

# Социальная политика в Узбекистане: системная «перезагрузка» и новые возможности

Пандемия коронавируса стала серьезным потрясением для сектора здравоохранения и экономики на глобальном уровне. Мощный удар получила социальная сфера, где обнажились многие нерешенные системные проблемы. Уязвимыми оказались миллионы людей по всему миру. При этом кризис накрыл как экономически развитые, так и развивающиеся страны.

Эксперты ООН уже бьют тревогу, указывая: широкое распространение коронавирусной инфекции ставит под угрозу все достижения последних лет по сокращению бедности. Заявляется, что глобальный уровень бедности вырастет впервые с 1998 года.

В свою очередь, по прогнозам МОТ, кризис в экономике и на рынке труда может привести к росту мировой безработицы почти на 25 млн человек. Причем безработица в развитых странах может превзойти даже времена Великой депрессии.

С сокращением занятости ожидаются и существенные потери доходов людей. По оценкам МОТ, к концу 2020 года они составят от 860 млрд до 3,4 трлн долларов.

Последствия коронавирусной пандемии оказались гораздо серьезнее, чем ожидалось ранее и для Центральной Азии. Всемирный банк не исключает сокращения валового внутреннего продукта в регионе до 1,7 процента к концу года. Самое большое падение ВВП ожидает Кыргызстан - минус 4 процента. В Казахстане снижение будет ненамного меньшим - минус 3 процента, в Таджикистане - минус 2.

Единственная страна в регионе, чья экономика может вырасти в этом году - Узбекистан, где прирост ВВП составит 1,5 процента.

Карантин также оставил без дохода сотни тысяч трудовых мигрантов из стран Центральной Азии. Если переводы мигрантов по всему миру сократятся из-за пандемии на 20 процентов, то в Центральной Азии - почти на 28.

На этом фоне Всемирный банк предупреждает: за чертой бедности могут оказаться около 2,6 млн жителей Центральной Азии.

В таких критических условиях главной задачей правительств становится не только вопрос, как сдержать распространение заболевания, но и как поддержать уязвимые слои населения и всех, кто остался без работы и источника дохода.

## **Как обстоят дела в Узбекистане?**

Все эти вопросы, надо признать, остро встали и в нашей стране. Более того, кризис пандемии пришелся на период, когда правительство сосредоточилось на реформах действующей системы оказания социальной помощи малоимущим гражданам, совершенствовании механизмов борьбы с бедностью.

Впервые в истории государства Президентом была открыто признана проблема наличия бедности в стране. Табуированная ранее тема стала не просто обсуждаться, раскрыты реальные масштабы этой проблемы, конкретные цифры о положении бедных в стране, что еще вчера казалось невозможным.

Более того, задачи сокращения уровня бедности оказались главными в повестке дня и поставлены во главу стратегии обеспечения стабильности социально-экономического развития страны на долгосрочный период. В январском Послании Президента Олий Мажлису четко обозначено: «Повышение благосостояния людей и усиление их социальной защиты останутся в числе наших

самых главных задач».

Специально для регулирования процессов сокращения бедности создано Министерство экономического развития и сокращения бедности. Принято решение о разработке Стратегии сокращения бедности до 2030 года с привлечением международных экспертов.

В целях усиления эффективности работы по выявлению социально уязвимых слоев населения и координации их поддержки образовано Министерство по поддержке махалли и семьи. Помимо этого, последовательно реализуются программы по повышению качества жизни и благоустройству в сельской местности, например, «Обод кишлок» и «Обод махалла».

Можно сказать, впервые в стране постепенно и последовательно выстраивается целостная, современная система социальной поддержки населения. При этом в ее основе лежат принципиально новые механизмы поддержания социального диалога с народом.

В данном контексте проводимый курс во многом сравним с китайской стратегией преодоления бедности, который уже доказал свою эффективность.

Принято считать, что успех Китая в борьбе с бедностью основывается на таких ключевых столпах, как адресная помощь, аграрная реформа, обучение бедных жителей определенным навыкам, развитие инфраструктуры и частного предпринимательства.

Благодаря такому подходу сегодня Китай - это страна, демонстрирующая рекордные темпы по снижению бедности и первая достигшая Целей развития тысячелетия ООН по сокращению бедности. За последние 40 лет КНР вывела из нищеты более 740 млн человек. Подобные достижения обеспечены прежде всего последовательной работой на местах и жестким административным контролем.

В Узбекистане задачи по организации эффективной работы по социально-экономическому развитию решаются с помощью модели работы по секторам. Каждый сектор формируется из представителей хокимиятов, прокуратуры, органов внутренних дел и налоговой службы, то есть тех лиц, которые должны владеть всей информацией о положении дел на местах. Данный подход позволяет наладить работу на низовом уровне, а также повышает личную ответственность руководителя сектора за деятельность в каждом районе.

Как и для Китая, адресность - один из основных элементов выстраиваемой в Узбекистане системы соцзащиты. Все граждане, нуждающиеся в помощи по представлению руководителей секторов и сходов граждан махаллей, вносятся в так называемую «железную тетрадь». По сути, это электронная программа [saховat.argos.uz](http://saховat.argos.uz), которая «железно» гарантирует включенным в нее гражданам предоставление государственного адресного содействия.

В «железную тетрадь» включены все, кто потерял работу и источники дохода, а также семьи с ограниченными возможностями, одинокие пожилые люди и малообеспеченные.

В основу отбора семей в «железную тетрадь» вошел распространенный во многих странах метод категориальной оценки. Это предполагает, что в качестве нуждающихся в социальной помощи лиц определяют отдельные группы населения.

В нашем случае в «железную тетрадь» вносятся 5 категорий семей: 1) уязвимые, бедные и нуждающиеся в материальной помощи семьи; 2) нетрудоспособные лица с инвалидностью и хроническими заболеваниями; 3) семьи с пятью и более детьми; 4) одинокие престарелые, вдовы (вдовцы) и нуждающиеся в постороннем уходе; 5) потерявшие источник дохода из-за карантинных мер.

Сегодня главный критерий включения в список «железной тетради» - отсутствие дохода и средств заработка, а также ограниченная работоспособность.

Руководители районных или городских секторов вместе с председателями махалли ходят по домам, чтобы изучить материальные и жилищные условия семьи, а затем, если это будет сочтено целесообразным, нуждающихся включают в программу.

Следует отметить, что в европейских странах также до начисления пособий соцслужбы изучают материальное положение малообеспеченного гражданина. В Германии, например, решение о выплате адресной помощи или социального пособия принимается только после того, как соцработники убедятся, что человек действительно находится в трудном финансовом положении.

В «железную тетрадь» нуждающаяся семья вносится секретарем сектора. При записи, кроме данных получателя, в программу вводится информация о виде оказанной помощи.

Преимущества этой программы в том, что она дает более четкую картину о складывающейся социальной ситуации в районе, области и по республике в целом. То есть от районного хокима до Президента имеется конкретное и цельное представление о масштабе работы и уже полученных результатах вплоть до конкретных семей и фамилий, которым оказывается помощь.

Простыми словами, в «железной тетради» отражаются проблемы каждой семьи, каждого гражданина и решения по ним, а не общие показатели. Все это позволяет концентрироваться на социальных проблемах отдельно взятого человека, на путях и средствах, которые помогут ему решить насущные вопросы.

На основе списков «железной тетради» также проводится широкомасштабная работа по материальной поддержке населения, реализуемая с первых дней борьбы с эпидемией. При этом меры не сводятся лишь к банальной раздаче соцпакетов, как привыкли утверждать некоторые.

Прежде всего следует выделить оказанную существенную денежную помощь нуждающимся семьям. Фактически впервые у нас в стране налажена прямая материальная поддержка тем, кто оказался в трудном положении.

Накануне Курбан хайита выплаты в размере свыше 1 млн получили более 182 тысяч семей, членами которых являются около 700 тысяч человек. Причем помощь оказана наличными и напрямую.

Кроме того, согласно соответствующему Указу Президента нуждающимся семьям из «железной тетради» выплачиваются средства в размере 220 тысяч сумов на каждого члена семьи. Всего в бюджете на 2020 год на социальную защиту разных слоев населения выделено 8 трлн сумов.

За время пандемии заметно расширилась и база получателей социальной помощи. К концу года в два раза будет увеличено число нуждающихся семей с детьми в возрасте до 14 лет, получающих пособие. На 20 процентов вырастет количество нуждающихся матерей, получающих пособие по уходу за ребенком до двух лет. До 100 тысяч увеличено число малообеспеченных семей, получающих материальную помощь. Ожидается, что к концу текущего года контингент получателей социальных пособий достигнет 1,2 миллиона, а в 2021-м - 1,5.

Учитывая, что бедные семьи составляют 12-15 процентов от общего количества по республике, то механизм социальных пособий позволит уже к завершению этого года поддержать каждую нуждающуюся семью.

Если посмотреть в региональном разрезе, то в Каракалпакстане до декабря механизмом соцзащиты будет охвачена каждая четвертая семья, в Сурхандарьинской, Кашкадарьинской и Джизакской областях - каждая пятая.

Словом, каждая четвертая или пятая ячейка общества в среднем получит дополнительный ежемесячный доход в 300 тысяч сумов.

## **Повышение эффективности социальной политики**

Как видно из вышеперечисленного, в стране налаживается всеобъемлющий механизм оказания социальной помощи нуждающимся. Однако необходимо признать, что при заложенном в нем положительном потенциале такой механизм остается недостаточно гибким и максимально прозрачным. Отдельные субъективные и объективные факторы негативно воздействуют на эффективность всей системы.

У многих возникают сомнения относительно способности представителей махалли добросовестно и открыто выполнять свои обязанности по распределению выделенных населению средств. Опасения также вызывает то, что назначенная социальная помощь не доходит до всех нуждающихся и адресатов.

Открытым остается также вопрос справедливого отбора семей для включения в «железную тетрадь». Многие задумываются над объективностью применяемых критериев, справедливо указывая на человеческий фактор. Все отчетливее становится и востребованность обеспечения прозрачности всего процесса распределения социальной помощи.

Следует признать, что вероятность ошибок, допускаемых при выделении соцпомощи семьям, достаточна высока. При таком раскладе нередко случаются сбои системы. Недавний инцидент в Сергелийском районе Ташкента это наглядно показал.

Однако принятые решения позволяют с уверенностью говорить, что правительство видит пробелы и стремится их устранить. Этим и объясняются периодически вносимые коррективы, призванные настроить работу системы с учетом возникающих недостатков.

В соответствии с Указом Президента создается Единый социальный реестр, который позволит оказывать все виды социальной помощи по одинаковым критериям и одному документу. До конца года эту систему поэтапно внедрят во всех регионах.

Систематизация данных будет осуществляться с учетом степени нужды каждого получателя соцпомощи. Определяться она будет на основе сведений о доходах членов семьи, имуществе, банковских счетах, полученных кредитах, автомобилях, имеющихся в соответствующих базах данных разных ведомств.

В перспективе полный запуск программы «Единый социальный реестр» позволит существенно минимизировать человеческий фактор и, как следствие, максимально исключить коррупционную составляющую в распределении социальной помощи.

### **Достойный заработок, а не дотации**

Следует также заметить, что политика социальной защиты и поддержки беднейших слоев населения не сводится просто к дотациям нуждающихся семей. Главная цель - создание условий для повышения уровня экономического благополучия граждан.

Принято считать, что выйти из бедных слоев в разы сложнее, чем попасть в них. В связи с этим социальная поддержка государства должна, скорее всего, выступать трамплином, нежели гамаком. То есть служить инструментом выхода людей из категории бедных, а не поддержания их в этом состоянии.

Например, в странах Северной Европы (Швеция, Норвегия, Финляндия, Дания) достижение всеобщей занятости и выравнивание уровня доходов среди всех категорий граждан определено в качестве приоритетных задач социальной политики государства.

В этом плане актуальна как никогда обозначенная Президентом цель - трудоустроить хотя бы одного члена малоимущей семьи. Востребованность такого подхода подтверждают и многочисленные эксперты. Так, по мнению экономистов Института социальной политики ВШЭ, рынок труда - это основная сфера, куда должны быть направлены усилия правительства, поскольку

он принимает на себя основной удар кризиса.

Надо отметить, что в рамках антикризисной программы, к настоящему времени работой уже обеспечены более 415 тысяч человек - те, кто стал безработным во время пандемии коронавируса или не смог уехать за границу на заработки.

Наряду с организацией рабочих мест большое значение придается созданию условий, позволяющих малообеспеченным улучшить материальное положение собственными силами и на долгосрочную перспективу.

Иными словами, ставка делается не на дотации малоимущим слоям, а на создание для них условий и возможности заработка.

С точки зрения экономических перспектив и ликвидации бедности такой подход наиболее рационален и оправдан.

Одновременно с созданием рабочих мест стимулируется бизнес-активность граждан. Учитывая численность населения в нашей стране, в первую очередь трудоспособного, вовлечение людей в предпринимательскую деятельность решает многие вопросы повышения уровня благосостояния народа.

В Узбекистане одним из востребованных инструментов повышения интереса населения к предпринимательству стала поддержка инициатив семейного бизнеса. На эти цели выделяются довольно внушительные суммы. Только на реализацию программы «Каждая семья - предприниматель» выделено дополнительно 2 трлн сумов. В целом на программы семейного бизнеса в этом году направляется более 4 трлн сумов.

О том, что такой подход востребован и работает, говорит следующий факт: субсидии на предпринимательскую деятельность в объеме почти 6 млрд сумов уже получили свыше 5 тысяч человек. К концу года число получателей таких субсидий должно составить 13 тысяч, а выделяемые средства - уже 11,5 млрд сумов.

Обеспечение занятости и источника дохода для малообеспеченных семей позволяет не просто удержать их на плаву в кризисный период, но и дает возможность сотням тысяч людей прочно встать на ноги. Имея стабильный заработок и возможность обеспечивать семью, граждане перестают думать, как и на что им жить. Они уверенно смотрят в будущее, размышляют об обучении своих детей. При таком раскладе обычно срабатывает постулат - каждое последующее поколение успешнее и богаче предыдущего.

Таким образом, можно констатировать, что избранная стратегия сочетания комплекса мер прямой, целенаправленной материальной поддержки нуждающихся граждан с созданием возможностей для их занятости многократно повышает эффективность работы по улучшению уровня жизни людей, росту их благосостояния.

Благодаря такому подходу тысячи граждан, которые, казалось, были в безысходном положении, заперты в «ловушке бедности», получили действенный экономический стимул для развития, возможность улучшить свою жизнь.

Полностью и в короткое время побороть проблему бедности вряд ли возможно. Как показывают примеры других стран, это достаточно долгий и трудоемкий процесс. Но тот же международный опыт подтверждает, что комплексный и последовательный подход к этой проблеме при должной реализации дает ожидаемый результат.

Об этом же свидетельствует и практика «железной тетради». Только за четыре месяца благодаря предоставлению постоянного заработка из списков «железной тетради» было выведено свыше 159 тысяч, или 40 процентов нуждающихся семей. В Ташкенте и Каракалпакстане этот показатель еще

больше - 55 и 58 процентов соответственно. Сохранение в будущем таких же темпов работы позволит сделать качественный рывок на пути сокращения бедности в стране.

Благодаря реализации намеченных планов, как ожидается, бедная часть населения начнет не только извлекать пользу из экономического роста, но и содействовать развитию экономики. Все это будет иметь положительный мультипликативный эффект по отношению к социальноэкономической ситуации в стране в целом.

**Элдор Арипов,**  
**Директор Института стратегических**  
**и межрегиональных исследований**  
**при Президенте Республики Узбекистан**