 лет составлял в 2013 году 41,7 %, тогда как тот же показатель для населения в возрасте от 18 лет и старше составил 27,5 %.

Для детей, испытывающих дискриминацию вследствие инвалидности, этнической принадлежности, языка или иных причин, бедность усиливает и усугубляет депривацию, связанную с принадлежностью к социально отчуждённой группе и наоборот. Исследование, проведённое в Европе в 2011 году, показало, что 70–90 % опрошенных домохозяйств рома испытывали серьёзные материальные лишения. В рамках того же обследования около половины респондентов рома за последние 12 месяцев сталкивались в той или иной сфере своей жизни с дискриминацией по этническому признаку.

Большому риску бедности в указанных странах также подвержены дети с ограниченными возможностями и дети, проживающие в сельских районах. Например, в Румынии 50 % детей из сельских районов живут в домохозяйствах с повышенным риском бедности, тогда как среди городских детей этот показатель составляет 15 %. В Республике Молдова 33 % детей в сельских районах живут ниже абсолютного национального уровня бедности, тогда как в городах их число составляет 10 %. В таких странах, как Таджикистан, Узбекистан и Кыргызстан, трое из четырёх бедных людей живут в сельских районах. В то же время в городах в результате существенного различия в уровне доходов и доступа к услугам многие дети, проживающие в незаконных поселениях и бедных районах, сталкиваются с вопиющей нищетой, тогда как средняя статистика показывает более высокий уровень жизни.

Бедность затрагивает многие аспекты жизни детей, лишая их ряда прав. Нищета не позволяет детям расти в безопасных условиях, лишает их должной заботы, препятствует получению достаточно питательной пищи и медицинского обслуживания, которые необходимы для сохранения здоровья и надлежащего развития. Особенно уязвимы дети в раннем возрасте, когда обстоятельства и события формируют их физическое, психологическое и когнитивное развитие, что имеет далеко идущие последствия для их дальнейшей жизни. Лишения, испытанные в этот важный период жизни, способны причинить серьёзный и долгосрочный ущерб.

Нищета по-прежнему лишает некоторых детей региона их самого основного права на выживание. Несмотря на значительное снижение уровня детской и младенческой смертности в регионе в целом, уровень смертности в возрасте до пяти лет продолжает разделяться по квинтилям благосостояния, при этом в некоторых странах этот показатель для квинтиля самых бедных на 50–100 % выше, чем для квинтиля самых богатых. Аналогичное неравенство наблюдается в связи с полом, уровнем образования матери, проживанием в городе или в сельских районах, этнической или языковой принадлежностью. Для детей рома в возрасте до пяти лет уровень смертности остается стабильно высоким.

Шансы детей на получение правильного питания варьируются в зависимости от благосостояния их семьи,

региона и этнической группы. Вероятность, что дети из квинтиля самых бедных домохозяйств будут страдать от веса недостаточного или задержки роста, почти в три раза превышает данный показатель для детей из квинтиля самых богатых.

Многие дети региона лишены своего права воспитываться в благоприятных условиях в окружении заботливой семьи. Нищета и депривация способны заставить семьи отдавать детей на институциональное воспитание. Порядка 1,3 миллиона детей в регионе находятся на попечении государства, при этом половина из них – в учреждениях интернатного типа, что ставит под угрозу здоровье, развитие и шансы детей добиться успеха в будущей жизни. В странах были проведены реформы и разработаны новые, альтернативные системы, однако их польза для детей с ограниченными возможностями заметна в наименьшей степени.

Несмотря на всё большее признание того, что опыт, полученный в раннем детстве, закладывает основу для дальнейшего развития, дошкольное образование в регионе носит неравномерный характер. Наиболее бедные дети, а также дети из сельских районов, дети рабочих-мигрантов, дети с ограниченными возможностями или дети, принадлежащие к этническим меньшинствам, исключены из дошкольного образования в непропорциональной мере. В Армении детский сад посещают только 35 % детей с ограниченными возможностями, живущих в семьях, и лишь 12 % детей с ограниченными возможностями, живущих в интернатах.

По мере взросления детей нищета препятствует получению образования и лишает их возможности повысить свой уровень жизни, получить специальность и занять место в общественной и политической жизни. Несмотря на то, что страны региона гордятся высоким общим показателем зачисления в школы, 2,5 миллиона детей младшего школьного возраста и 12 миллионов детей среднего школьного возраста не посещают школу. Подростки из группы с самым низким доходом, а также из этнических и языковых меньшинств подвержены наибольшему риску досрочного прекращения обучения. В регионе продолжается рост уровня как официальных, так и неофициальных затрат на обучение, что ограничивает доступ для бедных и социально изолированных детей.

Последствия детской бедности – от отставания в росте до неполноценного образования – зачастую отражаются на взрослой жизни. Совокупное влияние лишений на развитие и доступ к возможностям заключается в том, что дети, выросшие в нищете, скорее всего, останутся бедными и во взрослой жизни, а также будут растить своих детей в бедности – порочный круг, лишаящий прав многие поколения детей.



© UNICEF Bulgaria 2010-0068/ Hristova

### с. Социальная защита способна решить проблемы детской бедности и уязвимости

Страны по всему миру разработали ряд стратегий по уменьшению влияния бедности на людей и общество. Социальная защита включает набор политических мер и программ, нацеленных на предупреждение и снижение экономической и социальной уязвимости людей перед лицом лишений и бедности. Она помогает наиболее бедным детям и семьям удовлетворять свои основные потребности, справляться с дискриминацией и социальной изоляцией, а также усиливает их способность преодолевать кризисы.

Важно не только реагировать на кризис и принимать меры при обострении рисков: эффективная социальная защита устраняет первопричины уязвимости, предотвращая кризис до его наступления. Вследствие того, что бедность характеризуется множеством измерений и имеет многоуровневые, взаимосвязанные причины и последствия, системы социальной защиты должны реагировать на все из них, чтобы снижать уязвимость и депривацию на постоянной основе.

Социальная защита охватывает разнообразные программы и политические меры, вся совокупность которых зачастую подразделяется на социальную помощь (выплаты,

финансируемые за счёт бюджета и не предусматривающие предварительных взносов) и социальное обеспечение (выплаты, основанные на денежных взносах людей). Согласно определениям ЮНИСЕФ, наиболее актуальными для детей, являются следующие компоненты социальной защиты:

- социальные выплаты (или социальные пособия) – предсказуемые прямые выплаты в денежной или натуральной форме, которые защищают отдельных людей и домохозяйства от последствий потрясений и помогают им накапливать имущество; такие выплаты являются основой систем социальной защиты; их примером является исключительная социальная помощь самым бедным слоям населения, условные денежные выплаты, пособия многодетным семьям или детские пособия, пособия по беременности и родам и пенсии, выплачиваемые из фондов, не требующих взносов работников;
- программы, устраняющие экономические и социальные барьеры, мешающие людям получать необходимые им услуги; их примером являются инициативы по регистрации рождений, субсидированные школьные перевозки, медицинское страхование и освобождение от уплаты стоимости медицинского обслуживания или образования.

- социальная поддержка и уход – защитные, превентивные и восстановительные услуги, помогающие семьям, которые испытывают трудности, находить долгосрочные решения; их примером является социальная работа и сопровождение, просвещение родителей, психологическая помощь, детские сады для детей с ограниченными возможностями, краткосрочный уход за ребёнком с ограниченными возможностями;
- законодательство и политические меры, направленные непосредственно на устранение препятствий на пути достижения равенства в рамках программ и в обществе в целом, на обеспечение равных условий и предотвращение дискриминации в доступе к услугам, получению работы и средств к существованию; их примером являются реформы по изменению прав женщин на наследство или прямо сформулированные положения, обеспечивающие включение в программы социально отчуждённых групп.

Программы, непосредственно нацеленные на устранение материальной бедности посредством выплат в денежной или натуральной форме, сокращают бедность, обеспечивая право детей на минимальный уровень жизни. Эффективность денежных выплат с точки зрения

сокращения бедности и улучшения результатов для детей возрастает в сочетании с другими услугами и положениями, устраняющими препятствия в доступе к ним. Меры социальной защиты способны помочь детям реализовать ряд прав как косвенным образом, когда освобождение от нищеты улучшает доступ к необходимым детям продуктам, услугам и возможностям, так и напрямую, когда денежные выплаты обусловлены посещением школы. Как показала практика, влияние социальной защиты возрастает, когда меры принимаются во всех секторах, таких как защита ребёнка, здравоохранение, развитие детей дошкольного возраста и образование. В такой форме социальная защита способна лучше реагировать на множество факторов, которые усугубляют сложные проблемы, возникающие в результате бедности.

Признавая, что дети более уязвимы перед лицом бедности, чем взрослые, системы социальной защиты должны устранять факторы уязвимости, характерные для возраста и условий жизни ребёнка. Чтобы обеспечить наилучший результат в борьбе с множеством взаимосвязанных измерений бедности, системы социальной защиты должны не только согласовываться с другими социальными сферами, но и учитывать спрос и предложение специальных мер, а также соответствовать более широким пакетам мер в сфере социальной и экономической политики и системам финансирования и управления.



© ЮНИСЕФ, Грузия/2010-09428/Пирозци (Pirozzi)



# ПОМОГАЮТ ЛИ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЯМ В РЕГИОНЕ?

## 2

Для борьбы с бедностью и лишениями страны Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии опираются на свои традиционные системы социальной защиты и работают над созданием новых. Однако такие системы, учитывая их нынешнюю структуру и принципы управления, не всегда оправдывают ожидания в части эффективного устранения лишений и факторов уязвимости детей и зачастую не способны охватить наиболее социально изолированные группы, которые больше всего нуждаются в помощи.

### а. Социальные выплаты: охват, достаточность, распределение выплат и распределение получателей

В крайне обобщенном изложении, действующие в регионе программы социальной помощи нацелены, прежде всего, на самые бедные сегменты населения. Однако охвачены не все нуждающиеся, и значительное число самых бедных, включая детей, не получают никаких дополнительных выплат.

#### Вставка 1. Показатели, используемые для оценки социальных выплат в «Социальном мониторинге»

**Охват.** Какая доля самой бедной части населения действительно получает выплаты?

**Достаточность.** Какой процент потребления после получения пособия домохозяйствами (из квинтиля самых бедных) обеспечивается за счёт таких выплат? Этот показатель характеризует размер выплат и их эффективность в облегчении материальных лишений.

**Распределение выплат.** Какой процент всех денежных пособий получает квинтиль самых бедных? В рамках универсальной программы 20 % самых бедных получают 20 % пособий, тогда как в рамках программы, нацеленной на людей ниже определённого уровня бедности, 20 % самых бедных получают большую по размеру часть выплат.

**Распределение получателей.** Какой процент составляют участники программы из квинтиля самых бедных относительно общего числа получателей? Данный показатель используется для измерения «ошибочных включений» (числа людей или домохозяйств, которые не имеют право на пособие, но получают его) в программах, предназначенных для людей ниже определённого уровня бедности.

**Чистая стоимость пакета детских выплат.** Как общая сумма всех выплат ребёнку согласуется с расходами на ребёнка, такими как уход, проживание, образование и расходы на здравоохранение? Итоговый «чистый доход» даёт представление о фактическом влиянии выплат на домохозяйства с различным количеством детей.

**Показатели риска детской бедности и разрыв риска детской бедности до и после получения социальных выплат.** Какой процент детей находится в группе риска бедности после получения выплат в сравнении с ситуацией до их получения? Привело ли получение выплат к уменьшению глубины бедности?

**Сокращение количества бедных.** Насколько благодаря программам социальной защиты изменилась доля бедного населения?

**Расходы государства на выплаты детям и семьям.** Какую часть ВВП страны тратят на социальную защиту и какую долю таких затрат составляет социальная защита детей и семей?

Охват варьируется широко: от 13 % в Таджикистане до 96 % в Словацкой Республике. В 11 странах и территориях уровни охвата социальной помощью самых бедных слоёв населения составляют менее 50 %, таким образом, большинство нуждающихся не получают поддержки. Особую озабоченность вызывают чрезвычайно низкие уровни охвата (ниже 15 %) в Таджикистане и Кыргызстане, учитывая, что значительная доля населения этих стран живёт за чертой бедности. Страны – члены Европейского союза (ЕС), такие как Латвия, Литва, Венгрия, Румыния и Словацкая Республика, демонстрируют более высокие показатели охвата – более 60 %, что также характерно для Азербайджана и Беларуси.

Показатель достаточности социальной помощи в большинстве стран колеблется от 10 % до 40 %. В Армении, Грузии, Косово (резолюция 1244 СБ ООН) и Черногории данный показатель составляет 35–55 %. В 15 странах он опускается ниже 15%. Особенно удивляют относительно низкие показатели в Хорватии, Казахстане и Турции, учитывая уровень экономического развития этих стран. В целом, сумма пособий, которые получают семьи, не может существенно улучшить их жизнь. В ряде случаев большие затраты на воспитание детей полностью поглощают такие пособия.

Показатель распределения выплат в рамках всех программ социальной помощи варьируется от 8 % в Таджикистане до 46 % в Косово (резолюция 1244 СБ ООН), при этом в большинстве стран и территорий этот показатель составляет 20–40 %. Таким образом, квинтиль самых бедных получает большую долю пособий, чем 20 %, положенные в рамках нейтральной программы (см. вставку 1). Показатель распределения получателей отличается меньшим разбросом, чем показатель распределения выплат: от 20 % в Азербайджане до 56 % в Черногории – при этом общая тенденция в целом сохраняется. Для большинства стран и территорий это показатель составляет 20–40 %. Таким образом, число получателей среди квинтиля самых бедных превышает их долю от общего числа населения. Многие страны в партнерстве с различными международными организациями провели в последние годы усердную работу, чтобы устранить ошибочные включения в программы социальной помощи.

Лишь очень немногие программы социальной помощи в регионе должным образом ориентированы на квинтиль самых бедных (согласно показателям распределения выплат и распределения получателей), при этом они демонстрируют высокие показатели охвата и достаточности. Это свидетельствует о компромиссах, на которые странам приходится идти в условиях скудности ресурсов.

Страны, демонстрирующие лучшие показатели охвата, такие как Азербайджан, Венгрия, Румыния и Словацкая Республика, не отличаются высокими результатами в части распределения выплат и получателей или достаточности. Исключением является Азербайджан,

для которого характерны высокие показатели и охвата, и достаточности. Аналогичным образом, для стран с высоким показателем достаточности, таких как Армения, Косово (резолюция 1244 СБ ООН) и Черногория, характерен низкий показатель охвата. Причины некоторых из перечисленных несоответствий могут быть связаны с неудовлетворительной реализацией программы или её характером. При этом слишком большой упор на устранение ошибочных включений, например, в Кыргызстане, Косово (резолюция 1244 СБ ООН), Черногории и Сербии, которые демонстрируют более высокие показатели распределения выплат и получателей в сравнении с охватом, может непреднамеренно привести к отказу в предоставлении выплат тем, кто нуждается в них больше всего.

Наблюдается чёткая зависимость между влиянием всей социальной помощи на сокращение числа людей ниже уровня бедности в квинтиле самых бедных и охватом социальной помощью. Такие страны, как Азербайджан, Венгрия, Украина и Румыния, для которых характерен широкий охват социальной помощью, демонстрируют намного более высокие результаты уменьшения показателя бедности в квинтиле самых бедных. Азербайджан, который демонстрирует в совокупности высокие показатели охвата и достаточности, способен уменьшить уровень бедности в квинтиле самых бедных на 59 %, что на 30 процентных пунктов выше, чем у Венгрии, которая по своим показателям следует за Азербайджаном. Для стран, по которым есть данные, снижение показателя риска детской бедности после выплат социальной помощи варьируется от 8 % в бывшей югославской Республике Македонии до 25,5 % – в Венгрии. В большинстве стран региона показатель снижения бедности составляет 10–20 %. Такие результаты показывают, насколько важно отдать приоритет расширению охвата и повышению уровня достаточности, так как это сочетание мер является наилучшим для достижения существенного снижения бедности при помощи социальных выплат.

Проблему осложняет то, что расходы на социальную помощь в общем объёме социальной защиты в регионе очень малы, равно как и доля расходов на социальную помощь детям и семьям. Существует прочная связь между общим объёмом расходов на социальные выплаты семьям и сокращением показателей и разрыва риска детской бедности.

Как правило, страны, выделяющие наибольшие средства, добиваются наилучших результатов с точки зрения сокращения детской бедности. Особняком в этом отношении стоит Венгрия, где детская бедность снизилась более чем на 25 %, а объём средств, выделяемых на выплаты семьям, остается очень высоким (13 % от всех расходов на социальную защиту). Эстония, Хорватия и Румыния демонстрируют аналогичное соотношение. В большинстве же стран на социальную помощь выделяется значительно меньше средств, чем на другие виды социальной защиты.



## Вставка 2. Пособия детям с ограниченными возможностями

Системы социальной защиты в регионе начинают уделять всё большее внимание детям с ограниченными возможностями. Пособия включают выплаты тем, кто ухаживает за детьми с ограниченными возможностями, дополнительные выплаты на обучение и реабилитацию, пособия по особому уходу или специальные денежные компенсации за потерю работы в результате ухода за ребёнком. Большинство выплат носят универсальный характер или распределяются по категориям в зависимости от официально признанной инвалидности. Несмотря на то, что большинство стран увеличили объем средств, выделяемых на пособия по инвалидности, определения инвалидности различаются, и многие дети с ограниченными возможностями могут не подпадать под соответствующую категорию. В Боснии и Герцеговине, например, пособия получают только те, кто имеют постоянную, необратимую инвалидность, при которой требуется уход со стороны других лиц. Помимо этого выделение дополнительных средств может быть обусловлено увеличением числа претендентов, при этом показатель охвата или достаточности не изменяется.

### **в. Услуги по социальной поддержке и уходу: доступность, качество, интеграция**

Дополнительные наличные деньги сами по себе могут помочь только в определенной степени. Услуги по социальной поддержке и уходу являются важным дополнением к социальным выплатам, так как последние не способны полностью устранить многие глубинные причины уязвимости семей. В идеальном варианте континуум услуг должен устранять факторы уязвимости, укреплять возможности семей по обеспечению качественного ухода за своими детьми и максимально расширять возможности развития детей. Системам социальной поддержки требуются профессиональные социальные работники и люди, имеющие специальную подготовку, чтобы устранять разнообразные факторы

уязвимости, выявлять семьи, находящиеся в группе риска, и предлагать им своевременные и эффективные решения.

За исключением отдельных стран – членов ЕС услуги социальной поддержки семей и детей в целом недостаточно развиты в регионе. Западные Балканы имеют самые сильные в регионе традиции такой социальной поддержки. Здесь на протяжении уже многих лет действуют Центры социальной работы, где помощь оказывают социальные работники, психологи, социологи и адвокаты. Другие страны, такие как Беларусь, Казахстан, Украина и Узбекистан, предпринимают активные попытки по расширению масштаба своих социальных услуг.

Для устранения множества факторов уязвимости, социальные работники могут координировать комплексный пакет услуг, включающий программы помощи, консультирование по правовым и психологическим вопросам, оценку риска и принятие дальнейших мер. Такие подходы всё ещё находятся на стадии разработки. За исключением стран – членов ЕС услуги в основном ограничиваются одним сектором. Армения предприняла шаги по организационному оформлению социального сопровождения на национальном уровне, а Республика Молдова учредила сеть общественных «социальных помощников» для поддержки уязвимых детей.

Несмотря на то, что страны ведут работу по сохранению семей и воспитанию детей с ограниченными возможностями не в специализированных учреждениях, некоторые вкладывают недостаточно средств в услуги поддержки, которые должны дополнять денежные выплаты. В Армении 97 % детей с ограниченными возможностями получают пенсию по инвалидности, но лишь 20 % оказывается социальная поддержка. Особенно нехватку социальных работников, обеспечивающих надлежащий доступ к услугам, могут испытывать бедные семьи в сельских районах. В Хорватии услуги психолога для детей с ограниченными возможностями доступны в крупных городах, но не во многих муниципалитетах.

В целом, дети и семьи, проживающие в сельских районах, находятся в крайне невыгодном положении в отношении доступа к услугам поддержки. В Беларуси в городских районах охват социальными услугами составляет 100 %, тогда как в сельских районах этот показатель снижается до 55 %, хотя и существуют мобильные группы для обслуживания сельских жителей. Неравенство может быть обусловлено этнической принадлежностью, как, например, в Боснии и Герцеговине.

Ряд факторов снижают качество обслуживания. Социальные работники зачастую перегружены работой и должны выполнять разнообразные функции. В Албании в местном офисе социальной поддержки может работать только один человек, который одновременно является социальным администратором и секретарём, а также выполняет другие обязанности. Социальные работники, обученные больше в теории, чем на практике, могут быть недостаточно подготовлены к жизненным ситуациям, с которыми они сталкиваются по своей работе. Последняя проблема, касающаяся услуг социальной поддержки и помощи в регионе, заключается в отсутствии достаточных требований мониторинга и оценки, что препятствует надлежащей оценке и сравнению ситуаций внутри страны и в пределах всего региона.

Увеличение инвестиций в услуги по социальной поддержке и уходу в регионе способствует появлению более разнообразных и комплексных услуг. Однако существующие программы по своему охвату и эффективности по-прежнему носят ограниченный характер, особенно в отношении наиболее уязвимых слоёв населения.

### **с. Программы, обеспечивающие доступ к социальным услугам: трудноискоренимое неравенство с точки зрения доступе**

Наиболее бедные и социально изолированные дети и их семьи сталкиваются с серьёзными препятствиями, мешающими им получать необходимые социальные услуги. Существующие программы, призванные помочь им обращаться за помощью и облегчить процесс её получения, носят ограниченный характер и не охватывают всех нуждающихся.

Одним из основных препятствий является отсутствие свидетельства о рождении, которое является удостоверением личности и подтверждением гражданства, что зачастую необходимо для получения доступа к услугам, а также защищает ребёнка от эксплуатации и небрежного отношения. В большинстве стран региона уровень регистрации рождаемости достаточно высок, однако существует значительное неравенство между квинтилями самых бедных и самых богатых, причём в самом бедном квинтиле дети в среднем в четыре раза чаще остаются незарегистрированными, чем в квинтиле самых богатых.

Чтобы содействовать получению детьми доступа к медицинскому обслуживанию, социальная защита должна

помогать им преодолевать финансовый, физический или культурный барьеры. Начинают появляться некоторые субсидируемые государством программы медицинского страхования, предназначенные для бедных и уязвимых групп населения. Например, в Хорватии, Беларуси, Сербии и Румынии дети получают бесплатные медицинские услуги. В отдельных странах, таких как Украина, Румыния, Венгрия и бывшая югославская Республика Македония, созданы программы здравоохранения, а также институт общинных посредников для рома, помогающие им получать доступ к разнообразным услугам. Кроме того проводятся программы помощи, направленные на преодоление разрыва между властями и общинами.

Неравенство по-прежнему существует. В Республике Молдова подавляющее большинство представителей этнического меньшинства рома не имеют медицинской страховки, главным образом из-за отсутствия документов, удостоверяющих личность. В Грузии лишь 48,4 % квинтиля самых бедных охвачены Программой медицинской помощи или аналогичной страховкой.

Программы медицинского страхования ограничивают медицинские услуги, на которые они распространяются: лекарства или специализированная медицинская помощь могут не входить в их сферу действия. Отдельные виды услуг могут предусматривать доплаты, которые самые бедные слои населения не могут себе позволить. Также могут возникать неофициальные расходы, которые программы социальной защиты не учитывают.

Программы, обеспечивающие доступ к образованию, трудно оценить из-за отсутствия информации о личных расходах на образование. Родители часто платят официальные и неофициальные взносы за обучение своих детей – за школьные принадлежности, учебники, транспорт и другие услуги. В Турции, например, предусмотрена программа, нацеленная на уменьшение или ликвидацию отдельных официальных взносов, однако она возмещает не все расходы. Программы школьного питания способны устранить часть расходов на образование, но такие программы действуют лишь в некоторых странах.

Дети, принадлежащие к группам этнических меньшинств, и дети с ограниченными возможностями могут направляться в сегрегированные школы. В Болгарии проект, предусматривающий доставку школьников рома из отдалённых поселений в смешанные школы, имел ограниченный успех, так как родители опасались за безопасность своих дочерей во время долгих поездок.

Финансовые препятствия делают услуги дошкольного воспитания и помощи недоступными для многих семей, при этом особые трудности испытывают бедные дети, которые в два раза реже посещают дошкольные заведения, дети с ограниченными возможностями или представители национальных меньшинств. В некоторых странах за пределами ЕС родителям оказывается помощь в отношении дошкольного воспитания в форме субсидий или скидок, однако уровни охвата остаются очень низкими.

# 3

## ЧТО ПРЕПЯТСТВУЕТ СИСТЕМАМ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ОКАЗЫВАТЬ ПОДДЕРЖКУ ДЕТЯМ И СЕМЬЯМ, КОТОРЫЕ В НЕЙ НУЖДАЮТСЯ, И КАКИЕ ШАГИ ПО УСТРАНЕНИЮ ТАКИХ БАРЬЕРОВ ПРЕДПРИНИМАЮТ СТРАНЫ?

Действующие в регионе системы социальной защиты не способны обеспечить эффективный доступ всем нуждающимся в помощи детям к программам и специальным мерам, при этом наиболее уязвимые и незащищённые дети имеют наименьшие шансы на получение помощи. Многие страны начинают проводить многообещающие мероприятия по расширению охвата и повышению качества социальной защиты детей. Странам необходимо устранить ряд препятствий, с которыми сталкиваются семьи при обращении за финансовой помощью, услугами и поддержкой, в которых они нуждаются, – от негативного отношения и отсутствия информации о существующих программах до финансовых трудностей и сложных административных процедур. Им также необходимо решить проблемы, связанные с неадекватно составленным и плохо исполняемым законодательством, отсутствием координации в различных секторах и политических мерах и отсутствием механизмов контроля.

### а. Отношение и осведомлённость

Запретительные социальные нормы и дискриминация в отношении наиболее уязвимых детей и семей, а также в отношении получателей социальных выплат и услуг в целом мешают многим получать пособия и услуги, на которые они имеют право, или даже обращаться за ними. В Албании государственные учреждения предоставили представителям этнической группы рома неправильную информацию, а в Казахстане отдельные респонденты обследования сообщали об агрессивном отношении к родителям, которые обращаются за получением социальной помощи для детей с ограниченными возможностями.

В силу того, что многие не осведомлены о пользе социальной защиты для общества в целом, такая защита может восприниматься как благотворительность. Получение социальных пособий может стать причиной стигматизации и стыда, удерживающей семьи, имеющие право на такую поддержку, от обращения за ней. Стигматизирующее отношение широко распространено даже среди социальных работников. В Румынии

социальные работники отговорили молодых людей обратиться за пособием, объяснив им, что они молоды, здоровы и могут заработать на жизнь, если захотят.

Многие потенциальные получатели не знают о существующих пособиях и услугах или о том, что они имеют на них право. В бывшей югославской Республике Македонии большинство тех, кто обратились за детскими пособиями, сообщили, что узнали о них от родственников, друзей или соседей, а не из официальных программ помощи. Языковые барьеры, особенно в случае этнических меньшинств, и безграмотность могут препятствовать более широкой осведомлённости.

Комплексные информационные кампании способны повысить уровень осведомлённости. В Кыргызстане правительство Баткенской области начало кампанию по информированию семей в сельских районах о предоставляемых пособиях и процедуре их получения. В результате эта кампания по распространению информации, которая проходила с участием местных актёров и с использованием местного радио, охватила 23 500 человек.

### б. Политика и законы

Во многих странах региона законодательство, регламентирующее социальную защиту, носит фрагментарный характер. На Украине 30 законодательных актов определяют государственную политику в отношении социальной защиты, при этом 58 законов и более 120 нормативных актов определяют различные виды помощи. Реализация программ осуществляется без учёта других инициатив; в законах может быть не указано, за что отвечает каждое министерство и как координируются пересекающиеся программы.

Законодательство о социальной защите может быть плохо разработано, а решения о критериях получения и размерах пособий доводиться до сведения населения ненадлежащим образом. Бедные домохозяйства могут быть вынуждены истощать свои ресурсы, чтобы соответствовать критериям

участия, или отказываться от других пособий, чтобы не превысить соответствующий порог. Это уничтожает суммарный эффект пособий, которые нацелены на устранение различных факторов уязвимости. В отдельных программах работающие заявители дисквалифицируются, даже если они бедны.

Если право на получение пособий или доступа к услугам зависит от таких факторов, как постоянный адрес, посещение школы или неполучение денежных переводов, многие нуждающиеся дети и семьи могут быть исключены из сферы действия программ социальной защиты. Рома, внутренне перемещённые лица, беженцы или семьи рабочих-мигрантов могут не иметь постоянного адреса. В Таджикистане основное семейное пособие распределяется через школы, что исключает детей, которые не посещают школу и которые, согласно статистике, скорее всего, являются малообеспеченными.

Механизмы проверки материального положения, разработанные для обеспечения выплаты пособий только тем, кто действительно нуждается в них, зачастую исключают многих из наиболее уязвимых слоёв населения. Тщательная разработка способна устранить эту проблему. Грузинская Программа медицинской помощи расширила охват наиболее уязвимых слоёв населения посредством использования различных целевых методик – отдельные группы, включая детей на государственном попечении, имеют право на получение бесплатной помощи без проверки материального положения. Среди детей квинтиля самых бедных данная программа расширила охват с 21 % до 40 %.

Для повышения уровня достаточности пособий страны могут принять разнообразные меры. Например, можно индексировать размер пособий с учетом инфляции или привязывать его к национальной черте бедности или нормам минимального дохода. Беларусь изменила способ расчёта детского пособия, которое теперь привязано к средней заработной плате в стране, чтобы лучше удовлетворять потребности семей и детей, живущих в бедности.

## с. Осуществление политики на практике

Страны могут не обладать достаточным потенциалом для эффективного применения на практике законодательства и предоставления услуг на местном уровне. Вторичное законодательство ещё менее развито в регионе, чем первичное. Политические меры не подкрепляются надлежащими планами действий или руководствами по их реализации.

Недостаточная проработка руководств и стандартов предоставления социальных услуг приводит к тому, что качество визитов социальных работников зачастую остаётся низким. В целях исправить данную ситуацию Албания недавно разработала всесторонний Рабочий протокол для работников в сфере защиты детей, который устанавливает национальные стандарты в отношении функций и обязанностей работников в сфере защиты детей, а также содержит подробное руководство по использованию модели социального сопровождения.

Помимо этого законодательство может не подкрепляться финансированием региональных или местных институтов, необходимых для его введения, у институтов может отсутствовать возможность внедрять соответствующие механизмы контроля и чётко определять функций каждого участника. Болгария предприняла попытку решить данную проблему путем введения требования для региональных администраций принять в течение пяти лет стратегию разработки социальных услуг с участием муниципалитетов и четким распределением обязанностей и ответственности.

## d. Финансирование социальной защиты детей

Общими для систем социальной защиты в регионе являются и проблемы финансирования. Странам может не хватать возможностей в сфере бюджетирования и финансового планирования. К тому же они могут испытывать трудности при освоении налогово-бюджетного пространства для социальной защиты.

Большинство стран региона находятся в процессе реформирования своих систем управления государственным бюджетом. В частности они разрабатывают среднесрочные бюджеты для распределения ассигнований на несколько лет. В некоторых странах реформы находятся на ранних стадиях, а некоторые страны всё ещё не включили в свои планы специальную категорию социальной защиты.

Размер средств, выделяемых на социальную защиту, как правило, невелик, даже если выделенное налогово-бюджетное пространство составляет значительную часть ВВП. При этом большая часть ассигнований идёт на пособия, которые не ориентированы на детей или семьи. За последние годы некоторые страны региона увеличили ассигнования на детей и семьи. В 2012 году Беларусь увеличила пособие детям с ограниченными возможностями с 65 % прожиточного минимума до 100 % и



© ЮНИСЕФ, Грузия / 2010-09428/Пироцци (Pirozzi)

удвоила размер единовременной выплаты при рождении ребёнка.

Налогово-бюджетное пространство, как правило, уменьшается, когда большая часть ресурсов, из которых осуществляется финансирование социальной защиты, поступает от областного или местного правительства. Местные власти, несмотря на то, что находятся ближе к потребностям и фактическим обстоятельствам своих избирателей, имеют ограниченные институциональные механизмы для перевода политики в функциональные программы с надлежащим бюджетом и ресурсами. Размер доходов может колебаться в зависимости от года, в результате чего во время длительной финансовой нестабильности местные сообщества остаются с очень скудными ресурсами.

Передача финансирования на местный или областной уровень создаёт неравенство между сообществами и регионами. Более богатые области имеют более широкие возможности для формирования дохода и, следовательно, обладают большей способностью расходованию. При этом существующие механизмы перераспределения между регионами посредством центральных бюджетных процессов не всегда способны компенсировать различия. В Боснии и Герцеговине размер детского пособия колеблется от 6–9 евро в месяц в кантоне Зеница-Добой до 40–61 евро в месяц в округе Брчко, тогда как в других областях детское пособие вообще не выплачивается.

Недостаточные инвестиции в сфере социальной защиты обусловлены в большинстве случаев отсутствием политического желания, а не ограниченностью налогово-бюджетного пространства. Когда влияние интересов детей на политическую сферу не отражает их значение, права и важность для общества, детская бедность и социальная помощь детям и семьям не получают того внимания и финансирования, которого они заслуживают. Реформа в сфере социальной защиты, способная оказать существенное влияние на детей, подразумевает последовательные перемены и постоянные инвестиции, а также приверженность курсу на снижение уровня бедности и охват наиболее уязвимых людей во всём политическом спектре.

#### **е. Координация программ и обеспечение качества**

От разработки до предоставления услуг – программы зачастую не имеют надлежащей координации во всех секторах, и перед руководителями программ может не стоять задача обмениваться информацией друг с другом. Например, плохая согласованность между секторами здравоохранения, образования и социальной помощи по-прежнему препятствует оказанию помощи на дому и осуществлению программ социальной помощи.

Помимо этого программы могут быть плохо интегрированы в существующую социальную и экономическую политику. В Болгарии попытки провести межминистерскую интегра-

цию для предотвращения взаимного наложения программ были предприняты в Стратегиях по сокращению бедности и интеграции рома, но они не имели успеха из-за глубоко укоренившейся ведомственной политики и программ.

Плохая координация влечёт увеличение административных расходов, снижение эффективности и результативности и приводит к фрагментации системы социальной защиты. Она также усложняет устранение разнообразных, взаимосвязанных и глубоко укоренившихся причин бедности. В ответ на это в регионе постепенно появляются интегрированные услуги социальной помощи, построенные вокруг модели социального сопровождения и других механизмов интегрированных услуг. Армения начала национальную реформу по институционализации социального сопровождения и намерена разработать комплексные механизмы оценки и устранения бедности и факторов уязвимости.

Некоторые программы предоставляют пособия вместе с проведением социальной работы, информацией и направлением к другим специалистам. В отдельных странах, например, в Казахстане, Украине и Узбекистане, комплексные меры, такие как размещение социальных работников в родильных отделениях, обеспечили поддержку, уход и доступ к услугам, для того чтобы матери, находящиеся в тяжёлом положении, не отказывались от своих только что родившихся детей. В бывшей югославской Республике Македонии, Черногории и Сербии людям, обращающимся за социальной помощью в безвыходной ситуации, предлагают социальные услуги, такие как помощь семейного психолога, пока их заявления проходят рассмотрение.

В большинстве стран региона по-прежнему не хватает опытных специалистов в сфере социальной помощи и обеспечения, особенно, психологов и социальных работников. Из-за чрезвычайно низкого уровня зарплаты социальная работа становится менее привлекательной, а профессиональное образование не соответствует требованиям. Украинские ВУЗы ежегодно выпускают 1 350 специалистов в сфере социальной работы, однако многие из них не устраиваются на работу по специальности, так как чувствуют себя не готовыми к реалиям такой работы.

Некоторые страны предпринимают шаги по улучшению качества образования в сфере социальной работы. Таджикистан недавно создал Государственный институт подготовки и Практическое отделение социальной и инновационной работы для подготовки социальных работников, а государственные университеты Грузии недавно ввели программы социальной работы для учащихся на бакалавра и магистра.

#### **f. Физические препятствия, финансовые барьеры и административные сложности**

Услуги могут отсутствовать в определённых областях региона или быть физически недоступными для отдельных

детей и семей, которые в них нуждаются. Расходы на дорогу могут препятствовать обращению жителей отдалённых областей в организации и центры социального обслуживания за получением пособий. Социальные работники и руководители не всегда проявляют инициативу в поиске домохозяйств, которые имеют право на получение помощи, или в обслуживании отдалённых областей. Учитывая нехватку доступной инфраструктуры, дети с ограниченными возможностями и их семьи сталкиваются с дополнительными физическими препятствиями на пути получения помощи.

Некоторые страны сделали обеспечение физического доступа приоритетной задачей, и общая ситуация в регионе улучшается. Беларусь создала специальные мобильные группы, которые периодически посещают удалённые деревни для оказания социальных услуг.

Процедуры получения денежных пособий или социальных услуг могут предусматривать сборы или другие расходы, которые являются слишком высокими, особенно для самых бедных слоёв населения. При обращении за некоторыми пособиями заявители должны получить ряд документов, таких как свидетельство о гражданстве, справка о статусе безработного или свидетельство о рождении, при этом получение каждого из них может предусматривать оплату сбора. На Западных Балканах от заявителей может потребоваться представление до 27 официальных документов. Сборы быстро накапливаются. Такие услуги, как дошкольное медицинское обслуживание и уход за детьми, также зачастую связаны с официальными и неофициальными сборами.

Большое количество и сложность административных требований, с которыми сталкиваются заявители, является основным препятствием на пути получения пособий и услуг, особенно для наиболее уязвимых слоёв населения. Сложные правила и требования могут запутать не только потенциальных получателей, но и сотрудников, отвечающих за предоставление пособий. Даже при чётких правилах выполнение процедур и получение необходимых документов может быть весьма обременительно. Для устранения этой проблемы Грузия попыталась создать «единое окно», чтобы помочь людям в получении документов, необходимых для программы Целевой социальной помощи и других программ.

## **g. Мониторинг и подотчётность**

Ряд проблем, связанных с мониторингом и оценкой, способен ограничить качество и эффективность программ социальной защиты. Иногда непонятно, кто отвечает за достижение предполагаемых результатов программ или крупных политических мер или за что конкретно эти лица отвечают. В Кыргызстане отсутствует четкое распределение функций и полномочий между местными правительствами и центральным правительством по вопросам бюджета и административной реформы.

Во многих случаях механизмы возложения на исполнителей ответственности на исполнителей за эффективное обеспечение социальной защиты детей отсутствуют. В Казахстане система «Правительство онлайн» обеспечивает механизм подачи жалоб, однако неравномерность Интернет-доступа делает этот способ недоступным для большей части социально-неблагополучного населения. Когда дети и семьи сталкиваются с дискриминацией или даже нарушением своих прав при обращении за пособиями и услугами или при их получении, процедуры возмещения ущерба могут отсутствовать.

Безнадзорность может приводить к злоупотреблениям. Эта проблема особенно заметна там, где пособия курируются на местном уровне, например в странах, где органы местного самоуправления, такие как махаллы, распределяют и курируют пособия. В некоторых районах Центральной Азии местное финансирование стимулирует удержание средств, так как средства, не израсходованные в течение года, можно свободно перераспределять. Некоторые органы отказываются перечислять средства до тех пор, пока члены сообщества не исполнят другие обязательства, не связанные с критериями участия или заявками на получение пособий.

И наконец, отсутствие данных об инициативах, а также их влиянии конкретно на детей затрудняет оценку функционирования систем социальной защиты в регионе. На Западных Балканах данные об отклонённых заявлениях не обрабатываются, поэтому органы, отвечающие за разработку политики, не могут отслеживать и оценивать ошибки её реализации, что приводит к исключению детей и семей, которые имеют право на получение социальной помощи. Правительства и государственные учреждения могут не иметь возможностей сбора и анализа данных, необходимых для оценки программ. Разукрупнённых данных мало, поэтому выявлять диспропорции сложно, особенно по этническому происхождению или состоянию здоровья.

В целом, нам известно слишком мало о воздействии социальной защиты на детей в регионе. Для измерения эффективности и результативности систем социальной защиты потребуется значительно увеличить инвестиции в сбор и анализ разукрупнённых данных. Сербский закон о социальном благополучии 2011 года решает эту проблему посредством создания показателей социальной защиты с разбивкой по полу, возрасту, этническому происхождению и инвалидности. Это особенно поможет в понимании таких вопросов, как количество детей, находящихся на попечении государства, пользующихся муниципальными услугами и получающих денежные пособия.



# 4

## ЧТО СТРАНЫ РЕГИОНА ДОЛЖНЫ ДЕЛАТЬ ДЛЯ МАКСИМИЗАЦИИ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НА ДЕТЕЙ?

Ряд стран региона уже предпринял весьма положительные шаги по разработке или реформированию систем предоставления социальных пособий и услуг. Этот опыт можно задокументировать и подробно изучать с целью определения фактического воздействия на детскую бедность, и другие страны в регионе и за его пределами могли бы тиражировать его. Страны региона отличаются разнообразием, и каждая должна адаптировать такие программы в соответствии со своими конкретными социальными, политическими и экономическими особенностями.

Всемирный опыт в сфере социальной защиты показывает, что изменения осуществимы. Если страны хотят и могут реформировать свои системы социальной защиты, они способны достичь быстрых результатов. Эффективная система социальной защиты, направленная на детей и

семьи, не требует огромных средств, как показал опыт стран с низким и средним уровнем дохода во всём мире, а также отдельные предварительные исследования, проведённые в регионе.

При наличии политической воли изменить к лучшему жизнь бедных детей и их семей, органы, отвечающие за разработку политики, почти всегда способны найти способы финансировать меры социальной помощи, пользуясь непредвиденной гибкостью государственных финансов. Инвестиции окупаются. Детство, особенно раннее детство, предоставляет уникальную возможность повлиять на развитие способностей человека, повысить уровень жизни и сформировать человеческий капитал. Инвестиции в детей позволят им развить свои способности, чтобы улучшить их взрослую жизнь, а также будущее своей страны.



## Программа действий для стран региона

Несмотря на то, что реформы должны проводиться на национальном уровне и корректироваться в соответствии с политическими, социальными и институциональными особенностями конкретной страны, мы рекомендуем следующий план приоритетных действий в краткосрочной и среднесрочной перспективе для определения общего направления реформ систем социальной защиты детей в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии:

- **Уделить основной приоритет расширению охвата социальными и детскими пособиями семей с детьми** с конечной целью обеспечения гарантированного базового дохода для всех детей.
- **Пересмотреть размер социальных выплат** с целью обеспечения их привязки к национальному прожиточному минимуму, среднему потреблению домохозяйств в квинтиле самых бедных или к национальному минимальному доходу. Данный размер корректируется с целью обеспечения достаточности выплат, особенно наиболее уязвимым детям и семьям.
- **Выделить большой объём финансовых ресурсов на программы социальной защиты**, которые направлены непосредственно на детей, и обеспечить защиты налогово-финансового пространства для таких программ посредством **стратегий налогового стимулирования, наиболее подходящих для конкретной страны**, таких как финансирование с использованием налоговых средств, перераспределение государственных ресурсов и повышение эффективности.
- **Масштабировать услуги по социальной поддержке и уходу** посредством увеличения инвестиций, направленных на **повышение численности и уровня компетентности работников социальных служб** (в частности социальных работников и специалистов по социальному сопровождению) в соответствии с международными стандартами обслуживания.
- **Расширить субсидируемые государством программы медицинского страхования, нацеленные на бедные и незащищённые группы населения**, в том числе детей, и обеспечить включения в них профилактической и специализированной помощи, а также лекарств для беременных женщин и детей в возрасте до 18 лет.
- **Разработать механизмы финансирования с целью обеспечить доступ** для бедных семей с детьми к **качественным услугам по уходу и образованию для детей младшего возраста**.
- **Разработать и/или доработать вторичное законодательство** (подзаконные акты, протоколов, руководящие принципы и др.) по применению законодательства в сфере социальной защиты и **обеспечить комплексную подготовку и поддержку** для повышения уровня компетентности исполнителей на всех уровнях управления, занимающихся реализацией программ.
- **Разработать общие стандарты и протоколы для улучшения координации и интеграции** управления и предоставления денежных пособий и услуг социальной поддержки и помощи на местном уровне, а также улучшить связи с управлением и предоставить другие услуги, улучшающие положение детей, такие как уход и обучение для детей младшего возраста, образование, здравоохранение, питание и др.
- **Разработать механизмы для расширения доступа** всех слоёв населения и детей к **информации о существующих пособиях и услугах социальной защиты**, критериях предоставления помощи и др., а также о результатах оценки воздействия программ социальной защиты.
- **Устранить дискриминацию в отношении семей и детей, пользующихся социальной защитой**, посредством изменения законодательства, всесторонних информационно-просветительских кампаний и обучения работников социальных служб.
- **Обеспечить создание всеми программами социальной защиты механизмов чёткого, регулярного и своевременного надзора** в отношении предпринимаемых государством мер социальной защиты, **включая ответственность за мониторинг и оценку** финансирования, предоставления услуг, управления и проверки последствий для детей и семей, а также сбора данных.
- **Осуществить сбор данных с разбивкой** по возрасту, полу, этнической принадлежности, языку и статусу инвалидности с целью **оценки конечного воздействия** программ социальной защиты на детей, принять **показатели, учитывающие интересы детей, для мониторинга программ** и включить положения, обеспечивающие **проведение программных оценок и изучение последствий в долгосрочной перспективе**.
- **Определить повестку дня исследований в сфере социальной защиты детей в регионе** с акцентом на анализ изменений жизни детей, которые могут быть обоснованно обусловлены доступом к пособиям социальной защите и услугам социальной поддержки, документальное обоснование воздействия интегрированных систем социальной защиты и межсекторальных мер, разработку анализа рентабельности долгосрочных пособий, а также эффективности инвестиций в системы социальной защиты детей, документальное оформление и обмен опытом в сфере социальной защиты детей в регионе и за его пределами.



© ЮНИСЕФ, Болгария 2010-0068/Христова (Hristova)

### Вставка 3. Что странам необходимо измерять для отслеживания результатов?

Реформы должны проводиться параллельно с улучшением мониторинга воздействия социальной защиты на детей. Показатели Целей устойчивого развития определяют основу глобального мониторинга результатов работы по сокращению бедности и расширению доступа к услугам социальной защиты. В случае его утверждения и принятия всем странами – членами ООН, набор предложенных глобальных показателей позволит странам региона измерять изменения, связанные с рядом приоритетных мер, направленных на обеспечение социальной защиты детей и предложенных в настоящем документе.

Далее представлен перечень предлагаемых дополнительных показателей для измерения социальной защиты, учитывающей интересы детей, для рассмотрения на региональном уровне. Большинство из них являются доработанным вариантом проекта глобальных показателей для Целей устойчивого развития с более сильным акцентом на услуги социальной поддержки и помощи, дополняющие поддержку в денежной форме. Помимо измерения успеха реализации программы эти показатели уделяют особое внимание влиянию систем социальной защиты на детей.

- Процент домохозяйств с детьми, получающих денежные пособия или иные регулярные пособия, выплачиваемые лицам, имеющим малый доход.
- Процент бедных домохозяйств с детьми, получающих денежные пособия или иные регулярные денежные пособия, выплачиваемые лицам, имеющим малый доход.
- Процент домохозяйств с ребёнком с ограниченными возможностями, получающих пособие по инвалидности.
- Процент семей и детей, имеющих право на получение помощи, которые пользуются как минимум одной услугой социальной защиты и помощи, предоставляемой в соответствии с международными стандартами качества.
- Процент семей и детей с ограниченными возможностями, имеющих право на получение помощи, которые пользуются как минимум одной услугой по социальной защите и уходу, предоставляемой в соответствии с международными стандартами качества.
- Показатели и разрыв детской бедности до и после получения денежного пособия.
- Государственные расходы на программы, ориентированные на семьи с детьми, как процент от ВВП и как доля от общих расходов государства на социальную защиту.

© Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)  
Декабрь 2015 г.



Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)  
Региональное отделение по странам Центральной  
и Восточной Европы и Содружества  
Независимых Государств (ЦВЕ/СНГ)  
Швейцария  
СН-1211 Женева 10  
Дворец Наций  
Тел.: +41 22 909 5000  
Факс: +41 22 909 5909  
Email: [ceecis@unicef.org](mailto:ceecis@unicef.org)  
[www.unicef.org/ceecis](http://www.unicef.org/ceecis)  
[www.facebook.com/unicefceecis](https://www.facebook.com/unicefceecis)  
[www.twitter.com/unicefceecis](https://www.twitter.com/unicefceecis)