Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты

На пути к национально установленному минимальному уровню социальной защиты в Кыргызской Республике

Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты

## На пути к национально установленному минимальному уровню социальной защиты в Кыргызской Республике

Исследование и оценка существующего законодательства и про- грамм в сфере социального обеспечения и социальной защиты; выявление основных недочетов и проблем реализации; разра- ботка приоритетных сценариев устранения недочетов; быстрая оценка затрат по каждому сценарию и разработка рекомендаций в отношении законодательства по расширению сферы социальной защиты населения с целью формирования национальных мини- мальных уровней социальной защиты.

Марико Оучи (МОТ), Артем Сыч (МОТ), Валерия Нестеренко (МОТ) и Клара Ван Пан- хус (МОТ) подготовили этот доклад от лица рабочей группы по минимальным уров- ням социальной защиты (МУСЗ) в Кыргызской Республике.

Международная Организация Труда 2017

© Международная организация труда, 2017

Первое издание 2017 г.

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

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

*Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты. На пути к национально установленному минимальному уровню социальной защиты в Кыргызской Республике* / Группа техниче- ской поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Централь- ной Азии. – Москва: МОТ, 2017

xx; 208 с.

ISBN 978-92-2-428411-3 (print) ISBN 978-92-2-428412-0 (web pdf)

Также издано на английском языке: *Social Protection Assessment-Based National Dialogue. Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in the Kyrgyz Republic* / ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia. – Moscow: ILO, 2017

*Библиографическое описание книги МОТ*

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

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

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Междуна- родным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или про- цесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии можно приобрести в крупных магази- нах или на цифровых платформах, или заказать напрямую н[а ilo@turpin-distribution.com.](mailto:ilo@turpin-distribution.com)

Для получения полной информации посетите наш вебсайт: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) или обратитесь к ilopu- [bs@ilo.org.](mailto:bs@ilo.org)

Отпечатано в Кыргызской Республике.

# Содержание

Предисловие xi

Выражение признательности xiii

Сводное резюме xv

Сокращения xix

**Часть 1. Система социальной защиты Кыргызской Республики, рекомендации и национальные приоритеты**

Введение 3

1. Обзор: социально-экономический контекст и система социальной защиты

в Кыргызской Республике 5

* 1. Социально-экономический контекст страны 5
  2. Расходы на социальную защиту населения 10
  3. Система социальной защиты 13
     1. Система социального страхования 14
     2. Система социальной помощи 16
     3. Система ответственности работодателей 18
     4. Социальное обслуживание 19
  4. Национальные программы развития социальной защиты населения 20

1. Оценка на основе национального диалога в Кыргызской Республике:

цели, методика и процесс 23

* 1. Цели 23
  2. Используемая методика ООНД в Кыргызской Республике 23
     1. Разработка оценочной матрицы 24
     2. Расчет стоимости выбранных МУСЗ 25
  3. ООНД в Кыргызской Республике: процесс и рекомендации 26
     1. Этапы ООНД в Кыргызской Республике 27
     2. Рекомендации, принятые рабочей группой МУСЗ

на второй ООНД 32

## v

1. Оценка политики по четырем основным гарантиям МУСЗ 35

Содержание

* 1. Здравоохранение 35
     1. Действующая система здравоохранения 35
     2. Анализ системы здравоохранения в Кыргызской Республике 37
     3. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути

внедрения программ медицинского страхования 46

* + 1. Выводы и рекомендации 47
  1. Дети 50
     1. Действующая система социальной защиты детей 50
     2. Анализ охвата детей действующей системой социальной защиты 52
     3. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути

реализации программ по социальной защите детей 59

* + 1. Выводы и рекомендации 60
  1. Лица трудоспособного возраста 63
     1. Действующая система социальной защиты женщин

и мужчин трудоспособного возраста 63

* + 1. Анализ охвата женщин и мужчин трудоспособного

возраста действующей системой социальной защиты 65

А. Сфера и уровень охвата 65

B. Размер денежных пособий женщинам и мужчинам трудоспособного возраста 71

С. Финансовая устойчивость и доступность системы социальной защиты: налогоплательщики, плательщики

взносов и бюджетные возможности 75

* + 1. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути реализации программ социальной защиты женщин

и мужчин трудоспособного возраста 77

* + 1. Выводы и рекомендации 78
  1. Лица пожилого возраста 82
     1. Действующая система социальной защиты женщин

и мужчин пожилого возраста 82

* + 1. Анализ охвата женщин и мужчин пожилого возраста

действующей системой социальной защиты 83

А. Сфера и уровень охвата 83

1. Достаточность размера денежных пособий и социальных

услуг при выходе на пенсию 85

1. Финансовая устойчивость и доступность системы социальной защиты: налогоплательщики, плательщики пенсионных взносов и бюджетные

возможности 89

* + 1. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути реализации программ социальной защиты женщин

и мужчин пожилого возраста 92

vi

* + 1. Выводы и рекомендации 93

1. Общие выводы и рекомендации 97

Содержание

[Приложения 109](#_TOC_250011)

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

[Введение 143](#_TOC_250010)

1. Преобразование рекомендаций в сценарии, подходящие для расчета стоимости 145
2. Методика измерения финансовой осуществимости и инструмент расчета стоимости – модель ПБО 147
   1. [Расчет стоимости 147](#_TOC_250009)
   2. [Этапы расчета МУСЗ в Кыргызской Республике 148](#_TOC_250008)
      1. [Этап 1: Ввод исходных данных в модель ПБО 149](#_TOC_250007)
      2. [Этап 2: Расчет стоимости различных сценариев 150](#_TOC_250006)
      3. Этап 3: Представление окончательных результатов

(расходы на некоторые МУСЗ в соответствии

с национальными приоритетами) 152

* + 1. [Этап 4: Выбор приоритетных сценариев, оценка ценовой доступности предложенных рекомендаций и сценариев 153](#_TOC_250005)

1. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам, выбранные членами рабочей группы ООНД в качестве приоритетов

(по каждому расчету: сценарий, допущения, результаты и источники

данных) 155

* 1. [Текущая ситуация и перспективы 155](#_TOC_250004)
  2. [Пробелы в законодательстве и рекомендации 158](#_TOC_250003)
  3. [Сценарии по охране материнства 159](#_TOC_250002)
     1. [Сценарий 1: обеспечение всеобщего охвата 160](#_TOC_250001)
     2. [Сценарий 2: всеобщий охват занятых женщин](#_TOC_250000)

(включает самозанятых и занятых в формальном и

неформальном секторе) 168

* + 1. Сценарий 3: предоставление пособия женщинам, работающим по найму (исключая самозанятых

работников) – Конвенция МОТ 2000 года № 183 175

1. Определение и стоимость минимального уровня социальной защиты применительно к пособиям по беременности и родам в Кыргызской Республике 179

Приложения 183

Список литературы 205

vii

Вставки

Содержание

1. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути внедрения

системы социальной защиты населения в стране: сквозные проблемы 31

1. Приоритеты социальной защиты населения, выбранные на ООНД 33
2. Рекомендации в области здравоохранения, разработанные на базе ООНД 49
3. Рекомендации по развитию социальной защиты детей, разработанные

на базе ООНД 62

1. Рекомендации по развитию социальной защиты лиц трудоспособного возраста, разработанные на базе ООНД 81
2. Структура и источники финансирования пенсии 86
3. Рекомендации по развитию социальной защиты лиц пожилого возраста, разработанные на базе ООНД 95

Рисунки

1. Распространенность бедности: межрегиональный сравнительный анализ стран Европы и Центральной Азии 7
2. Снижение уровня бедности в Кыргызской Республике по областям, 2005–2014 гг 9
3. Структура доходов населения, 2010–2014 гг 10
4. Общие государственные расходы на социальную защиту населения

(включая здравоохранение): межрегиональное сравнение,

2005–2011 гг. (в % от ВВП) 11

1. Государственные расходы на социальную защиту лиц пожилого возраста

и детей в процентном соотношении от ВВП, 2009–2012 гг 12

1. Структура системы социальной защиты населения

в Кыргызской Республике 14

1. Структура системы социального страхования в Кыргызской Республике 15
2. Структура системы социальной помощи в Кыргызской Республике 17
3. Структура действующей в Кыргызской Республике системы социальной защиты, основанной на ответственности работодателей,

в случае временной нетрудоспособности 19

1. Структура системы социального обслуживания населения

в Кыргызской Республике 20

1. Структура оценочной матрицы 25
2. Структура протокола быстрых оценок 26
3. Этапы проведения оценки на основе национального диалога по вопросам социальной защиты населения в Кыргызской Республике 30
4. Комплексная система здравоохранения в Кыргызской Республике 37
5. Различные аспекты системы здравоохранения

в Кыргызской Республике в сравнении с другими регионами (2011 год) 39

1. Категории лиц, охваченных медицинским страхованием в Кыргызской Республике в 2015 году, в % от общего числа застрахованных 40
2. Государственные расходы на здравоохранение: сравнение Кыргызской Республики со странами Восточной Европы и

viii Центральной Азии, 2014 год 42

1. Расходы из собственных средств в процентной доле от общих расходов,

Содержание

2014 год 44

1. Сравнение размеров денежных пособий на детей и прожиточного

минимума на детей, 2015 г 54

1. Соотношение материнской смертности в регионе и в мире

(на 100 000 живорожденных) 57

1. Процентная доля детей, обучающихся в 1–11 классах и совмещающих

учебу в школе с детским трудом, по возрастным группам 58

1. Структура экономически активного и неактивного населения

в 2014 году в тыс. чел 65

1. Занятость населения в неформальном секторе в % и в тыс. чел.,

2012 г. (по секторам экономики) 67

1. Охват зарегистрированных безработных 68
2. Социальная защита при производственной травме: коэффициент

замещения при временной нетрудоспособности, в % 72

1. Сравнение размеров денежных выплат мужчинам и женщинам трудоспособного возраста и других социальных выплат, 2015 год 73
2. Сравнение продолжительности отпуска по беременности

и родам: международные (Конвенция МОТ № 183) и национальные

нормы (законодательство Кыргызской Республики) 74

1. Государственные расходы на социальную защиту лиц экономически активного возраста, в % от ВВП, 2009–2012 гг 76
2. Сравнение размеров денежных пособий, получаемых женщинами и мужчинами пожилого возраста, и других социальных выплат, 2015 г 88
3. Региональное сравнение: количество лиц в возрасте 65+ на 100 чел.

в возрасте 15–64 лет 90

1. Пенсионные расходы в мире, в % от ВВП, конец 2000-х гг 91
2. Структура модели Протокола быстрой оценки 147
3. Этапы по определению доступных для Кыргызской Республики МУСЗ 148
4. Месячный прожиточный минимум на душу населения с 2010 по 2018 г.,

в киргизских сомах 152

1. Стоимость различных вариантов расширения охвата охраной материнства за счет включения в него самозанятых и занятых

в неформальном секторе работников, безработных и экономически неактивных женщин, 2020 год 181

Таблицы

1. Тенденции изменения показателей бедности в Кыргызской Республике,

2005, 2008, 2014 и 2015 гг 8

1. Государственные расходы на социальную защиту населения в Кыргызской Республике с разбивкой по гарантиям МУСЗ

(в % от общих государственных расходов) (данные по последнему доступному году) 13

1. Количество плательщиков взносов в систему социального страхования

и численность рабочей силы 16

1. Доля населения без доступа к здравоохранению, % от общего населения......43 ix
2. Государственные расходы на здравоохранение 43

Содержание

1. Численность медицинского персонала на 10 000 чел. населения

в Кыргызской Республике 45

1. Численность получателей денежных пособий на детей

в Кыргызской Республике, 2012–2014 гг 53

1. Общие тенденции младенческой смертности и уровень младенческой смертности в Кыргызской Республике 55
2. Доля детей с недостаточным весом в возрасте от 1 года до 6 лет

в Кыргызской Республике 56

1. Социальные показатели охвата в Кыргызской Республике в 2015 году 84
2. Общая методика расчета 153
3. Семьи в разбивке по количеству детей и среднему размеру семьи 155
4. Число дошкольных организаций – баланс между работой и

семейной жизнью 156

1. Охрана материнства в Кыргызской Республике 157
2. Варианты уровня охвата пособием по беременности и родам

в Кыргызской Республике 179

## x

**Предисловие**

Минимальные уровни социальной защиты представляют собой ряд базовых гаран- тий социального обеспечения, которые должны распространяться на все население. Решение Кыргызской Республики о стремлении к расширению сферы охвата соци- ального обеспечения и установлению минимального уровня социальной защиты для всех граждан было принято в соответствии с Рекомендацией 2012 года о Минималь- ных уровнях социальной защиты (№ 202), принятой Международной конференцией труда на 101-й сессии в 2012 году и в соответствии с Программой развития социаль- ной защиты населения Кыргызской Республики на 2015–2017 годы, что также под- тверждается Программой Правительства Кыргызской Республики «Жаны Доорго – Кырк Кадам» на 2018-2023 годы.

Минимальный уровень социальной защиты населения направлен на обеспечение всеобщего минимального уровня социальных льгот и услуг путем установления га- рантий на всех жизненных этапах, таких как доступ к основным услугам в области здравоохранения, а также обеспечение основного гарантированного дохода на детей, для лиц трудоспособного возраста и лиц пожилого возраста.

Право на социальное обеспечение закреплено в Конституции Кыргызской Респу- блики, Законе «О государственном социальном пенсионном страховании» и Законе

«О государственных пособиях». Обязательства Кыргызской Республики по улучше- нию социальной защиты отражены в Статье 9.1 Конституции, национальной Про- грамме развития социальной защиты на 2015–2017 годы и Программе Правительства Кыргызской Республики «Жаны Доорго – Кырк Кадам» на 2018–2023 годы.

В 2015–2017 годах Международная организация труда в сотрудничестве с Министер- ством труда и социального развития, а также с учреждениями ООН в Кыргызской Республике осуществила анализ системы социальной защиты в стране, который по- лучил название «Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты». Главными задачами Оценки на основе национального диалога являются анализ действующей системы на соответствие минимальным уровням социальной защиты и подготовка ряда рекомендаций в отношении мер политики путем опре- деления приоритетов в среднесрочной и долгосрочной перспективе, направленных на совершенствование национального минимального уровня социальной защиты в Кыргызской Республике.

Процесс оценки строился с учетом результатов технических консультаций c со- ответствующими государственными организациями и учреждениями, предста-

вителями трудящихся и работодателей на национальном уровне, а также уч- xi

реждениями ООН в Кыргызской Республике. В стране существуют системы социальной защиты, включая страховые и государственные программы, охватываю- щие как формальный, так и неформальный секторы. Тем не менее в ходе националь- ных диалогов с участием всех заинтересованных сторон был выявлен ряд несоответ- ствий в мерах социальной политики и препятствий на пути к их реализации.

Предисловие

Данное исследование призвано способствовать ознакомлению с концепцией мини- мального уровня социальной защиты представителей государственных учреждений, трудящихся и работодателей, организаций гражданского общества и широкой обще- ственности Кыргызской Республики.

Мы надеемся, что результаты Оценки на основе национального диалога и, в част- ности, представленные в настоящем докладе рекомендации в отношении мер со- циальной политики послужат полезным руководством к действию при разработке национального плана по укреплению системы социальной защиты в Кыргызской Республике.



Министр труда и социального развития Кыргызской Республики

*Таайлагул Исакунова*

*Ольга Кулаева,*

Директор Группы технической



*Таайлагу Исакунова****,***

поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии

*Юкие Мокуо,*

и.о. Постоянного координатора ООН

в Кыргызской Республике

## xii

**Выражение признательности**

Авторы благодарят за помощь всех, кто принимал участие в осуществлении оценки на основе национального диалога в Кыргызской Республике. Особая благодарность представителям Министерства труда и социального развития (МТСР), Министер- ства здравоохранения (МЗ), Министерства экономики (МЭ), Министерства финансов (МФ), Министерства образования и науки (МОН), Социального фонда (СФ), Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС), Национального статистического комитета (НСК), Федерации профсоюзов Кыргызстана (ФПК), Национальной конфе- дерации работодателей Кыргызской Республики (НКР), организаций гражданского общества, а также коллегам из учреждений ООН, которые входили в инициативную группу по разработке минимальных уровней социальной защиты.

Авторы хотели бы выразить особую признательность Министерству труда и соци- ального развития за руководство работой и помощь на протяжении всего процесса ООНД. Следует отметить, что принятые МТСР официальные обязательства на раннем этапе ООНД, такие как включение МУСЗ и ООНД в национальную Программу раз- вития социальной защиты на 2015–2017 годы и формирование рабочей группы МУСЗ под руководством Министерства, стали решающими факторами успешной реализа- ции ООНД. Авторы чрезвычайно признательны МТСР, отраслевым министерствам и учреждениям, социальным партнерам, общественным организациям и учреждениям ООН за ценные замечания.

Авторы также выражают благодарность бывшему Министру труда и социального раз- вития Базарбаеву Кудайбергену и действующему Министру Исакуновой Таалайгул, бывшему постоянному представителю ООН в Кыргызской Республике Аванесову Александру, бывшему Директору группы технической поддержки и Бюро МОТ по вопросам достойного труда в странах Восточной Европы и Центральной Азии Дмит- ровой Димитрине и действующему директору группы Кулаевой Ольге за постоян- ную поддержку в течение всего процесса ООНД. Кроме того, авторы благодарят Ми- нистерство иностранных дел Финляндии за финансирование ООНД в Кыргызской Республике в рамках программы технического сотрудничества МОТ «От кризиса к достойному и безопасному труду в Кыргызстане и Таджикистане, Фаза II» и Рольфа Бушеля (главного технического советника МОТ) за постоянную поддержку.

Авторы также хотели бы выразить признательность и благодарность тем, кто прини- мал активное участие в обзоре доклада, оказывал сопосредническую и техническую помощь в осуществлении ООНД: Г. Абдуллаевой (НСК), Н. Асылбековой (ООН-жен- щины), А. Чандыбаевой (Государственное агентство по делам местного самоуправле- ния и межэтнических отношений), Б. Джаиловой (Департамент медико-санитарной

## xiii

помощи), E. Дунганаевой (НКР), Г. Эсенгул (ВВП), Г. Джуматаевой (СФ), Ч. Кал- мырзаевой (Аппарат Президента), С. Касымбаевой (МТСР), K. Кубатовой (МТСР),

Выражение признательности

E. Куикееву (МТСР), Ж. Кулжановой (СФ), А. Курбановой (МОТ), К. Ллорет (МОТ,

K. Маатказиеву (Государственная инспекция по экологической и технической безо- пасности), M. Мамбеталиевой (MФ), В. Матвеевой (ФОМС), Р. Мусуралиеву (Ми- нистерство внутренних дел), Г. Окоевой (МТСР), Ж. Омуровой (Министерство экономики), Б. Орокову (МОТ), Ж. Рыспековой (МТСР), Б. Сатыбекову (независи- мый консультант), С. Семеновой (Федерация профсоюзов), Ш. Сохибназару (ВПП), Дж. Сопукеевой (консультант ФАО), К. Ставракиса (МОТ), Э. Суюмбаевой (МОТ), Г. Турусбековой (ЮНИСЕФ). Без их поддержки этот доклад не был бы составлен.

Наконец, авторы желают выразить признательность рецензентам Наоми Кассирер и Габриеле Кристен-Муньос за ценный вклад в повышение качества исследования, со- гласованность в работе и помощь в оформлении глав.

## xiv

**Сводное резюме**

Система социальной защиты Кыргызской Республики унаследовала советскую мо- дель, но в начале 1990-х годов претерпела изменения в связи с новыми условиями. В течение последних десятилетий система социальной защиты была частично усовер- шенствована и адаптирована к новым социально-экономическим реалиям. Однако несмотря на принятые меры данная система по-прежнему остается одной из самых неразвитых в регионе СНГ. В связи с этим Кыргызская Республика предпринимает меры по усовершенствованию системы социальной защиты и распространению ее охвата на все население.

Важнейшим этапом этой работы стала постепенная реализация Программы развития социальной защиты на 2015–2017 годы (принятая постановлением Правительства

№ 85 от 27 февраля 2015 года). Программа делает акцент на улучшении адресно- го социального обеспечения уязвимых групп населения, увеличении экономической активности занятого населения и сокращении бедности среди лиц, находящихся в сложной жизненной ситуации. При этом основным приоритетом Программы яв- ляется социальная защита семей с детьми, нетрудоспособных лиц и лиц пожилого возраста. Ситуация по данным категориям граждан может быть улучшена в соот- ветствии с включенными в Программу положениями Конвенции МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№102) и Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202). Таким образом, правитель- ство демонстрирует твердое намерение охватить социальной защитой все указанные выше группы населения.

В 2012 году в ходе генеральной конференции 185 стран – участников МОТ, включая Кыргызскую Республику, приняли новую глобальную\международную стратегию – Рекомендацию о минимальных уровнях социальной защиты № 202, придя к единому мнению о наличии социально-экономической необходимости в социальной защите и принятии срочных мер по устранению существующих пробелов в охвате населения социальной защитой.

В соответствии с Рекомендацией № 202 (параграфы 4 и 5), минимальные уровни социальной защиты представляют собой установленный на национальном уров- не ряд базовых гарантий в сфере социального обеспечения, которые должны, как минимум, обеспечивать доступ к основным видам медицинского обслуживания и к базовым гарантиям получения доходов, которые в своей совокупности обеспечива- ют фактический доступ к товарам и услугам, определяемым как «необходимые» на национальном уровне. МУСЗ должны включать, как минимум, следующие основные

социальные гарантии: xv

а) доступ к национально установленным видам товаров и услуг, включающим важнейшие медицинские услуги, в том числе по охране материнства, соответ- ствующие критериям наличия, доступности, приемлемости и качества;

Сводное резюме

б) основные гарантированные доходы на детей не ниже национально установлен- ного минимального уровня, позволяющие обеспечить доступ к питанию, обра- зованию, уходу и любым другим необходимым товарам и услугам;

в) основные гарантированные доходы не ниже национально установленного ми- нимального уровня для лиц экономически активного возраста, неспособных получать достаточный доход, в частности в результате болезни, безработицы, утраты трудоспособности, беременности и родов;

г) основные гарантированные доходы не ниже национально установленного ми- нимального уровня для лиц пожилого возраста.

#### Процесс оценки

Осознавая необходимость учета существующих реалий в сфере социальной защиты для определения того, какие компоненты национальных МУСЗ функционируют и где существуют недостатки, МОТ инициировала сотрудничество с правительственными структурами, социальными партнерами, государственными учреждениями, предста- вителями научного сообщества и подразделениями ООН в Кыргызской Республике по проведению Оценки системы социальной защиты на основе национального диа- лога. В рамках этого сотрудничества в декабре 2014 года в Кыргызской Республике был инициирован процесс ООНД. Правительством и страновой группой ООН был организован «круглый стол» «Оценка МУСЗ в Кыргызской Республике на основе национального диалога», целью которого являлось обсуждение ООНД и ее актуаль- ности, а также разработка плана проведения ООНД в стране.

ООНД в Кыргызской Республике состоит из трех этапов: 1) разработка оценочной матрицы; 2) трансформация рекомендаций в оптимальные политические решения и прогнозирование расходов; 3) финальная обработка полученных результатов и пред- ставление доклада Правительству.

1. Первая сессия ООНД в Кыргызской Республике, посвященная обсуждению на- циональной системы социальной защиты, состоялась 17–19 июня 2015 года в Кой-Таше и Бишкеке по инициативе Министерства труда и социального разви- тия. На ней участники технической рабочей группы обсуждали подготовлен- ный МОТ проект оценочной матрицы ООНД. В ходе организованного в конце первой сессии ООНД «круглого стола» участники поделились полученными при помощи оценочной матрицы основными выводами о недостатках в законо- дательстве, препятствиях на пути внедрения программ социальной защиты, а также рекомендациями в отношении МУСЗ в Кыргызской Республике. Матри- ца включала в себя 4 гарантии МУСЗ, в том числе доступ к здравоохранению, социальную защиту детей, социальную защиту лиц трудоспособного возраста и лиц пожилого возраста.

## xvi

1. Для анализа текущей системы социальной защиты в Кыргызской Республике к обсуждению была привлечена рабочая группа ООНД-МУСЗ. Главными зада-

чами второй сессии ООНД стали выработка рекомендаций путем определения приоритетных действий в сфере национальной социальной защиты, а также создание условий для выполнения решений, принятых рабочей группой в ходе второй сессии ООНД.

Сводное резюме

1. В 2017 году прошла третья сессия ООНД, посвященная докладу «Минималь- ные уровни социальной защиты в Кыргызской Республике: оценка на основе национального диалога». В докладе отражены отобранные участниками рабо- чей группы и утвержденные на состоявшемся 19 февраля 2016 года «круглом столе» высокого уровня национальные приоритеты в отношении МУСЗ, а так- же прогноз стоимости их реализации.

В процессе ООНД оценивается то, как осуществляется внедрение и последующее расширение МУСЗ в стране, происходит выявление недостатков в законодательстве и препятствий на пути реализации программ социальной защиты и подготавливается перечень рекомендаций в отношении дальнейшей разработки и внедрения положе- ний социальной защиты, которые обеспечивали бы гарантии МУСЗ для всех граж- дан.

#### Основные результаты оценки

В ходе оценки были выявлены недостатки в законодательстве и препятствия на пути внедрения системы социальной защиты. Можно сказать, что полученные результа- ты отражают общую мировую тенденцию и, в особенности, тенденцию ряда стран СНГ. При этом в социальной защите Кыргызской Республики выявлены следующие общие и специфические недостатки в законодательстве, а также препятствия на пути внедрения МУСЗ: низкий уровень социальных выплат, низкое качество социально- го обслуживания (в том числе в области здравоохранения) и ограниченный доступ к нему в высокогорных районах, отсутствие охвата социальным обеспечением ра- ботников неформального сектора, уклонение работников формального сектора от участия в программах социального обеспечения, ограниченная взаимосвязь между программами социальной защиты и социального страхования, а также нехватка ква- лифицированных социальных работников в отдаленных районах.

В ходе оценки по итогам технических обсуждений Правительство, социальные пар- тнеры и группы международных организаций выработали следующие рекомендации по принятию возможных национальных мер в области социальной защиты.

Здравоохранение:

* улучшение качества медицинских услуг;
* улучшение кадрового обеспечения в регионах (в отдаленных районах);
* расширение охвата работников неформального сектора обязательным меди- цинским страхованием;
* увеличение доступа социально уязвимых слоев населения к услугам здравоох- ранения.

## xvii

Дети:

Сводное резюме

* повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми;
* индексация пенсии по случаю потери кормильца;
* расширение доступа к социальным услугам альтернативных интернат-учреж- дений;
* улучшение системы социального обслуживания.

Лица трудоспособного возраста:

* разработка механизма формализации трудовых отношений;
* повышение размера пособий по беременности и родам;
* расширение охвата охраны материнства в неформальном секторе;
* повышение размера пособия по безработице.

Лица пожилого возраста:

* повышение размера пенсии;
* развитие альтернативных видов услуг (реабилитационные и дневные центры, хосписы) на местном уровне;
* увеличение ежемесячного социального пособия по старости;
* улучшение системы социального обслуживания.

Все ведущие участники рабочей группы МУСЗ единодушно выработали следующие рекомендации в качестве приоритетов для дальнейших действий:

*Основные приоритеты:* повышение размера пенсии и размера ежемесячного посо- бия малообеспеченным семьям с детьми.

*Дополнительные приоритеты:* улучшение системы социального обслуживания и повышение размера пособия по беременности и родам.

В ходе консультаций с Министерством труда и социального развития состоявшие- ся в 2016 году, было согласовано провести расчеты сценариев по дополнительному приоритету «повышение размера пособия по беременности и родам». В рамках тех- нической встречи состоявшейся в 2017 году, участники рабочей группы выбрали три наиболее приемлемые и приоритетные сценария по повышению охвата пособий по беременности и родам:

* к 2022 году (а) улучшить охват официальных работников, фермеров и само- занятых и (б) увеличить уровень пособий исходя из роста инфляции или до 3000 сомов.
* к 2030 году (а) расширить охват неформальных работников и (б) увеличить уровень пособий до прожиточного минимума
* к 2040 году (а) охватить всех женщин и (б) увеличить уровень пособия для наемных работников до 2/3 от средней или предыдущей заработной платы.

## xviii

**Сокращения**

**АБР** Азиатский банк развития

**БГМС** Базовое государственное медицинское страхование

**ВВП** Валовой внутренний продукт

**ВИЧ** Вирус иммунодефицита человека

**ВОЗ** Всемирная организация здравоохранения **ВПП** Всемирная продовольственная программа **ВБ** Всемирный банк

**ВДПЧ** Всеобщая декларация прав человека

**ГМСП** Гарантированная медико-санитарная помощь

**ГМД** Гарантированный минимальный доход

**ГСПС** Государственное социальное пенсионное страхование

**ДМС** Добровольное медицинское страхование

**ДСЗМ** Доклад о социальной защите в мире

**ДЭСВ** Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам

**ЕЭС** Евразийский экономический союз **ЕЭК** Евразийская экономическая комиссия **ЕСП** Ежемесячное социальное пособие

**ЕПМС** Ежемесячное социальное пособие малообеспеченным семьям с детьми

**И-МУСЗ** Инициатива по Минимальным уровням социальной защиты

**КР** Кыргызская Республика

**КСР ООН** Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций

**КПР** Конвенция о правах ребенка

**КВУП** Комитет высокого уровня по программам **МКТ** Международная конференция труда **МОТ** Международная организация труда **МВФ** Международный валютный фонд

**МОН** Министерство образования и науки

**МФ** Министерство финансов

**МЗ** Министерство здравоохранения

**MКАД** Многомерный кластерный анализ данных **МТСР** Министерство труда и социального развития **МУСЗ** Минимальный уровень социальной защиты **НКР** Национальная конфедерация работодателей **НПО** Неправительственная организация

**НСК** Национальный статистический комитет **ООНД** Оценка на основе национального диалога **ОО** Общественные организации

## xix

###### Сокращения

**ОМС** Обязательное медицинское страхование **ООН** Организация Объединенных Наций **ПБО** Протокол быстрых оценок

**ПРООН** Программа развития Организации Объединенных Наций

**ПРССН** Программа развития социальной защиты населения в Кыргызстане на

2015–2017 годы

**ПМП** Прожиточный минимум пожилого лица **ПВН** Пособие по временной нетрудоспособности **ПМР** Прожиточный минимум ребенка

**РГ** Рабочая группа

**РГ-МУСЗ** Рабочая группа по минимальным уровням социальной защиты

**СФ** Социальный фонд

**СПИД** Синдром приобретенного иммунодефицита

**СЗП** Средняя заработная плата

**СНГ** Содружество Независимых Государств

**УНВ** Условно-накопительный взнос

**ФОМС** Фонд обязательного медицинского страхования

**ФАО** Продовольственная и сельскохозяйственная организация

**ФП** Федерация профсоюзов

**ЦРТ** Цели тысячелетия в области развития **ЮНФПА** Фонд ООН в области народонаселения **ЮНИСЕФ** Детский фонд ООН

**ЮНДАФ** Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития

**ЮНЭЙДС** Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ / СПИДу

## xx

**Система социальной защиты Кыргызской Республики, рекомендации и национальные приоритеты**

**Введение**

В результате глобального финансово-экономического кризиса люди по всему миру столкнулись с падением уровня доходов, нехваткой рабочих мест и средств к суще- ствованию, а также с сокращением доступа к социальным услугам, пособиям, де- нежным средствам и кредитам. В качестве ответа Комитетом высокого уровня по программам (КВУП), действующим при Координационном совете руководителей системы ООН (КСР), были предприняты многосторонние меры, и в апреле 2009 года согласованы 9 совместных инициатив. Инициативой № 6 является разработка мини- мальных уровней социальной защиты (МУСЗ), предусматривающая предоставление социальных выплат и обеспечение доступа к жизненно необходимым социальным услугам для всех граждан.

Интенсивные дискуссии в течение трех сессий Международной конференции труда (МКТ) в 2001, 2011 и 2012 году подтвердили необходимость разработки минималь- ных уровней социальной защиты и всеобщих систем социального обеспечения. При поддержке стран Группы двадцати, ООН, правительств и организаций трудящихся и работодателей стран – участников МОТ совместно приняли Рекомендацию о мини- мальных уровнях социальной защиты № 202 в ходе МКТ в июне 2012 года.

Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) со- держит план действий для стран – членов МОТ по построению всеобщих систем социального обеспечения и расширению сферы охвата социального обеспечения посредством первоочередного установления национальных минимальных уровней социальной защиты, доступных всем нуждающимся. Рекомендация № 202 имеет це- лью обеспечение всех членов общества возможностью пользоваться как минимум базовым уровнем социального обеспечения в течение жизни.

МУСЗ должны включать в себя следующие гарантии социального обеспечения в те- чение всего цикла жизни человека, принятые на национальном уровне:

* доступ к первичной медицинской помощи, включая меры по охране материн- ства;
* гарантированное получение минимального дохода детьми, обеспечение досту- па к продуктам питания, образованию, уходу и прочим необходимым товарам и услугам;
* гарантированное получение минимального дохода гражданами, неспособны- ми получать достаточный доход, в частности в случаях заболевания, рождения ребенка или инвалидности;

## 3

* + гарантированное получение минимального дохода гражданами пожилого воз- раста.

Часть 1. Системы социальной защиты Кыргызской Республики, рекомендации и национальные приоритеты

Осознавая необходимость учитывать существующие реалии в сфере социальной защиты для определения того, какие компоненты национальных МУСЗ функцио- нируют и где существуют недостатки, МОТ инициировала сотрудничество с пра- вительственными структурами, социальными партнерами, государственными учреж- дениями, представителями научного сообщества и агентствами ООН в Кыргызской Республике по проведению Оценки на основе национального диалога по вопросам социальной защиты (ООНД).

ООНД как инструмент совершенствования национальных минимальных уровней социальной защиты включена в Программу развития социальной защиты в Кыргыз- ской Республике на 2015–2017 годы, принятую постановлением Правительства Кы- ргызской Республики № 85 (27 февраля 2015 года). Кыргызская Республика станет первой страной СНГ, использующей ООНД в отношении МУСЗ.

Применение ООНД в отношении национальных МУСЗ – весьма обнадеживающий и своевременный шаг к разработке оптимальных способов формирования эффектив- ной системы социальной защиты в Кыргызской Республике, особенно в свете того, что в настоящий момент страна находится в стадии реализации национальной Про- граммы устойчивого развития на период 2013–2017 годов и уже планирует нацио- нальную стратегию на следующие 15 лет в рамках всемирного диалога по вопросам устойчивого развития в период после 2015 года.

## 4

**Обзор: социально-экономический контекст и система социальной защиты в Кыргызской Республике**

**1**

### Социально-экономический контекст страны

Как и большинство государств Центральной Азии, Кыргызская Республика пред- ставляет собой горную, преимущественно аграрную страну с медленно растущим населением, насчитывающим примерно 5,9 млн человек (Национальный комитет статистики (НСК), 2015 год). Население сравнительно молодое, примерно 31,4 про- цента составляют граждане моложе 15 лет и только 4,3 – граждане от 65 лет и стар- ше (НСК, 2015 год). В международном рейтинге Индекса развития человеческого потенциала (ПРООН, 2014 год) Кыргызская Республика занимает 125 место среди 187 стран; она также находится на 136 месте из 175 стран по Индексу восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл (Трансперенси Интернешнл (ТИ), 2014 год). Средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении составляет 70,4 года (НСК, 2014 год) – 66,5 года у мужчин и 74,5 года у женщин. Граждане до 25 лет или старше получают образование в среднем в течение 9,3 лет. Уровень грамотности сре- ди взрослого населения высок – 99,2 процента (НСК, Перепись населения, 2009 год). С 2014 года, согласно классификации Всемирного банка, определение Кыргызской Республики как «страны с низким уровнем доходов» было изменено на «страну со средне-низким уровнем доходов».

После 1992 года Кыргызская Республика прошла путь перехода от административ- но-командной к рыночной экономике. С того времени экономический рост был пре- имущественно обусловлен развитием секторов услуг и торговли, а также увеличени- ем денежных переводов за счет трудовой миграции. Тенденции к росту время от вре- мени затормаживались ввиду социально-политических конфликтов внутри страны. Частично, как следствие экономической и политической нестабильности, включая всемирный кризис 2008 года и неожиданную смену Кыргызского правительства в 2010–2011 годах, средний темп прироста валового внутреннего продукта (ВВП) в 2001–2012 годах оставался на уровне 4 процентов (НСК, 2014 год).

Средний уровень ВВП в Кыргызской Республике достиг 4,1 процента в 2014 году и 7,1 процента в 2015 году (НСК, 2015 год). Несмотря на сдержанный, но стабиль- ный рост экономики в течение последних нескольких лет, Кыргызская Республика испытывает серьезные трудности в отношении дефицита бюджета, неформальной экономики, экономического неравенства, социальной изоляции и отсутствия надле- жащих условий для достойного труда, в особенности для молодых людей. В 2014 году по итогам Интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы уровень общей безработицы составил 8 процентов (7 про- центов среди мужчин и 9,5 процента среди женщин). В соответствии с «Программой

5

развития социальной защиты в Кыргызской Республике на 2015–2017 гг.» (здесь и далее – Программа), доля теневой экономической деятельности (главным образом, в секторах услуг и сельского хозяйства) составила 39–42 процента от всей экономиче- ской деятельности в 2012 году. Более того, рынок труда характеризуется снижением доли занятого населения в общей численности экономически активного населения и снижением уровня вовлеченности людей в производство. Глобальные экономиче- ские и финансовые кризисы, внутренние социально-политические конфликты 2010 года, а также рост цен на продукты питания вызвали новые трудности и привели, с одной стороны, к снижению темпов роста экономики, а с другой – к росту бедности и неравенства, а также к снижению качества жизни в стране (Международный валют- ный фонд (МВФ), 2014 год).

По ряду показателей Целей развития тысячелетия (ЦРТ) уже были частично до- стигнуты такие целевые ориентиры, как обеспечение экологической устойчивости (ЦРТ 7) и формирование глобального партнерства в целях развития (ЦРТ 8). Боль- шие успехи были достигнуты в области снижения детской смертности (ЦРТ 4). По некоторым целям отмечается реверсивная тенденция, причем даже по сокращению крайней бедности (ЦРТ 1), где прогресс казался незыблемым, а также по поощрению равенства мужчин и женщин и расширению прав и возможностей женщин (ЦРТ 3). Настораживают проблемы достижения Целей в отношении материнской смертности и вопросов борьбы с ВИЧ/СПИДом (ООН, 2014 год).

По сравнению с другими странами региона в Кыргызской Республике высокие пока- затели бедности и неравенства. 20 процентов населения живет на 3,10 доллара США в день или меньше, Индекс Джини в 2012 году составлял 27,4 (см. Рис. 1.). Нацио- нальный статистический комитет (НСК) рассчитывает две черты бедности в стране, используя данные ИОДХКР. Под определение *крайняя черта бедности* попадают домашние хозяйства и физические лица, чей уровень потребления продовольствия ниже установленного минимального порога в 2100 килокалорий на человека (без принятия в расчет сбалансированного рациона продуктов питания). Следует отме- тить, что в качестве черты бедности рассматриваются продовольственные и непро- довольственные товары и услуги, необходимые для удовлетворения всех базовых потребностей человека.

«Прожиточный минимум» является установленным законом нормативным стан- дартом1. Размер прожиточного минимума определяется для различных категорий населения (дети от 0 до 17 лет, граждане трудоспособного возраста и граждане по- жилого возраста). Продовольственная составляющая прожиточного минимума при- нимает за базовый порог рацион в 2100 килокалорий для взрослого человека и более 12 различных групп, состоящих из 32 наименований продовольственных товаров (что отличает данный критерий измерения от измерения крайней формы бедности). Расчет стоимости прожиточного минимума производится НСК на ежеквартальной основе, исходя из утвержденных минимальных норм потребления продуктов пита-

6

1 Закон № 170 «О гарантированных минимальных социальных стандартах» от 26 мая 2009 года, в каче- стве общего определения бедности в 2013 году был принят среднедушевой годовой доход в 27 768,5 кир- гизского сома; в качестве определения крайней бедности – среднедушевой годовой доход в 16 249,5 кир- гизского сома, а в 2014 году данные значения составили, соответственно, 29 825 и 17 588 киргизских сомов.

ния, структуры прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения и средних цен на продукты питания в каждом регионе республики.

##### Рисунок 1. Распространенность бедности: межрегиональный сравнительный анализ стран Европы и Центральной Азии

40

.

. . . . . . . . .

.

35

30

25

20

15

10

5

0

ʧ̛̬̱́̚ (2013)

˃̡̛̛̙̭̯̦̌̔̌ (2009)

ʶ̼̬̼̭̯̦̐̌̚ (2012)

ʤ̛̬̥̖̦́ (2013)

ʥ̨̛̣̬̐̌́ (2012)

ˀ̛̱̥̼̦́ (2012)

ʺ̨̨̛̦̣̐́ (2012)

ʺ̨̨̣̔̏̌ (2013)

ˀ̨̛̭̭́ (2012)

ˁ̨̡̛̣̏̌́ (2012)

ʿ̨̣̹̽̌ (2012)

ʶ̵̭̯̦̌̌̌̚ (2013)

˄̡̛̬̦̌̌ (2013)

ʥ̖̣̬̱̭̌̽ (2012)

ʪ̨̣́ ̵̖̦̼̍̔ ̣̖̜͕̀̔ ̵̛̛̙̱̺̏ ̦̌ ϯ͕ϭϬ ̨̣̣̬̔̌̌ ˁˌʤ ̏ ̖̦̔̽ ;й ̨̯ ̛̦̭̖̣̖̦̌́Ϳ ʶ̴̴̶̨̛̛̖̦̯̾ ʪ̛̛̙̦

ʥ̨̖̦̭̯̔̽ ̏ ʫ̨̬̪̖̏ ̛ ˉ̨̖̦̯̬̣̦̜̌̽ ʤ̛̛̚ ;̨̡̨̯̣̽ ̛̛̬̺̖̭̌̏̏̌̀́̚ ̭̯̬̦̼̌Ϳ͕ й



*Источник:* Диаграмма разработана авторами на основе базы данных Показателей мирового развития, доступной по адресу <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?page=1>

*Комментарии:*

1. Самые последние доступные данные по 2012–2013 гг., за исключением Таджикистана (2009 год).
2. Рисунок 1, коэффициент Джини показывает разрыв в доходах, значение 0 отражает абсолютное равенство, зна- чение 100 отражает абсолютное неравенство.

В 2014 году примерно 1,8 млн человек находились за чертой бедности, 31,8 про- цента из из них являлись жителями городов и 68,2 процента – сельскими жи- телями. По данным НСК, показатель бедности снизился с 38 до 37 процентов в 2012–2013 годах и с 37 до 30,6 процента в 2013–2014 годах. При этом, тогда как уровень бедности в 2012–2013 годах снизился с 35,4 до 28,5 процента в городах, в сельской местности он фактически увеличился с 39,6 до 41,4 процента. В 2013– 2014 годах уровень бедности снизился с 28,5 до 26,9 процента в городах и с 41,4 до 32,6 процента в сельской местности. В 2015 году показатели уровня бедности нача- ли изменяться в противоположном направлении, достигнув отметки в 32,1 процента (НСК, 2014 год).

## 7

Примерно 159 000 человек (2,8 процента населения) в 2013 году и 71 000 человек (1,2 процента населения) в 2014 году проживали в крайней бедности, что свидетель- ствовалоосущественномсниженииуровнякрайнейбедности(НСК, 2013 и 2014 годы).

Имеют место значительные межрегиональные разрывы: самые высокие показатели бедности в 2015 году зафиксированы в Джалал-Абадской (45,1 процента), Баткен- ской (41,2 процента) и Нарынской (38 процентов) областях (НСК, 2015 год).

##### Таблица 1. Тенденции изменения показателей бедности в Кыргызской Республике, 2005, 2008, 2014 и 2015 гг.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **% и годы** | | | | |
|  | **2005** | **2008** | **2014** | **2015** |
| Кыргызская Республика | 43,1 | 31,7 | 30,6 | 32,1 |
| **Тип региона** | | | | |
| Городской | 29,8 | 22,6 | 26,9 | 29,3 |
| Сельский | 50,8 | 36,8 | 32,6 | 33,6 |
| **Область** | | | | |
| Иссык-Кульская | 51,5 | 52,2 | 26 | 28,9 |
| Джалал-Абадская | 55,9 | 40,1 | 46,4 | 45,1 |
| Нарынская | 51,2 | 42,7 | 30,6 | 38 |
| Баткенская | 59,1 | 20,7 | 40,7 | 41,2 |
| Ошская (до 2013 г., включая г. Ош) | 55,9 | 37,5 | 31,7 | 28,9 |
| Талаская | 69,7 | 41,9 | 19 | 21,5 |
| Чуйская | 40,5 | 15,7 | 21,6 | 24,8 |
| г. Бишкек | 10,8 | 15,2 | 17,6 | 23,5 |

*Источник:* ИОДХКР 2005, 2008, 2014 и 2015 гг.

## 8

##### Рисунок 2. Снижение уровня бедности в Кыргызской Республике по областям, 2005–2014 гг.







*Источник:* ИОДХКР 2005 и 2015 гг.

Трудовая деятельность является главным источником дохода для населения (в 2015 го- ду она составила 65 процентов от общего дохода). По данным Программы, 52 процен- та выплат заработной платы в частном секторе были совершены без отчислений на социальное страхование, доля теневой экономической деятельности (особенно в сек- торах услуг и сельского хозяйства) в 2012 году составила 39–42 процента. Что касает- ся трудовой миграции, примерно 26 процентов домашних хозяйств имеют хотя бы од- ного члена семьи, работающего за границей. Общее количество трудовых мигрантов, уехавших из Кыргызской Республики на заработки, оценивается между 700 тыс. и одним млн человек, большинство из них работает в Российской Федерации (ПРООН, 2012 год). Объем теневой экономики и трудовая миграция влияют на число граждан, охваченных программой социального страхования в Кыргызской Республике.

Вторым и третьим основным источником доходов для домашних хозяйств являются социальные выплаты и сельское хозяйство (в 2015 году доля учтенных социальных выплат составила 16,2 процента, доля учтенных доходов от занятий сельским хозяй- ством – 14 процентов). Адекватный уровень социальных выплат может значительно снизить процент бедности и неравенства, включая крайнюю бедность в стране (Все- мирный банк, 2014 год). Позитивный эффект социальных выплат сделал социальную защиту одним из приоритетных направлений правительственной политики. Прави- тельство приняло меры по формированию стабильной системы социальной защиты и повышению уровня пособий. В результате, как отмечается в Программе, средний размер пенсии вырос в 2013 году на 5,9 процента по сравнению с 2012 годом, соста- вив 4432 киргизских сома. Средний размер пенсии превышает размер прожиточного минимума для пенсионеров на 6,6 процента. Средний размер ежемесячных пособий малообеспеченным семьям с детьми (ЕПМС) вырос на 59,8 процента (с 305 киргиз-

ских сомов в 2011 году до 487,4 киргизского сома в 2013 году). Таким образом, раз- 9

мер ЕПМС составлял всего лишь 8,22 процента от прожиточного минимума детей в

2011 году и 12,45 процента от него в 2013 году (Программа, 2015 год).

##### Рисунок 3. Структура доходов населения, 2010–2014 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  | | | |  | | |  | |  | | | |
| 61,7 | | | | | | | 15,6 | | | | | 18,2 | | | | | | 4,5 |
|  |  |  |  |  |  |  | | | |  | | |  | |  | | | |
| 63,2 | | | | | | | | 17 | | | | | 14,2 | | | | | 4,6 |
|  |  |  |  |  |  |  | | | |  | | |  | |  | | | |
| 65,5 | | | | | | | | | 16,7 | | | | | 13,3 | | | | 4,5 |
|  |  |  |  |  |  |  | | | |  | | |  | |  | | | |
| 62,2 | | | | | | | 14,3 | | | | | 17,6 | | | | | 5,9 | |
|  |  |  |  |  |  |  | | | |  | | |  | |  | | | |
| 61,4 | | | | | | | 13,6 | | | | 17,4 | | | | | 7,6 | | |
|  |  |  |  |  |  |  | | | |  | | |  | |  | | | |

2014

2013

2012

2011

2010

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

ʪ̵̨̨̔ ̨̯ ̨̨̯̬̱̜̔̏ ̨̛̖̯̖̣̦̭̯̔́̽ ˁ̶̨̛̣̦̼̖̌̽ ̴̯̬̦̭̖̬̯̼̌

ʪ̵̨̨̔ ̨̯ ̡̨̨̭̖̣̭̽̐ ̵̨̜̭̯́̏̌̚ ʪ̨̬̱̖̐

*Источник:* Национальный статистический комитет, 2014 год.

* 1. Расходы на социальную защиту населения

В настоящем разделе анализируются данные о расходах на социальную защиту на- селения в Кыргызской Республике. Данные классифицированы по следующим кате- гориям: дети, лица трудоспособного возраста и лица пожилого возраста, а также по размеру выделяемых средств на здравоохранение для всех трех возрастных категорий в соответствии с гарантиями минимальных уровней социальной защиты (МУСЗ). В 2010–2011 годах 8,6 процента мирового ВВП было выделено на расходы на про- грамму социальной защиты (включая здравоохранение). Как сообщается в Докладе о социальной защите в мире в 2014–2015 годах, процент от ВВП, выделяемый на со- циальную защиту, варьируется в зависимости от региона и составляет 6,7 процента в Западной Европе, 17,6 процента в Центральной и Восточной Европе и 5,3 процента в Азии и Тихоокеанском регионе. В Кыргызской Республике на социальную защиту было выделено 8,3 процента от ВВП (см. Рисунок 4.).

## 10

##### Рисунок 4. Общие государственные расходы на социальную защиту населения

**(включая здравоохранение): межрегиональное сравнение, 2005–2011 гг. (в % от ВВП)**

**24,8**

**16,6**

**24,1**

**16,2**

**27,2**

**19,7**

**26,7**

**17,6**

**6,7 7,3**

**8,8 8,6**

**8,3**

**5,1**

**3**

**5,52 5,91**

**5,3 5,3**

**4,1**

2005 2007 2009 2010–2011

ʯ̪̦̌̌̔̌́ ʫ̨̬̪̏̌ ˉ̖̦̯̬̣̦̌̽̌́ ̛ ʦ̸̨̨̭̯̦̌́ ʫ̨̬̪̏̌ ʤ̛́̚ ̛ ˃̵̨̨̡̡̛̛̖̦̭̜̌ ̨̛̬̖̦̐ ʶ̼̬̼̭̯̦̐̌̚ ʦ̖̭̽ ̛̥̬

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе Доклада о социальной защите в мире в 2014–2015 годах.

В 2011 году государственные расходы на социальную защиту граждан пожилого воз- раста составили 3,3 процента от общемирового ВВП, тогда как страны Центральной и Восточной Европы выделили на социальную защиту данной возрастной категории в среднем 8,3 процента, а страны Азии и Тихоокеанского региона – в среднем 2 про- цента. В Кыргызской Республике 1,54 процента от ВВП было выделено на социаль- ную защиту граждан пожилого возраста в 2011 году.

В 2011 году государственные расходы на социальную защиту детей составили 0,4 процента от общемирового ВВП. Страны Центральной и Западной Европы выде- лили в среднем 0,8 процента, а страны Азии и Тихоокеанского региона – в среднем 0,2 процент. Кыргызская Республика выделила 0,33 процента в 2010 году.

## 11

##### Рисунок 5. Государственные расходы на социальную защиту лиц пожилого возраста и детей в процентном соотношении от ВВП, 2009–2012 гг.

̦̌ ̶̛̣ ̨̨̨̛̪̙̣̐ ̨̬̭̯̏̌̌̚ ̦̌ ̖̯̖̜̔

18

16

14

12

10

8

6

4

2

0

ʰ̛̬̣̌̽̚

ʰ̛̯̣̌́

ʤ̛̭̯̬̏́

ʿ̨̛̬̯̱̣̐̌́

ˇ̛̛̦̣̦́̔́

ˈ̨̛̬̯̏̌́

ʺ̨̨̣̔̏̌Ύ

ˀ̨̛̭̭́

ʤ̛̬̥̖̦́

ʶ̵̭̯̦̌̌̌̚

ʶ̼̬̼̭̯̦̐̌̚

˃̡̛̛̙̭̯̦̌̔̌

*Источник:* Доклад о социальной защите в мире в 2014–2015 годах.

\*Данные о государственных расходах на социальную защиту детей по Молдове отсутствуют.

По данным НСК, доля государственных расходов на социальную защиту (включая здравоохранение) по отношению к общим государственным расходам выросла с 24 до 28,6 процента в период с 2010 по 2014 год. Из этих 28,6 процента 9,3 было выделено на государственное здравоохранение и 19,2 на другие направления соци- альной защиты в 2014 году.

Несмотря на постепенное увеличение государственных расходов на социальную за- щиту и снижение уровня бедности, размер социальных пособий пока не достиг уров- ня прожиточного минимума, который является официальным минимальным уровнем жизни в стране (Программа, 2015 год).

## 12

##### Таблица 2. Государственные расходы на социальную защиту населения в Кыргызской Республике с разбивкой по гарантиям МУСЗ (в % от общих государственных расходов) (данные по последнему доступному году)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2010 2011 2012 2013 2014** | | | | | | |
| Общие государственные расходы на социальную защиту в % общих расходов | | 24,0 | 24,4 | 25,8 | 30,2 | 28,6 |
| 1. Расходы на государствен- ное здраво- охранение | Амбулаторные и поликлинические услуги | 7,0 | 8,0 | 8,7 | 9,8 | 8,6 |
| Другие услуги здравоохранения | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,7 |
| 2. Прочие расходы на социальную защиту | | 16,1 | 15,6 | 16,3 | 19,6 | 19,2 |
| a) Расходы на социальную защиту граждан пожилого возраста | | 8,2 | 8,5 | 10,0 | 12,5 | 12,9 |
| б) Расходы на социальную защиту взрослого населения | Заболевание, материнство, производственная травма, инвалидность | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |
| Безработица | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Социальные учреждения | 3,4 | 3,0 | 1,9 | 1,9 | 1,7 |
| в) Расходы на социальную защиту семьи и детей | | 3,4 | 3,2 | 3,1 | 4,1 | 3,7 |
| г) Прочие | | 0,4 | 0,4 | 0,8 | 0,5 | 0,5 |

*Источник:* Статистический ежегодник Кыргызской Республики – 2010–2014 гг.

* 1. Система социальной защиты

В системе социальной защиты населения Кыргызской Республики был проведен ряд реформ с целью обеспечения ее соответствия актуальным социально-экономическим условиям. Действующая в стране система социальной защиты состоит из четырех частей.

* + 1. Социальное страхование (пенсионное страхование, медицинское страхование и страхование временной нетрудоспособности).

## 13

* + 1. Социальная помощь (социальные пособия для уязвимых групп населения и тех, кто не имеет прав на получение выплат, предусмотренных программой социального страхования).
    2. Программа, основанная на ответственности работодателя.
    3. Социальные услуги.

Структура системы социальной защиты в Кыргызской Республике представлена на Рисунке 6.

##### Рисунок 6. Структура системы социальной защиты населения в Кыргызской Республике

**ˁ̛̭̯̖̥̌ ̶̨̨̛̭̣̦̜̌̽ ̛̺̯̼̌̚**

**̛̦̭̖̣̖̦̌́**

**̏ ʶ̡̨̼̬̼̭̜̐̚ ˀ̡̛̖̭̪̱̣̖̍Ύ**

ˁ̶̨̨̛̣̦̖̌̽

̵̨̛̭̯̬̦̖̌̏̌

;̵̨̭̯̬̼̖̌̏ ̨̦̭̼̏̚Ϳ

ˁ̶̨̛̣̦̌̽̌́ ̨̨̪̥̺̽

;̖̍̚ ̵̵̨̭̯̬̼̌̏

̨̨̦̭̏̏̚Ϳ

ʽ̨̭̦̦̦̏̌̌́

̦̌ ̨̨̛̯̖̯̭̯̖̦̦̭̯̏̏

̨̨̬̯̯̖̣̌̍̔̌́ΎΎ

ˁ̶̨̨̛̣̦̖̌̽

̨̛̛̭̣̱̙̦̖̍̏̌

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на базе оценочной матрицы и нормативно-правовой базы Кыргызской Республики.

\* Обзор не содержит данных по пенсионному обеспечению военнослужащих.

\*\* Софинансирование прямых выплат работодателями и финансирование из государственного бюджета.

* + 1. Система социального страхования

В основе системы социального страхования лежит принцип уплаты взносов ра- ботодателями (17 процентов от начисленной заработной платы) и работниками (10 процентов от начисленной заработной платы). Система предоставляет защиту работникам в случае социальных рисков, таких как выход на пенсию, безработица, инвалидность, потеря кормильца или заболевание. 25 процентов от всех отчислений (27 процентов от общего фонда оплаты труда) направлены на пенсионное страхо- вание (23 процента на страховую часть и 2 процента на накопительную часть), еще 2 процента направлены на медицинское страхование. Из 10 процентов взносов, про- изводимых работниками, 2 процента направляются непосредственно на формирова- ние накопительной части их пенсии.

Самозанятые граждане выплачивают только 10 процентов от дохода, 9 процентов из которых направляется в фонд пенсионного страхования и 1 процент на медицинское страхование. С 1 января 2015 года фермеры, в чьей собственности находится менее 2 гектаров земли, выплачивают только 0,5 процента от средней заработной платы по региону или городу. Фермеры, в чьей собственности находится от 2 до 10 гек- таров земли, выплачивают 1 процент, а те из них, кто имеет в собственности более 10 гектаров земли, выплачивают 2 процента. С 1 января 2015 года было отмечено по-

14 степенное увеличение размера отчислений на социальное страхование всеми тремя

указанными категориями фермеров; сумма отчислений составила до 4 процентов от средней заработной платы2.

Пенсионное страхование в Кыргызской Республике включает в себя три вида пен- сий: пенсия по старости, пенсия по инвалидности и пенсия по случаю потери кор- мильца. Пенсия по старости состоит из базовой части (которая представляет собой финансируемый государством компонент в размере 1500 киргизских сомов) и части, финансируемой страховыми взносами из 23 процентов, приведенных в предыдущем абзаце (из этих 23 процентов 3 уходят на обеспечение фактических пенсионеров по солидарно-распределительному принципу)3.

##### Рисунок 7. Структура системы социального страхования в Кыргызской Республике

ʿ̨̨̛̭̖̍ ̦̌ ̨̛̪̬̖̖̦̖̐̍

ʺ̶̡̨̛̛̖̦̭̖̔

̵̨̛̭̯̬̦̖̌̏̌

ʿ̨̨̛̖̦̭̦̦̖

̵̨̛̭̯̬̦̖̌̏̌

ʿ̛̖̦̭́ ̨̪ ̨̛̭̯̬̭̯̌

ʪ̨̨̨̨̬̣̦̖̍̏̽

̶̡̨̛̛̥̖̦̭̖̔

̵̨̛̭̯̬̦̖̌̏̌

ʿ̛̖̦̭́ ̨̪ ̸̭̣̱̌̀ ̨̛̪̯̖̬

̶̡̨̛̬̥̣̽̌

ʽ̨̯̖̣̦̖̍́̌̽̚

̶̡̨̛̛̥̖̦̭̖̔

̵̨̛̭̯̬̦̖̌̏̌

ʪ̨̨̨̨̬̣̦̖̍̏̽

̨̨̭̱̬̭̯̖̦̦̖̐̔̌̏

̨̨̛̪̖̦̭̦̦̖

̵̨̛̭̯̬̦̖̌̏̌

ˁ̶̨̨̛̣̦̖̌̽ ̵̨̛̭̯̬̦̖̌̏̌

ʿ̛̖̦̭́ ̨̪ ̨̛̛̛̦̣̦̭̯̏̌̔

;̸̡̣̏̀̌́ ̨̨̨̪̭̯̦̦̖́ ̨̨̛̪̭̖̍ ̏ ̛̭̏́̚

̭ ̨̨̨̛̪̬̭̯̖̦̦̜̏̔̏̚ ̨̯̬̥̜̌̏Ϳ

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на базе оценочной матрицы и нормативно-правовой базы Кыргызской Республики.

Работники при заключении трудовых договоров обязаны участвовать в системе соци- ального страхования, тогда как особые группы работников – фермеры, работники не- формального сектора и самозанятые граждане – часто не участвуют в ней из-за отсут- ствия эффективных и справедливых способов регулирования трудовых отношений.

Последние данные по количеству плательщиков страховых взносов из общего числа работников приведены в Таблице 3. Работодатели и работники выплачивают отчис- ления на социальное страхование в Социальный фонд и Фонд обязательного меди-

2 Здесь определение «фермеры» обозначает лиц (в том числе занятых натуральным хозяйством), кото- рые не являются членами кооперативов либо работодателями/работниками предприятий.

3 В регионе СНГ технические термины «распределительная система» и «система финансирования»

по-прежнему используются более часто, чем «установленные выплаты» и «установленные взносы». 15

цинского страхования. В совокупности участниками национальной системы соци- ального страхования являются не только работники по договору, но и самозанятые граждане, и работники неформального сектора, которые отчисляют в нее взносы са- мостоятельно. В 2009–2013 годах количество участников системы социального стра- хования увеличилось.

##### Таблица 3. Количество плательщиков взносов в систему социального страхования и численность рабочей силы

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Общее количество Количество плательщиков Рабочая плательщиков взносов взносов, занятых сила,**  **в официальном секторе в тыс.**  тыс. % от тыс. % от всех рабочей плательщиков  силы | | | | | |
| **2009** | 1131,2 | 47,7 | 747,4 | 66,1 | 2372,2 |
| **2010** | 1163,0 | 48,3 | 733,7 | 63,1 | 2406,4 |
| **2011** | 1183,5 | 48,6 | 723,1 | 61,1 | 2435,9 |
| **2012** | 1292,6 | 52,9 | 724,0 | 56,0 | 2445,6 |
| **2013** | 1330,8 | 54,9 | 785,9 | 59,1 | 2425,2 |

*Источник:* Социальный фонд Кыргызской Республики, 2015 год.

#### Система социальной помощи

Система социальной помощи включает в себя социальные пособия, ежемесячные пособия, гранты и различные меры социальной поддержки определенных групп на- селения, финансируемые за счет государственного бюджета. В системе социальной помощи выделяют три вида государственной поддержки.

* + - 1. Социальные пособия, выплачиваемые в виде денежных средств и преимуще- ственно финансируемые государственным или местным бюджетом.
      2. Медицинское обеспечение, охватывающее всех граждан Кыргызстана.
      3. Поддержка безработных граждан, включающая в себя как денежные пособия, так и действующие программы по трудоустройству.

## 16

17

##### Рисунок 8. Структура системы социальной помощи в Кыргызской Республике

**ˁ̶̨̛̣̦̌̽̌́ ̨̨̪̥̺̽**

ˁ̶̨̛̣̦̼̖̌̽ ̨̨̛̪̭̍́ ʺ̶̡̨̛̛̖̦̭̖̔ ̸̨̛̖̭̪̖̖̦̖̍ ʿ̨̡̖̬̙̔̔̌ ̵̨̖̬̯̦̼̍̌̍̚ ̬̙̦̐̌̔̌

ʿ̨̨̛̭̖̍ ̨̪ ̨̛̭̯̬̭̯̌\*

ʿ̨̨̛̭̖̍

̨̪ ̨̛̛̛̦̣̦̭̯̏̌̔ \*

ʿ̨̨̛̭̖̍ ̨̪ ̸̭̣̱̌̀

̨̛̪̯̖̬ ̶̡̨̛̬̥̣̽̌\*

˃̨̨̬̱̖̔̏

̸̨̛̱̖̦̖̍

ʿ̨̛̬̖̭̯̣̖̦̖̔̌̏

̵̨̺̖̭̯̖̦̦̼̍̏

̨̬̯̌̍

ʫ̸̨̙̖̥̖̭̦̖́ ̨̨̛̪̭̖̍

̸̨̨̥̣̖̭̪̖̖̦̦̼̥̌̍ ̭̖̥̥̽́ ̭ ̛̖̯̥̔̽

ʫ̸̨̙̖̥̖̭̦̖́ ̶̨̨̛̭̣̦̖̌̽

̨̨̛̪̭̖̍ ̥̯̖̬̥̌́Ͳ̨̛̖̬̦̥̐́ΎΎ

ʧ̨̛̬̦̯̬̦̦̌̌̏̌̌́

̡̨̛̥̖̔Ͳ̛̭̦̯̬̦̌̌̌́

̨̨̪̥̺̽

ʿ̨̨̛̭̖̍

̨̪ ̶̨̛̖̬̯̖̍̌̍̚

ʥ̨̨̖̌̏̚ ̨̨̭̱̬̭̯̖̦̦̖̐̔̌̏

̶̡̨̛̛̥̖̦̭̖̔ ̵̨̛̭̯̬̦̖̌̏̌

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на базе оценочной матрицы и национальной правовой базы Кыргыз- ской Республики.

\* Пособие по старости: для назначения пособия у мужчин установлен возраст 65 лет, у женщин – 60 лет. Пособие по инвалидности: доступно для инвалидов с детства I, II или III группы, не обладающих правом на пенсионное обе- спечение, и для инвалидов I, II или III группы, не обладающих правом на государственное пенсионное социаль- ное страхование. Пособие по случаю потери кормильца: по закону данное пособие может быть назначено только детям (пособие по случаю потери кормильца предоставляется также детям, рожденным от родителей, живущих с ВИЧ/СПИД, им также выплачивается пособие по детской инвалидности).

\*\* Матери, имеющие более 7 детей, имеют право на получение пособия с 55 лет, тогда как пенсионный возраст по пенсионному страхованию для женщин составляет 58 лет.

Социальные пособия (государственные) предоставляются, когда ежемесячный доход как минимум одного члена домашнего хозяйства ниже, чем гарантированный мини- мальный доход (ГМД4), или в случае, если гражданин не имеет права на получение пенсии по социальному страхованию. Первое относится к поддержке малообеспе- ченных семей с детьми, второе – к выплатам пособий по старости, инвалидности,

4 Гарантированный минимальный доход – ежегодно устанавливаемый правительством показатель, ос- нованный на финансовых возможностях бюджета, экономических условиях и прожиточном минимуме и являющийся гарантом базового дохода для малоимущих семей. Принимая в расчет степень незащи- щенности и нужды семей, ГМД используется для регулирования размеров пособий, выплачиваемых малообеспеченным семьям с детьми. ГМД должен быть близким к величине прожиточного минимума, установленной законодательством (выдержки из постановления Правительства № 825, декабрь 2009 года). Размер ГМД по состоянию на июнь 2016 года составляет 805 киргизских сомов, что по опера- ционному валютному курсу ООН на 1 июня 2016 года соответствует 11,29 доллара США (1 доллар США=71,2918 киргизского сома).

случаю потери кормильца, а также пособий на погребение. Также ежемесячное со- циальное пособие выплачивается в качестве привилегии матерям-героиням предпен- сионного возраста, имеющим более 7 детей.

ГМД является порогом, определяемым возможностями бюджета и устанавлива- ющим критерии для назначения ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми с учетом уровня доходов. Размер ГМД корректируется на нерегулярной осно- ве, поскольку он зависит от доступных финансовых ресурсов государства. Адекват- ность ГМД и размеров пособий малообеспеченным семьям по-прежнему вызывают наибольшую озабоченность, а низкий уровень социальных выплат уменьшает эф- фективность данной программы в плане снижения уровня бедности. Тем не менее программа социальной помощи играет важную роль в предоставлении поддержки наиболее незащищенным слоям населения и, таким образом, в снижении уровня крайней бедности в стране. Существует также отдельная государственная пенсион- ная программа для военнослужащих, которая полностью финансируется из государ- ственного бюджета.

Социальная помощь в виде выплат пособий по старости, инвалидности и при по- тере кормильца предоставляется гражданам, которые не соответствуют критериям для получения страховой пенсии по старости, инвалидности или по случаю потери кормильца.

ЕПМС, назначаемое с учетом уровня доходов, является единственным социальным пособием, направленным на поддержку бедного населения5 (НСК, 2016 год). Данная Программа предусматривает выплаты ежемесячных пособий для детей и имеет це- лью приведение среднедушевого дохода домашних хозяйств к уровню ГМД.

* + 1. Система ответственности работодателей

Согласно законодательству и постановлению Правительства, работодателям предпи- сано осуществлять страхование работников в случае получения травм или заболе- ваний в результате выполнения последними своих трудовых обязанностей. Работо- датели также обязаны выплачивать пособия по беременности и родам официально трудоустроенным женщинам, пособия в связи с травмой и по болезни выплачивают- ся непосредственно работодателями из своих собственных ресурсов. Пособия по бе- ременности и родам и по болезни за счет средств работодателей выплачиваются в те- чение первых 10 рабочих дней после наступления материнства или болезни. Начиная с 11 дня выплата данных пособий производится за счет государственного бюджета (система, основанная на ответственности работодателей, приведена на Рисунке 9.).

18

5 Семьи с уровнем среднедушевого дохода ниже ГМД имеют право на получение ежемесячного посо- бия. Размер пособия составляет одну пятую прожиточного минимума на ребенка.

##### Рисунок 9. Структура действующей в Кыргызской Республике системы социальной защиты, основанной на ответственности работодателей, в случае временной нетрудоспособности

ʿ̨̨̛̭̖̍ ̏ ̛̭̏́̚

̭ ̸̦̖̭̭̯̦̼̥̌ ̸̭̣̱̖̥̌

̦̌ ̨̨̛̪̬̭̯̖̏̔̏̚

̛ ̴̨̨̛̪̬̖̭̭̦̣̦̼̥̌̽

̨̛̣̖̦̖̥̌̍̏̌̚ ;̨̬̖̥̖̦̦̏Ϳ

ʿ̨̨̛̭̖̍ ̨̪ ̨̛̖̬̖̥̖̦̦̭̯̍

̛ ̨̬̥̔̌

ʿ̨̨̛̭̖̍ ̨̪ ̨̛̣̖̦̍̚

ˁ̛̭̯̖̥̌

̨̨̛̯̖̯̭̯̖̦̦̭̯̏̏

̨̨̬̯̯̖̣̖̜̌̍̔̌Ύ

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на базе оценочной матрицы и национальной правовой базы Кыргыз- ской Республики.

\* Софинансирование работодателем и финансирование из государственного бюджета.

#### Социальное обслуживание

Последняя часть – социальное обслуживание населения. В соответствии с законом Кыргызской Республики № 111 «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике», социальными услугами является деятельность по предо- ставлению социальной и юридической поддержки, льгот и услуг по социальной адап- тации и реабилитации обездоленных граждан. В систему социального обслуживания входят следующие виды учреждений: учреждения по уходу за людьми пожилого воз- раста и инвалидами, детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, чьи родители лишены родительских прав (с проживанием); центры по уходу за людьми пожило- го возраста, инвалидами и детьми-инвалидами; центры, предоставляющие уход на дому; социальные приюты для детей и подростков; социальные центры реабилита- ции для детей и других граждан с ограниченными возможностями здоровья; центры социальной поддержки семьи и детей; центры срочной психологической помощи (телефонные аварийно-спасательные службы и т.д.), службы срочной социальной помощи (мобильные бригады); похоронные службы и службы социально-бытового обеспечения. Все перечисленные выше услуги предоставляются специализирован- ными социальными центрами на бесплатной основе.

## 19

##### Рисунок 10. Структура системы социального обслуживания населения в Кыргызской Республике

**ʧ̨̭̱̬̭̯̖̦̦̼̖̔̌̏**

**̶̨̛̭̣̦̼̖̌̽ ̛̱̭̣̱̐**

**̦̌ ̨̥̱̔**

**ʿ̨̛̬̖̭̯̣̖̦̖̔̌̏**

**̵̨̭̱̬̭̯̖̦̦̼̐̔̌̏**

**̶̵̨̛̭̣̦̼̌̽ ̱̭̣̱̐**

**̨̪ ̨̡̭̱̐̌̌̚̚**

**ʧ̨̭̱̬̭̯̖̦̦̼̖̔̌̏**

**̶̨̛̭̣̦̼̖̌̽ ̛̱̭̣̱̐**

**̏ ̸̵̛̱̬̖̙̖̦̔́**

**̭ ̨̛̛̪̬̙̦̖̥̏̌**

**ˁ̶̨̨̛̣̦̖̌̽ ̨̛̛̭̣̱̙̦̖̍̏̌**

ʪ̣́ ̶̛̣

̭ ̸̨̛̛̬̦̖̦̦̼̥̐̌

̨̨̨̛̥̙̦̭̯̥̏́̚ ̨̨̬̔̏̽́̚

ʪ̣́ ̵̪̬̖̭̯̬̖̣̼̌

ʪ̣́ ̖̯̖̜͕̔ ̵̵̨̛̦̺̭̌̔́́

̏ ̨̯̬̱̦̜̔ ̨̛̙̦̖̦̦̜̚

̶̛̛̛̭̯̱̌

ʪ̣́ ̶̛̣

̭ ̸̨̛̛̬̦̖̦̦̼̥̐̌

̨̨̨̛̥̙̦̭̯̥̏́̚ ̨̨̬̔̏̽́̚

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на базе оценочной матрицы и национальной правовой базы Кыргыз- ской Республики.

1.4. Национальные программы развития социальной защиты населения

В 2011 году Кыргызское правительство приняло «Среднесрочную программу разви- тия (2012–2014 годы)», направленную на укрепление макроэкономической стабиль- ности, снижение инфляции и обеспечение долгосрочного экономического роста.

Вслед за этой программой в феврале 2015 года Правительство приняло постановле- ние об утверждении «Программы развития социальной защиты населения в Кыр- гызской Республике на 2015–2017 годы», в которую ООНД включена в качестве ин- струмента усовершенствования национальных минимальных уровней социальной защиты. Особое внимание в Программе уделяется вопросам улучшения системы со- циальной помощи. Конкретные приоритеты программы – следующие:

* социальная защита детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуа- ции;
* социальная защита граждан с ограниченными возможностями здоровья;
* социальная защита граждан пожилого возраста.

Прямая техническая помощь в реализации «Программы развития социальной защи- ты в Кыргызской Республике на 2015–2017 годы» также вносит свой вклад в усовер- шенствование национальных минимальных уровней социальной защиты.

В дополнение к этому, применение Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (2012–2016 годы) имеет три основных принципа: 1) мир и единство,

20 фактическое верховенство демократии и соблюдение прав человека; 2) социальная

интеграция и социальная справедливость; 3) инклюзивный и долгосрочный, сопро- вождающийся наличием рабочих мест рост, способствующий снижению уровня бед- ности. В соответствии со вторым ключевым элементом Программы, особое внима- ние уделяется социальной защите, продовольственной безопасности, образованию и здравоохранению. В результате было указано, что «к 2016 году уязвимые группы населения должны иметь возможность пользоваться преимуществами улучшенной системы социальной защиты, в частности в отношении продовольственной безопас- ности; материнского и детского здравоохранения, услуг в области охраны репродук- тивного здоровья; питания; образования; сокращения инфекций, передающихся по- ловым путем, вируса иммунодефицита человека, туберкулеза; а также социальных услуг и компенсаций».

Правительство в настоящее время разрабатывает среднесрочную программу разви- тия до 2040 года, Министерство труда и социального развития тоже приступило к разработке стратегии социального развития на этот же период. Результаты нацио- нального диалога и данного отчета могут быть учтены и отражены в стратегических документах.

## 21

**Оценка на основе национального диалога в Кыргызской Республике: цели, методика и процесс**

**2**

### Цели

Международной организацией труда инициировано сотрудничество между прави- тельственными структурами, социальными партнерами, организациями гражданско- го общества, независимыми экспертами и специализированными агентствами ООН в Кыргызской Республике по проведению оценки на основе национального диалога по вопросам социальной защиты (ООНД). В рамках ООНД система социальной защиты оценивается на предмет того, какие гарантии национальных МУСЗ предоставляются и где существуют недостатки.

Мероприятия ООНД ставят перед собой следующие задачи.

1. Провести национальный диалог по вопросам социальной защиты между всеми ключевыми заинтересованными сторонами в стране, включая Правительство Кыргызской Республики, социальных партнеров, организации гражданского общества, независимых экспертов и агентств ООН, который приведет к едино- му пониманию концепции минимальных уровней социальной защиты, а также совершенствованию законодательства и планирования мер по данному направ- лению.
2. Внести вклад в Национальную стратегию устойчивого развития и среднесроч- ный план развития Кыргызской Республики.
3. Определить приоритетные направления в сфере социальной защиты, требую- щие прямого вмешательства Правительства в среднесрочной и долгосрочной перспективе, а также разработать соответствующие меры по обеспечению все- общих и системных минимальных уровней социальной защиты, гарантирую- щие защиту прав человека.
4. Оказать поддержку обоснованным решениям в рамках дальнейшей разработки системы национальных минимальных уровней социальной защиты.

### Используемая методика ООНД в Кыргызской Республике

Оценочная матрица приводит данные по действующей системе социальной защиты и определяет недостатки в законодательстве, а также препятствия на пути реализации систем социальной защиты в отношении всех четырех базовых гарантий националь- ных МУСЗ. Такая оценка помогает сформулировать рекомендации по последующе-

му реформированию системы и принятию положений о социальной защите в целях 23

расширения и обеспечения доступа населения к МУСЗ. В ходе дальнейшего расчета стоимости прогнозируется объем расходов на реализацию выбранных рекомендаций по расширению МУСЗ. Ниже приведены меры, предпринятые в рамках ООНД в Кыр- гызской Республике.

#### Разработка оценочной матрицы

Оценочная матрица содержит информацию о действующей системе социальной за- щиты применительно к четырем гарантиям МУСЗ. На основе оценки существующих программ и систем, проведенной членами рабочей группы, выявляются недостатки в законодательстве и препятствия на пути реализации программ, формулируются ре- комендации в отношении расширения сферы охвата и усовершенствования соответ- ствующих положений с целью обеспечения гарантированного минимального уровня социальной защиты для всего населения.

Оценочная матрица – инструмент оценки степени соответствия действующих и пла- нируемых мер в области социальной защиты национальным уровням, предусматри- вающим четыре гарантии МУСЗ. Матрица также предусматривает разработку реко- мендаций и согласование приоритетов при разработке плана действий, направленных на достижение конкретных минимальных уровней социальной защиты. Матрица включает перечень действующих и планируемых положений в сфере социальной за- щиты, их нормативно-правовой и фактический охват, недостатки в законодательстве и реализации по каждой из четырех гарантий. Далее посредством выработки реко- мендаций определяются возможности для их усовершенствования.

## 24

##### Рисунок 11. Структура оценочной матрицы

**Основные параметры описания**

**действующих программ**

**Не достигнутые гарантии**

**МУСЗ**

**Четыре**

Лица пожилого возраста

**гарантии**

**МУСЗ**

Лица трудоспо- собного возраста

Дети

**ов рабочей ппы**

**участник**

**гру**

**МУСЗ**

**ованные ы**

**гарантий и рекоменд**

**мер**

**дованные ы**

**и рекомен**

**мер**

Здраво- охранение

**ительные ентарии**

**Дополн комм**

**я на пути ению**

**Препятстви к достиж**

Система в целом (общее

описание)

Частные замечания участников рабочей группы

Общие замечания участников рабочей группы

сценарии

и



Рекомен-

дации

Препятствия к реализа- ции системы социальной защиты

сценарии

и



Рекомен-

дации

Недостатки в законо- дательстве системы социальной защиты

**3**

**2**

**1**

Обзор

Программа

*Источник:* Оценочная матрица программы социальной защиты доступна на платформе управления знаниями МОТ по ссылке6: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=2790>

* + 1. Расчет стоимости выбранных МУСЗ

На основе приведенного в оценочной матрице описания, анализа и результатов пред- варительной оценки расходов участники рабочей группы по вопросам минимальных уровней социальной защиты должны достичь консенсуса о приоритетных действиях в сфере социальной защиты в Кыргызской Республике. Согласованный план дей- ствий может быть отражен в Национальной стратегической программе развития социальной защиты в период после 2017 года. Метод финансового прогнозирова- ния основан на разработанном МОТ инструменте измерения расходов. Структура и принцип использования данного инструмента приведены на Рисунке 12.

6 Дата последнего посещения веб-сайта – 17 июля 2016 года. 25

Первый раздел предназначен для ввода национальных статистических данных. Со- бранные МОТ статистические данные о населении страны, показатели рынка труда, макроэкономические показатели и прогнозы, а также данные о действиях Правитель- ства заносятся в модель финансового расчета.

##### Рисунок 12. Структура протокола быстрых оценок

**ϭ͘ ʰ̵̨̭̦̼̖̔**

**̦̦̼̖̔̌**

**ʰ̡̨̛̦̯̬̼̔̌**

**̡̬̼̦̌ ̯̬̱̔̌**

**ʺ̸̡̨̡̨̨̡̛̛̬̦̥̖̭̖̌̾**

**̨̡̛̪̯̖̣̌̌̚**

**ʪ̴̸̨̡̛̖̥̬̖̭̐̌̌́**

**̡̭̯̬̱̯̱̬̌ ̛̦̭̖̣̖̦̌́**

**ʽ̛̺̖̍**

**̛̛̛̥̦̭̯̬̯̦̼̖̌̔̌̏**

**̵̨̬̭̼̌̔**

**ˀ̸̭̖̯̌ ̵̨̨̬̭̌̔̏**

**̦̌ ̨̨̛̪̭̍́**

**ʽ̨̬̍̚ ̛ ̬̖̱̣̯̯̼̽̌̚**

**2. ʿ̨̨̛̬̦̬̱̖̥̐̌́̚ ̨̨̛̭̯̥̭̯̽**

**̥̖̬ ̶̨̨̛̭̣̦̜̌̽ ̛̺̯̼̌̚**

**̏ ̨̨̭̣̯̦̥̌̍̀ ̛̛̼̬̙̖̦͕̏̌**

**̏ й ̨̯ ʦʦʿ ̛ ̏ й ̨̯**

**̵̨̭̱̬̭̯̖̦̦̼̐̔̌̏ ̵̨̨̬̭̌̔̏**

**3. ʿ̨̨̛̬̦̬̱̖̥̐̌́̚ ̨̨̛̭̯̥̭̯̽**

**̡̨̪̖̯̌̏ ̨̨̛̪̭̜̍**

**̏ ̨̨̡̨̛̭̱̪̦̭̯̏**

Во втором разделе «Прогнозируемая стоимость пособий» МОТ просчитывает раз- личные сценарии в отношении оцениваемых матрицей четырех гарантий. Предвари- тельные прогнозы по данным сценариям были озвучены участникам рабочей группы по вопросам МУСЗ в ходе второй ООНД. В рабочих группах обсуждались самые эффективные с точки зрения затрат сценарии.

Третий раздел «Прогнозируемая стоимость комбинированных пакетов пособий» со- держит окончательные расчеты, которые получены с применением модели финансо- вого прогнозирования и отражены в Докладе о МУСЗ. Только один из определенных приоритетов – увеличение размера пособия по беременности и родам – подробно описан во втором томе доклада. Результаты расчетов по прогнозированию расходов приводятся в национальной валюте, в процентах от ВВП и в процентах от государ- ственных расходов.

2.3. ООНД в Кыргызской Республике: процесс и рекомендации

Оценка на основе Национального диалога по вопросам социальной защиты была ини- циирована 4 декабря 2014 года в Бишкеке заместителем министра труда и социаль- ной защиты (МТСР)7 Э. Куикеевым, заместителем председателя Социального фонда

7 Название Министерства было изменено с «Министерство социальной защиты (МСЗ)» на «Министер-

ство труда и социального развития» 16 ноября 2015 года (Указ № 768).

26

У. Асановым, представителями социальных партнеров высокого уровня в Кыргыз- ской Республике и доктором С. Макль, ответственным представителем «ООН-жен- щины» и уполномоченным представителем постоянного координатора системы ООН в Кыргызской Республике. На основе консенсуса, достигнутого между участниками инициированного «круглого стола» ООНД, и в соответствии с постановлением Пра- вительства Кыргызской Республики № 9 от 10 марта 2015 года, Министерство труда и социального развития, издав постановление, официально сформировало рабочую группу по вопросам минимальных уровней социальной защиты (РГ-МУСЗ) для со- действия ООНД в Кыргызской Республике.

#### Этапы ООНД в Кыргызской Республике

Работа ООНД в Кыргызской Республике велась на основе:

* + - * рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202);
      * национального законодательства, постановлений, нормативно-правовых актов в сфере социальной защиты и официальных социально-экономических дан- ных;
      * международных и национальных аналитических отчетов;
      * многосторонних и двусторонних технических консультаций с участниками ра- бочей группы;
      * широкого формата участия в технических и политических диалогах и круглых столах.

Этап первый: разработка оценочной матрицы Инициатива ООНД: декабрь 2014 года

Кыргызским Правительством и членами страновой группы ООН был организован

первый «круглый стол», приуроченный к началу ООНД, который был посвящен вопросам актуальности его проведения. Мероприятие посетило более 50 предста- вителей министерств, социальных партнеров, неправительственных организаций и действующих в стране учреждений ООН. Участники «круглого стола» пришли к со- глашению о начале проведения ООНД в Кыргызской Республике.

Создание рабочей группы по вопросам МУСЗ: март 2015 года

В соответствии с планом действий в рамках Программы развития социальной за- щиты населения в Кыргызской Республике на 2015–2017 годы. (Статья № 59), 10 марта 2015 года по указанию Министерства труда и социального развития Кыр- гызской Республики (ранее – Министерство социального развития) Распоряжением

№ 9 сформирована рабочая группа по вопросам МУСЗ (РГ-МУСЗ). РГ-МУСЗ яв- ляется полноформатной рабочей платформой, позволяющей проводить углублен- ные обсуждения конкретных аспектов социальной защиты. В нынешний состав РГ-МУСЗ входят представители:

* + - * министерств, правительственных учреждений и фондов;
      * организаций гражданского общества и социальных партнеров;
      * учреждений ООН, международных финансовых институтов и донорских орга-

низаций. 27

Анализ нормативно-правовой документации: март – май 2015 года

Вслед за созданием РГ-МУСЗ в марте 2015 года МОТ в тесном сотрудничестве с членами рабочей группы по вопросам МУСЗ приступила к разработке оценочной матрицы с учетом действующих законов, систем и программ социальной защиты. В мае 2015 года рабочая группа впервые обсудила действующую систему социальной защиты и раздел оценочной матрицы, содержащий ее предварительный обзор.

**Многосторонние и двусторонние консультации: апрель 2015 года – январь 2016 года** С апреля 2015 года по январь 2016 года РГ-МУСЗ под руководством МОТ провела серию технических консультаций по разработке оценочной матрицы и достижению консенсуса в отношении ее базового содержания между всеми заинтересованны- ми сторонами, среди которых Министерство труда и социального развития, Мини- стерство здравоохранения, Министерство экономики, Министерство образования и науки, Социальный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования, Нацио- нальный статистический комитет, неправительственные организации, Программа развития ООН, Всемирная продовольственная программа ООН, Детский фонд ООН, Фонд ООН в области народонаселения, «ООН-женщины» и др.

Первая ООНД по вопросам социальной защиты: июнь 2015 года

Предварительная оценочная матрица была представлена и рассмотрена в ходе пер- вой ООНД, состоявшейся 17–19 июня 2015 года. В мероприятии приняли участие более 40 представителей министерств, правительственных фондов и учреждений, социальных партнеров, неправительственных организаций и национальных агентств ООН. Основываясь на данных оценочной матрицы, участники обсудили и определи- ли существующие недостатки в законодательстве и препятствия на пути внедрения систем социального обеспечения и программ социальной защиты в стране. В ходе встречи участники также приступили к разработке рекомендаций в отношении лик- видации выявленных недостатков в целях усовершенствования национальных мини- мальных уровней социальной защиты в Кыргызской Республике.

Сбор статистических данных: июль 2015 года – январь 2016 года

Одновременно с проведением многосторонних и двусторонних консультаций МОТ приступила к сбору информации и статистических данных по социальной защите для оценки расходов при различных вероятных сценариях. В октябре 2015 года МОТ провела техническую консультацию, чтобы облегчить процесс сбора информации и проверки достоверности доступных статистических данных.

Этап второй: организация национального диалога, основанного на принципе участия

**Вторая ООНД по вопросам социальной защиты: февраль 2016 года**

В адрес РГ-МУСЗ был сделан запрос на завершение оценочной матрицы и формули- ровку основных рекомендаций путем определения приоритетных действий в сфере социальной защиты. Принятые рабочей группой решения были поддержаны клю- чевыми административными органами Кыргызской Республики. В последний день второй ООНД РГ-МУСЗ представила пакет рекомендаций и четыре приоритета в области социальной защиты. Данные рекомендации и приоритеты были утверждены в ходе ООНД на заседании «круглого стола» высокого уровня, в котором приняли участие вице-премьер-министр Кыргызской Республики Г. Кудайбердиева, а также

28

руководители линейных министерств, фондов, учреждений, социальных партнеров и учреждений ООН (см. Приложение 1). Принятые рекомендации и приоритеты мо- гут быть отражены в Национальной стратегической программе социальной защиты после 2017 года.

Этап третий: одобрение доклада

**Разработка окончательной версии доклада: март – декабрь 2016 года**

Будучи лидером рабочей группы в рамках ООНД, МОТ несла ответственность за разработку в период с марта по декабрь 2016 года полного текста окончательного ва- рианта доклада. Рабочая версия доклада была направлена участникам РГ-МУСЗ для внесения дополнений и замечаний. Финальный доклад подготовлен и опубликован на английском и русском языках.

Финальный ООНД по вопросам социальной защиты: 2017 год

Финальный доклад, включающий в себя согласованный пакет рекомендаций и предварительный расчет расходов при различных сценариях, будет направлен представителям Правительства, организаций работников и работодателей, непра- вительственных организаций и учреждений ООН и представлен на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики для официального утверждения в первой половине 2017 года. При этом уже началось обсуждение следующих шагов, таких как изучение законодательной базы и возможностей для разработки новых систем, расширение охвата действующих систем и создание координирующих механизмов. В таблице ООНД перечислены все мероприятия, проведенные в рамках реализации каждого из трех шагов ООНД.

## 29

##### Рисунок 13. Этапы проведения оценки на основе национального диалога по вопросам социальной защиты населения в Кыргызской Республике

**ˇ̛̦̣̦̌̽̌́ ʽʽʻʪ 2017**

**ˁ̯̬̯̌ ʽʽʻʪ**

**ʪ̡̖̬̌̍̽ 2014**

**ˁ̨̛̦̖̔̌̚ ˀʧͲʺ˄ˁʯ ʺ̬̯̌ ϮϬϭϱ**

**ˀ̨̡̬̯̌̌̍̌̚**

**̴̨̨̛̦̣̦̌̽̐**

**̨̡̣̔̌̔̌ ʺ̬̯̌ʹˁ̖̦̯̬́̍̽ 2016**

**ʽ̨̬̍̚**

**̶̨̡̛̛̱̥̖̦̯̔̌ ʺ̬̯̌ʹʺ̜̌ 2015**

**ϮͲ́ ʽʽʻʪ ̛**

**̡̬̱̣̼̜ͨ̐ ̨̭̯̣ͩ**

**̨̡̨̨̼̭̏̐ ̨̱̬̦̏́**

**ˇ̖̬̣̏̌̽ 2016**

**ϭͲ̖ ̵̸̡̨̛̯̖̦̖̭̖**

**̛̭̖̦̖̌̔̌̚ ˀʧͲʺ˄ˁʯ ʤ̪̬̖̣̽ ϮϬϭϱ**

**ˁ̨̬̍ ̵̦̦̼̔̌**

**̣̔́ ̨̨̪̬̦̐̌̚**

**̵̨̨̬̭̌̔̏**

**ʽ̡̯̬́̍̽ 2015**

**ϮͲ̖ ̵̸̡̨̛̯̖̦̖̭̖**

**̛̭̖̦̖̌̔̌̚ ˀʧͲʺ˄ˁʯ ʺ̜̌ ϮϬϭϱ**

**ϯͲ̖**

**̵̸̡̨̛̯̖̦̖̭̖**

**̛̭̖̦̖̌̔̌̚ ˀʧͲʺ˄ˁʯ ʰ̣̀̽ 2015**

**ϭͲ́ ʽʽʻʪ**

**ʰ̦̀̽ 2015**

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе веб-сайта [www.social-protection.org](http://www.social-protection.org/) (рабочие документы, Кы- ргызская Республика).

## 30

|  |
| --- |
| **Вставка 1**  **Недостатки в законодательстве и препятствия на пути внедрения системы социальной защиты населения в стране: сквозные проблемы**  В процессе ООНД участники РГ-МУСЗ определили несколько фундаментальных недостатков в законодательстве и препятствий на пути внедрения программ соци- альной защиты, которые выходят за рамки четырех гарантий МУСЗ. Ниже приве- ден перечень нескольких комментариев и предложений, высказанных участника- ми рабочей группы:  **Сквозные проблемы Рекомендации социальной защиты**  – Усовершенствовать механизмы адресности с Ограниченный охват целью определения бенефициаров социальной защитой  работников неформального – Усовершенствовать законодательную базу на  сектора и сельского хозяйства предмет увеличения сферы охвата социаль-  ной защитой  – На институциональном уровне улучшить межведомственное взаимодействие между национальными правительственными орга- низациями (министерствами, государствен-  Отсутствие координации ными учреждениями, администрацией на на институциональном и местах)  административном уровнях – На административном уровне ввести поли-  тику «единого окна» (единого координаци- онного центра) в целях совершенствования процесса предоставления услуг по социаль- ному обеспечению  Недостаточная разработка – Подготавливать статистические данные с мер социальной защиты, учетом гендерных факторов с разбивкой по учитывающих гендерный гендерной принадлежности  фактор и стандарты в – Применять общепринятые стандарты в об- области продовольственного ласти продовольственного обеспечения при обеспечения разработке соответствующих законодатель-  ных положений8  Применение разных – Использовать единый экономический пока- экономических показателей затель или уровень бедности для обеспече- бедности для расчета размера ния минимального дохода для всех катего- пособий социального рий населения и улучшения прозрачности обеспечения9 системы |

8 Они основаны на перечне продуктов, калорийности и денежных нормах.

9 Примеры различных показателей экономики и уровня бедности в Кыргызской Республике включают в себя продовольственный прожиточный минимум, уровень бедности, гарантированный минимальный доход и базовую ставку.

31

#### Рекомендации, принятые рабочей группой МУСЗ на второй ООНД

В ходе второй ООНД в феврале 2016 года РГ-МУСЗ с целью определения самых важных национальных приоритетов для дальнейших действий разделилась на три подгруппы.

1. Правительственная группа (министерства и государственные учреждения).
2. Группа социальных партнеров (организации работодателей и работающих) и граж- данского общества.
3. Группа международных организаций и донорское сообщество.

Каждая подгруппа выбрала два приоритета в отношении каждой гарантии МУСЗ. Перечень приоритетов, выбранных каждой подгруппой по каждой из четырех гаран- тий, представлен ниже:

Здравоохранение

*Министерства, государственные агентства и фонды*

* + Улучшение качества медицинских услуг.
  + Кадровое обеспечение в регионах (в отдаленных районах).

*Гражданское общество и социальные партнеры*

* + Охват граждан, занятых в неформальном секторе, обязательным медицинским страхованием.
  + Увеличение доступа социально уязвимых слоев населения к качественным и недорогостоящим лекарственным средствам.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые инсти- туты и донорские организации*

* + Определение минимальных стандартов качества услуг здравоохранения.
  + Обеспечение доступа уязвимых групп населения к услугам здравоохранения.

Дети

*Министерства, государственные агентства и фонды*

* + Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми.
  + Индексация пенсий по случаю потери кормильца.

*Гражданское общество и социальные партнеры*

* + Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с деть- ми до уровня продовольственной части прожиточного минимума.
  + Доступ к социальным услугам альтернативных интернат-учреждений.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые инсти- туты и донорские организации*

* + Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с деть- ми до уровня продовольственной части прожиточного минимума.
  + Улучшение услуг социального обслуживания.

## 32

Лица трудоспособного возраста

*Министерства, государственные агентства и фонды*

* Разработка механизма формализации трудовых отношений.
* Повышение размера пособия по беременности и родам.

*Гражданское общество и социальные партнеры*

* Повышение размера пособия по беременности и родам до двух третьих от за- работка.
* Выплата пособий женщинам, работающим в неформальном секторе экономике.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые инсти- туты и донорские организации*

* Повышение размера пособия по безработице.
* Расширение охраны материнства на неформальный сектор.

Лица пожилого возраста

*Министерства, государственные агентства и фонды*

* Повышение размера пенсии.
* Развитие альтернативных видов услуг (реабилитационные и дневные центры, хосписы) на местном уровне.

*Гражданское общество и социальные партнеры*

* Укрепление базового компонента пенсии по старости через повышение его до уровня прожиточного минимума.
* Увеличение ежемесячного социального пособия по старости до уровня прожи- точного минимума пенсионера.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые инсти- туты и донорские организации*

* Укрепление базовой части пенсии.
* Улучшение услуг социального обслуживания.

## 33

|  |
| --- |
| **Вставка 2**  **Приоритеты социальной защиты населения, выбранные на ООНД**  В дополнение к списку приоритетов, представленных каждой из подгрупп заинтересованных сторон, участники рабочей группы МУСЗ на финальном раунде консультаций приняли следующие рекомендации в качестве приоритетов для дальнейших действий.   * Повышение размера пенсии. * Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми. * Улучшение услуг социального обслуживания. * Повышение размера пособия по беременности и родам. |

**Оценка политики**

**3**

**по четырем основным гарантиям МУСЗ**

### Здравоохранение

#### Действующая система здравоохранения

Конституция Кыргызской Республики гарантирует право каждого гражданина на со- циальную защиту. Статья 47 содержит следующие особые положения в сфере здра- воохранения:

* + - * каждый имеет право на охрану здоровья;
      * государство создает условия для медицинского обслуживания каждого и при- нимает меры по развитию государственного, муниципального и частного сек- торов здравоохранения;
      * каждый имеет право на бесплатное медицинское обслуживание.

Как и в других бывших социалистических странах, в 1990-х годах в Кыргызской Республике правительство испытывало серьезный недостаток в бюджетных сред- ствах, в результате чего резко сократилось финансирование социального сектора, включая сектор здравоохранения. Базовая структура действующей на сегодняшний день системы здравоохранения Кыргызской Республики формировалась с 1999 по 2005 год в соответствии со следующим законодательством, принятым в течение это- го периода времени:

* Закон № 112 «О медицинском страховании граждан» (1999 год);
* Закон № 159 «О системе единого плательщика в финансировании здравоохра- нения Кыргызской Республики» (2003 год);
* Указ Правительства № 215 «Положение о Фонде обязательного медицинско- го страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики» (2003 год);
* Закон № 6 «О защите здоровья граждан» (2005 год).

В Кыргызской Республике действуют следующие три основные программы меди- цинского страхования, каждая из которых служит различным целям (подробную ин- формацию см. в Приложении 2):

1. базовое государственное медицинское страхование, включающее в себя про- грамму гарантированной медицинской помощи;
2. обязательное медицинское страхование;
3. добровольное медицинское страхование. 35

*Программа базового государственного медицинского страхования* (БГМС) является наиболее комплексной и охватывает всех граждан Кыргызской Республики незави- симо от статуса их занятости. БГМС объединяет государственный бюджет и бюджет обязательного медицинского страхования (ОМС) в единый счет и формирует инте- грированные источники финансирования, направленные на поддержку учреждений государственного здравоохранения. БГМС также обеспечивает оказание профилак- тической помощи конкретным целевым группам (дети, пенсионеры, ветераны войны и лица с ограниченными возможностями здоровья) в рамках Программы гарантиро- ванной медицинской помощи.

Обязательное медицинское страхование (ОМС) является программой медицинско- го страхования, финансируемой за счет страховых взносов и преимущественно на- целенной на официально работающее население. Установленный тариф страховых взносов составляет 2 процента от начисляемой работодателем заработной платы. Помимо наемных работников, самозанятые граждане и лица, не являющиеся граж- данами Кыргызской Республики, но проживающие в ней, также имеют возможность присоединиться к ОМС при условии, что они выплачивают соответствующие взносы в систему самостоятельно.

*Программа добровольного медицинского страхования* (ДМС) не носит обязательный характер участия, и ее финансирование осуществляется организациями и компани- ями ДМС.

Ведущую роль в формировании национальной стратегии и законодательства в об- ласти здравоохранения выполняет Министерство здравоохранения, тогда как Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) является учреждением, непо- средственно отвечающим за выполнение и внедрение политики здравоохранения, в частности БГМС и ОМС. За исключением добровольного медицинского страхования (ДМС) все остальные программы полностью или частично субсидируются из госу- дарственного бюджета, в связи с чем Министерство финансов также играет важную роль в разработке политики и решений в области здравоохранения.

На Рисунке 14 продемонстрированы все три программы здравоохранения в Кыргыз- ской Республике: БГМС для всех, ОМС для трудоустроенного населения и ДМС для лиц, изъявивших желание получать добровольное медицинское страхование.

## 36

##### Рисунок 14. Комплексная система здравоохранения в Кыргызской Республике



ʦ̨̡̛̼̭̜

˄̨̬̖̦̏̽

̛̺̯̼̌̚

ʺ̛̛̦̥̣̦̼̜̌̽

̨̱̬̖̦̏̽

ʿ̨̬̬̥̥̐̌̌ ̨̨̨̍̌̏̐̚ ̨̨̨̭̱̬̭̯̖̦̦̐̔̌̏̐ ̶̡̨̨̛̛̥̖̦̭̔̐

̵̨̛̭̯̬̦̌̏̌́

ʿ̨̬̬̥̥̐̌̌ ̨̨̨̯̖̣̦̍́̌̽̐̚ ̶̡̨̨̛̛̥̖̦̭̔̐

̵̨̛̭̯̬̦̌̏̌́

ʿ̨̬̬̥̥̐̌̌ ̨̨̨̨̨̬̣̦̔̍̏̽̐

̶̡̨̨̛̛̥̖̦̭̔̐ ̵̨̛̭̯̬̦̌̏̌́

ʻ̡̛̛̜̚ ˄̨̬̖̦̏̽ ̵̨̨̔̔̌ ̴̸̡̨̨̛̛̖̭̐̚ ̶̨̨̛̣̥̹̦̖̌ͬ̔̌̐ ̵̨̜̭̯́̏̌̚ ʦ̨̡̛̼̭̜

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе оценочной матрицы и законодательства Кыргызской Респу- блики.

* + 1. Анализ системы здравоохранения в Кыргызской Республике

В настоящем разделе система здравоохранения в Кыргызской Республике анализи- руется с разных сторон. Рисунок 15 представляет собой анализ пяти ключевых пока- зателей национальной системы здравоохранения с использованием статистических данных, доступных в Докладе о социальной защите в мире в 2014–2015 годах.

* **Охват**: численность населения, не охваченного системой здравоохранения

(в процентах)10;

* **экономическая доступность, Показатель 1**: Расходы из собственных средств домашних хозяйств в общем объеме расходов на здравоохранение (в процен- тах)11;
* **экономическая доступность, Показатель 2**: Разрыв в охвате (в процентах) по причине дефицита финансовых ресурсов по сравнению с целевыми показа-

10 Здесь «охват системой здравоохранения» подразумевает численность аффилированных участни- ков медицинского страхования либо оценку численности населения, имеющего бесплатный доступ к услугам здравоохранения, предоставляемым государством (Доклад о социальной защите в мире в 2014– 2015 годах, 2014).

11 Расходы из собственных средств – прямые затраты домашних хозяйств, включая денежные и неде- нежные вознаграждения за услуги практикующих медицинских специалистов, а также поставщиков лекарственных средств, терапевтических принадлежностей и иных товаров и услуг, чьим главным предназначением является создание условий для восстановления или улучшения состояния здоровья лиц или целых групп населения. Такие расходы включают в себя выплаты государственным службам, некоммерческим учреждениям и неправительственным организациям. Они также включают в себя не- возмещаемое совместное несение расходов, отчисления, совместную оплату, плату за обслуживание, но не включают в себя выплаты, осуществляемые компаниями, предоставляющими медицинские или смежные с медициной медицинские льготы своим сотрудникам согласно требованиям законодательства или по иным причинам. Расходами из собственных средств также не является оплата лечения за грани- цей (Доклад о социальной защите в мире в 2014–2015 годах, 2014).

37

телями ЦРТ (60 долларов США по состоянию на 2015 год для стран с низким уровнем доходов)12;

* + **количество** (человеческие ресурсы): разрыв в охвате (в процентах) по причи- не дефицита квалифицированных кадров в сфере здравоохранения13 (показа- тель МОТ: не менее 41,1 на 10 000 чел. населения);
  + **качество** (медицинское обслуживание): уровень материнской смертности (на 10 000 живорождений).

Пять ключевых показателей на Рисунке 15 в целом обозначают следующее: если пя- тиугольник меньшего размера – система здравоохранения функционирует эффектив- нее, а если большего – система функционирует с меньшей производительностью. Рисунок 15 демонстрирует, что разрыв в охвате системы здравоохранения в Кыргыз- ской Республике составляет примерно 17 процентов. Это означает, что 17 процентов населения не имеют доступа к здравоохранению. Для сравнения, в целом по миру данный показатель гораздо выше и составляет 40 процентов, тогда как в Централь- ной и Восточной Европе лишь 9 процентов населения не имеют доступа к услугам здравоохранения.

Выводы по экономической доступности – Показатель 1 указывает на то, что, за ис- ключением Западной Европы, доля расходов из собственных средств в объеме от общих расходов на здравоохранение остается на уровне 30–40 процентов по всему миру, включая Кыргызскую Республику14. При анализе расходов на здравоохранение на душу населения (исключая расходы из собственных средств населения) в Кыр- гызской Республике обнаруживается значительный разрыв в охвате: 45,1 процента населения страны не охвачены системой государственного здравоохранения в уста- новленном минимальном объеме в 60 долларов США на человека в год (60 долларов США – целевой показатель ЦРД на 2015 год для стран с низким уровнем доходов). По данным Доклада о социальной защите в мире 2014–2015, фактические расхо- ды правительства на здравоохранение на душу населения в 2011 году составили: 2737 долларов США в Западной Европе, 287,7 доллара США в Восточной Европе, 479,7 доллара США по всему миру и 22,2 доллара США в Кыргызской Республике.

В отношении численности квалифицированного медицинского персонала от общей численности населения, отмечается, что в Кыргызской Республике она превыша- ет установленный МОТ порог в 41,1 на 10 000 чел. Более подробный анализ это- го вопроса приведен в следующем разделе. Уровень материнской смертности на 10 000 живорожденных в Кыргызской Республике составляет 7,1 процента, что явля- ется самым высоким показателем в регионе СНГ.

12 Разрыв в охвате по причине дефицита финансовых ресурсов берет за основу среднее значение в груп- пах стран с низкой экономической уязвимостью. Установленный МОТ показатель финансового дефици- та действует по тому же принципу, что и показатель дефицита доступа в отношении общих расходов на здравоохранение (в долларах США на душу населения и в год), за исключением расходов из собствен- ных средств (Доклад о социальной защите в мире 2014–2015 годах, 2014).

13 Расчеты МОТ на основе данных Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ): Национальные сче- та здравоохранения (База данных общемировых расходов на здравоохранение) и Всемирная обсервато- рия ВОЗ (Доклад о социальной защите в мире 2014–2015 годах, 2014).

14 В 2010–2011 годах, доля расходов из собственных средств в соотношении к общим расходам на здра- воохранение в Северной Америке находилось на уровне 11,6 процента (Доклад о социальной защите в мире 2014–2015 годах, 2014).

38

##### Рисунок 15. Различные аспекты системы здравоохранения в Кыргызской Республике в сравнении с другими регионами (2011 год)

ʽ̵̯̏̌͗ ̸̨̛̭̣̖̦̦̭̯̽

̛̦̭̖̣̖̦͕̌́ ̦̖ ̵̸̨̨̨̖̦̦̏̌̐

̨̛̭̭̯̖̥̜ ̵̨̨̛̬̬̦̖̦̔̌̏̌́̚

ʶ̸̨̖̭̯̌̏

;̶̡̨̛̛̥̖̦̭̖̔

̨̛̛̭̣̱̙̦̖̍̏̌Ϳ͗

̨̱̬̖̦̏̽ ̡̨̛̥̯̖̬̦̭̜̌

̨̛̭̥̖̬̯̦̭̯

;̦̌ ϭϬ ϬϬϬ ̨̨̛̛̙̬̙̖̦̜̏̔Ϳ

ʶ̸̨̨̛̣̖̭̯̏

;̸̸̨̡̛̖̣̖̖̭̖̏ ̬̖̭̱̬̭̼Ϳ͗

̬̬̼̌̏̚ ̏ ̵̨̯̖̏̌ ;йͿ

̏ ̛̱̏̔ ̴̶̛̛̖̯̔̌

̴̶̵̡̨̛̛̛̣̬̦̦̼̏̌̏̌ ̡̨̬̌̔̏

̏ ̨̛̣̭̯̍̌ ̵̨̨̛̬̬̦̖̦̔̌̏̌́̚

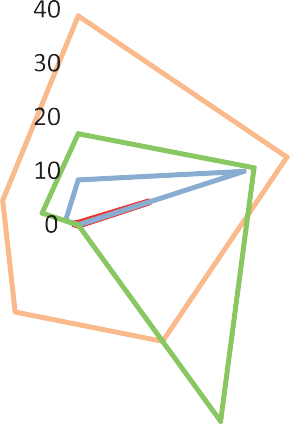
;̡̨̨̦̯̬̣̦̼̜̽ ̨̡̪̯̖̣̌̌̽̚ ʺʽ˃͗

̦̖ ̥̖̦̖̖ ϰϭ͕ϭ

̦̌ ϭϬ ϬϬϬ ̸̖̣͘ ̛̦̭̖̣̖̦̌́Ϳ

ˑ̸̡̨̨̡̛̦̥̖̭̌́

̨̨̭̯̱̪̦̭̯̔̽Ͳϭ͗ ˀ̵̨̭̼̌̔



̛̚ ̵̨̭̭̯̖̦̦̼̍̏

̭̬̖̭̯̔̏ ̵̨̛̥̹̦̔̌

̵̨̜̭̯́̏̚ ̏ ̨̻̖̥̖̍

̵̨̛̺̍ ̵̨̨̬̭̌̔̏

̦̌ ̵̨̨̛̬̬̦̖̦̖̔̌̏̌̚ ;йͿ

ʪ̨̨̭̯̱̪̦̭̯̽ͲϮ͗ ˀ̬̼̌̏̚ ̏ ̸̵̨̡̛̛̭̯̦̌

̴̨̛̛̛̦̦̭̬̦̌̏̌́ ̨̪ ̛̭̬̦̖̦̌̏̀

̭ ̶̛̖̣̖̼̥̏ ̨̡̛̪̯̖̣̥̌̌́̚ ˉˀʪ

;ϲϬ ̨̨̣̣̬̔̌̏ ˁˌʤ ̨̪ ̨̨̛̭̭̯̦́̀

̦̌ ϮϬϭϱ ̐͘ ̣̔́ ̭̯̬̦̌

̭ ̡̛̛̦̥̚ ̨̱̬̦̖̥̏ ̵̨̨̨̔̔̏Ϳ

ʯ̪̦̌̌̔̌́ ʫ̨̬̪̏̌ ˉ̖̦̯̬̣̦̌̽̌́ ̛ ʦ̸̨̨̭̯̦̌́ ʫ̨̬̪̏̌ ʦ̖̭̽ ̛̥̬ ʶ̡̼̬̼̭̐̌́̚ ˀ̡̛̖̭̪̱̣̍̌

*Источник:* Доклад о социальной защите в мире 2014–2015 годах, 2014 год.

В Кыргызской Республике количество охваченных медицинским страхованием лиц растет среди всех групп населения – 74,8 процента людей, пользующихся услугами медицинского страхования, были застрахованы в 2015 году (более 4 млн чел.). Поло- жительная тенденция также прослеживается в отношении количества лиц, которые приобрели медицинскую страховку самостоятельно, – с 13 600 человек в 2014 году до 43 500 человек в 2015 году. Тем не менее почти половину застрахованного населе- ния составляют дети младше 16 лет, чье медицинское страхование финансируется за счет государственного бюджета. Только 19 процентов застрахованных работают по найму (Рисунок 16.).

## 39

##### Рисунок 16. Категории лиц, охваченных медицинским страхованием

**в Кыргызской Республике в 2015 году, в % от общего числа застрахованных**

˃̨̨̨̬̱̭̪̭̦̼̖̔̍ ̶̛̣̌ ʿ̨̛̖̦̭̦̖̬̼

2% 1% 0% 0%

14%

19%

5%

13%

46%

ʪ̛̖̯ ̨̔ ϭϲ ̣̖̯ ʪ̛̖̯ ϭϲʹϭϴ ̣̖̯ ˇ̖̬̥̖̬̼

ʸ̶̛͕̌ ̸̨̛̪̣̱̺̖̌̀ ̶̨̛̭̣̦̼̖̌̽

̨̨̛̪̭̍́

ʸ̶̛͕̌ ̡̛̛̱̪̹̖̏ ̵̨̡̭̯̬̱̌̏ ʥ̶̖̙̖̦̼ ʦ̨̨̛̖̦̦̭̣̱̙̺̖̌

*Источник:* данные Фонда обязательного медицинского страхования Кыргызской Республики, 2015 год.

Как следует из Таблицы 4, по данным исследования домашних хозяйств, в течение последних пяти лет в стране снизился процент населения, не имеющего доступа к услугам здравоохранения. В целом на территории Кыргызской Республики 1,2 про- цента населения не имели доступа к услугам здравоохранения в 2014 году, тогда как в 2010 году данный показатель составлял 1,9 процента. Тем не менее в ряде областей растет число лиц, не имеющих доступа к здравоохранению, в том числе в Нарынской (2,1 процента в 2010 году и 7,7 процента в 2014 году) и Таласской (0,5 процента в 2010 году и 1,2 процента в 2014 году) областях. Эти цифры отражают долю лиц в общей численности населения, столкнувшихся с финансовыми, организационными и физическими ограничениями доступа к услугам и учреждениям здравоохранения. Главной причиной того, что люди не имеют возможности воспользоваться указанны- ми услугами, является их высокая стоимость, а также большая удаленность учрежде- ний здравоохранения в сельских районах.

## 40

##### Таблица 4. Доля населения без доступа к здравоохранению, % от общего населения

Кыргызская Республика

Баткенская область

Джалал-Абадская область

Иссык-Кульская область Нарынская область

Ошская область

(до 2013 г., включая г. Ош)

г. Ош

Таласская область Чуйская область город Бишкек

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **Тенденция** |
| 1,9 | 2,2 | 3,4 | 1,4 | 1,2 |  |
| 1,2 | 2,7 | 2,1 | 1,6 | 1,1 |  |
| 2 | 1,3 | 5,6 | 1,4 | 1,1 |  |
| 1,4 | 1,9 | 6,2 | 0,9 | 1,2 |  |
| 2,1 | 1 | 1,8 | 7 | 7,7 |  |
| 0,8 | 2,4 | 2,5 | 0,2 | 0,2 |  |
| – | – | – | 0,2 | 0,3 |  |
| 0,5 | 0,2 | 0,4 | 1,6 | 1,2 |  |
| 5,4 | 5,1 | 4,1 | 2,7 | 1,1 |  |
| 0,9 | 0,9 | 1,9 | 0,8 | 1,2 |  |

*Источники***:** НСК, ИОДХКР.

По сравнению с другими странами СНГ, Кыргызская Республика демонстрирует относительно одинаковый уровень расходов на здравоохранение в процентах от ВВП, но очень низкий уровень государственных расходов на здравоохранение на душу населения в долларах США (см. Рисунок 17). С 2005 по 2014 год в Кыргызской Республике общие расходы на здравоохранение в процентах от ВВП увеличились с 5,8 до 6,5. В 2012 году была наиболее высокая доля ВВП, приходившаяся на расходы в области здравоохранения, и она составляла 7 процентов.

## 41

##### Рисунок 17. Государственные расходы на здравоохранение: сравнение Кыргызской Республики со странами Восточной Европы и Центральной Азии,

**2014 год**

ˀ̵̨̭̼̌̔ ̦̌ ̵̨̨̛̬̬̦̖̦̖͕̔̌̏̌̚

**̏ й ̨̯ ʦʦʿ**

6

5,3

3,60

3,7

2,4

1,9

2

1,2

5

4

3

2

1

ˁ̛̬̖̦̖̔ ̵̨̬̭̼̌̔ ̦̌ ̵̨̨̛̬̬̦̖̦̖̔̌̏̌̚

**̦̌ ̱̹̱̔ ̛̦̭̖̣̖̦͕̌́ ̏ ̨̣̣̔͘ ˁˌʤ**

500

466,09

292,88

117,57

45,78

96,13

69,44

76

400

300

200

100

0 0

*Источник:* данные Всемирного банка и Всемирной организации здравоохранения, 2014 год.

Данные доступны по ссылкам <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PUBL.ZS?locations=KG-MD-RU-AM-AZ-TJ-> BY-KZ и [http://apps.who.int/gho/data/view.main.HEALTHEXPCAPTJK?lang=en,](http://apps.who.int/gho/data/view.main.HEALTHEXPCAPTJK?lang=en) последняя дата посещения веб-сайта – 20 июля 2016 год.

Несмотря на то, что государственные расходы на здравоохранение увеличивались в номинальном выражении, в процентах от ВВП они снижались с 2010 по 2014 год (см. Таблицу 5).

## 42

##### Таблица 5. Государственные расходы на здравоохранение

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2010** | | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016**  **(предв.)** |
| Правитель- |  |  |  |  |  |  |  |
| ственные |  |  |  |  |  |  |  |
| расходы на |  |  |  |  |  |  |  |
| здраво- | 6910,8 | 9458,9 | 11 645,2 | 12 319,0 | 12 920,9 | 11 825,0 | 13 241,9 |
| охранение |  |  |  |  |  |  |  |
| (в миллионах |  |  |  |  |  |  |  |
| киргизских |  |  |  |  |  |  |  |
| сомов) |  |  |  |  |  |  |  |
| % от ВВП | 3,1 | 3,3 | 3,8 | 3,5 | 3,2 | 2,7 | 2,7 |
| % от общих |  |  |  |  |  |  |  |
| правитель- | 10 | 10,3 | 10,9 | 11,8 | 10,7 |  |  |
| ственных |  |  |  |  |  |  |  |
| расходов |  |  |  |  |  |  |  |

*Источники:* Национальный статистический комитет, 2010–2014; ФОМС, 2015–2016 (только государственные расхо- ды); МВФ, 2015–2016 (только ВВП).

*Комментарий:* Рисунок 17 и Таблица 5 демонстрируют незначительную разницу в данных о расходах на здравоохра- нение в Кыргызской Республике в 2014 году. Авторы доклада предполагают, что это связано с разными источниками данных: ВБ (3,6 процента) и НСК (3,2 процента).

Несмотря на то, что в соседних государствах уровень расходов на здравоохранение из собственных средств сопоставим с Кыргызской Республикой, в самой Кыргыз- ской Республике он вдвое выше, чем в Европе (39,4 процента) и Центральной Азии (17 процентов). В течение последних пяти лет доля расходов домашних хозяйств на здравоохранение в структуре общих расходов увеличилась с 1,67 процента в 2010 го- ду до 1,9 процента в 2014 году (НСК, Обследование бюджета и расходов домашних хозяйств), ненадолго сократившись в период с 2011 по 2012 год.

## 43

##### Рисунок 18. Расходы из собственных средств в процентной доле от общих расходов, 2014 год

ʥ̖̣̬̱̭̌̽

32

38,4

39,4

43,9

45,1

45,8

46,2

53,5

58,6

61,7

72,1

ʺ̨̨̣̔̏̌

ʶ̡̼̬̼̭̐̌́̚ ˀ̡̛̖̭̪̱̣̍̌

˄̡̛̖̭̯̦̍̌̚

ʶ̵̭̯̦̌̌̌̚

ˀ̨̡̛̭̭̜̭̌́ ˇ̶̛̖̖̬̔̌́

˄̡̛̬̦̌̌ ʤ̛̬̥̖̦́ ʧ̛̬̱́̚

˃̡̛̛̙̭̯̦̌̔̌ ʤ̖̬̜̙̦̍̌̔̌̚

0 10 20 30 40 50 60 70 80

*Источник:* База данных мировых показателей развития (МПР).

Данные доступны по ссылке: <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.OOPC.TO.ZS?locations=MD-KG-UA-RU-AZ-TJ-> AM-GE-KZ-UZ-BY&view=chart

За последние годы выросла численность семейных врачей в результате реоргани- зации медицинских центров как меры экономии средств, направленной на более рациональное использование финансовых ресурсов. В медицинских учреждениях численность врачей высокой квалификации за последние 5 лет снизилась, тогда как численность медсестер и акушерок увеличилась с 54 до 57 на 10 000 человек насе- ления. В среднем в Кыргызской Республике численность медицинского персонала, составлявшая 78,5 медицинских работников на 10 000 чел. населения в 2014 году, превышает установленный МОТ минимальный порог в 41,1 на 10 000. Однако в ряде регионов численность данного персонала низкая и находится ниже минимального показателя МОТ, в том числе в Джалал-Абадской, Чуйской и Ошской областях (Та- блица 6).

## 44

##### Таблица 6. Численность медицинского персонала на 10 000 чел. населения в Кыргызской Республике

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **2012** | | **2013** | **2014** |
| Кыргызская Республика | 78,9 | 79,3 | 78,5 |
| Баткенская область | 142,4 | 142,4 | 141,3 |
| Джалал-Абадская область | 32,9 | 33,2 | 32,5 |
| Иссык-Кульская область | 167,9 | 171,5 | 172,8 |
| Нарынская область | 59,6 | 59,4 | 60,6 |
| Ошская область | 42,3 | 42,2 | 42,0 |
| Таласская область | 146,9 | 152,1 | 149,7 |
| Чуйская область | 31,1 | 31,9 | 31,6 |
| Город Бишкек | 63,3 | 62,3 | 59,9 |
| Город Ош | 26,7 | 27,2 | 28,5 |

*Источник:* Расчеты МОТ на основе данных НСК.

Одной из причин нехватки медицинского персонала является низкий уровень оплаты труда по сравнению с другими секторами экономики. Размер заработной платы ра- ботников здравоохранения и социальных работников был в среднем на 24,8 процента ниже размера средней заработной платы в стране в 2014 году. Вместе с тем разрыв между заработной платой в секторе здравоохранения и средней заработной платой по стране увеличился; в 2012 году он составлял всего 11,7 процента (расчеты МОТ, основанные на данных НСК, 2012 год).

Стратегия охраны и укрепления здоровья населения Кыргызской Республики до 2020 года (далее – «Здоровье–2020») ставит своей целью достижение более высоких социальных, экономических и управленческих стандартов, необходимых для при- нятия эффективных мер по предотвращению различных заболеваний за счет улуч- шения качества и доступности медицинских услуг. Стратегия отражает три главных задачи: (1) обеспечить повсеместный охват населения услугами здравоохранения;

1. удовлетворить нужды разных социально уязвимых групп населения (подрост-

ки, лица пожилого возраста, лица с ограниченными возможностями здоровья и др.);

1. привлечь другие секторы (заинтересованных лиц) к государственному здраво- охранению и просветительской деятельности, направленной на популяризацию здо- рового образа жизни. Основными объектами стратегии улучшения системы здраво- охранения являются неинфекционные заболевания, материнская и детская смерт-

ность, ВИЧ и туберкулез. 45

* + 1. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути внедрения программ медицинского страхования

В настоящем разделе рассматриваются недостатки в законодательстве в области здравоохранения применительно к национальным МУСЗ, отмеченным рабочей груп- пой МУСЗ в ходе ООНД в качестве приоритетных.

Недостатки в законодательстве

Охват (включая целевые груп- пы)

* Некорректный целевой охват бенефициаров (ошибочное включение) в рамках гарантирован- ной медико-санитарной помощи (ГМСП).
* Ограниченный доступ женщин и детей к услугам охраны материнства в рамках БГМС.
* Низкий уровень охвата населения в рамках про- граммы ДМС.

Предоставление услуг/ пакетов  Низкое качество медицинских услуг в рамках

услуг

БГМС.

* Минимальные необходимые медицинские услуги не гарантируются в рамках БГМС и ОМС.

Механизм финансирования  Ограниченный доступ уязвимых групп населе-

ния к дорогостоящим специализированным услу- гам здравоохранения (онкология, кардиохирур- гия, гематология, психиатрия) в рамках БГМС.

* + Дефицит государственного бюджета для реализа- ции ГМСП.
  + Недостаток в законодательстве по покрытию рас- ходов на услуги здравоохранения, оказываемых военнослужащим и студентам: отсутствие бюд- жетных ассигнований на данные услуги в рамках ГМСП.

Препятствия для внедрения программ

Доступность услуг  Ограниченный ввиду географических условий

доступ сельского населения к лабораторным, ди- агностическим и медицинским услугам в рамках ГМСП.

Качество услуг  Низкий уровень квалификации кадров в сфере здравоохранения и отсутствие оборудования, со- ответствующего требованиям БГМС.

 Лаборатории с устаревшим или имеющимся в недостаточном количестве медицинским обору- дованием.

## 46

* Нехватка медицинских специалистов в сельской местности (например, невропатологов, кардиоло- гов).
* Слабо развитая сеть медицинских центров с хо- рошей инфраструктурой.
* Высокая текучесть медицинских кадров по при- чине низкой заработной платы.

Управление  Недостаточное межправительственное взаимо- действие.

Проблемы информирования и просветительской деятельности

 Низкий уровень информированности о здоровом образе жизни либо отсутствие практического опыта ведения здорового образа жизни, а также отсутствие информации об услугах здравоохра- нения для населения в рамках БГМС.

#### Выводы и рекомендации

В настоящем разделе приведено общее описание действующих программ здравоох- ранения в Кыргызской Республике (БГМС, ОМС и ДМС). Система здравоохранения анализируется с разных точек зрения с использованием статистических данных. Что касается охвата услугами здравоохранения, по данным национальной статистики, 74,8 процента пользовавшихся ими лиц были застрахованы в рамках действующих национальных программ и только 1,2 процента населения страны не имели доступа к указанным услугам в 2014 году вследствие финансовых, организационных и гео- графических ограничений на территории Кыргызской Республики. Таким образом, можно сделать вывод о том, что система здравоохранения функционирует в установ- ленном минимальном объеме и охватывает большую часть населения страны. Острой проблемой, выдвинутой двумя подгруппами РГ-МУСЗ в ходе второй ООНД в качестве одной из приоритетных, является доступ уязвимых групп населения к медицинским услугам (включая лекарства). Данная проблема тесно связана с вопросами доступно- сти и минимального качества медицинских услуг, которые будут рассмотрены ниже.

Учитывая тот факт, что БГМС является наиболее комплексной программой здравоох- ранения, которая охватывает всех граждан Кыргызской Республики вне зависимости от статуса занятости, в настоящий момент данная программа здравоохранения игра- ет решающую роль в гарантированном обеспечении национального минимального уровня социальной защиты для всего населения. Главным образом это объясняет- ся значительным уровнем занятости в неформальном секторе в Кыргызской Респу- блике (72 процента от общей численности населения, 66 процентов рабочей силы и 41 процент трудоспособного населения в 2013 году, по данным НСК). Поскольку ОМС в основном ориентировано на работников официального сектора, возможность увеличения сферы охвата услуг здравоохранения в этом секторе посредством ОМС по-прежнему ограничена. В этом отношении улучшение качества услуг здраво- охранения в рамках БГМС стало бы наиболее реалистичным способом обеспечения и совершенствования национальных МУСЗ в сфере здравоохранения в краткосроч-

ной и среднесрочной перспективе. 47

В таблице 3 Главы 1 поясняется, что примерно 40 процентов отчислений в ОМС делаются на добровольной основе, то есть выплачиваются либо самозанятыми граж- данами, либо работниками неформального сектора. Соответственно, есть острая необходимость и возможности для расширения охвата услугами национального здравоохранения в рамках программы ОМС. Увеличение количества плательщи- ков взносов на ОМС может осуществляться по двум направлениям: формализация неформального сектора и создание условий для добровольного участия работников неформального сектора и самозанятых граждан в программе ОМС.

Улучшение медицинского обслуживания – один из главных вопросов, выдвинутых двумя подгруппами РГ-МУСЗ в ходе второго ООНД (см. Главу 2.3.2). Судя по чис- ленности медицинского персонала на 10 000 человек населения, страна соответствует пороговым уровням, установленным ВОЗ и МОТ. В этом отношении большую озабо- ченность вызывает не количество, а качество медицинского обслуживания. Главный вопрос здесь – как определить минимальный уровень качества медицинского обслу- живания, что тесно связано с вопросом определения МУСЗ в сфере медицинского обслуживания в Кыргызской Республике. Чтобы получить ответ на данный вопрос, необходимо провести более глубокий анализ медицинского обслуживания в стране.

Что касается экономической доступности, то уровень расходов на здравоохранение из собственных средств является относительно более низким по сравнению с други- ми странами СНГ, тогда как в глобальном сравнении фактическая сумма правитель- ственных расходов на здравоохранение на душу населения весьма мала: по данному показателю страна занимает предпоследнее место в регионе СНГ (см. Рисунки 14 и 16). Важно отметить, что низкий уровень государственных расходов на здраво- охранение оказывает влияние на уровень заработной платы медицинских работни- ков. Для того чтобы не терять квалифицированных и мотивированных медицинских работников, необходимо увеличить объем национальных бюджетных ассигнований на здравоохранение, что будет способствовать постепенному улучшению качества услуг здравоохранения в стране.

В целом главными проблемами обеспечения МУСЗ в сфере здравоохранения явля- ются:

* отсутствие определения минимального качества медицинских услуг в соответ- ствии с принятыми на национальном уровне МУСЗ в сфере здравоохранения;
* необходимость усиления БГМС как гаранта обеспечения национальных МУСЗ в сфере здравоохранения;
* низкий уровень государственных расходов на здравоохранение;
* необходимость дальнейшего увеличения охвата услугами здравоохранения в рамках программы ОМС с целью вовлечения в систему работников нефор- мального сектора и самозанятых граждан.

## 48

49

|  |
| --- |
| **Вставка 3.**  **Рекомендации в области здравоохранения, разработанные на базе ООНД**  В течение всей ООНД в Кыргызской Республике участники РГ-МУСЗ обсуждали и анализировали действующую систему социальной защиты для того, чтобы выяс- нить, какие компоненты национальных МУСЗ функционируют и где существуют недостатки в законодательстве и в их реализации. Ниже приводятся рекоменда- ции участников рабочей группы в отношении действий в сфере здравоохранения:  ***Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве***  БГМС  Увеличить количество специализированных услуг в сфере здраво- охранения (онкология, кардиохирургия, гематология, психиатрия) для уязвимых социальных групп.   * Улучшить качество первичных медицинских услуг, включая качество лекарственных средств (диагностическая помощь, профилактика, а также лечение препаратами и оказание неотложной медицинской помощи). * Внедрить современные технологии на уровне стационарного лече- ния и оказания чрезвычайной помощи. * Повысить уровень охраны материнства.   ГМСП  Придерживаться законов, предусматривающих выделенный бюджет, или внести поправки в законодательство в соответствии с действую- щими практиками в сфере здравоохранения в рамках ПГМП.  ОМС  Расширить сферу охвата ОМС, включив в нее работников неформаль- ного сектора.  ***Рекомендации по усовершенствованию процесса реализации***  БГМС  Совершенствовать межведомственное и межсекторальное взаимо- действие между государственными учреждениями.   * Разработать информационные технологии и системы в сфере здраво- охранения. * Улучшить доступ к услугам неотложной и специализированной меди- цинской помощи. * Улучшить производительность и условия труда персонала в сфере здравоохранения. * Вести просветительско-пропагандистскую деятельность по популяри- зации здорового образа жизни в рамках БГМС.   ГМСП  Развивать и совершенствовать партнерские связи между государ- ственным и частным секторами путем принятия соответствующего законодательства.   * Перераспределить государственный бюджет на здравоохранение в целях повышения эффективности услуг здравоохранения. * Совершенствовать кадровую политику в отношении работников сфе- ры здравоохранения в рамках долгосрочного планирования.   ДМС  Разработать стратегию создания частных медицинских центров с хо- рошей инфраструктурой.   * Совершенствовать нормативно-правовую базу программы ОМС. |

### Дети

#### Действующая система социальной защиты детей

В соответствии со Статьей 5(б) Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях со- циальной защиты (№ 202), основные социальные гарантии, предоставляемые детям, трактуются следующим образом: «основные гарантированные доходы на детей не ниже национально установленного минимального уровня, позволяющие обеспечить доступ к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым товарам и ус- лугам». Таким образом, гарантии МУСЗ не ограничиваются денежными пособиями и социальным обслуживанием, но также включают в себя доступ к питанию, образо- ванию и уходу. Учитывая тематику настоящей главы, аспект детского здоровья также включен в данный раздел.

В соответствии со Статьей 45 Конституции Кыргызской Республики (2010 года), пра- ва детей на образование сформулированы следующим образом.

* + - 1. Каждый имеет право на образование.
      2. Основное общее образование обязательно.
      3. Каждый имеет право бесплатно получить основное общее и среднее общее об- разование в государственных образовательных организациях.
      4. Государство создает условия для обучения каждого государственному, офици- альному и одному международному (иностранному) языкам, начиная с учреж- дений дошкольного образования до основного общего образования.
      5. Государство создает условия для развития государственных, муниципальных и частных учебных заведений.
      6. Государство создает условия для развития физической культуры и спорта.

Предоставляемые детям гарантии МУСЗ в рамках Конституции относятся к праву на получение образования, тогда как наиболее полный свод гарантий МУСЗ содер- жится в Кодексе о детях № 100, принятом в августе 2012 года. Кодекс о детях внес важные изменения в нормативно-правовую базу защиты детей в целом и сформи- ровал фундамент для разработки полноценных интегрированных мер по решению проблем детей. Кодекс представляет собой нормативно-правовую базу, основанную на принципах защиты прав человека, и содержит положения о социальной защите, устанавливающие права детей на здравоохранение, образование, жилье и другие со- циальные услуги. Позже в Кодекс о детях были внесены изменения в соответствии с международными стандартами по правам человека, включая Конвенцию ООН о пра- вах ребенка15. Вопросы защиты детей16 были интегрированы в более широкие рамки

15 Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции ООН по правам ребенка в октябре 1994 года.

«Присоединение» представляет собой акт, при котором государство принимает предложение или воз- можность стать одной из сторон договора, уже заключенного и подписанного другими государствами. Присоединение имеет ту же юридическую силу, что и ратификация (Собрание договоров Организа- ции Объединенных Наций – Глоссарий, https://treaties.un.org/untc/Pages/Overview.aspx?path=overview/ glossary/page1\_en.xml).

16 Национальная система защиты детей устанавливает механизмы, в рамках которых целый ряд партнеров может совместно участвовать в выработке скоординированного многодисциплинарного и многосектораль- ного подхода к: (1) идентификации детей, живущих в трудной ситуации (включая работающих детей); (2) общей оценке условий жизни детей и семей; (3) разработке и реализации плана защиты детей (включая си- стему направления к специалистам); (4) мониторингу и отслеживанию степени защищенности детей, нахо- дящихся в сложных жизненных ситуациях, и их предотвращения с целью улучшения условий жизни детей.

50

системы социальной защиты Кыргызской Республики и включены в Программы раз- вития социальной защиты, действующие в период 2012–2017 годов.

В настоящем отчете в соответствии с Рекомендацией МОТ 2012 года о МУСЗ № 202 основные социальные гарантии, предоставляемые детям, включают следующие кате- гории: денежные пособия; питание; образование; а также уход за детьми и другие ус- луги. Ниже приведены основные правовые акты, регулирующие каждую категорию.

Денежные пособия:

* Закон № 57 «Огосударственном пенсионном социальном страховании» (1997 год);
* Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год);
* Закон № 170 «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах» (2009 год);
* Постановление № 822 «О порядке назначения государственных пособий» (2009 год);
* Постановление № 824 «Об утверждении Положения о порядке определения совокупного дохода семьи для назначения ежемесячного пособия малообеспе- ченным семьям, имеющим детей»;
* Постановление № 825 «Об установлении гарантированного минимального до- хода» (2009 год);
* Постановление № 133 «Метод определения нормативов доходов от использо- вания земельных наделов и приусадебных участков» (2011 год).

Питание и детское здоровье:

* Закон № 112 «О медицинском страховании граждан» (1999 год);
* Закон № 6 «Об охране здоровья граждан» (2005 год);
* Постановление № 7 «О денежных нормах питания в учреждениях социальной сферы»;
* Постановление № 691 «О вопросах социальных стандартов в сфере социаль- ного обслуживания семьи и детей, а также учреждений, оказывающих соци- альные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (2012 год);
* Постановление Правительства № 694 «Об утверждении структуры прожиточ- ного минимума для основных социально-демографических групп населения Кыргызской Республики» (2009 год);
* Постановление Правительства № 734 «Об основных направлениях развития школьного питания в Кыргызской Республике» (2014 год).

Образование:

* Кодекс о детях № 100 (2012 год);
* Закон № 92 «Об образовании» (2003 год);
* Постановление Правительства № 201 «О стратегических направлениях разви- тия системы образования в Кыргызской Республике в 2012–2020 гг.» (23 марта 2012 года).

Уход за детьми и другие услуги:

* Кодекс о детях № 100 (2012 год);
* Семейный Кодекс № 201 (2003 год);
* Закон № 111 (Статья 26) «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» (2001 год). 51

#### Анализ охвата детей действующей системой социальной защиты

В соответствии с Докладом МОТ о социальной защите в мире в 2014–2015 годах, в 2011 году в Кыргызской Республике 0,33 процента от ВВП было выделено на госу- дарственные расходы в рамках социальной защиты детей. Данная цифра несколько ниже среднего показателя в мире, который составляет 0,4 процента: в большинстве стран, за исключением государств Западной Европы, наблюдается общая тенденция выделения менее 1 процента от ВВП на социальную защиту детей.

Денежные пособия на детей

В Кыргызской Республике существует три вида денежных пособий, доступных де- тям в настоящий момент (подробнее см. Приложение 3.б).

1. Ежемесячные пособия малообеспеченным семьям с детьми.
2. Ежемесячные социальные пособия.
3. Государственные пенсии социального страхования по случаю потери кор- мильца.

Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям с детьми (ЕПМС) – не требующее обязательных взносов и основанное на оценке материального положения пособие, которое назначается семьям с детьми. Главной функцией ЕПМС является доведение среднедушевого дохода семей с детьми до уровня гарантированного минимального дохода (ГМД)17. В 2015 году размер ГМД равнялся почти одной четверти продоволь- ственной части прожиточного минимума на ребенка (НСК, 2015 год). Семьи с деть- ми, в которых среднедушевой доход ниже ГМД, получают фиксированную сумму в 705 киргизских сомов в месяц на каждого ребенка в возрасте до 16 лет и на учащихся младше 18 лет 18.

Ежемесячное социальное пособие (ЕСП) также является безусловной денежной выплатой, но осуществляется в отношении особых групп детей, таких как дети с ограниченными возможностями здоровья, дети, живущие с ВИЧ/СПИДом, дети, рожденные от родителей с ВИЧ/СПИДом, а также дети, потерявшие кормильца и не имеющие права на получение государственной пенсии социального страхования по случаю потери кормильца. По состоянию на май 2015 года размер ЕСП варьировался между 1000 и 3000 киргизских сомов в месяц.

Государственная пенсия социального страхования по случаю потери кормильца (ГППК) является частью государственного пенсионного социального страхования и представляет собой программу, основанную на страховых отчислениях. ГППК пре- доставляется иждивенцам застрахованных лиц, и в настоящий момент большая часть получателей данного пособия – это дети. Размер пенсии увеличивается пропорцио- нально количеству детей-иждивенцев в семье.

17 ГМД в месяц составлял 810 киргизских сомов по состоянию на июль 2015 г. Определение ГМД см. в Главе 1.3.2.

18 В рамках единовременной выплаты при рождении ребенка фиксированный процент от ГМД предо- ставляется в виде ЕПМС двум близнецам до трех лет, троим, четверым – до 16 лет.

52

**Таблица 7. Численность получателей денежных пособий на детей в Кыргызской Республике, 2012–2014 гг.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **2012** | | **2013** | **2014** |
| Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям с детьми (ЕПМС) | 344,0 | 336,0 | 310,0 |
| Ежемесячное социальное пособие детям, рожденным с ВИЧ/СПИД, и детям с ограниченными возможностями здоровья (ЕСП) | 25,3 | 26,7 | 27,5 |
| Ежемесячное социальное пособие по случаю потери кормильца | 13,9 | 14,5 | 15,2 |

*Источник:* НСК (2012–2014 гг.).

Данные проведенного НСК исследования домашних хозяйств показали, что в 2014 году 37,9 процента всех детей в возрасте от 0 до 17 лет проживали в условиях бедности и 1,7 процента в условиях крайней бедности. Уровень бедности в сельской местности был на 5,4 процентных пункта выше, чем в городских районах. Самый вы- сокий уровень бедности – среди домашних хозяйств с большим количеством детей: 70,4 процента домашних хозяйств с пятью или более детьми проживают в бедности, а среди больших семей, проживающих в городских районах, данный показатель еще выше – 85 процентов (НСК, 2014 год).

В настоящее время уровень пособий остается низким и недостаточным: ни один из трех видов пособий не достиг уровня, соответствующего прожиточному минимуму на детей (4393,47 киргизского сома в месяц), и даже размера продовольственной ча- сти прожиточного минимума (3119,37 киргизского сома в месяц). Среди указанных пособий самый низкий размер у ЕПМС, при условии, что оно является единствен- ным пособием, адресованным детям, находящимся за чертой бедности. Необходимо увеличить размер ЕМПС на 2413,37 киргизского сома до уровня продовольственной части прожиточного минимума и на 3688,47 киргизского сома в месяц до уровня об- щего прожиточного минимума. Ежемесячное социальное пособие по случаю потери кормильца также достаточно низкое (1000 киргизских сомов), тогда как размер дру- гих ежемесячных выплат, таких как пособия по инвалидности и социальные пособия детям, живущим с ВИЧ/СПИДом, выше. Размеры пособий по инвалидности и посо- бий детям, живущим с ВИЧ/СПИДом, следует увеличить на 119,37 киргизского сома в месяц, чтобы достичь уровня продовольственной части прожиточного минимума, и на 1393,47 киргизского сома в месяц, чтобы достичь уровня общего прожиточного минимума.

## 53

##### Рисунок 19. Сравнение размеров денежных пособий на детей и прожиточного минимума на детей, 2015 г.

5000

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 4393,47 | | | | | | | | | | | | |
| 3119,37 | | | | | | | | | | | | |
|  | | | **3000** |  | **3000** |  | **3000** |  | | | | |
|  | | |  |  |  | | | **2000** |  |
|  | | |  |  |  | **1000** |  |  |
|  | **705** |  |

4000

3000

2000

1000

ʫʿʺˁ ˁ̶̨̨̛̣̦̖̌̽

̨̨̛̪̭̖̍

ˁ̶̨̨̛̣̦̖̌̽

̨̨̛̪̭̖̍

ˁ̶̨̨̛̣̦̖̌̽

̨̨̛̪̭̖̍

ʿ̨̨̛̭̖̍

̨̪ ̨̪̯̖̬̖

0

ˁ̶̨̨̛̣̦̖̌̽

̨̨̛̪̭̖̍

̨̪ ̨̛̛̛̦̣̦̭̯̏̌̔ ;ʦʰˋͬˁʿʰʪͿ

;̖̯̥͕̔́

̨̬̙̖̦̦̼̥̔

̶̡̨̛̬̥̣̽̌

;̨̛̭̬̯̥̌Ϳ

ʪ̡̨̖̯̭̖ ̨̨̛̪̭̖̍

̨̯ ʦʰˋͲ̴̶̵̨̛̛̛̦̬̦̦̼̏̌ ͬ

̵̨̣̦̼̍̽ ˁʿʰʪ̨̥ ̨̛̬̯̖̣̖̜̔Ϳ

ʿ̸̨̨̛̬̙̯̦̼̜ ̛̛̥̦̥̱̥ ;̨̨̨̪̬̣̭̯̖̦̦̔̏̽̏̌́ ̛ ̨̨̨̦̖̪̬̣̭̯̖̦̦̔̏̽̏̌́ ̸̛̭̯̌Ϳ ʿ̸̨̨̛̬̙̯̦̼̜ ̛̛̥̦̥̱̥ ;̨̡̨̯̣̽ ̨̨̨̪̬̣̭̯̖̦̦̔̏̽̏̌́ ̸̭̯̌̽Ϳ

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе данных Министерства труда и социального развития (размер пособий) и НСК (прожиточный минимум).

*Комментарий:* Единовременная сумма ПМС (при рождении ребенка) составляет 300 процентов ГМД. Размер ЕПМС не может превышать 705 киргизских сомов.

По данным Всемирного банка, почти 50 процентов получателей ЕПМС и 20 процен- тов получателей ЕСП в 2011 году относились к беднейшему квинтилю. В данном отношении используемый при назначении ЕПМС метод определения целевых полу- чателей, основанный на оценке материального положения, является более точным по сравнению с адресными программами. Тем не менее результаты исследования указывают на высокий процент ошибочного исключения, в результате которого при- мерно 60 процентов детей в беднейшем квинтиле не получают ЕПМС (Всемирный банк, 2014 год).

Питание

Помимо прожиточного минимума на ребенка (ПМР), существуют эквивалентные денежным стандарты питания, установленные для учреждений социальной сферы, осуществляющих обслуживание приемных детей, детей-сирот и учащихся, находя- щихся под опекой (см. Приложение 4.б). По состоянию на январь 2016 года опре- делен размер национального среднего ПМР в размере 4393,47 киргизского сома в месяц (включая продовольственный и непродовольственный компоненты), уста- новленный размер суточных выплат на питание детей составляет 101,24 киргиз-

## 54

ского сома в день19. Размер денежного прожиточного минимума дифференцирует- ся по возрастной группе: 3891,54 киргизского сома в месяц на детей от 0 до 7 лет; 4578,62 киргизского сома на детей от 7 до 14 лет и 4966,38 киргизского сома на детей от 14 до 17 лет.

Детское здоровье

Кыргызская Республика входит в число государств, достигших целей Декларации тысячелетия по снижению уровня младенческой смертности. В 2015 году уровень младенческой смертности в стране составлял 18 человек на 1000 живорожденных, что являлось более низким показателем по сравнению с 20,2 человека в 2014 году (см. Таблицу 8). Младенческая смертность выше в городских районах, однако данная статистика обусловлена более частой регистрацией подобных случаев в городах. В основном регистрация смертельных случаев производится в медицинских центрах, при этом в сельской местности многие женщины рожают дома по причине отсут- ствия медицинских центров и больниц. В результате о смерти ребенка не всегда со- общается, что приводит к пробелам в регистрации.

**Таблица 8. Общие тенденции младенческой смертности и уровень младенческой смертности в Кыргызской Республике**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Уровень смертности среди детей в возрасте Общая до 1 года (на 1000 живорожденных) численность**  **смертей, дети Всего Городские Сельская до 5 лет**  **районы местность** | | | | |
| **2010** | 22,8 | 37,8 | 15,4 | 3809 |
| **2011** | 21,1 | 36,1 | 13,7 | 3633 |
| **2012** | 20,0 | 33,6 | 12,7 | 3591 |
| **2013** | 19,9 | 35,0 | 11,9 | 3605 |
| **2014** | 20,2 | 37,9 | 11,0 | 3720 |

*Источник:* НСК (2010–2014 гг.).

По сравнению с другими странами региона уровень младенческой смертности в Кыр- гызской Республике является одним из самых высоких после Таджикистанаи Азербай- джана. Уровень смертности в Таджикистане составляет 39 человек на 1000 живо- рожденных, в Азербайджане – 28 человек на 1000 живорожденных20.

19 В соответствии с постановлением Правительства № 294 (2009 год), установленный размер продоволь- ственного компонента составляет 71 процент от прожиточного минимума на ребенка. Таким образом, размер суточных выплат на детей рассчитывается следующим образом:

1. 278/30 дней x 0,71 = 101,24 киргизского сома в день.

20 В межучережденческую группу ООН по оценке уровней детской смертности входят ЮНИСЕФ, ВОЗ,

Всемирный банк и Отдел по народонаселению Департамента ООН по экономическим и социальным

вопросам. 55

##### Таблица 9. Доля детей с недостаточным весом в возрасте от 1 года до 6 лет в Кыргызской Республике

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2000** | | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| Кыргызская Республика | 6,6 | 7,4 | 6,9 | 7,2 | 8,7 | 7,4 |
| девочки | 6,9 | 6,4 | 7,2 | 8,2 | 9,8 | 8,9 |
| мальчики | 6,3 | 8,3 | 6,7 | 6,3 | 7,7 | 6,0 |
| Баткенская область | 4,2 | 2,3 | 3,7 | 4,2 | 9,8 | 8,9 |
| Джалал-Абадская область | 6,9 | 2,1 | 6,1 | 11,5 | 7,8 | 7,0 |
| Иссык-Кульская область | 4,4 | 9,1 | 6,8 | 6,2 | 14,5 | 10,1 |
| Нарынская область | 3,1 | 16,9 | 14,7 | 14,0 | 15,2 | 9,2 |
| Ошская область (до 2013 г., включая г. Ош) | 5,2 | 12,1 | 5,5 | 7,1 | 5,2 | 3,3 |
| г. Ош | – | – | – | – | 15,4 | 9,8 |
| Таласская область | 4,0 | 10,1 | 4,1 | 1,6 | 2,0 | 2,8 |
| Чуйская область | 9,6 | 9,4 | 14,8 | 4,3 | 11,1 | 9,4 |
| Бишкек – город | 12,7 | 1,1 | 2,2 | 6,5 | 6,1 | 3,1 |

*Источник:* НСК (2000–2014 гг).

Несмотря на достигнутые успехи в снижении материнской смертности (от 80 случаев на 100 000 рождений в 1990 году до 50,1 случая в 2014 году), Кыргызская Республи- ка по-прежнему остается страной с одним из самых высоких уровней материнской смертности в регионе (см. Рисунок 20). Очень большое количество случаев материн- ской смертности наблюдается в сельской местности – 56,4 на 100 000 рождений по сравнению с 37,9 в городах.

## 56

##### Рисунок 20. Соотношение материнской смертности в регионе и в мире (на 100 000

**живорожденных)**

ʥ̖̣̬̱̭̌̽ ʧ̛̬̱́̚

˄̡̛̬̦̌̌ ʺ̨̨̣̔̏̌

˄̡̛̖̭̯̦̍̌̚

ˀ̨̛̭̭́ ʤ̖̬̜̙̦̍̌̔̌̚ ʶ̵̭̯̦̌̌̌̚ ʶ̼̬̼̭̯̦̐̌̚

˃̡̛̛̙̭̯̦̌̔̌ ˉ̖̦̯̬̣̦̌̽̌́ ʤ̛́̚

ʦ̖̭̽ ̛̥̬

0 50 100 150 200 250 300 350 400 450

2015

1990

*Источник:* ВОЗ (1990 г. и 2015 г.), данные НСК по Кыргызской Республике (2014 год).

*Комментарий:* Данные НСК за 2014 год.

Образование

В советское время образование детей являлось одним из приоритетов в Кыргызской Республике, и приверженность данному курсу четко проявляется в уровне грамот- ности в стране, который по состоянию на 2014 год составлял 99,5 процента (НСК, 2014/15). Чистая доля детей, обучающихся в средней школе, составляет 93,3 процен- та (Кластерное исследование по множественным показателям (КИМП), 2014 год)21. Что касается высшего образования, то в Кыргызской Республике женщины чаще стремятся получить высшее образование, чем мужчины (134 из 1000 женщин по сравнению со 113 из 1000 мужчин).

Обязательное образование означает, что все дети имеют право на получение базового школьного образования. Однако на практике многие дети выбывают из школ после непродолжительного периода, тогда как другие вообще не поступают на обучение. По данным МКАД, в 2016 году 6,6 процента детей школьного возраста не обучались в школах; из них 38,7 процента девочек (МКАД, 2014 год)22. Тем не менее количество не посещающих школу детей снижается. В 2008–2012 годах доля учащихся в на- чальной школе составляла 96,05 процента, по данным ЮНИСЕФ (источник – раздел Образование, ЮНИСЕФ, 2016 год).

21 Процент детей среднего школьного возраста, посещающих начальную или среднюю школу или ВУЗ

(скорректированная чистая доля посещаемости).

22 Процент детей среднего школьного возраста, не обучающихся в школе, – тех, кто не посещает началь- ную или среднюю школу или вуз.

57

Использование детского труда является серьезной проблемой в стране. Более четвер- ти, или 27,8 процента детей в возрасте от 7 до 17 лет (31,6 процента мальчиков и 23,5 процента девочек) занимались детским трудом, 32,6 процента из них в период обуче- ния в 1–11 классе совмещали занятия в школе с трудовой деятельностью в 2014 году (МОТ, 2015 год). Большинство работающих школьников вовлечено в трудовую дея- тельность, представляющую угрозу для их здоровья, образования и развития. Одна пятая школьников (21,8 процента) вовлечена в трудовую деятельность, наносящую вред здоровью, одна десятая (10,8 процента) – в другие формы детского труда, и лишь один из десяти детей вовлечен в разрешенную законом трудовую деятельность.

##### Рисунок 21. Процентная доля детей, обучающихся в 1–11 классах и совмещающих учебу в школе с детским трудом, по возрастным группам

й ̸̨̣̖̖̦̼̏̏ ̏ ̡̛̖̯̭̜̔ ̯̬̱̔ й ̦̖ ̸̨̣̖̖̦̼̏̏ ̏ ̡̛̖̯̭̜̔ ̯̬̱̔

ϱͲ̣̖̯ ϲͲ̣̖̯ ϳʹϭϯͲ̣̖̯

100

**7,5**

92,5

**31,7**

68,3

**40,9**

59,1

**33**

67

**32,6**

67,4

ϭϰʹϭϱͲ̣̖̯ ϭϲʹϭϳͲ̣̖̯

̨̭̖̏̐

0 20 40 60 80 100

*Источник:* Статистика ЮНИСЕФ.

Уход за детьми и другие услуги

В сфере ухода за детьми Кодекс о детях 2012 года создает мощные «защитные меха- низмы» предотвращения разлучения детей с семьями. Решение поместить ребенка в учреждение интернатного типа может быть принято в судебном порядке и исполь- зовано только в крайнем случае (ЮНИСЕФ, 2016 год). По данным исследования ВПП/МОТ 2014 года, уход за детьми традиционно осуществляют члены семьи: роди- тели (81,5 процента), бабушки и дедушки (10,7 процента) и родственники (2,5 про- цента). 4 процента детей в стране остаются дома одни – данный показатель является наиболее высоким в Бишкеке и составляет 12,3 процента (ВПП/МОТ, 2014 год).

Обязанности по уходу за детьми по большей части выполняют близкие родственники по причине ощутимой нехватки в стране детских дошкольных учреждений. В начале 1990-х годов в Кыргызской Республике действовали 1696 дошкольных учреждений, тогда как в 2015 году функционировали лишь 1186 дошкольных учреждений, кото- рые вмещали только 161 380 детей или 0,1 процента от всех детей соответствующе- го возраста, имеющих право пользоваться данными услугами. В 2015 году детские дошкольные учреждения были доступны 31,1 процента от общей численности детей

58

в городских районах и 14,2 процента от общей численности детей в сельской мест- ности (КИМП, 2015 год).

Охват детей дошкольным образованием в Кыргызской Республике остается очень низким. Лишь 23 процента детей в возрасте 36–39 месяцев задействованы в органи- зованной образовательной программе для детей младшего возраста. Различия между городской и сельской местностями, а также между регионами существенны – циф- ра достигает 40,5 процента в городских районах по сравнению с 16,0 процентами в сельской местности. Различия по гендерному аспекту отсутствуют, однако имеют место значительные различия по социально-экономическому положению семей; 50 процентов детей из обеспеченных семей посещают подобные учреждения, тогда как уровень посещаемости детей из самых бедных семей составляет 11,7 процента. Доля детей в возрасте 36–47 месяцев (19,2 процента), посещающих образовательные учреждения для детей младшего возраста, несколько ниже по сравнению с долей детей в возрасте 48–59 месяцев (26,4 процента: КИМП, 2014 год).

* + 1. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути реализации программ по социальной защите детей

В данном разделе перечислены недостатки в законодательстве в области социальной защиты детей применительно к действующим национальным МУСЗ, отмеченные членами рабочей группы МУСЗ в ходе ООНД.

Недостатки в законодательстве

Нормативно-правовая и политическая база

Предоставление услуг/ пакет льгот

* Отсутствие координации между пенсионной системой и другими мерами социальной политики приводит к тому, что размер страховой пенсии по случаю потери кормильца может быть меньше (нестраховой) ЕСП.
* Соответствующие функции и компетенции государ- ства и муниципалитетов, ответственных за разработку государственных социальных услуг, не установлены законом.
* Низкий размер ЕПМС недостаточно влияет на сниже- ние бедности среди детей (средний размер пособия составляет только 12,5 процента от прожиточного ми- нимума на ребенка).
* Крайне ограниченное количество бесплатных соци- альных услуг на местном уровне, предоставляемых на регулярной основе.
* Низкая квалификация социальных работников и от- сутствие современных учебных программ для соци- альных работников и специалистов по работе с детьми.
* Недостаточная численность социальных работников в местных административных органах социального обеспечения, нехватка врачей, учителей, психологов, в особенности работающих с детьми с ограниченными

возможностями здоровья 59

Механизм финансирования

 Отсутствие механизмов систематического финанси- рования, необходимых для стабильного обеспечения бесплатным социальным обслуживанием на местном уровне.

Препятствия на пути реализации программ

Определение целевых получателей/выборка

Финансовое и административное управление

Проблемы информированности

* Недостаточная адресность в определении получателей ЕПМС.
* Отсутствие обмена данными по ЕПМС и другими дан- ными между государственными и муниципальными органами, оказывающими соответствующие услуги.
* Законодательно не разделены полномочия Правитель- ства и органов местного самоуправления в сфере со- циально-экономического развития аймаков\*/городов. А также не установлена сфера ответственности орга- нов местного самоуправления и полномочных пред- ставителей Правительства в вопросах обеспечения социальной защиты населения.
* Низкий уровень информированности об администра- тивных процедурах.

#### Выводы и рекомендации

В настоящем разделе приводится краткое описание охвата детей действующей в Кы- ргызской Республике системой социальной защиты, сама система анализируется по разным критериям. Дети защищены Конституцией, законами, а также детским и се- мейным Кодексами. Однако фактический уровень охвата детей МУСЗ все еще явля- ется недостаточным.

В отношении детских пособий чрезвычайно важным вопросом является их размер. Данная проблема была выдвинута участниками РГ-МУСЗ в ходе второй ООНД как один из ключевых вопросов для принятия срочных мер. В настоящее время размер пособия не способен обеспечить детям гарантированный минимальный доход, по- скольку он ниже даже продовольственной части прожиточного минимума. Низкий уровень ЕСП также вызывает обеспокоенность. Кроме того, отсутствие координации между программами социального страхования и государственной социальной под- держкой приводит к ситуации, при которой размер ЕСП может быть выше размера пенсии. В этой ситуации необходимо привести в соответствие программы социаль- ного страхования и программы государственной социальной помощи, для того чтобы выработать преимущественные составляющие программ социального страхования для повышения заинтересованности населения в них.

С точки зрения определения целевых получателей, ЕПМС считается одной из наи- более эффективно адресованных программ, направленных на борьбу с детской бед-

60

\*Аймак – основная административно-территориальная единица третьего уровня административно-тер- риториального деления республики.

ностью. Однако, учитывая фактор ошибки исключения малоимущих семей с детьми, программа нуждается в дальнейшем усовершенствовании.

Еще одной причиной для беспокойства в отношении денежных пособий для детей является использование множества социальных показателей для расчета размера по- собий. В настоящий момент такими показателями являются: прожиточный минимум (что равноценно черте бедности), черта крайней бедности (отличается от прожиточ- ного минимума тем, что включает в себя только его продовольственный компонент) и гарантированный минимальный доход (ГМД). В частности, ГМД является админи- стративным социальным показателем, который используется для корректировки раз- мера пособия в зависимости от возможностей государственного бюджета, но не имеет под собой какого-либо научного обоснования. В связи с этим необходимо усовершен- ствовать применение социальных показателей, для того чтобы обеспечить детям над- лежащий уровень гарантированного дохода в соответствии с принципами МУСЗ.

Как отмечалось в Разделе 3.1, посвященном здравоохранению, улучшение качества медицинских услуг для детей играет важную роль в обеспечении гарантий МУСЗ в области детского здоровья.

Что касается питания, существует несколько возможных способов обеспечить выпол- нение соответствующих минимальных требований по отношению ко всем детям в Кыр- гызской Республике. Помимо выплат различных денежных детских пособий, в стране действует национальная программа школьного питания. Учитывая высокий уровень посещаемости школ в Кыргызской Республике, программа вносит свой вклад в обе- спечение соответствия минимальным требованиям по обеспечению детей питанием.

Что касается детского здоровья, в последние годы Кыргызская Республика добилась снижения уровней детской и материнской смертности. Тем не менее по сравнению с другими странами СНГ Кыргызская Республика занимает второе место по уровню детской смертности.

В сфере начального образования Кыргызская Республика уже достигла приемле- мого уровня МУСЗ. В стране гарантируются возможности получения базового на- чального образования, отмечается высокий уровень грамотности. Однако детский труд по-прежнему остается серьезной проблемой: более одной четвертой от общей численности детей в возрасте 5–17 лет было вовлечено в трудовую деятельность в 2014 году. Кроме того, имеет место значительная нехватка детских дошкольных уч- реждений, в которых дети находятся под тщательным присмотром и защитой на си- стематической основе.

Большинство действующих программ социальной защиты функционируют за счет финансирования из государственного бюджета, и, следовательно, возможное увели- чение ассигнований из государственного бюджета стало бы наиболее эффективным средством повышения национальных МУСЗ детей. Повышение размера денежных пособий на детей имеет первостепенное значение, но оно также должно сопрово- ждаться совершенствованием механизма адресности пособий. В сфере нематериаль- ных льгот необходимо улучшение качества работы детских учреждений и качества услуг для детей (здравоохранения, ухода за детьми, образования и других услуг). Как альтернативу прямым денежным выплатам можно рассмотреть введение платных и

доступных по цене опций с субсидированием. 61

##### Вставка 4.

**Рекомендации по развитию социальной защиты детей, разработанные на базе ООНД**

***Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве***

ЕПМС  Увеличить размер ЕПМС по меньшей мере до размера про- довольственного прожиточного минимума с целью гаранти- рованного обеспечения детей продовольствием и питанием. Затем постепенно повышать размер пособия до уровня про- житочного минимума (продовольственной и непродоволь- ственной части).

 Разработать такие дополняющие ЕПМС инструменты, как продуктивная система обеспечения безопасности с целью выработки более действенного и долгосрочного подхода к снижению систематического ущемления прав детей.

ЕСП  Согласовать меры в области социальной защиты и социаль- ного страхования.

Государствен- ная пенсия социального страхования по случаю потери кормильца

* Привести в соответствие между собой программы социаль- ного страхования (в частности, пенсию по случаю потери кормильца) и программы социальной помощи, с тем чтобы размер страховых пенсий оставался выше размера государ- ственных пособий.

***Рекомендации по улучшению реализации программы***

ЕПМС  Улучшить метод обеспечения адресности ЕПМС.

* + Усовершенствовать программу ЕПМС путем автоматизации системы назначения и выплаты пособия.
  + Улучшить межведомственное взаимодействие и создать ре- жим единого окна для упрощения управления.
  + Совершенствовать электронную базу данных для улучшения межведомственного обмена данными.

Бесплатные социальные услуги

## 62

* Повысить квалификацию социальных работников и разрабо- тать современную программу обучения (включая создание инфраструктуры учебных центров).
* Увеличить численность социальных работников.
* Уполномочить органы местного самоуправления функциями по созданию в регионах программ социального обслужива- ния , учитывающих конкретные потребности населения.
* Разработать механизм устойчивого финансирования для ока- зания социальных услуг на локальном уровне.
* Проанализировать уровень нагрузки социальных работни- ков, оказывающих социальные услуги.

### Лица трудоспособного возраста

#### Действующая система социальной защиты женщин и мужчин трудоспособного возраста

В международной практике социальная защита лиц трудоспособного возраста обыч- но делится на три основные категории: (1) возмещение утраченного дохода в течение краткого или продолжительного срока в связи с болезнью, беременностью и родами или инвалидностью; (2) дополнительные меры в случаях, когда уровень дохода не позволяет избежать бедности; (3) восстановление трудоспособности (Доклад о соци- альной защите в мире 2014–2015 годах).

В соответствии со статьей 5 (с) Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях со- циальной защиты (№ 202), МУСЗ лиц трудоспособного возраста определяются как

«основные гарантированные доходы, не ниже национально установленного мини- мального уровня, для лиц экономически активного возраста, неспособных получать достаточный доход, в частности в результате болезни, безработицы, беременности и родов и в случае утраты трудоспособности». Таким образом, Рекомендация охваты- вает различные виды социальных рисков, при которых лица трудоспособного возрас- та не имеют возможности для заработка. Это социальные риски, которые возникают у лиц трудоспособного возраста и которые связаны прежде всего с неспособностью получать достаточный доход.

В соответствии со Статьей 53 Конституции Кыргызской Республики (2010 год), в отношении всех граждан установлены следующие социальные права.

* + - 1. Гражданам гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болез- ни и утраты трудоспособности, потери кормильца в случаях и порядке, пред- усмотренных законом.
      2. Пенсии, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностя- ми государства обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.
      3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнитель- ных форм социального обеспечения и благотворительность.
      4. Социальная деятельность государства не должна принимать форму государ- ственного попечительства, ограничивающего экономическую свободу, актив- ность и возможности гражданина самостоятельно достигать экономического благополучия для себя и своей семьи.

Главной темой настоящей главы является обеспечение лиц трудоспособного возрас- та гарантированным доходом за счет предоставления следующих видов пособий: пособия по болезни и в связи с профессиональной заболеваемостью или производ- ственной травмой, пособие по безработице (вкупе с содействием трудоустройству), пособие по беременности и родам, выплаты по инвалидности и пенсия по случаю потери кормильца. В настоящей главе пенсия по случаю потери кормильца рассма- тривается лишь частично, поскольку большинство ее получателей – дети, и, соответ- ственно, более углубленное описание приводится в Главе 4.2. В отношении каждого

вида пособий применяются следующие нормативно-правовые акты. 63

Выплаты по временной нетрудоспособности (включая пособия по болезни и в свя- зи с производственной травмой)

* Трудовой Кодекс № 106 (2004 год);
* Закон № 194 «Об обязательном страховании гражданской ответственности ра- ботодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей» (2008 год);
* Закон № 33 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, про- живающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных районах» (1996 год);
* Закон № 20 «О государственном социальном страховании» (1996 год);
* Постановление Правительства № 727 «Об утверждении Положения о порядке назначения, выплаты и размере пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам» (2011 год);
* Постановление Правительства № 152 «Об утверждении Инструкции по экс- пертизе временной нетрудоспособности в лечебно-профилактических органи- зациях» (2012 год);
* Постановление Жогорку Кенеша\* Кыргызской Республики «Об утверждении размера расчетного показателя» (2006 год).

Выплаты по безработице

* Закон № 214 «О содействии занятости населения» (2015 год);
* Положение № 707 «О порядке и условиях регистрации, выплаты пособий по безработице и стипендий безработным гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации» (1998 год).

Выплаты по беременности и родам

* Трудовой Кодекс № 106 (2004 год);
* Закон № 33 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, про- живающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных районах» (1996 год);
* Постановление Правительства № 727 «Об утверждении Положения о порядке назначения, выплаты и размере пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам» (2011 год);
* Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики №1115–111 «Об утверждении размера расчетного показателя» (2006 год).

Выплаты лицам с ограниченными возможностями здоровья:

* Закон № 57 «Огосударственном пенсионном социальном страховании» (1997 год);
* Закон № 111 «Об основах социального обслуживания населения» (2001 год);
* Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год);
* Положение № 822 «О порядке назначения государственных пособий» (2009 год);
* Постановление Правительства № 691 «О вопросах социальных стандартов в сфере социального обслуживания семьи и детей, а также учреждений, оказы- вающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуа- ции» (2012 год);

64 \* Жогорку Кенеш – законодательный орган (парламент) Кыргызской Республики.

* Постановление Правительства № 7 «О денежных нормах питания в учрежде- ниях социальной сферы» (январь 2008 года).

Другие пособия (пособие по случаю потери кормильца):

* Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» (1997 год).
* Постановление Правительства № 192 «Об установлении размера среднеме- сячной заработной платы для расчета ритуального пособия (на погребение)» (2012 год).
* Постановление Правительства № 727 «Об утверждении Положения о порядке назначения, выплаты и размере пособия на погребение» (2011 год).

#### Анализ охвата женщин и мужчин трудоспособного возраста действующей системой социальной защиты

А. Сфера и уровень охвата

По данным НСК, в 2014 году численность рабочей силы23 составляла 2 млн 504,2 тыс. человек, из них 2 млн 302,7 тыс. являлись занятыми и 201,5 тыс. безработными (Рису- нок 22). В состав рабочей силы входят лица в возрасте от 15 лет – занятого населения, а также зарегистрированные безработные, находящиеся в поиске работы. Студенты, пенсионеры, работники, занятые в домашнем хозяйстве, а также не ищущие рабо- ту лица не cчитаются рабочей силой, если не осуществляют трудовую деятельность. (НСК, Социальные тенденции, издание № 11). Доля женщин в рабочей силе состав- ляет 41 процент (1 млн 37,0 тыс.), доля мужчин – 59 процентов (1 млн 467,2 тыс.). Численность официально зарегистрированных безработных24 составляла 58,2 тыс.: из них 52,07 процента, или 30 330 женщин, и 47,93 процента, или 27 916 мужчин.

##### Рисунок 22. Структура экономически активного и неактивного населения в 2014 году в тыс. чел.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | 201,5 | | |  |  |  |
| 2302,7 | | |  | 3272,4 | | | |
|  |  |  | | |  |  |  |

ʯ̦̯̼̖̌́ ;̡̛̯̦̼̖̌̏Ϳ ʽ̺̍̌́ ̸̨̛̭̣̖̦̦̭̯̽ ̵̨̖̬̯̦̼̍̌̍̚ ;̡̛̯̦̼̖̌̏Ϳ ʪ̛̬̱̖̐ ;̡̛̦̖̯̦̼̖̌̏Ϳ

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе публикации НСК «Социальные тенденции 2010–2014 гг.», издание № 11.

23 Экономически активное население на рынке труда – лица в возрасте от 15 лет, являющиеся либо занятыми, либо ищущими работу безработными. В состав экономически неактивного населения могут входить студенты, пенсионеры, работники, занятые в домашнем хозяйстве, и лица, не ищущие работу (НСК, Социальные тенденции, издание № 11).

24 Официально зарегистрированные безработные – граждане в трудоспособном возрасте, не имеющие

работы или деятельности, приравненной к занятости, заработка (дохода), желающие найти подходящую

работу и готовые приступить к ней (Закон № 214 «О содействии занятости населения» (2015 год)). 65

Важно помнить, что большинство программ социального обеспечения лиц трудоспо- собного возраста в Кыргызской Республике охватывают исключительно формально занятых лиц. Данное обстоятельство вызывает обеспокоенность, поскольку числен- ность работников, занятых в неформальном секторе, в стране очень высока, и в итоге значительное количество людей остается без социального обеспечения.

Согласно исследованию «Занятость в Кыргызстане в 2014 году», проведенному Национальным институтом стратегических исследований Кыргызской Республики (НИСИ)), к работникам, занятым в неформальном секторе, относятся следующие группы лиц:

* + - * самозанятые граждане, осуществляющие деятельность без патента или лицен- зии;
      * незарегистрированные индивидуальные предприниматели, имеющие либо не имеющие сотрудников;
      * лица, работающие на предприятиях неформального сектора без трудового до- говора;
      * неоплачиваемые работники домашних хозяйств;
      * работники предприятий формального сектора, работающие без трудового до- говора.

В то же время в рамках Рекомендации МОТ 2015 года «О переходе от неформальной к формальной экономике» № 204 термин «неформальная экономика»

a) относится ко всей экономической деятельности работников и экономических единиц, которые в силу законодательства или на практике вовсе не охватыва- ются или охватываются не в полной мере формальными отношениями;

б) не охватывает противозаконную деятельность, в частности оказание услуг или производство, продажу, обладание или пользование товарами, запрещенными законом, включая производство и незаконный оборот наркотиков, незаконное производство оружия и торговлю им, торговлю людьми и отмывание денег, по определению соответствующих международных договоров.

Согласно статистике НИСИ, в 2012 году численность работников неформального сектора составляла примерно 1,6 млн человек (70 процентов), большинство из них занимались фермерским хозяйством (711 тыс.), торговлей (315 тыс.), строительством (222 тыс.), производством (107 тыс.) и оказанием транспортных услуг (103 тыс.).

## 66

##### Рисунок 23. Занятость населения в неформальном секторе, в % и в тыс. чел., 2012 г. (по секторам экономики)

ˇ̡̖̬̥̖̬̭̌́ ̨̖̯̖̣̦̭̯̔́̽̽ ʹ ϳϭϭ͕ϰ ̯̼̭͘

˃̨̨̬̣̐̏́ ʹ ϯϭϱ͕ϰ ̯̼̭͘ ˁ̨̨̛̯̬̯̖̣̭̯̽̏ ʹ ϮϮϮ͕ϰ ̯̼̭͘ ʿ̨̨̨̛̬̭̯̏̔̏̚ ʹ ϭϬϳ͕ϱ ̯̼̭͘

13,87

6,7

6,45

19,67

8,89

44,38

˃̨̬̦̭̪̬̯̦̼̖̌ ̛̱̭̣̱̐ ʹ ϭϬϯ͕ϱ ̯̼̭͘

ʿ̸̨̬̖̖ ʹ ϭϰϮ͕ϲ ̯̼̭͘ ;̨̛̯̖̣ ̛

̨̬̖̭̯̬̦̼͕̌ ̨̨̨̬̦̼̺̐̔̍̏̌̀̌́

̨̨̪̬̥̼̹̣̖̦̦̭̯͕̽ ̴̛̦̦̭̼͕̌

̨̨̛̬̦̖͕̍̌̏̌̚ ̵̨̱̙̖̭̯̖̦̦̼̖̔̏

̨̪̬̥̼̭̣̼͕ ̨̛̛̦̖̙̥̭̯̔̏̽ ̛ ̸̨̛̪̬̖

̛̱̭̣̱̐Ϳ

*Источник:* Публикация «Занятость в Кыргызстане», 2014 год, Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики.

Пособие по временной нетрудоспособности (включая пособия по болезни и в связи с производственной травмой)

В Кыргызской Республике правовое обеспечение социальной страховой политики в случае производственного травматизма и профессионального заболевания, а также временной нетрудоспособности (заболевания) охватывает только работников фор- мального сектора экономики. При этом наличие правового охвата не обязательно трансформируется в фактический охват. Измерения эффективности охвата должны отражать, насколько правовое обеспечение реализуется на практике. В этой связи необходимо ввести разграничение между количеством закрепленных в законодатель- стве направлений социальной защиты, численностью охваченных лиц и/или реаль- ных получателей пособий, а также размерами фактически выплачиваемых пособий. Очень часто фактическая численность получателей пособий ниже, чем предусмотре- но законодательством.

Как было отмечено выше, примерно 222 тыс. человек заняты в неформальном сек- торе в строительстве и 107 тыс. в обрабатывающей промышленности. Учитывая тот факт, что эти два сектора связаны с повышенным уровнем опасности, все работаю- щие в них лица (формальные и неформальные) сталкиваются с более высоким ри- ском получения производственных травм. Однако, поскольку неформально занятые лица не охвачены действующими схемами социального обеспечения, они не получат поддержки при профессиональном заболевании или производственном травматизме. Указанные обстоятельства увеличивают вероятность риска того, что неформально занятые лица впадут в бедность. Еще одной сферой занятости, отличающейся недо- статком надлежащих условий труда, является сельскохозяйственный сектор.

## 67

В соответствии с Рекомендацией МОТ 2012 года № 202, расширение охвата соци- альным обеспечением должно защитить лиц, занятых как в формальной, так и в не- формальной экономиках. Большой объем неформальной экономики в Кыргызской Республике на сегодняшний день препятствует национальной стратегии расширения охвата социальным обеспечением.

Пособие по безработице

Как и во многих других странах, в Кыргызской Республике выплата пособия по без- работице интегрирована с услугами содействия трудоустройству, которые помогают соискателям найти работу, приобрести новые профессиональные навыки или повы- сить квалификацию.

В 2015 году в Кыргызской Республике численность зарегистрированных безра- ботных составляла 56,7 тыс. человек. В том же году общая численность получате- лей услуг по содействию в трудоустройстве и пособий по безработице составляла 34 079 человек. Из них 3346 получали пособие, 7400 участвовали в программах про- фессионального обучения и 23 564 – в общественных работах (Министерство труда и социального развития, 2016 год).

В соответствии с действующим законодательством, лишь 5,9 процента зарегистри- рованных безработных по всей стране (3346 чел.) получают пособие по безработице.

Рисунок 24 показывает, что в Кыргызской Республике государственная политика в области борьбы с безработицей в основном ориентирована на обеспечение занятости, что гарантированно обеспечивает безработных лиц общественными работами. Учиты- вая то, что лишь малое количество зарегистрированных безработных получают посо- бие по безработице и что размер пособия не обеспечивает достойный уровень жизни, только 25 процентов из всех безработных лиц официально регистрируют свой статус.

**Рисунок 24. Охват зарегистрированных безработных**

22 390

3346

7400

23 564

ʿ̸̨̛̣̱̯̖̣̌ ̨̨̛̪̭̍́

̨̪ ̶̨̛̖̬̯̖̍̌̍̚

ʥ̨̖̬̯̦̼̖̌̍̚ ̶̛̣͕̌

̵̨̨̛̪̬̺̖̔́

̴̨̨̛̪̬̖̭̭̦̣̦̱̌̽̀

̨̨̨̡̪̯̱̔̐̏

ʥ̨̖̬̯̦̼̖̌̍̚ ̶̛̣͕̌

̸̨̣̖̖̦̦̼̖̏̏

̏ ̸̨̛̪̣̖̥̱̌̏̌̀

̨̺̖̭̯̖̦̦̱̍̏̀

̨̬̯̱̌̍ ʻ̵̸̨̖̖̦̦̼̖̏̌

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе статистики Министерства труда и социальной защиты, 2015 год (прежнее название Министерство труда, миграции и молодежи).

68

Необходимо отметить, что в Кыргызской Республике, как и во многих других ре- гионах мира, денежные пособия получает лишь незначительное количество безра- ботных. В Азии и Тихоокеанском регионе их получают 7,2 процента безработных, в Латинской Америке и странах Карибского бассейна – 4,6 процента, в Африке – менее 3 процентов (ДСЗМ, 2014/15).

Пособие по беременности и родам

Следует подчеркнуть, что в Кыргызской Республике пособие по беременности и ро- дам, как и многие другие денежные пособия, выплачивается исключительно офици- ально трудоустроенным женщинам. В их число входят работники по найму, самоза- нятые граждане и фермеры в формальном секторе. Данная программа социальной защиты также наделяет официально зарегистрированных безработных женщин правом получения пособия в течение отпуска по беременности и родам. По данным НСК, в 2014 году в стране насчитывалось 30,3 тыс. зарегистрированных безработ- ных женщин, имеющих право на получение указанного пособия.

Особое внимание уделяется жителям высокогорных районов. Тогда как вся терри- тория Кыргызской Республики расположена на высоте 401 метра над уровнем моря, более половины ее находится на высоте 1000–3000 метров и примерно треть – на вы- соте 3000 метров над уровнем моря. Высокогорные районы занимают значительную часть территории страны.

Трудовой кодекс наделяет проживающих в условиях высокогорья женщин правом на более высокий уровень социальной защиты: их отпуск по беременности и родам длит- ся на две недели дольше обычного25, кроме того, они получают пособие по беременно- сти и родам в размере полной заработной платы вне зависимости от трудового стажа.

Учитывая большие объемы неформальной экономики в Кыргызской Республике, в особенности в секторах сельского хозяйства и услуг (на них приходится 39–42 про- цента от всей экономической деятельности), право на получение пособия по бере- менности и родам имеет сравнительно небольшое число женщин.

По данным НИСИ за 2012 год, общая численность работников, занятых в нефор- мальном секторе, в Кыргызской Республике составляла 1,6 млн человек, из них 935,4 тыс. мужчин и 594,4 тыс. женщин. Большинство женщин имели статус самоза- нятых граждан в секторах сельского хозяйства, торговли и обслуживания. Все жен- щины, занятые в неформальной экономике, не защищены от потери дохода в случае наступления беременности и родов.

Пособие по инвалидности

В соответствии с национальным законодательством, все нетрудоспособные граждане страны наделены правом получения пособия или пенсии по инвалидности. Согласно закону «О государственном пенсионном социальном страховании», застрахованные граждане страны, застрахованные иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Кыргызской Республике, имеют право на государственное пенсион-

25 Нормальные роды – 20 недель (10 недель после фактической даты родов); при рождении близнецов вне зависимости от фактической продолжительности отпуска до даты родов – 26 недель (16 недель

после даты родов). 69

ное социальное страхование. Также на основании закона «О государственных посо- биях» нетрудоспособные граждане, не имеющие права на пенсионное страхование, а также этнические киргизы, вернувшиеся в страну и получившие статус «кайрыл- мана»\*, имеют право на получение ежемесячного социального пособия. То есть все лица с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ) охвачены либо программой ежемесячных пособий, либо программой ГПС.

С 1996 года по сегодняшний день численность получателей пособия по инвалид- ности увеличилась более чем вдвое, в 2014 году она составляла 102,8 тыс. человек. Только за период 2010–2014 годов назначено 13,8 тыс. пенсий по инвалидности. Это в три раза больше, чем в 1996 году (4,6 тыс.) и в 2,5 раза больше по сравнению с дан- ными 2000 года (5,52 тыс.). В течение указанного периода доля пенсии по инвалид- ности составляла 17,7 процента от общей численности пенсионеров по сравнению с 9 процентами в 1996 году (Концепция развития пенсионной системы Кыргызской Республики на 2015–2017 годы).

По данным Программы развития социальной защиты в Кыргызской Республике на 2015–2017 годы, в 2014 году количество ЛОВЗ в стране (включая 17,1 процента де- тей) составляло 155,9 тыс. человек, или 2,7 процента от общей численности населе- ния. Примерно 129,24 тыс. человек, имеющих инвалидность, являлись лицами тру- доспособного возраста.

1 января 2014 года общая численность пенсионеров, получающих страховую пенсию по инвалидности, составляла 102,8 тыс. человек (Концепция развития пенсионной системы Кыргызской Республики на 2015–2017 годы). В конце 2014 года количество получателей государственного пособия по инвалидности составляло 32,9 тыс. чело- век (КРПСКР)26. В Кыргызской Республике все лица с ограниченными возможностя- ми здоровья охвачены денежными выплатами либо в виде пенсии, либо в виде посо- бия. Таким образом, более острой проблемой, требующей решения, является размер назначаемых получателям пенсий и пособий (см. параграф 4.3.2.2).

Вероятность трудоустройства лиц с ограниченными возможностями здоровья в фор- мальном секторе экономики невелика, что повышает вероятность их неформаль- ного трудоустройства или же безработицы, ведущей к крайней бедности (УВКПЧ, 2012 год; ООН 2013a; МОТ, 2013d).

Другие пособия: пособие по случаю потери кормильца

Как было отмечено выше, в Кыргызской Республике действуют две программы со- циальных выплат для лиц, потерявших кормильца: ежемесячное социальное пособие и государственная пенсия по социальному страхованию. В соответствии с законода- тельством пособие охватывает исключительно детей до 18 лет и обучающихся по оч- ной форме обучения – до 23-х лет, а пенсия охватывает детей и лиц трудоспособного возраста, неспособных осуществлять трудовую деятельность, таких как родители, муж или жена умершего работника.

\* Кайрылманы – этнические киргизы, переселившиеся или желающие переселиться на территорию Кыргызстана.

26 Ввиду различий в указанных в статистике датах (начало и конец года), коэффициент погрешности здесь составляет примерно 4 процента.

70

Лица, охваченные Программой государственного пенсионного страхования, име- ют право на получение пенсии по случаю потери кормильца, если они являлись его иждивенцами и нетрудоспособны. Трудовой стаж умершего кормильца в возрасте от 23 лет должен составлять минимум один год; в возрасте 23–26 лет – два года; 26– 31 года – 3 года; от 31 года – 5 лет. Крайне важно отметить, что де-факто большин- ство получателей пенсий по потере кормильца – дети. По данным Программы на 2015–2017 гг. и Концепции развития пенсионной системы, 47,2 процента детей по- лучали пенсию по случаю потери кормильца и 14,5 процента получали ежемесячное социальное пособие.

B. Размер денежных пособий женщинам и мужчинам трудоспособного возраста

Особенностью денежных выплат нетрудоспособным лицам является то, что виды пособий по нетрудоспособности делятся по продолжительности предоставления (временное и постоянное) и по степени потери трудоспособности (частичная или полная нетрудоспособность). Пособия по болезни и в связи с временной нетрудо- способностью (вне зависимости от причины) относятся к категории «по временной нетрудоспособности» и финансируются посредством прямых выплат работодате- лем. Соответственно, временная нетрудоспособность, появившаяся (ограниченная во времени) в результате производственной травмы или профессионального забо- левания, охвачена данной Программой. В случае полной нетрудоспособности еже- месячное социальное пособие предоставляется инвалидам детства. Лица, имеющие какой-либо трудовой стаж в формальном секторе, охвачены государственным пенси- онным социальным страхованием. Например, получившие производственную трав- му застрахованные работники имеют право на назначение государственной пенсии социального страхования по инвалидности при наличии соответствующего услови- ям страхового стажа.

Пособие по временной нетрудоспособности (ПВН): по болезни или в связи с про- фессиональным заболеванием и производственной травмой

В 2008 году в соответствии с законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей» в Кыргызской Республике введена ответственность работодателя за получение работниками производственных травм и профессиональных заболеваний, тогда как в большинстве стран применяет- ся принцип социального страхования.

Работодатель также несет ответственность за обеспечение надлежащих условий тру- да, гарантирующих безопасность и получение медицинской помощи на рабочем ме- сте. В случае производственной травмы или при наличии производственной вредно- сти работодатель обязан гарантировать работнику выплату соразмерных денежных пособий и обеспечение доступа к услугам здравоохранения. Денежные выплаты в случае производственной травмы, приведшей к полной утрате трудоспособности ра- ботника, предоставляются в виде пенсии (см. ниже *Выплаты лица с ограниченными возможностями здоровья*).

Как указывалось выше, максимальный размер пособия по временной нетрудоспо- собности составляет 100 процентов заработной платы, а минимальный – 60 про-

центов от заработной платы с одиннадцатого рабочего дня выплачивается в размере 71

50 расчетных показателей27. В итоге размер пособия рассчитывается в соответствии с накопленным трудовым стажем работника. Лица с трудовым стажем менее 5 лет получают 60 процентов от ежемесячной заработной платы, со стажем 5–8 лет – 80 процентов, от 8 лет – 100 процентов и начиная с 11-го рабочего дня – в размере 50 расчетных показателей. Таким образом, с точки зрения правовых гарантий, размер пособий может рассматриваться как минимально обеспеченный или ввиду коэффи- циента замещения даже как превышающий установленный национальный стандарт.

Программы выплат по случаю профессионального заболевания и производственного травматизма широко разнятся по всему миру. Уровень дохода, предоставляемого не- трудоспособным лицам в Кыргызской Республике, сопоставим с другими странами мира (см. Рисунок 25).

##### Рисунок 25. Социальная защита при производственной травме: коэффициент замещения при временной нетрудоспособности, в %

100

80

90

50

60

75

80

67

60

100 100

75

50

25

0

ʶ̛̖̦͕́

˃̛̣̦͕̌̌̔ ʶ̼̬̼̭̯̦̐̌̚ ʶ̥̖̬̱̦͕̌

ʰ̛̦͕̔́

ʶ̼̬̼̭̯̦̐̌̚

ʻ̨̏̌́

ʥ̛̖̣͕̽̐́ ʶ̼̬̼̭̯̦̐̌̚ ʤ̛̬̖̦̯̦͕̐̌

ʧ̶̛̬̖͕́

ʧ̛̥͕̌̍́

;̨̛̪̖̬̔

ˁˌʤ͕

ʰ̛̬̣͕̌̽̚

;̨̛̪̖̬̔

ʯ̛̖̣̦͕̌̔́ ʥ̨̛̣̬͕̐̌́

;̨̛̪̖̬̔

ʶ̛̯̜͕̌

ˌ̛̬Ͳʸ̡̦̌̌ ʪ̨̛̛̥̦Ͳ

̡̦̌̌

̨̬̯̼̌̍ ʹ

̥̖̦̖̖ ϱ ̣̖̯Ϳ

ʧ̯̖̥̣̏̌̌̌

˓̙̦̌́ ʤ̴̡̛̬͕̌ ʰ̛̭̪̦̌́

̨̬̯̼̌̍ ʹ ϱʹ ϴ ̣̖̯Ϳ

ˀ̛̱̥̼̦͕́ ʧ̛̖̬̥̦͕̌́ ˌ̶̛̖̏́

ʥ̨̬̭̌̍̌̔

̨̬̯̼̌̍ ʹ

̨̯ ϴ ̣̖̯Ϳ

ʫ̛̪̖̯͕̐ ˀ̨̛̭̭́

*Источник: Р*екомендация о МУСЗ 2014/15.

*Примечание:* Начиная с 11-го рабочего дня пособие выплачивается в размере 50 расчетных показателей.

Выплаты по безработице

Пособие по безработице представляет собой программу государственной помощи, направленную на поддержку безработных лиц и полностью финансируемую из го- сударственного бюджета. Условием получения пособия является наличие у гражда- нина трудового стажа 12 месяцев до потери работы. В 2015 году размер пособия по безработице составлял 250, 500 и 750 киргизских сомов; размер зависит от продол- жительности трудового стажа в формальном секторе экономики до момента реги- страции в качестве безработного.

Указанные размеры пособий очень малы даже в сравнении с продовольственной ча- стью прожиточного минимума. Пособие выплачивается один раз в месяц в период до 6 месяцев в году, но не более 12 месяцев в течение трех лет.

72 27 Расчетный показатель равен 100 киргизским сомам.

##### Рисунок 26. Сравнение размеров денежных выплат мужчинам и женщинам трудоспособного возраста и других социальных выплат, 2015 год

7000

5799,84

3537,92

**750**

**1832**

**3000**

**3202**

**3628**

6000

5000

4000

3000

2000

1000

ʿ̨̨̛̭̖̍

̨̪

̶̨̛̖̬̯̖̍̌̍̚

;̡̨̛̥̭̥̣̦̖̌̌̽Ϳ

ʿ̨̨̛̭̖̍

̨̪

̨̛̖̬̖̥̖̦̦̭̯̍

̛ ̨̬̥̔̌

ʿ̨̨̛̭̖̍

̨̪

̨̛̛̛̦̣̦̭̯̏̌̔

;̡̨̛̥̭̥̣̦̖̌̌̽Ϳ

ʿ̛̖̦̭́

̨̪

̨̛̛̛̦̣̦̭̯̏̌̔

;̭̬̖̦̔́́Ϳ

0

ʿ̛̖̦̭́

̨̪ ̨̪̯̖̬̖

̶̡̨̛̬̥̣̽̌

;̭̬̖̦̔́́Ϳ

ʪ̖̦̖̙̦̌́ ̼̪̣̯̏̌̌

ʿ̸̨̨̛̬̙̯̦̼̜ ̛̛̥̦̥̱̥ ;̨̨̨̪̬̣̭̯̖̦̦̔̏̽̏̌́ ̛ ̨̨̨̦̖̪̬̣̭̯̖̦̦̔̏̽̏̌́ ̸̛̭̯̌Ϳ ʿ̸̨̨̛̬̙̯̦̼̜ ̛̛̥̦̥̱̥ ;̨̡̨̯̣̽ ̨̨̨̪̬̣̭̯̖̦̦̔̏̽̏̌́ ̸̭̯̌̽Ϳ

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе данных Министерства труда и социального развития (посо- бия по безработице, инвалидности, по потере кормильца), МТСР (пособие по беременности и родам), Социального фонда (пенсии) и НСК (прожиточный минимум).

*Примечания:* (1) Большинство получателей пенсии по потере кормильца – дети.

(2) В 2015 году прожиточный минимум на взрослого человека (трудоспособного возраста) составлял 5799,84 киргиз- ского сома. Прожиточный минимум на взрослого мужчину составлял 5931,86, а на взрослую женщину 5744,06 кир- гизского сома. Средний размер заработной платы составлял 13 267,70 киргизского сома (НСК, 2015 год).

Выплаты по беременности и родам

В целом охрана материнства включает в себя защиту от приостановления дохода или его потери в течение отпуска по беременности и родам и охрану материнского здо- ровья. Данная часть отчета акцентирует внимание на денежных пособиях, которые гарантируют женщинам защиту в случае временного прекращения получения дохода или его потери.

Достаточность уровня охраны материнства должна оцениваться по двум факторам: продолжительности отпуска по беременности и родам и размера соответствующего пособия. Конвенция МОТ 2000 года по охране материнства № 183 предусматривает общую минимальную продолжительность отпуска по беременности и родам в 14 не- дель, включая 6 недель обязательного отпуска после родов. В соответствии с нацио- нальным законодательством в настоящий момент женщинам предоставляется более продолжительный отпуск по беременности и родам, что указано в Конвенции. Про- должительность отпуска, закрепленная Статьей 307 Трудового Кодекса Кыргызской Республики, составляет 126 дней (18 недель), из них 56 дней предоставляются сразу

после даты родов. Отпуск женщин, работающих в условиях высокогорья и прожива- 73

ющих на отдаленных территориях, еще более продолжительный и длится 140 дней (20 недель). Однако в 2014 году в период отпуска по беременности и родам женщины получали в среднем около 1832 киргизских сомов в месяц (Министерство труда и социального развития, 2015 год), то есть ниже установленного минимума.

Важно отметить, что национальные стандарты продолжительности указанного отпу- ска значительно превышают нормы, установленные в рамках Конвенции МОТ 1952 го- да о социальном обеспечении (минимальные нормы) № 102, но при этом размеры пособий намного ниже прожиточного минимума.

Нехватка дохода в период материнства, в особенности в течение последних недель беременности и первых недель после родов, заставляет женщин преждевременно выходить на работу, что является сильным стрессом как для матери, так и для ребен- ка. Именно поэтому отпуск по беременности и родам и соответствующие денежные выплаты играют столь важную роль в обеспечении благосостояния беременных жен- щин, молодых матерей и их малышей.

##### Рисунок 27. Сравнение продолжительности отпуска по беременности и родам: международные (Конвенция № 183) и национальные нормы (законодательство Кыргызской Республики)

ʽ̡̯̪̱̭ ̨̪̭̣̖ ̨̨̬̔̏

ʽ̺̍̌́

̨̨̨̛̪̬̣̙̯̖̣̦̭̯̔̽̽

̨̡̯̪̱̭̌

̨̪ ̨̛̖̬̖̥̖̦̦̭̯̍

̛ ̨̬̥̔̌

0 20 40 60 80 100 120 140

ʻ̶̨̨̛̦̣̦̖̌̌̽ ̡̨̨̨̦̯̖̣̭̯̌̔̌̽̏̚ ʶ̶̨̛̦̖̦̏́ ζ ϭϴϯ ʶ̶̨̛̦̖̦̏́ ζ ϭϬϮ

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе положений Конвенции МОТ № 183 об охране материнства

(2000 год) и Трудового Кодекса Кыргызской Республики № 106 (2004 год).

Выплаты лицам с ограниченными возможностями здоровья

В 2014 году в Кыргызской Республике проживали примерно 155,9 тыс. лиц с огра- ниченными возможностями здоровья, или 2,7 процента от общей численности насе- ления. Из них 82,9 процента (129,25 тыс. человек) были трудоустроенными. Люди, имеющие инвалидность, сталкиваются с различными формами дискриминации по сравнению со здоровыми людьми, в частности в плане получения работы, со- ответствующей их квалификации и опыту. И это лишь первая проблема, которая может возникнуть в жизни человека с ограниченными возможностями здоровья. Обстоятельства могут значительно ухудшиться тогда, когда социальная защита не соответствует их потребностям. В качестве примера можно привести несообраз- ный размер выплачиваемых пособий и отсутствие надлежащего здравоохранения.

В Кыргызской Республике существуют два вида денежных выплат лицам с огра- ниченными возможностями здоровья: ежемесячное социальное пособие и государ- ственная социальная страховая пенсия по инвалидности. Первый вид – государ- ственная помощь, назначается без проверки уровня благосостояния получателей,

74

75

второй – страховая денежная выплата, финансируемая за счет социальных стра- ховых взносов. В Кыргызской Республике, как и во многих странах, пособия по инвалидности предоставляются вместе с другими поддерживающими выплата- ми и субсидиями. На национальном уровне учреждения по социальному ухо- ду предоставляют денежные нормы питания и бесплатное социальное обслужи- вание, что повышает возможности для бенефициаров вести достойную жизнь.

В 2014 году средний размер выплачиваемой пенсии по инвалидности составлял 3628 киргизских сомов на человека (Социальный фонд, 2015 год). Максималь- ный размер пособий по инвалидности составляет 3000 киргизских сомов в месяц. Если получатель с детства является инвалидом I, II или III группы28 и не имеет права на пенсионное страхование, то он получает 3000, 2500 или 2000 киргизских сомов соответственно. Лицам, ставшим инвалидами I, II или III группы в резуль- тате заболевания и не имеющим права на государственное пенсионное социальное страхование, выплачивается 2000, 1500 и 1000 киргизских сомов соответственно.

С. Финансовая устойчивость и доступность системы социальной защиты: налогоплательщики, плательщики взносов и бюджетные возможности

Согласно данным, приведенным в Докладе о социальной защите в мире в 2014– 2015 годах, государственные расходы на социальную защиту лиц экономически активного возраста в процентном соотношении от ВВП делятся на три категории:

(1) расходы на защиту в случае безработицы; (2) программа рынка труда; 3) расходы на защиту в случае болезни, беременности и родов, профессионального заболевания, производственной травмы и инвалидности. По данным того же источника, прави- тельства стран мира выделили примерно 2,2 процента от ВВП на государственную защиту населения трудоспособного возраста (1,5 процента на социальные пособия и 0,7 процента на общую социальную помощь). Процентное соотношение существен- но варьируется от региона к региону и от страны к стране (см. Рисунок 28). Так, в Кыргызской Республике на расходы на государственную социальную защиту лиц экономически активного возраста (населения трудоспособного возраста) было выде- лено 3,11 процента от ВВП.

28 Группа инвалидности – это уровень нетрудоспособности: первая группа – это самый высокий уровень нетрудоспособности; третья группа – самый низкий уровень нетрудоспособности.

##### Рисунок 28. Государственные расходы на социальную защиту лиц экономически активного возраста, в % от ВВП, 2009–2012 гг.

ʥ̖̣̬̱̭̌̽

˃̡̛̛̙̭̯̦̌̔̌ ʶ̵̭̯̦̌̌̌̚ ʤ̖̬̜̙̦̍̌̔̌̚

ʤ̛̬̥̖̦́ ˀ̨̛̭̭́ ʶ̼̬̼̭̯̦̐̌̚

ʦ̖̭̽ ̛̥̬Ύ

ˉ̖̦̯̬̣̦̌̽̌́ ̛ ʦ̸̨̨̭̯̦̌́ ʫ̨̬̪̏̌

ʯ̪̦̌̌̔̌́ ʫ̨̬̪̏̌

1,06

1,88

1,0

0,58

0,34

0,35

0,21

1,53

1,0

0,02

2,9

3,11

1,77

0,02

1,5 0,7

3,0 1,3

0,9

5,0

0 1 2 3 4 5 6

ˁ̶̨̛̣̦̼̖̌̽ ̨̨̛̪̭̍́ΎΎ ʽ̺̖̖̍ ̶̨̨̛̭̣̦̖̌̽ ̸̨̛̖̭̪̖̖̦̖̍

*Источник:* Доклад о социальной защите в мире в 2014–2015 годах.

\*В последние годы данные в отношении глобального охвата социальными пособиями лиц экономически активного возраста варьируются с 2003 по 2011 гг.

\*\* Социальные пособия состоят из пособия по безработице, программ рынка труда, а также пособий по болезни, беременности и родам, в связи производственной травмой и по инвалидности.

По сравнению с другими странами региона СНГ Кыргызская Республика демонстри- рует самый высокий уровень означенных выше государственных расходов, а по срав- нению со средним показателем по миру он еще выше.

Отличительной характеристикой расходов Кыргызской Республики является выделе- ние основной части материальных средств на социальную защиту лиц трудоспособ- ного возраста: 3,11 процента от ВВП (Доклад МОТ 2014–2015). Акцент делается на пособиях по болезни, беременности и родам, в связи с профессиональным заболева- нием и получением производственной травмы, по инвалидности. При этом уровень государственных расходов на пассивные и активные программы содействия занято- сти существенно ограничен.

Передовой опыт слаборазвитых стран показал: благоприятные перспективы для охвата минимальными уровнями социальной защиты всех категорий населения в долгосрочной и среднесрочной перспективе возникают тогда, когда сформирова- на политическая возможность для проведения эффективных реформ. Так, ряд го- сударств с низким уровнем дохода недавно продемонстрировал успешный пример расширения сферы охвата социальной защитой. Среди них Бангладеш (расширение государственной политики по охране материнства), Мозамбик, Непал, Нигер (расши- рение охвата детскими и семейными пособиями), Камбоджа и Руанда (расширение охвата медицинским обслуживанием).

## 76

Результаты самых последних исследований говорят о том, что действующая в Кыр- гызской Республике система испытывает финансовые затруднения. Размер расходов на государственное пенсионное обеспечение уже сейчас слишком высок по отноше- нию к ВВП, и данное давление на бюджет будет продолжать расти пропорциональ- но старению населения (Всемирный банк, 2014 год, Кыргызская Республика). Это означает, что стране будет сложно субсидировать меры, направленные на увеличение размера пенсии по старости. С другой стороны, обеспечение более высокого размера пособия по беременности и родам для всех является более реальной мерой, посколь- ку численность получателей данного пособия не велика и оно выплачивается в тече- ние краткого периода времени.

#### Недостатки в законодательстве и препятствия на пути реализации программ социальной защиты женщин и мужчин трудоспособного возраста

Недостатки в законодательстве

Нормативно-правовая и политическая база

* + Комментарий НПО/МОТ: беременность и дето- рождение относят к разным формам временной нетрудоспособности, а именно к категориям заболеваний, при которых предусмотрено на- значение и выплата соответствующих пособий. Однако беременность не является заболеванием. Это репродуктивная функция женщины.

Охват/ целевые группы  Пособия по временной нетрудоспособности (по

болезни и в связи с получением производствен- ной травмы) не охватывают неформально заня- тых работников (например, сотрудников НПО и некоммерческих организаций). В 2012 году 52 процента заработных плат в коммерческих организациях были выплачены с поддельными налоговыми отчетами и отчислениями на соци- альное страхование; доля неформального секто- ра в экономике составляла 39–42 процента.

* + - Пособие по беременности и родам: система не охватывает неформально занятых лиц, студен- тов очных отделений вузов и сезонных работни- ков.
    - Пособие по безработице: низкий охват безработ- ных лиц системой (низкая численность получа- телей пособия)

Предоставление услуг/ пакет льгот

* Пособие по беременности и родам: недостаточ- ный уровень предоставления пособия женщинам, проживающим в равнинной местности. Размер получаемых ими пособий значительно отличает- ся от выплат женщинам, проживающим в высо-

когорных районах и долинах. 77

* + Пособие на погребение: малый размер пособия.
  + Малый размер пособия по безработице.
  + ЕСП: размер выплачиваемого нетрудоспособ- ным лицам ежемесячного социального пособия иногда превышает размер пенсии по инвалидно- сти.

Препятствия на пути реализации программ социальной защиты

Качество услуг  Бесплатное социальное обслуживание: нехватка и высокая «текучесть» кадров ввиду низкой за- работной платы работников, предоставляющих социальные услуги, в особенности услуги для нетрудоспособных лиц.

Финансовое и административное управление (включая мониторинг и оценку)

* Пособие по временной нетрудоспособно- сти (пособия по болезни и в связи с произ- водственной травмой): ряд работодателей регистрирует не всех сотрудников, избегая таким образом обязанности выплачивать по- собия в случае возникновения соответству- ющего социального риска (заболевания).
* Бесплатное социальное обслуживание: неспо- собность проводить анализ и мониторинг пре- доставляемых населению социальных услуг.
* Бесплатное социальное обслуживание: ад- министративный дефицит – отсутствие ре- естра услуг для нетрудоспособных лиц.

Проблемы и осведомленность  Низкий уровень осведомленности о пособии по

безработице среди трудоспособного населения, в особенности среди работников частных орга- низаций и неформального сектора.

 Низкий уровень осведомленности населения в отношении права на получение страховой пен- сии по инвалидности – государственного (посто- янного) пенсионного социального страхования по инвалидности.

#### Выводы и рекомендации

Социальная защита должна быть всеобъемлющей, основанной на социальной соли- дарности, социальной интеграции, а также охватывать работников неформальной экономики. При этом национальная стратегия расширения охвата социальным обес- печением должна базироваться на доступности национальных ресурсов, равнопра- вии полов, социальной адекватности, финансовой и бюджетной доступности и эф-

78 фективном управлении.

Учитывая нынешние реалии Кыргызской Республики (большой неохваченный сек- тор неформальной экономики и нагрузка на бюджет), расширение национальных МУСЗ является крайне сложной задачей как в плане обеспечения охвата населения мерами социальной защиты, так и в плане обеспечения ее доступности. Тем не менее значимой мерой по обеспечению охвата МУСЗ самых уязвимых групп населения и снижению бюджетной нагрузки стало бы включение в систему социального страхо- вания неохваченных на данный момент категорий занятых лиц, таких как работники, занятые в домашнем хозяйстве, работники сельского хозяйства и др. То есть обеспе- чение охвата лиц, по-прежнему занятых в неформальной экономике, или лиц, внося- щих недостаточные взносы в Социальный фонд.

Согласно Рекомендации МОТ 2012 года № 202, национальная стратегия расширения охвата социальной защитой должна затрагивать работников как формального, так и неформального секторов экономики и поддерживать рост формальной и сокраще- ние неформальной занятости. Во всех случаях стратегия расширения сферы охва- та должна обеспечить поддержку самых незащищенных групп населения и людей с особыми потребностями (Рекомендация МОТ 2012 года № 202).

Как упоминалось выше, случаи производственной травмы и болезни непосредствен- но охвачены системой здравоохранения. Тем не менее медицинские услуги для лиц, получивших производственную травму или профессиональное заболевание, могут отличаться от общих услуг, оказываемых при заболеваниях обычного характера, то есть от медицинского персонала могут потребоваться соответствующие специаль- ные квалификации.

Несмотря на то, что охват программой пособий по безработице в Кыргызской Респу- блике очень ограничен, следует отметить, что в ряде стран вообще не существует по- добных программ. Однако размеры национальных пособий по безработице в рамках существующей системы значительно ниже установленного прожиточного минимума на работающего человека (750 киргизских сомов против 5799,84). При этом прави- тельство предлагает различные программы возвращения в состав рабочей силы че- рез профессиональное обучение и оплачиваемые общественные работы. Тем не ме- нее в стране насчитывается 22 тыс. официально зарегистрированных безработных, не охваченных государственными программами и программами поддержки, будь то пособия по безработице, программы содействия трудоустройству или направление на повышение квалификации.

В Кыргызской Республике отпуск по беременности и родам гарантируется до и после родов каждой женщине, вне зависимости от того, является ли она занятым или само- занятым работником или фермером в формальном секторе, а также женщинам, заре- гистрировавшимся в соответствующем государственном органе по трудоустройству и имеющим официальный статус безработной. Важно отметить, что размер пособия по беременности и родам ниже общего прожиточного минимума.

Особое внимание необходимо уделить совершенствованию охраны материнства сре- ди работников неформального сектора и уровня выплачиваемых получателям посо- бий. В систему охраны материнства в Кыргызской Республике могут быть внесены следующие предложения, направленные на ее улучшение:

## 79

* расширение охвата населения мерами социальной защиты или введение новых страховых программ или государственных программ для работников нефор- мального сектора;
* увеличение размера пособий по беременности и родам.

В соответствии с национальным законодательством29, Программы пособий по ин- валидности охватывают все население Кыргызской Республики. Программа еже- месячного социального пособия охватывает нетрудоспособных граждан страны и этнических киргизов, получивших статус «кайрылмана» и не имеющих права на пенсионное страхование. Государственное социальное страхование пенсий по инва- лидности охватывает только формально занятых лиц. Соответственно, если данная система не охватывает некоторые группы населения, эти группы должны быть охва- чены системой ЕСП.

Действительно сложной и требующей решения задачей является урегулирование во- проса о размерах ЕСП, которые варьируются между 1000 и 3000 киргизских сомов и, соответственно, не достигают уровня прожиточного минимума на работающего че- ловека, определенного в качестве базового минимального дохода, необходимого для достойной жизни. Размер пенсии по инвалидности почти тот же, средний ее размер незначительно превышал продовольственную часть прожиточного минимума (оце- ночная матрица ООНД).

Стоит обратить внимание на модель предоставления категориальных пособий, ко- торая не подходит для активных форм борьбы с бедностью, так как группы полу- чаталей крайне неоднородны по уровню дохода. Без соответствующей реформы и изменения существующей системы снижается эффективность самих социальных выплат, а огромные средства тратятся без учета нуждаемости. Следовательно мало- обеспеченные граждане практически не получают необходимой помощи. Упорядо- чение социальных выплат обеспечит адресное - целевое распределение расходов на социальные нужды.

В конце концов, национальный трехсторонний социальный диалог имеет большое значение при развитии системы социальной защиты, а исполнение принятых ре- шений позволяет в дальнейшем сформировать конструктивный и надежный диалог между социальными партнерами. Например, откладывание выполнения принятого решения по отмене обязательного сбора в размере 0,25 процента в пользу Фонда оздоровления трудящихся может снизить конструктивность диалога. Поэтому очень важно, чтобы социальная политика разрабатывалась на основе трехсторонних кон- сультаций, а решения последовательно исполнялись всеми участниками в соответ- ствии с договоренностью и в срок.

80

29 Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год) и закон № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» (1997 год).

## 81

|  |
| --- |
| **Вставка 5.**  **Рекомендации по развитию социальной защиты лиц трудоспособного возраста, разработанные на базе ООНД**  ***Рекомендации и сценарии устранения недостатков в законодательстве***  Пособие  Усовершенствовать систему таким образом, чтобы охва- по временной тить работников неформального сектора.  нетрудоспо-  Разработать механизм содействия формализации трудо- собности вых отношений путем общественного диалога.  (по болезни и  Внести изменения в законодательство, а именно разде- в связи лить пособия на две категории (пособие по временной с получением нетрудоспособности и пособие по беременности и ро- производственной дам) и перевести пособие по беременности и родам в травмы) сферу охраны материнства. Как правило, два указанных пособия финансируются из разных источников и с раз-  ными целями.  Пособие по  Увеличить размер пособия и разработать финансовую беременности и устойчивость системы пособий по беременности и ро- родам дам.   * Включить новые категории получателей: студентов оч- ных отделений вузов, сезонных и неформально занятых работников. * Применительно к Конвенции МОТ № 183 предлагаются следующие темы для дискуссии: (1) охват и (2) размер пособия. Конвенция МОТ № 183 (об охране материн- ства) определяет получателей пособия как «всех жен- щин, включая женщин, занятых нетипичными формами зависимого труда» (Статья 2, параграф 1). Она устанав- ливает размер пособия по беременности и родам «на уровне не менее двух третей от предыдущих заработков женщины».   Пособие  Размер пособия должен соответствовать требованиям по безработице Конвенции МОТ № 102.   * Пособие должно охватывать безработных лиц. * Безработные лица не обращаются в службы по трудо- устройству на предмет получения пособия по безрабо- тице ввиду низкого уровня осведомленности и низкого размера пособия.   ***Рекомендации и сценарии по преодолению препятствий на пути реализации программ социальной защиты***  Бесплатное  Провести реформу системы социального обслуживания социальное (улучшить положение социальных работников, увели- обслуживание чить размер заработной платы и т.д.).  (лиц  Проводить анализ и мониторинг служб на регулярной трудоспособного основе.  возраста)  Создать реестр услуг для лиц с ограниченными возмож- ностями здоровья. |

|  |
| --- |
| **Вставка 5 (продолжение)**  Пособие по  Увеличить уровень осведомленности среди лиц безработице трудоспособного возраста о предоставлении пособия по  безработице.  Ежемесячное  Координировать систему социальной защиты. социальное  пособие  Государственная  Увеличить уровень осведомленности населения в социальная отношении прав и условий получения страховой пенсии (постоянная) по инвалидности.  пенсия по инвалидности |

### Лица пожилого возраста

#### Действующая система социальной защиты женщин и мужчин пожилого возраста

Статья 5(d) Рекомендации МОТ 2012 года о МУСЗ № 202 от определяет МУСЗ лиц пожилого возраста как «основные гарантированные доходы, не ниже национально установленного минимального уровня, для лиц пожилого возраста». Льготы могут включать в себя пенсию по старости, а также иные материальные и нематериальные социальные преференции. Программы предоставления льгот могут включать в себя программы универсальных пособий, программы социального страхования, програм- мы социального обеспечения и т.д. Необходимые финансовые ресурсы могут быть задействованы множеством способов с тем, чтобы обеспечить финансовую, бюджет- ную и экономическую устойчивость национальных МУСЗ, учитывающих способ- ность различных групп населения уплачивать взносы.

В соответствии со статьей 53 Конституции Кыргызской Республики (2010 год), соци- альные права всех граждан определены следующим образом:

* + - 1. Гражданам гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болез- ни и утраты трудоспособности, потери кормильца в случаях и порядке, преду- смотренных законом.
      2. Пенсии, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностя- ми государства обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.
      3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнитель- ных форм социального обеспечения и благотворительность.
      4. Социальная деятельность государства не должна принимать форму государ-

ственного попечительства, ограничивающего экономическую свободу, актив- ность и возможности гражданина самостоятельно достигать экономического

82 благополучия для себя и своей семьи.

В этой части отчета программы социальной защиты для пожилых женщин и мужчин в Кыргызской Республике делятся на три категории: 1) денежные пособия, 2) пита- ние, 3) социальный уход. В отношении каждой категории существуют следующие основные нормативно-правовые акты страны:

Денежные пособия

* Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» (1997 год);
* Закон № 1194-XII «О пенсионном обеспечении военнослужащих» (1993 год);
* Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год);
* Положения № 822 и № 823 «О порядке выплаты государственных пособий и денежных компенсаций» (2009 год).

Питание

* Постановление № 7 «О денежных нормах питания в учреждениях социальной сферы» (2008 год).
* Постановление № 691 «О вопросах социальных стандартов в сфере социаль- ного обслуживания семьи и детей, а также учреждений, оказывающих соци- альные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (2012 год);
* Постановление № 694 «Об утверждении структуры прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения Кыргызской Ре- спублики» (2009 год).

Социальный уход

* Закон № 111 (Статья 26) «Об основах социального обслуживания населения» (2001 год).
* Постановление № 255 «Об утверждении Перечня гарантированных социаль- ных услуг, оказываемых населению Кыргызской Республики» (2011 год).

#### Анализ охвата женщин и мужчин пожилого возраста действующей системой социальной защиты

###### А. Сфера и уровень охвата

Все население страны, включая граждан Кыргызской Республики, иностранцев и лиц без гражданства, охвачено мерами социальной защиты, установленными Кон- ституцией и законами, и, соответственно, все население будет обеспечено пенсион- ными льготами по достижении национально установленного пенсионного возраста. Лицам пожилого возраста назначается либо страховая пенсия по старости, либо, как минимум, социальное пособие по старости, которое назначается только гражданам Кыргызской Республики. Конституция страны предусматривает право всех граждан на социальное обеспечение после выхода на пенсию. Гарантированный доход для граждан пожилого возраста полностью законодательно обеспечен и закреплен в виде пенсии по старости и ежемесячного социального пособия.

В 2015 году численность лиц пенсионного возраста (женщины старше 58 лет и муж- чины старше 63 лет) составляла 425 862 человек30, тогда как общая численность по-

83

30 Включая лиц, досрочно вышедших на пенсию, т.е. тех, кто стал пенсионером до достижения установ- ленного пенсионного возраста – 58 и 63 года.

лучателей пенсии по старости составляла 448 597 человек , включая лиц, вышедших на пенсию досрочно.

**Таблица 10. Социальные показатели охвата в Кыргызской Республике в 2015 году**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Мужчины** | | **Женщины** | **Всего** |
| Численность лиц трудоспособного возраста \* | 1 824 938 | 1 760 783 | 3 585 721 |
| Численность лиц пенсионного возраста\*\* | 128 957 | 296 905 | 425 862 |
| Численность пенсионеров, получающих пенсии по старости \*\* | – | – | 448 597 |
| Численность получателей пособия по старости \*\*\* | – | – | 1824 |
| Численность получателей ЕСП матерями-героинями\*\*\*\* | – | 185 | 185 |

*Источник:* НСК и СФ, 2015 год.

Данные НСК доступны по ссылке <http://www.stat.kg/ru/statistics/naselenie/>

\*Трудоспособный возраст: для женщин – 16–57 лет; для мужчин – 16–62 года.

\*\*Пенсионный возраст: с 58 лет для женщин; с 63 лет для мужчин.

\*\*\* Пенсионный возраст для назначения ежемесячного социального пособия по старости – 60 лет для женщин; 65 лет для мужчин.

\*\*\*\*Матери-героини получают право на ежемесячное социальное пособие с 55 лет.

Сельскохозяйственный сектор зачастую оказывается не охваченным программами социального страхования, и здесь Кыргызская Республика не является исключением. Подобное положение дел во всем мире также является причиной большой обеспо- коенности в Кыргызской Республике, поскольку 66,3 процента (3,90 млн) населения страны проживают в сельской местности, а 33,7 процента (1,99 млн) – в городских районах (НСК, 2015 год).

Это означает, что программами социального страхования может быть не охвачено более трети населения трудоспособного возраста, занятого в фермерском секторе (Г. Джуматаева «Модернизация пенсионной системы: современный опыт и перспек- тивы развития», 2015 год).

Тариф страхового взноса для фермеров установлен в размере базовой ставки зе- мельного налога за текущий год (Глава 1.3.1.). Действующие правила устанавливают размер страховых взносов в Социальный фонд для фермеров, который значительно меньше размера взносов, установленного для остальных групп населения. Напри- мер, государственный служащий в среднем выплачивает примерно 25 000 киргиз- ских сомов в год в качестве страховых взносов в систему государственного пенси- онного страхования, тогда как фермер в среднем выплачивает только 400 киргизских сомов в год (Г. Джуматаева, 2015 год). С другой стороны, даже если бы фермеры и хотели производить отчисления в Социальный фонд в большем объеме, чем от них

84 требуется, такая возможность у них отсутствует ввиду правовых ограничений.

Еще одной проблемой является недостаточный охват самозанятых граждан государ- ственной системой пенсионного страхования; большинство из них не выплачивают страховые взносы на регулярной основе или вовсе не делают отчислений в Соци- альный фонд на социальное страхование. Как правило, это связано с отсутствием интереса в участии в программах или слабой информированностью о системах со- циальной защиты.

Кроме того (о чем уже говорилось в Главе 1), серьезной проблемой в Кыргызской Ре- спублике является неформальная экономика, доля которой составляет 39–42 процен- та, а также большие масштабы трудовой миграции. По оценкам Министерства труда и социального развития, в 2014 году 10–12 процентов населения Кыргызской Респу- блики работали и проживали за границей, большинство из них работали и проживали в Российской Федерации (НСК, 2015 год). Поскольку доходы трудовых мигрантов не регистрируются в Кыргызской Республике, эта категория граждан не делает отчис- ления в систему государственного пенсионного страхования и в будущем, согласно действующему законодательству, не будет иметь права на получение пенсии.

Тем не менее Евразийский экономический союз (ЕЭС) в настоящее время разраба- тывает международное соглашение между входящими в него странами (Кыргызская Республика – член ЕЭС с 2015 года) о пенсионном обеспечении трудовых мигрантов. Проект соглашения уже утвержден Советом ЕЭС, и ожидается, что в правовой базе соглашения будет предусмотрена свобода перемещения рабочей силы и пенсионное обеспечение в ЕЭС (ЕЭК, 2016 год). В этой связи ожидается, что проблема охвата трудовых мигрантов пенсионным обеспечением будет решена в ближайшем будущем.

Таким образом, в Кыргызской Республике наибольшую озабоченность в отношении пенсионного обеспечения вызывает не охват мерами социальной защиты сегодняш- них пенсионеров обоих полов (де-факто и де-юре они охвачены пенсионным страхо- ванием на 100 процентов), а охват ими будущих пенсионеров – то есть сегодняшнего населения трудоспособного возраста, которое не производит отчислений в действу- ющую пенсионную систему в необходимом объеме.

###### Достаточность размера денежных пособий и социальных услуг при выходе на пенсию

Денежные пособия для женщин и мужчин пожилого возраста

Социальная защита женщин и мужчин пожилого возраста в Кыргызской Республике включает в себя ряд гарантированных законом программ, в том числе:

* + государственное пенсионное социальное страхование (государственная пенсия по старости, пенсия по случаю потери кормильца и государственная социаль- ная страховая пенсия, основанная на добровольных взносах);
  + пенсия военнослужащим;
  + ежемесячные социальные пособия (пособие по старости выплачивается лицам, не имеющим право на государственное пенсионное социальное страхование и ежемесячное социальное пособие матерям-героиням);
  + пособие на погребение пенсионера (единовременная сумма в 15 000 киргиз- ских сомов31);

31 Оценочная матрица ООНД. 85

* + - бесплатное социальное обслуживание;
    - денежные нормы питания в учреждениях социальной сферы.

Помимо этого, действует пенсионная программа, основанная на добровольном участии: «Добровольное государственное пенсионное социальное страхование (ДГПСС)».

|  |
| --- |
| **Вставка 6.**  **Структура и источники финансирования пенсии**  (a) Государственная пенсия социального страхования по старости, которая назначается вышедшему на пенсию застрахованному лицу с целью замещения утраченных доходов, формируется за счет страховых взносов и соответствует определенным критериям денежных выплат. Гражданам, не имеющим права на получение пенсии по старости по какой-либо причине, выплачивается ежемесячное социальное пособие по старости. Женщины и мужчины, достигшие возраста 58 и 63 лет\* соответственно и чей страховой стаж составляет 25 лет (для мужчин) и 20 лет (для женщин), имеют право на получение пенсии по старости.  Пенсия по старости и пенсия по инвалидности состоят их трех компонентов. Первый компонент – базовый, финансируется за счет государственного бюджета (в 2015 году размер фиксированной ставки составлял 1500 киргизских сомов), второй компонент – страховой (условно-накопительный – накопительный32) и третий – накопительный компонент. Работодатели отчисляют страховые взносы в размере 15 процентов, а работники в размере 10 процентов от фонда оплаты труда.  **Структура и программа финансирования государственной пенсии социального страхования по возрасту**33  *Части пенсии*  Базовая часть + Страховая + Накопительная = Пенсия  часть часть  *Источники финансирования*  Финансируется 23% – тариф 2% – тариф государственным страховых отчислений страховых  бюджетом + с заработной платы + отчислений с = Пенсия  1500 киргизских (15% работодатель заработной платы  сомов и 8% работник) (2% работник) |

32 Условно-накопительная система является нефинансируемой системой, использующей формулу пен- сионной системы с установленными взносами в качестве формулы расчета размера пособия, но без уче- та количества резервов, фактически необходимых для обеспечения всех выплат (платформа управления знаниями МОТ).

33 Указанные правила действуют в отношении мужчин, родившихся в 1964 году или позднее, и женщин, родившихся в 1969 году или позднее. Пенсия других возрастных групп состоит только из двух компо- нентов: базового (1500 киргизских сомов) и страхового (все 25 процентов отчислений).

86

|  |
| --- |
| **Вставка 6 (продолжение)**  Пенсия по случаю потери кормильца состоит только из двух частей: первая, базовая часть (1500 киргизских сомов), финансируется из государственного бюджета; вторая, страховая часть, финансируется за счет страховых отчислений.  (б) Ежемесячное социальное пособие по старости (ЕСП) финансируется за счет государственного бюджета и соответствует определенным критериям денежной выплаты, вотношении которой существуют два требования. Первое– получателями пособия являются лица, не имеющие права на государственное пенсионное социальное страхование. Второе – получатели достигли установленного возраста (60 лет для женщин и 65 лет для мужчин). Установленный размер ЕСП лицам пожилого возраста составляет 1000 киргизских сомов (2015 год). |

Согласно Конвенции МОТ 1952 года о социальном обеспечении (минимальные нор- мы) (№ 102), размер пенсии должен составлять не менее 40 процентов от исходной заработной платы. Размер повышается до 45 процентов в случаях, предусмотренных Конвенцией МОТ 1967 года о пособиях по инвалидности, старости и по случаю по- тери кормильца (№ 128). Далее происходит его повышение до 55 процентов в соот- ветствии с Рекомендацией МОТ 1967 года о пособиях по инвалидности, старости и по случаю потери кормильца от 1967 года (№131). Рекомендация МОТ 2002 года

№ 131 также провозглашает, что минимальный размер пособий по старости должен быть закреплен в национальном законодательстве с целью обеспечения минималь- ного уровня жизни.

Возможный подход к оценке национальной пенсионной системы – сравнение сред- него уровня выплачиваемых пенсий со средним уровнем оплаты труда в экономике, т.е. сравнение относительных доходов пенсионеров с доходами занятого населения в какой-либо конкретный момент времени. Средний размер пенсии по старости в 2015 году составлял 5143 киргизских сомов, что соответствовало приблизительно половине средней заработной платы по стране34. Эти данные указывают на то, что оценочный коэффициент замещения утраченного дохода (38,76 процента) несколько ниже установленного международного минимального стандарта (40 процентов).

Рассчитанный средний размер пенсии по старости на 6,6 процента превышает уста- новленный для лиц пенсионного возраста прожиточный минимум; таким образом, пенсия лишь сокращает уровень бедности среди пожилых лиц, но не гарантирует минимальный достойный уровень жизни пенсионеров в Кыргызской Республике. Тем не менее, как отмечается в исследовании Г. Джуматаевой «Модернизация пенси- онной системы: современный опыт и перспективы развития» (2015 год), «примерно 58 процентов всех пенсионеров получают пенсии ниже прожиточного минимума».

34 100 процентов национальной средней заработной платы = 13 257,70 киргизских сомов, 40 процентов =

5307,08 киргизских сомов.

87

##### Рисунок 29. Сравнение размеров денежных пособий, получаемых женщинами и мужчинами пожилого возраста, и других социальных выплат, 2015 г.

6000

5307,08

4637,23

3246,07

**5143**

**1000**

**2000**

**3219**

5000

4000

3000

2000

1000

ʿ̛̖̦̭́ ̨̪ ̨̛̭̯̬̭̯̌

;̭̬̖̦̔́́Ϳ

ʿ̛̖̦̭́ ̨̪ ̨̪̯̖̬̖

̶̡̨̛̬̥̣̽̌ ;̭̬̖̦̔́́Ϳ

ʿ̨̨̛̭̖̍

̨̪ ̨̛̭̯̬̭̯̌

0

ˁ̶̨̨̛̣̦̖̌̽ ̨̨̛̪̭̖̍

̥̯̖̬̥̌́Ͳ̨̛̖̬̦̥̐́

ʪ̖̦̖̙̦̼̖ ̼̪̣̯̼̏̌

ʿ̸̨̨̛̬̙̯̦̼̜ ̛̛̥̦̥̱̥ ;̨̨̨̪̬̣̭̯̖̦̦̔̏̽̏̌́ ̛ ̨̨̨̦̖̪̬̣̭̯̖̦̦̔̏̽̏̌́ ̸̛̭̯̌Ϳ ʿ̸̨̨̛̬̙̯̦̼̜ ̛̛̥̦̥̱̥ ;̨̡̨̯̣̽ ̨̨̨̪̬̣̭̯̖̦̦̔̏̽̏̌́ ̸̭̯̌̽Ϳ

ϰϬй ̨̯ ̭̬̖̦̖̜̔ ̨̨̬̯̦̜̌̌̍̚ ̪̣̯̼̌

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе данных Министерства труда и социального развития (разме-

ры пособий), Социального фонда (размеры пенсий) и НСК (прожиточный минимум).

*Примечание:* Указан средний размер пенсии по старости и пенсии по случаю потери кормильца. В 2015 году средний размер заработной платы составлял 13 267,70 киргизского сома.

Размер социальных пособий, получаемых лицами пожилого возраста на ежемесяч- ной основе, не достигает прожиточного минимума в 4637,23 киргизского сома (см. Рисунок 29). Он также не достигает уровня продовольственной части прожиточного минимума в 3246,07 киргизского сома. Размер социального пособия по старости не- обходимо увеличить на 2246,36 киргизского сома, с тем чтобы достичь уровня про- довольственной части прожиточного минимума, и увеличить на 3637,23 киргизского сома, с тем чтобы достичь общего уровня установленного порога прожиточного ми- нимума.

В любом случае процесс увеличения размера пенсий и социальных пособий должен осуществляться последовательно и учитывать актуальные потребности населения. Это поможет повысить интерес трудящихся к участию в программах пенсионного страхования и в будущем снизить вероятность их участия в программах социальной помощи. Тем более что основной компонент действующей в Кыргызской Республике пенсионной системы основан на принципе солидарности. Достаточность размеров пенсий по социальному страхованию, выплачиваемых по достижении пенсионного возраста, зависит от взносов, уплачиваемых сегодняшним населением трудоспособ-

88 ного возраста.

1. Финансовая устойчивость и доступность системы социальной защиты: налогоплательщики, плательщики пенсионных взносов и бюджетные возможности

Эффективная система социальной защиты предусматривает сбалансированное уча- стие работодателей, работников и других лиц в качестве плательщиков страховых взносов и налогоплательщиков. Те страны, которые не создают эффективные про- граммы социальной защиты и не инвестируют в них, могут столкнуться с существен- ными негативными последствиями, такими как бедность и низкий уровень здоровья или низкая производительность трудоспособного населения (Социальное обеспече- ние для всех, МОТ, 2012 год).

Как отмечалось в предыдущих главах, неформально занятые лица не имеют права на различные денежные выплаты в рамках программ социального страхования, в том числе на пенсию по старости. В настоящий момент большая численность не- формально занятых лиц и большие масштабы неформальной экономики будут яв- ляться серьезными барьерами к увеличению расходов национального бюджета на социальную защиту. Действующая в Кыргызской Республике пенсионная система в значительной степени зависит от эффективного применения страхового принципа. Следовательно, в будущем система будет зависеть от эффективности программ соци- альной помощи, расходы на которые будут увеличиваться за счет государственного субсидирования в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Как и во многих других странах, в Кыргызской Республике доля формально занятых женщин ниже доли мужчин; женщины преимущественно занимаются фермерством и неоплачиваемым домашним трудом. Ограниченный трудовой опыт в формальной занятости выражается в менее продолжительных периодах отчисления страховых взносов. Тем не менее, по данным НСК, данное обстоятельство не оказывает вли- яния на средний размер пенсий женщин по сравнению с пенсиями мужчин. Так, в 2015 году разница между средним размером пенсии по старости, получаемой муж- чинами (5072 киргизских сома) и женщинами (4728 киргизских сомов), составляла всего 344 киргизских сома. Чтобы понять и оценить систему перераспределения пен- сий по старости в разбивке по полу, необходимо произвести более детальный анализ.

Реальная численность пенсионеров и формально занятых лиц также влияет на разме- ры пенсий, поскольку система работает на базе распределительного принципа, в то время как показатели продолжительности жизни и рождаемости оказывают влияние на пенсии в долгосрочной перспективе.

На Рисунке 30 приведена сравнительная региональная статистика соотношения по- жилых женщин и мужчин на 100 человек трудоспособного возраста. В 2010 году в Кыргызской Республике на 100 человек трудоспособного возраста приходилось 14 пенсионеров, в 2015 году данный показатель сократился до 12 пенсионеров и был значительно ниже, чем в Украине в этот же период времени. По сравнению с другими странами региона в Кыргызской Республике довольно низкий коэффициент демогра- фической нагрузки.

## 89

##### Рисунок 30. Региональное сравнение: количество лиц в возрасте 65+ на 100 чел. в возрасте 15–64 лет

25,00

14

12

20,00

15,00

10,00

5,00

0,00

2000 2005 2010 2015

*Источник:* Международная ассоциация пенсионных и социальных фондов, 2015 год. Данные доступны по ссылке: <http://apsf.ru/Ufs2015/sm.shtml>

Демографические изменения оказывают существенное влияние на финансовые воз- можности системы социальной защиты. Старение населения в ближайшем будущем приведет к увеличению стоимости пенсионной системы.

В 2014 году продолжительность жизни при рождении в Кыргызской Республике была ниже, чем в развитых странах, и сопоставима с другими странами региона СНГ. Так, средняя продолжительность жизни при рождении составляла: в Казахстане – 72 года (женщин – 76 лет, мужчин – 67 лет), в Молдове – 71 год (женщин – 76 лет, мужчин – 67 лет), в Российской Федерации – 70, 5 лет (женщин – 76 лет, мужчин – 65 лет), в Таджикистане – 69, 5 года (женщин – 73 года, мужчин – 66 лет) и в Кыргызской Ре- спублике, в среднем, 70 лет (женщин – 75 лет, мужчин – 67 лет) 35.

В соответствии с данными НСК, поскольку пенсионный возраст мужчин – 63 года, в 2015 году мужчины проживут в среднем еще 12,91 года, тогда как женщины выходят на пенсию в 58 лет и проживут в среднем еще 21,44 года. То есть ожидается, что после выхода на пенсию мужчины будут получать пенсию по старости в среднем в течение 12,91 года, а женщины – в течение 21,44 года. Этот показатель по стране

35 Данные о продолжительности жизни мужчин и женщин при рождении взяты из таких источников, как: (1) Отдел народонаселения ООН. Перспективы роста численности населения в мире, (2) отчеты о переписи населения и другие статистические публикации национальных статистических ведомств,

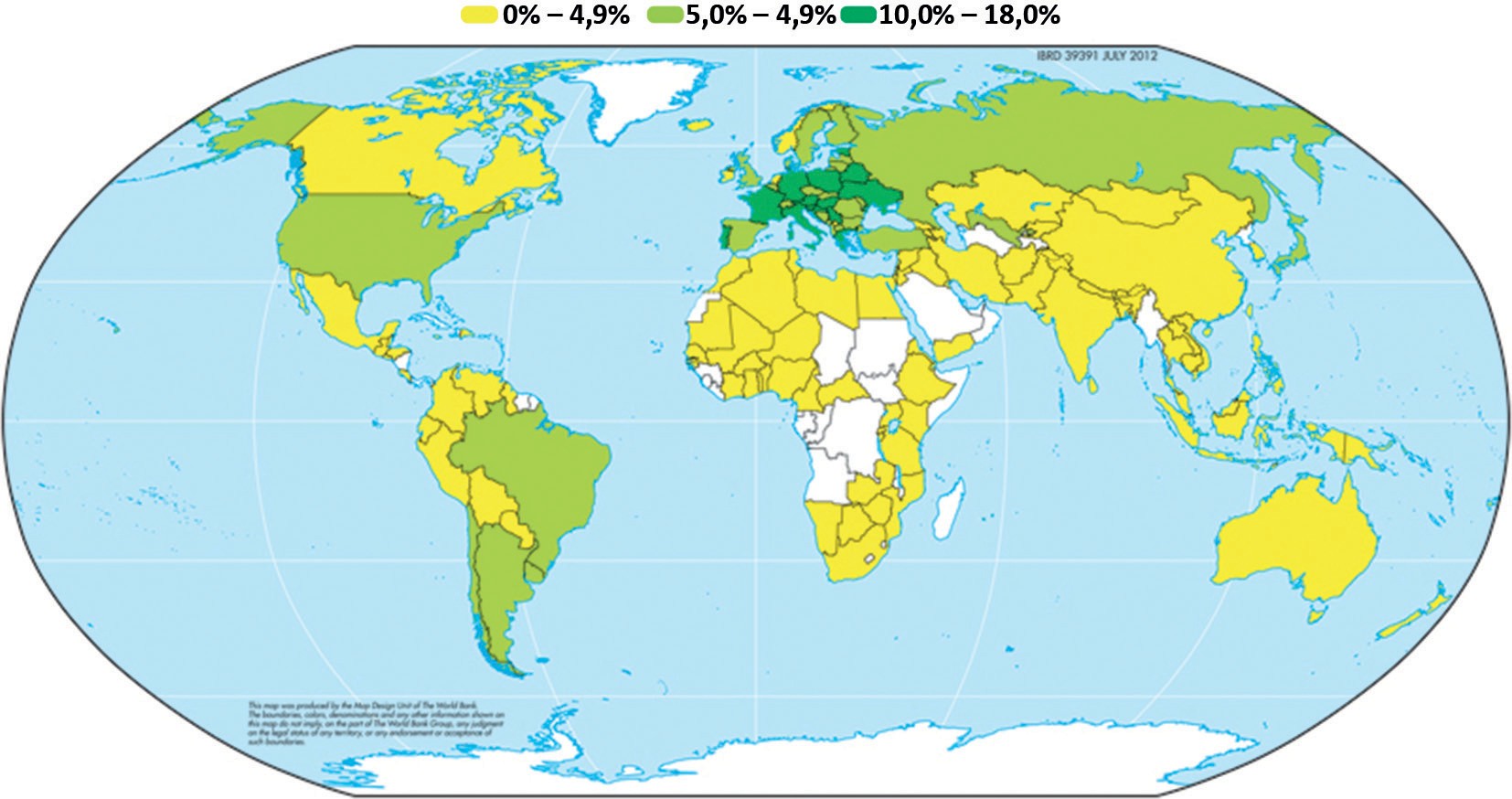
(3) Евростат: демографическая статистика, (4) Отдел статистики ООН. Демографическая статистика и статистика естественного движения населения (разные годы), (5) Бюро переписи населения США: международная база данных и (6) Секретариат Тихоокеанского сообщества: Программа статистики и демографии.

90

демонстрирует наличие существенного и растущего гендерного разрыва (8,53 года) в продолжительности жизни и пенсионного возраста.

В 2010 году Кыргызская Республика выделила 1,54 процента от ВВП на государ- ственные расходы на социальную защиту лиц пожилого возраста (Доклад МОТ о социальной защите в мире в 2014–2015 годах, 2014). Это на 3,3 процента меньше среднемирового показателя, учитывая, что во всем мире цифры значительно варьи- ровались. Страны Западной Европы в среднем выделили на эти нужды 11,1 процента от ВВП, страны Центральной и Восточной Европы – 8,3 процента. Страны Азии и Тихоокеанского региона выделили 2 процента, похожую сумму на социальную защи- ту лиц пожилого возраста выделила Африка – 1,3 процента от ВВП.

##### Рисунок 31. Пенсионные расходы в мире, в % от ВВП, конец 2000-х гг.



*Источник:* Всемирный банк, пенсионные показатели.

Данные доступны по ссылке: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTPENSIO> NS/0,,contentMDK:23231994~menuPK:8874064~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:396253,00.html

Питание и социальное обслуживание

Помимо прожиточного минимума пенсионера (ПМП), существуют денежные нормы питания в учреждениях социальной сферы, установленные для оказания поддержки лицам с ограниченными возможностями здоровья. В 2015 году прожиточный мини- мум пенсионера установлен в размере 4637,23 киргизского сома (включая продоволь- ственную и непродовольственную части) ежемесячно, размер суточного пособия на питание для лиц пожилого возраста установлен в размере 100 киргизских сомов.

В соответствии с постановлением Правительства № 294 (2009 год), 70 процентов прожиточного минимума пенсионера приходятся на продовольствие, 20 процентов на социальное обслуживание и 10 процентов на другие услуги.

91

Соответственно, размер суточного пособия на пенсионера с ограниченными возмож- ностями здоровья рассчитывается следующим образом: 4637,23 киргизского сома/ 30 дней x 0,70 процента = 108,20 киргизского сома в день. В итоге размер суточного пособия должен быть увеличен как минимум на 8,2 киргизского сома, с тем чтобы обеспечить продовольственную часть прожиточного минимума (расчеты ФАО).

* + 1. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути реализации программ социальной защиты женщин и мужчин пожилого возраста

В настоящем разделе приводится обзор недостатков в законодательстве в сфере со- циальной защиты лиц пожилого возраста применительно к национальным МУСЗ, предложенные членами рабочей группы-МУСЗ в ходе ООНД.

Недостатки в законодательстве

Нормативно-правовая и политическая база

* Программы пособий (пенсий) не в полной мере удовлетворяют потребностей получателей.
* Гендерный разрыв в возрасте при выходе напенсию: мужчины выходят на пенсию в 63 года, а женщины в 58 лет, при том что продолжи- тельность жизни мужчин составляет 66,75 лет (2015 год), а женщин – 74,75 лет (2015 год).
* Несоответствия между нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения в рамках программ государственного пенсионного соци- ального страхования (ГПСС), и ежемесячного социального пособия по старости (ЕСП).
* ГСПС – низкий уровень страховых взносов, вы- плачиваемых определенными категориями насе- ления (фермерами, самозанятыми гражданами).

Охват/ целевые группы  Недостаточная адресность в отношении получа- телей ЕСП.

 ГПСС – низкий охват населения.

Предоставление услуг/ пакет льгот

* + Размер пенсий, предоставляемых женщинам и мужчинам пожилого возраста, не гарантирует достойный уровень жизни.

Механизм финансирования  ГПСС – актуарный дисбаланс поступающих

средств по типам источников относительно обя- зательств пенсионного фонда.

Препятствия на пути реализации программ

Качество услуг  Низкое качество социальных услуг, предостав- ляемых гражданам пожилого возраста (низкая

## 92

квалификация социальных работников, устарев- шая инфраструктура).

Охват / целевые группы  ГПСС – (частичное) уклонение от уплаты стра-

ховых взносов, обусловленное размерами зар- плат и тарифами страховых взносов.

#### Выводы и рекомендации

Кыргызская Республика уже обеспечила всеобщий правовой охват лиц пожилого возраста гарантированным минимальным доходом в рамках национальной политики и закрепленными комплексными мерами социальной защиты. Тем не менее не все уровни социальной защиты в стране являются достаточными для обеспечения мини- мальных гарантий, наиболее важными из которых являются следующие две: первая – низкий уровень охвата работников (плательщиков страховых взносов), не имеющих права на получение пенсии в будущем, вторая – низкий уровень социальных выплат сегодняшним пенсионерам.

После принятия Международного соглашения о пенсионном обеспечении работа- ющих в странах ЕЭС трудовых мигрантов проблема социальной защиты трудовых мигрантов должна, наконец, решиться (ЕЭС, 2016 год).

Примерно 58 процентов пенсионеров получают пенсии ниже прожиточного мини- мума. Проблема низкого уровня пенсий связана с высокими уровнями неформаль- ной занятости, что приводит к неуплате взносов на социальное обеспечение, низким уровнем заработной платы и ограничениями национального бюджета в отношении субсидирования национальной системы социального обеспечения36, а также отсут- ствия надлежащего управления пенсионной системой. Данные проблемы оказывают прямое и косвенное влияние на размер выплачиваемых пенсий.

Еще одной проблемой является низкий охват пенсионной системой фермеров и са- мозанятых граждан и размеры их пенсий. Так, в 2012 году доля фермеров и самоза- нятых граждан в национальном рынке труда составляла примерно 40 процентов, в то время как объем уплаченных ими взносов составил всего 3 процента от всех вы- плаченных пенсионных взносов. Из оставшихся 97 процентов взносов 40 процентов были выплачены работниками государственного сектора и 57 процентов работника- ми частного сектора. В настоящий момент тарифы страховых взносов для фермеров и самозанятых граждан удерживаются национальным законодательством на низком уровне, вне зависимости от индивидуальной заинтересованности полноценного уча- стия в программах пенсионного страхования.

Кроме того, значительные масштабы неформальной экономики в Кыргызской Респу- блике (39–42 процента в 2012 году) представляют собой серьезное препятствие для

93

36 Концепция развития пенсионной системы в Кыргызской Республике принята постановлением Прави- тельства № 670 от 24 ноября 2014 года.

сбора взносов на социальное страхование и увеличения социальных выплат. Эффек- тивное расширение сферы охвата системой социального страхования с включением в нее неформально занятых лиц (среди которых сельские работники и работники, занятые в домашнем хозяйстве) на обязательной основе может стать одним из клю- чевых факторов формализации занятости. Указанная мера будет мотивировать ра- ботников уплачивать взносы в систему социального страхования. Постепенно она будет способствовать увеличению доходов бюджета на социальную защиту и сделает систему более эффективной в долгосрочной перспективе. Переход от неформальной к формальной экономике является ключевым аспектом совершенствования системы социальной защиты.

В целом, главными задачами в рамках обеспечения гарантированных МУСЗ женщи- нам и мужчинам пожилого возраста являются:

* усиление государственного пенсионного социального страхования путем эф- фективного охвата всех работников (включая самозанятых граждан);
* увеличение размера пенсии;
* комплексная реформа системы социальной защиты (в частности, пенсионной системы) с учетом интересов фермеров и самозанятых граждан;
* усиление ЕПС как гарантии национальных МУСЗ для женщин и мужчин по- жилого возраста;
* эффективное инвестирование ресурсов социального обеспечения;
* решение проблемы высокого уровня неформальной экономики и связанной с ним нехватки финансовых ресурсов;
* решение проблемы низких пенсий и первоначальных целей социальных выплат (достаточность размера выплат): пенсия должна обеспечивать благосостояние и достойную жизнь лицам пожилого возраста, тогда как пособия должны га- рантировать минимальный доход и таким образом не допускать бедности насе- ления;
* улучшение качества социального обслуживания, включая повышение квали- фикации социальных работников.

Чтобы увеличить источники финансирования и размеры социальных выплат лицам пожилого возраста, необходимо обеспечить благоприятную экономическую среду и устойчивый рост, высокопроизводительную занятость и формальную экономику либо постепенную формализацию экономики. Наконец, стратегия расширения охва- та населения социальной защитой должна строго коррелировать с национальной по- литикой в сфере занятости, что будет способствовать формированию действительно эффективных и привлекательных программ социального страхования.

## 94

|  |
| --- |
| **Вставка 7.**  **Рекомендации по развитию социальной защиты лиц пожилого возраста, разработанные на базе ООНД**  ***Рекомендации и сценарии по устранению недостатков в законодательстве***  ГПСС  Связать выплату базовой части пенсии (1500 киргизских сомов) с целью снижения бедности среди пенсионеров.   * Выплачивать базовую часть тем пенсионерам, чья страхо- вая часть пенсии не превышает размера трех уровней про- житочного минимума. Те пенсионеры, чья страховая часть пенсии равна либо выше трех уровней прожиточного ми- нимума, не должны получать базовую часть. * Разработать устойчивый механизм финансирования пен- сий. * Остановить участившееся предоставление пенсий при осо- бых обстоятельствах, таких как досрочный выход на пен- сию представителями определенных групп занятий и/или дополнительные пенсионные выплаты лицам, проживаю- щим и работающим в условиях высокогорья и в отдален- ных труднодоступных районах и т.д.).   ЕСП  Необходимо совершенствовать методику адресности в от- ношении получателей пособия.  ***Рекомендации и сценарии по устранению проблем в реализации***  ГПСС  Формализация рынка труда.  Ежегодная индексация страховой части пенсии будет про- изводиться в соответствии с уровнем инфляции и динами- кой изменений размера средней заработной платы. Ин- дексация пенсий будет производиться раз в год. Страховая часть будет индексироваться до установленного бюдже- том Социального фонда уровня по следующей программе: уровень индексации = 50 процентов от роста индекса по- требительских цен + 50 процентов от роста среднемесяч- ной заработной платы. В результате расходы Пенсионного фонда будут прозрачными и предсказуемыми и, что самое главное, будет соблюдаться страховой принцип.  Бесплатное  Необходимо обеспечить систематическое наращивание социальное потенциала социальных работников.  обслуживание |

95

**Общие выводы и рекомендации**

**4**

Преследуя цель расширения МУСЗ за счет устранения недостатков в охвате и совер- шенствования управления социальной защитой, созданная в рамках оценки на основе национального диалога (ООНД) рабочая группа по вопросам минимальных уровней социальной защиты (МУСЗ) выявила недостатки в законодательстве и препятствия на пути реализации программ социальной защиты, которые сказываются на благосо- стоянии населения Кыргызской Республики. Устранение недостатков в охвате и со- вершенствование программ социальной защиты является высшим приоритетом для обеспечения соразмерного экономического роста и социальной сплоченности.

В связи с этим Министерство труда и социальной защиты Кыргызской Республики при технической поддержке Международной организации труда инициировало при- менение ООНД по вопросам МУСЗ – методического инструмента оценки системы социальной защиты, выявления недостатков в законодательстве и выработки реко- мендаций по последующему реформированию системы.

В 2015 и 2016 годах в рамках углубленного анализа системы социальной защиты в Кыргызской Республике Министерство труда и социальной защиты (МТСЗ) при поддержке Департамента социальной защиты МОТ провело исследование с исполь- зованием метода ООНД. Суть метода состоит в том, что к национальному диалогу и техническим консультациям по вопросам социальной защиты привлекаются все заинтересованные стороны, для того чтобы определить ее важнейшие программы и программы, нуждающиеся в улучшении.

В ходе трех сессий ООНД и ряда технических консультаций между членами рабочей группы были собраны все возможные данные о социальной защите в стране и разра- ботаны рекомендации по ее совершенствованию. Основные рекомендации для Кыр- гызской Республики, основанные на полученных данных и использовании методики ООНД, следующие:

* + - Увеличить размер пенсии по старости.
    - Увеличить размер ЕПМС.
    - Совершенствовать систему социального обслуживания.
    - Увеличить размер пособия по беременности и родам.

Оценка продемонстрировала улучшения в системе социальной защиты в Кыргызской Республике за последние годы. Тем не менее по результатам технических и полити- ческих консультаций и по данным о социальной защите, полученным от националь-

ных министерств, фондов и особенно от Национального статистического комитета 97

Кыргызской Республики, имеют место значительные разрывы в размере денежных выплат, в охвате групп населения программами социальной защиты и в качестве дан- ных программ. Таким образом, существуют широкие возможности для дальнейшего совершенствования системы социальной защиты и распространения МУСЗ на все население.

В таблице ниже приведен перечень основных недостатков в законодательстве при- менительно к каждой гарантии МУСЗ и перечень рекомендаций, которые могли бы способствовать расширению МУСЗ:

* + - 1. Здравоохранение

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Недостатки в законодательстве** | | **Препятствия на пути внедрения программ** | |
| Охват (включая целевые группы) | * Некорректный целевой охват бенефициаров (ошибочное включение) в рамках ГМСП. * Ограниченный доступ женщин и детей   к услугам охраны материнства в рамках БГМС.   * Низкий уровень охвата в рамках программы ОМС | Доступность услуг | – Ограниченный ввиду географических условий доступ сельского населения к лабораторным, диагностическим и медицинским услугам в рамках ГМСП |
| Предостав- ление услуг/ пакет льгот | * Низкое качество медицинских услуг в рамках БГМС. * Минимальные необходимые медицинские услуги не гарантируются в рамках БГМС и ОМС. | Качество услуг | * Низкий уровень квалификации кадров в сфере здравоохра- нения и отсутствие оборудования, соот- ветствующего требо- ваниям БГМС. * Лаборатории с уста- ревшим или име- ющимся в недоста- точном количестве медицинским обору- дованием. * Нехватка медицин- ских специалистов в сельской местности (например, невропа- тологов, кардиологов) * Слаборазвитая сеть медицинских центров с хорошей инфра- структурой. |

98

99

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Недостатки в законодательстве** | | **Препятствия на пути внедрения программ** | |
|  |  |  | –Высокая текучесть медицинских кадров по причине низкой заработной платы |
| Механизм финансиро- вания | * Ограниченный до- ступ уязвимых групп населения к дорого- стоящим специали- зированным услугам здравоохранения (онкология, кардиохи- рургия, гематология, психиатрия) в рамках БГМС. * Дефицит государ- ственного бюджета для реализации ГМСП. * Недостаток в за- конодательстве по покрытию расходов на услуги здравоохра- нения, оказываемые военнослужащим и студентам: отсутствие бюджетных ассигнова- ний на данные услуги в рамках ГМСП. | Управление | – Недостаточное межправитель- ственное взаимодей- ствие. |
| Просвети- тельско- пропаган- дистская деятель- ность | – Низкий уровень информированности о здоровом образе  жизни либо отсутствие практического опыта ведения здорового образа жизни, а также отсутствие информа- ции об услугах здраво- охранения для населе- ния в рамках БГМС. |
| **Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве** | | **Рекомендации по улучшению внедрения** | |
| Базовое го- сударствен- ное меди- цинское страхование | * Увеличить количество специализированных услуг в сфере здраво- охранения (онкология, кардиохирургия, гема- тология, психиатрия) для уязвимых соци- альных групп. * Улучшить качество первичных медицин- ских услуг, включая качество лекарствен- ных средств (диагно- стическая помощь, профилактика, а также лечение препаратами и оказание неотлож- ной медицинской помощи). | Программа базового го- сударствен- ного меди- цинского страхования | * Совершенствовать межведомственное и межсекторальное   взаимодействие меж- ду государственными учреждениями.   * Разработать информа- ционные технологии и системы в сфере здравоохранения. * Улучшить доступ к услугам неотложной и специализированной медицинской помо- щи. * Улучшить производи- тельность и условия труда персонала в |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве** | | **Рекомендации по улучшению внедрения** | |
|  | * Внедрить современ- ные технологии на уровне стационарного лечения и оказания неотложной медицин- ской помощи. * Повысить уровень охраны материнства. |  | сфере здравоохране- ния.  – Вести просветительско- пропагандистскую деятельность по популяризации здорового образа жизни в рамках БГМС. |
| Гаранти- рованная медико- санитарная помощь | – Осуществлять законо- дательные положения, предусматривающие выделенный бюджет, или внести поправки в законодательство в со- ответствии с действу- ющими практиками в сфере здравоохране- ния в рамках ПГМП. | Гаранти- рованная медико- санитарная помощь | * Развивать и совершен- ствовать партнерские связи между государ- ственным и частным секторами путем принятия соответству- ющего законодатель- ства. * Перераспределить государственный бюджет на здраво- охранение в целях повышения эффектив- ности услуг здраво- охранения. * Совершенствовать кадровую политику в отношении работни- ков сферы здраво- охранения с долго- срочным планирова- нием. |
| Обязатель- ное медицин- ское страхо- вание | – Расширить сферу охвата ОМС, включив в нее работников неформального сектора. | Обязатель- ное медицин- ское страхо- вание | * Разработать стратегию создания частных медицинских   центров с хорошей инфраструктурой.   * Совершенствовать нормативно-правовую базу программы ОМС. |

100

**2. Дети**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Разрывы в законодательстве** | | **Препятствия на пути внедрения программ** | |
| Норматив- но-правовая и политиче- ская база | * Отсутствие коорди- нации между пен- сионной системой и другими мерами   социальной политики приводит к тому, что размер страховой пенсии по случаю потери кормильца может быть меньше (нестраховой) ЕСП.   * Соответствующие функции и компе- тенции государства и муниципалитетов, от- ветственных за разра- ботку государственных социальных услуг, не установлены законом. | Определе- ние целевых получате- лей/выбор- ка | – Недостаточная адресность в определении получателей ЕПМС. |
| Предостав- ление услуг/ пакет льгот | * Низкий размер ЕПМС приводит к неудов- летворительным результатам снижения бедности среди детей (средний размер посо- бия составляет только 12,5 процента от про- житочного минимума на детей). * Крайне ограниченное количество бесплат- ных социальных услуг на местном уровне, предоставляемых на регулярной основе. * Низкая квалификация социальных работ- ников и отсутствие современных учебных программ для соци- альных работников   и специалистов по работе с детьми.   * Недостаточная чис- ленность социальных работников в местных административных | Финансовое и админи- стративное управление | – Отсутствие обмена данными по  ЕПМС и другими данными между государственными и муниципальными органами, оказывающими соответствующие услуги. |

101

102

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Разрывы в законодательстве** | | **Препятствия на пути внедрения программ** | |
|  | органах социального обеспечения, нехватка патологов, учителей, психологов, в особен- ности работающих с детьми с ограничен- ными возможностями здоровья. |  |  |
| Механизм финансиро- вания | – Отсутствие механиз- мов систематического финансирования, необходимых для ста- бильного обеспечения бесплатным социаль- ным обслуживанием на местном уровне. | Просве- титель- ско-пропа-  гандистская деятель- ность | – Низкий уровень информированности об административных процедурах. |
| **Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве** | | **Рекомендации по улучшению внедрения** | |
| Ежемесяч- ное пособие малообес- печенным семьям с детьми | * Увеличить размер ЕПМС по меньшей мере до размера про- довольственного про- житочного минимума с целью гарантиро- ванного обеспечения детей продовольстви- ем и питанием. Затем постепенно повышать размер пособия до уровня прожиточно- го минимума (про- довольственной и непродовольственной части). * Разработать такие дополняющие ЕПМС инструменты, как продуктивная система обеспечения безопас- ности с целью обеспе- чения более действен- ного и долгосрочного подхода к снижению систематического ущемления прав де- тей. | Ежемесяч- ное пособие малообес- печенным семьям с детьми | * Улучшить метод адресности ЕПМС. * Совершенствовать программу ЕПМС путем автоматизации системы назначения и выплаты пособия. * Совершенствовать межведомственное взаимодействие и со- здать режим единого окна для упрощения управления. * Совершенствовать электронную базу дан- ных для улучшения межведомственного обмена данными. |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве** | | **Рекомендации по улучшению внедрения** | |
| Ежеме- сячное социальное пособие | – Гармонизировать законодательство в области социальной защиты и социального страхования. | Бесплатные социальные услуги | * Повысить уровень квалификации соци- альных работников и разработать совре- менную программу   обучения (включая со- здание инфраструкту- ры учебных центров).   * Увеличить числен- ность социальных работников. * Делегировать соот- ветствующие функ- ции муниципальным властям для создания в регионах программ социального обслужи- вания, учитывающих конкретные потребно- сти населения. * Разработать механизм устойчивого финанси- рования для оказания социальных услуг на локальном уровне. * Проанализировать уровень нагрузки со- циальных работников, оказывающих соци- альные услуги. |
| Государ- ственная пенсия социального страхования по случаю потери кор- мильца | – Привести в соответ- ствие между собой системы социального страхования (в частно- сти, пенсия по случаю потери кормильца) и системы социальной помощи с тем, чтобы размер страховых пен- сий оставался выше размера государствен- ных пособий. |

**3. Лица трудоспособного возраста**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Недостатки в законодательстве** | | **Препятствия на пути внедрения программ** | |
| Норматив- но-правовая и политиче- ская база | – Комментарий НПО/ МОТ: беременность и деторождение относят к разным формам временной  нетрудоспособности, а именно к категориям заболеваний, при ко- торых предусмотрено назначение и выпла- та соответствующих пособий. Однако | Качество услуг | – Бесплатное социаль- ное обслуживание: нехватка и высокая  «текучесть кадров» ввиду низкой заработ- ной платы работни- ков, предоставляющих социальные услуги, в особенности услуги для нетрудоспособных лиц. |

103

104

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Недостатки в законодательстве** | | **Препятствия на пути внедрения программ** | |
|  | беременность не яв- ляется заболеванием. Это репродуктивная функция женщины. |  |  |
| Охват/ целевые группы  Предостав- ление услуг/ пакет льгот | * Пособия по времен- ной нетрудоспособ- ности (по болезни и в связи с получением производственной травмы) не охваты- вают неформально занятых работников (например, сотрудни- ков НПО и некоммер- ческих организаций).   В 2012 году 52 процен- та заработных плат в коммерческих орга- низациях были выпла- чены с поддельными налоговыми отчетами и отчислениями на социальное страхо- вание; доля нефор- мального сектора в экономике составляла 39–42 процентов.   * Пособие по бере- менности и родам: система не охватывает неформально занятых лиц, студентов очных отделений вузов (сту- дентов-заочников) и сезонных работников. * Пособие по безрабо- тице: низкий охват безработных лиц системой (низкая численность бенефи- циаров программы). * Пособие по бере- менности и родам: недостаточный уро- вень предоставления пособия женщинам, проживающим в равнинной местности. Размер получаемых ими пособий значи- | Финансовое и админи- стративное управление (включая мониторинг и оценку)  Просвети- тельско- пропаган- дистская деятель- ность | * Пособие по времен- ной нетрудоспособ- ности (пособия по болезни и в связи с производственной травмой): ряд работо- дателей регистрирует не всех сотрудников, избегая таким об- разом обязанности выплачивать пособия в случае возникнове- ния соответствующего социального риска (заболевания). * Бесплатное социаль- ное обслуживание: неспособность прово- дить анализ и монито- ринг предоставляемых населению социаль- ных услуг. * Бесплатное социаль- ное обслуживание: административный дефицит – отсутствие реестра услуг для не- трудоспособных лиц. * Низкий уровень осведомленности о пособии по безрабо- тице среди трудоспо- собного населения,   в особенности среди работников частных организаций и нефор- мального сектора. |

105

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Недостатки в законодательстве** | | **Препятствия на пути внедрения программ** | |
|  | тельно отличается от выплат женщинам, проживающим в вы- сокогорных районах (высокогорье, равни- ны) и долинах.   * Пособие на погребе- ние: малый размер пособия. * Малый размер посо- бия по безработице. * ЕСП: размер выплачиваемого нетрудоспособным лицам ежемесячного социального пособия иногда превышает размер пенсии по инвалидности. |  | Низкий уровень осве- домленности насе- ления в отношении права на получение страховой пенсии по инвалидности – государственного (постоянного) пенсионного социаль- ного страхования по инвалидности. |
| **Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве** | | **Рекомендации по улучшению внедрения** | |
| Пособие по временной нетрудоспо- собности (по болезни и в связи с производ- ственной травмой) | * Совершенствовать си- стему таким образом, чтобы охватить работ- ников неформального сектора. * Разработать механизм содействия форма- лизации трудовых отношений путем об- щественного диалога. * Внести изменения в законодательство, а именно разделить пособия на две ка- тегории (пособие по временной нетрудо- способности и посо- бие по беременности и родам) и перевести пособие по беремен- ности и родам в сферу охраны материнства. Как правило, два указанных пособия финансируются из разных источников и с разными целями. | Бесплатное социальное обслужи- вание (лиц трудоспо- собного возраста) | * Провести реформу системы социаль- ного обслуживания (улучшить положение социальных работни- ков, увеличить размер заработной платы и т.д.). * Проводить анализ и мониторинг служб на регулярной основе. * Создать реестр услуг для лиц с ограничен- ными возможностями здоровья. |

106

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве** | | **Рекомендации по улучшению внедрения** | |
| Пособие по беременно- сти и родам | * Увеличить размер пособия и разработать финансовую устойчи- вость системы посо- бий по беременности и родам. * Включить новые ка- тегории получателей: студентов очных отде- лений вузов (студен- тов-заочников), сезон- ных и неформально занятых работников. * Применительно к Кон- венции МОТ   № 183 предлагаются следующие темы для дискуссии: (1) охват и  (2) размер пособия. Конвенция МОТ  № 183 (об охране ма- теринства) определяет получателей пособия как «всех женщин, включая женщин, занятых нетипичными формами зависимого труда» (статья 2, пара- граф 1). Она устанав- ливает размер посо- бия по беременности и родам «на уровне не менее двух третей от предыдущих заработ- ков женщины». | Пособие по безработи- це | – Увеличить уровень осведомленности населения трудоспо- собного возраста в отношении предо- ставления пособия по безработице. |
| Ежеме- сячное социальное пособие | – Координация системы социальной защиты. |
| Государ- ственная социальная (постоян- ная) пенсия по инвалид- ности | – Увеличить уровень осведомленности населения в отношении прав и условий получения страховой пенсии по инвалидности. |
| Пособие по безработи- це | * Размер пособия дол- жен соответствовать положениям Конвен- ции МОТ № 102. * Пособие должно охватывать безработ- ных лиц. * Безработные лица не обращаются в службы по трудоустройству на предмет получения пособия по безрабо- тице ввиду низкого уровня осведомленно- сти и низкого размера пособия |

**4. Лица пожилого возраста**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Недостатки в законодательстве** | | **Рекомендации по улучшению внедрения программ** | |
| Правовая и директив- ная база | * Программы пособий (пенсий) не в полной мере удовлетворяют потребности получате- лей. * Гендерный разрыв в возрасте при выходе на пенсию: мужчины выходят на пенсию в 63 года, а женщины в 58 лет, при том что продолжительность   жизни мужчин состав- ляет 66,75 года (2015 год), а женщин – 74,75 года (2015 год).   * Несоответствия между нормативно-право- выми актами, регули- рующими отношения в рамках программ государственного пен- сионного социального страхования (ГПСС), и ежемесячным соци- альным пособием по старости (ЕСП). * ГСПС – низкий уровень страховых взносов, выплачиваемых опре- деленными категория- ми населения (ферме- рами, самозанятыми гражданами). | Качество услуг | – Низкое качество социальных услуг, предоставляемых гражданам пожило- го возраста (низкая квалификация соци- альных работников, устаревшая инфра- структура). |
| Охват/ целевые группы | * Недостаточная адресность   в отношении получателей ЕСП.   * ГПСС – низкий охват населения. | Охват/ целевые группы | – ГПСС – (частичное) уклонение от уплаты страховых взносов, обусловленное раз- мерами заработной платы и тарифами страховых взносов. |
| Предостав- ление услуг/ пакет льгот | – Размер пенсий, пре- доставляемых женщи- нам и мужчинам по- жилого возраста, не гарантирует достой- ный уровень жизни. |

107

108

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Недостатки в законодательстве** | | **Рекомендации по улучшению внедрения программ** | |
| Механизм финансиро- вания | – ГПСС – актуарный дисбаланс поступаю- щих средств по типам источников относи- тельно обязательств пенсионного фонда. |  |  |
| **Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве** | | **Рекомендации по улучшению внедрения** | |
| Государ- ственное пенсионное социальное страхование | * Связать выплату базовой части пенсии (1500 киргизских со- мов) с целью сниже- ния бедности среди пенсионеров. * Выплачивать базовую часть тем пенсионе- рам, чья страховая часть пенсии не пре- вышает размер трех уровней прожиточно- го минимума. Те пен- сионеры, чья страхо- вая часть пенсии равна либо выше трех уровней прожи- точного минимума, не должны получать базовую часть. * Разработать устойчи- вый механизм финан- сирования пенсий. * Остановить участив- шееся предоставление пенсий при особых обстоятельствах, таких как досрочный выход на пенсию представи- телями определенных групп занятий и/или дополнительные пен- сионные выплаты ли- цам, проживающим и работающим в услови- ях высокогорья и от- даленных труднодо- ступных районах ит.д.). | Государ- ственное пенсионное социальное страхование | * Формализация рынка труда. * Ежегодная индекса- ция страховой части пенсии будет произво- диться в соответствии с уровнем инфляции   и динамикой измене- ний размера средней заработной платы.  Индексация пенсий будет производиться раз в год. Страховая часть будет индекси- роваться до установ- ленного бюджетом Социального фонда уровня по следующей программе: уровень индексации = 50 про- центов от роста индек- са потребительских цен + 50 процентов от роста среднемесячной заработной платы. В результате расходы Пенсионного фонда будут прозрачными  и предсказуемыми и, что самое главное, будет соблюдаться страховой принцип. |
| Ежеме- сячное социальное пособие | – Необходимо совер- шенствовать методику адресности в отно- шении получателей пособия. | Бесплатное социальное обслужива- ние | – Необходимо обеспе- чить систематическое формирование по- тенциала социальных работников. |

# Приложения

Приложение I. Второй национальный диалог по оценке

минимальных уровней социальной защиты в Кыргызской Республике

Рекомендации, принятые на национальном диалоге по оценке минимальных уровней социальной защиты в Кыргызской Республике

1. **Введение**
   1. **Минимальные уровни социальной защиты: истоки**

С наступлением мирового финансового и экономического кризиса в 2008 году люди во всем мире столкнулись с проблемами сокращения доходов, низкого уровня заня- тости и ограничения возможностей получения дополнительных средств к существо- ванию, а также с сокращением доступа к социальным услугам, пособиям, денежным средствам и кредитам. В ответ на это Комитет высокого уровня по программам Ко- ординационного совета руководителей (КСР) ООН был настроен предпринять реши- тельные и неотложные меры и в апреле 2009 года пришел к соглашению о девяти со- вместных инициативах. Шестая инициатива была посвящена минимальным уровням социальной защиты (МУСЗ), которая предусматривает обеспечение социальными пособиями и доступ к базовым социальным услугам всех категорий граждан.

* 1. Рекомендация МОТ 2012 года о МУСЗ № 202

В результате интенсивных обсуждений, состоявшихся на трех сессиях Международ- ной конференции труда (в 2001, 2011 и 2012 году), была подтверждена необходи- мость установления минимальных уровней социальной защиты и комплексных си- стем социального обеспечения, которая также была поддержана Группой двадцати и Организацией Объединенных Наций. Таким образом, правительства, организации работников и работодателей государств – членов МОТ приняли Рекомендацию о ми- нимальных уровнях социальной защиты на Международной конференции труда в июне 2012 года.

Рекомендация МОТ 2012 года о МУСЗ № 202 предусматривает практическое ру- ководство для государств-членов в построении комплексных систем социального

109

обеспечения и расширении охвата социальным обеспечением посредством установ- ления национальных минимальных уровней социальной защиты, которые должны быть доступны всем нуждающимся. Рекомендация направлена на предоставление всем членам общества по крайней мере базового уровня социального обеспечения на протяжении всей жизни.

Национальные минимальные уровни социальной защиты должны, как минимум, включать в себя четыре следующие гарантии, устанавливаемые на государственном уровне:

* доступ к важнейшим медицинским услугам, в том числе услугам, относящим- ся к охране материнства;
* обеспечение гарантии получения базового дохода детям, гарантии доступа к питанию, образованию, уходу и другим необходимым товарам и услугам;
* обеспечение базового дохода лицам экономически активного возраста, неспо- собным получать достаточный доход, в частности в случае болезни, безработи- цы, беременности и родов, а также в случае инвалидности;
* обеспечение базового дохода лицам пожилого возраста.
  1. Оценка социальной защиты на основе национального диалога (ООНД)

ООНД в качестве инструмента по совершенствованию минимальных уровней соци- альной защиты была включена в Программу развития социальной защиты населения 2015–2017 годов, утвержденную постановлением Правительства Кыргызской Респу- блики № 85 (27 февраля 2015 года).

Признавая необходимость в оценке текущего состояния социальной защиты с целью установления действующих национальных элементов МУСЗ и определения суще- ствующих недостатков МУСЗ, МОТ в сотрудничестве с государственными органа- ми, социальными партнерами, представителями гражданского общества, научного сообщества и агентствами ООН в Кыргызской Республике приняла решение о прове- дении национального диалога, основанного на оценке социальной защиты.

В рамках ООНД проводится анализ установленных в государстве МУСЗ и спосо- бах их расширения. Необходимо вычислить недостатки в политике и препятствия на пути реализации программ социальной защиты и разработать пакет рекомендаций для дальнейшей разработки и реализации программ социальной защиты, гарантиру- ющие МУСЗ всем жителям.

1. Оценка на основе национального диалога в Кыргызской Республике
   1. **Инициирование ООНД в Кыргызской Республике**

110

ООНД в Кыргызской Республике была инициирована 4 декабря 2014 года, когда Пра- вительство и Представительство ООН в Кыргызской Республике вновь подтвердили необходимость проведения ООНД и предложили программу организации ООНД в Кыргызской Республике.

ООНД в Кыргызской Республике предусматривает три согласованных этапа: под- готовка правовой части матрицы и проведение расчетов сценариев, разработка оп- тимальных рекомендаций, завершение отчета и представление его на рассмотрение Правительству.

ООНД основана на интенсивном консультационном процессе, в котором принима- ют участие представители Правительства, организаций работников и работодателей, гражданского общества, агентств ООН, международных финансовых организаций и партнеров по развитию.

Основные заключения и рекомендации по инициированию ООНД в Кыргызской Рес- публике были следующими:

1. ООНД социальной защиты является релевантной и своевременной мерой.
2. Крайне важно оценить всю систему социальной защиты, что потребует межве- домственной координации.
3. Матрица должна отражать приоритеты страны с особым уклоном на проблемы лиц с ограниченными возможностями здоровья, заработной платы и др.
4. Национальный диалог потребует консультаций с политиками и активной рабо- ты технической группы, в составе которой должны быть специалисты различ- ных министерств и ведомств.

На основе пункта 59 Плана мероприятий Программы развития социальной защи- ты населения на 2015–2017 годы в целях проведения ООНД о МУСЗ распоряже- нием Министерства труда и социального развития (бывшее Министерство социаль- ного развития) Кыргызской Республики создана рабочая группа (№ 9 от 10 марта 2015 года).

1. Первая оценка на основе национального диалога: 17–19 июня 2015 года

По инициативе Министерства труда и социального развития Кыргызской Республи- ки первая ООНД с целью обсуждения национальных минимальных уровней соци- альной защиты была проведена 17–19 июня 2015 года в с. Кой-Таш и г. Бишкек.

Техническая рабочая группа обсудила на 1-й ООНД проект правовой части матрицы, подготовленной МОТ.

Основные результаты работы по выявлению недостатков в законодательстве, препят- ствий на пути реализации программ социальной защиты и разработки рекомендаций по МУСЗ в Кыргызской Республике на основе оценочной матрицы были представ- лены на круглом столе и стали завершающим этапом 1-й ООНД. Матрица охватила четыре гарантии МУСЗ, в том числе доступ к услугам здравоохранения, социальную защиту детей, лиц трудоспособного и пожилого возраста.

1. Вторая оценка на основе национального диалога: 17–19 февраля 2016 года

Рабочая группа ООНД МУСЗ была созвана для участия в аналитической дискуссии действующей системы социальной защиты в Кыргызской Республике. Главные зада- чи 2-й ООНД состоят в формулировании рекомендаций посредством выбора прио-

## 111

ритетных мер национальной политики в области социальной защиты и содействия реализации соответствующих решений, принятых рабочей группой на ее втором На- циональном диалоге, основанном на оценке.

Рабочая группа ООНД в Кыргызской Республике состоит из представителей:

* министерств, государственных агентств и фондов;
* гражданского общества и социальных партнеров (союзы и организации рабо- тодателей);
* агентств Организации Объединенных Наций, международных финансовых ин- ститутов и донорских организаций.

Рабочая группа ООНД – это многосторонний механизм по вопросам социальной за- щиты, который призван к углубленному обсуждению ключевых вопросов социаль- ной защиты и продвижению конкретных рекомендаций и приоритетов в этой обла- сти.

В результате технических консультаций, состоявшихся на 2-й ООНД 17 и 18 февраля 2016 года, каждая из вышеупомянутых подгрупп определила следующие рекоменда- ции в качестве национальных приоритетных мер в области социальной защиты:

Здравоохранение

*Министерства, государственные агентства и фонды*

* Улучшение качества медицинских услуг.
* Кадровое обеспечение в регионах (в отдаленных регионах).

*Гражданское общество и социальные партнеры*

* Охват граждан, занятых в неформальном секторе, обязательным медицинским страхованием.
* Увеличение доступа социально уязвимых слоев населения к качественным и недорогостоящим лекарственным средствам.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые инсти- туты и донорские организации*

* Определение минимальных стандартов качества услуг здравоохранения.
* Обеспечение доступа уязвимых групп населения к услугам здравоохранения.

Дети

*Министерства, государственные агентства и фонды*

* Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми.
* Индексация пенсий по случаю потери кормильца.

*Гражданское общество и социальные партнеры*

* Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с деть- ми до уровня продовольственной части прожиточного минимума.
* Доступ к социальным услугам альтернативных интернат-учреждений.

## 112

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые инсти- туты и донорские организации*

* Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с деть- ми до уровня продовольственной части прожиточного минимума.
* Улучшение услуг социального обслуживания.

Лица трудоспособного возраста

*Министерства, государственные агентства и фонды*

* Разработка механизма формализации трудовых отношений.
* Повышение размера пособия по беременности и родам.

*Гражданское общество и социальные партнеры*

* Повышение размера пособия по беременности и родам до уровня 2/3 от дохода женщины.
* Выплата пособий женщинам, работающим в неформальном секторе экономики.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые инсти- туты и донорские организации*

* Повышение размера пособия по безработице.
* Распространение мер по охране материнства на неформальный сектор эконо- мики.

Лица пожилого возраста

*Министерства, государственные агентства и фонды*

* Повышение размера пенсии.
* Развитие альтернативных видов услуг (реабилитационные и дневные центры, хосписы) на местном уровне.

*Гражданское общество и социальные партнеры*

* Укрепление базового компонента пенсии по старости через ее повышение до уровня прожиточного минимума.
* Увеличение ежемесячного социального пособия по старости до уровня прожи- точного минимума пенсионера.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые инсти- туты и донорские организации*

* Укрепление базовой части пенсии.
* Улучшение услуг социального обслуживания.

Учитывая вышеуказанный перечень приоритетов, представленный каждой подгруп- пой, были организованы дополнительные консультации рабочей группы ООНД и согласованы следующие ключевые рекомендации по социальной защите для даль- нейших мероприятий:

*Основные приоритеты*

* + Повышение размера пенсии.
  + Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми.

## 113

*Дополнительные приоритеты*

* Улучшение услуг социального обслуживания.
* Повышение размера пособия по беременности и родам.

В последний день 2-й ООНД на круглом столе высокого уровня, в работе которого приняли участие вице-премьер и представители высокого уровня (министры, предсе- датели) линейных министерств, фондов и агентств, был представлен и принят пакет рекомендаций, в том числе четыре вышеперечисленных приоритета в области соци- альной защиты.

1. Результаты 2-й ООНД будут отражены в окончательном отчете «О мини- мальных уровнях социальной защиты: Национальный диалог, основанный на оценке в Кыргызской Республике». Ожидается, что отчет будет представлен на рассмотрение Правительству Кыргызской Республики на 3-й ООНД, который запланирован на конец 2016 года.

**Учреждения и организации Второго Национального диалога, основанного на оценке МУСЗ**

*Министерства и ведомства*

* 1. Министерство труда и социального развития.
  2. Республиканский Центр медико-социальной экспертизы.
  3. Министерство финансов.
  4. Министерство экономики.
  5. Министерство здравоохранения.
  6. Главное управление МВД общественной безопасности.
  7. Государственное агентство по делам самоуправления и межэтнических отно- шений.
  8. Фонд обязательного медицинского страхования.
  9. Социальный фонд.
  10. Министерство образования и науки.
  11. Национальный статистический комитет.
  12. Государственная инспекция по экологической и технической безопасности.

*Организации работодателей*

1. Национальная конфедерация работодателей.

*Профсоюзы*

1. Федерация профсоюзов.

## 114

*Международные организации*

1. Программа развития ООН.
2. Международная организация труда.
3. Управление ООН по координации гуманитарных дел.
4. Всемирная продовольственная программа.
5. Фонд ООН в области народонаселения.
6. Детский Фонд ООН.
7. ООН-женщины.
8. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН.
9. ХелпЭйдж.
10. Всемирный банк.

*Неправительственные организации*

1. «Лига защитников прав ребенка».
2. «Центр защиты детей».
3. «Семья каждому ребенку».
4. «Ассоциация женщин-инвалидов».
5. «Институт детства».

Исследователи и независимые эксперты также приняли участие в ООНД.

## 115

### Приложение II. Здравоохранение для всех

1. Программа базового государственного медицинского страхования (БГМС)

## 116

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 112 «О медицинском страховании граждан» (1999 год); * Закон № 6 «Об охране здоровья граждан» (2005 год); * Закон № 159 «О системе единого плательщика в финансирова- нии здравоохранения Кыргызской Республики» (2003 год). |
| Целевая группа | Программа охватывает всех граждан Кыргызской Республики. |
| Пакет льгот | Программа базового государственного медицинского страхования предоставляет гражданам Кыргызской Республики услуги в обла- сти здравоохранения, включающие качественную медицинскую и профилактическую помощь в рамках Программы государственных гарантий по обеспечению медико-санитарной помощью.  Программы государственных гарантий по обеспечению медико-са- нитарной помощью (cм. ниже содержание Программы ПГГ). |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство финансов, Фонд обязательного медицинского стра- хования, Министерство здравоохранения. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет и Фонд обязательного медицинского страхования. |
| Прочая информа- ция | **Важно: Программа государственных гарантий по обеспечению медико-санитарной помощью является частью системы базово- го государственного медицинского страхования (БГМС).**  1.1. Программа государственных гарантий по обеспечению меди- ко-санитарной помощью (ПГГ) (Программа государственных га- рантий).  **Нормативно-правовая база:** Закон № 6 «Об охране здоровья граж- дан» (2005 год) и постановление Правительства № 229 «О предо- ставлении медицинской помощи по Программе государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики меди- ко-санитарной помощью» (2014 год).  **Целевая группа:** Все граждане, включая социальные группы (ве- тераны войны, лица с ограниченными возможностями здоровья, ге- рои, ВИЧ-инфицированные), а также беременные женщины и дети до 5 лет (указанные категории имеют право на получение бесплат- ного медицинского обслуживания).  С 2015 года все зарегистрированные в поликлиниках беременные женщины обеспечиваются бесплатными полисами обязательного медицинского страхования, выдаваемыми Фондом ОМС. Это позво- |

|  |  |
| --- | --- |
|  | ляет женщинам получать медицинскую помощь в рамках дополни- тельной программы ОМС на амбулаторном уровне вне зависимости от статуса страхования. |
| Прочая информа- ция | **Пакет пособий**   * Первичная медико-санитарная помощь (бесплатно для застрахо- ванных лиц, детей от 1 года до 4 лет и детей (учащихся) до 18 лет, пенсионеров, получателей ежемесячных социальных пособий, лиц, которые приобрели полисы медицинского страхования, а также для установленных социальных категорий (ветераны войны, ВИЧ-инфицированные, лица с ограниченными возмож- ностями здоровья и т. д.). * Экстренная медицинская помощь (бесплатно для всех граждан). * Специализированная медико-санитарная помощь (бесплатно для социальных категорий: ветеранов и ВИЧ-инфицированных, де- тей от 5 лет до 16 лет (учащиеся), но не старше 18 лет, пенсио- неров, лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также других категорий; а также оплата из собственных средств для всех граждан независимо от категории дорогостоящих услуг здравоохранения). * Лечение в стационаре (бесплатно для ветеранов войны и героев труда); минимальный размер сооплаты из собственных средств для пенсионеров, получателей ежемесячных социальных посо- бий; средний размер сооплаты из собственных средств для за- страхованных лиц и детей от 5 до 16 лет (учащихся), но не стар- ше 18 лет. * Медицинское обеспечение при лечении с использованием высо- ких технологий и дорогостоящих методов (оплачиваемое в пол- ном объеме или частично оплачиваемое Фондом высоких техно- логий). * Стоматологическое обслуживание (бесплатно для всех граждан: профилактические услуги, консультация). * Обеспечение лекарственными препаратами и вакцинами. * Иммунологическая профилактика (бесплатно для всех граждан).   **Исполнительные и финансирующие органы:** Министерство здравоохранения, Министерство финансов.  **Источники финансирования:** Программа финансируется государ- ственным бюджетом и Фондом обязательного медицинского стра- хования.  **Охват населения:** Система охватывает 931 519 человек. |

117

2. Программа обязательного медицинского страхования (ОМС)

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 112 «О медицинском страховании граждан» (1999 год); * Закон № 6 «Об охране здоровья граждан» (2005 год); * Положение № 215 «О Фонде обязательного медицинского стра- хования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Респу- блики» (2003 год); * Закон № 159 «О системе единого плательщика в финансирова- нии здравоохранения Кыргызской Республики» (2003 год). |
| Целевая группа | Все застрахованные лица:  (a) работающие граждане;  (б) граждане-пенсионеры; зарегистрированные безработные граж- дане, дети до 16 лет (учащиеся до 18 лет), студенты до 21 года (кроме студентов, обучающихся по заочной и вечерней форме (сумма рассчи- тывается на основе минимального расчетного показателя 1,5 в год); (б) самозанятые граждане (которые отчисляют взносы на ОМС), военнослужащие (если полисы ОМС приобретены вооруженными силами в Фонде ОМС);  (в) лица, которые приобрели персональные полисы ОМС на сумму 1012 киргизских сом в месяц, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства, постоянно проживающие в Кыргызской Ре- спублике (в соответствии с действующим законодательством). |
| Пакет пособий | Обязательное медицинское страхование состоит из базовой и до- полнительной программ.  Базовая программа ОМС определяет стоимость медицинских услуг и профилактических услуг в области здравоохранения и условия их предоставления, застрахованные лица имеют право на бесплатное получение медикаментов.  Дополнительные программы ОМС определяются объемом и усло- виями оказания медицинских и профилактических услуг здраво- охранения, поставки лекарственных препаратов, оказания услуг реабилитации и рекреационного ухода, за которые требуется допол- нительная оплата. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство финансов, Фонд обязательного медицинского стра- хования, Министерство здравоохранения. |
| Источники финансиро- вания | Финансируется из государственного бюджета и отчислений работо- дателей (тариф страховых взносов – 2% от начисленной заработной платы). |

## 118

3. Программа добровольного медицинского страхования (ДМС)

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 112 «О медицинском страховании граждан» (1999 год); * Закон № 6 «Об охране здоровья граждан» (2005 год). |
| Целевая группа | Граждане. |
| Пакет пособий | Зависит от содержания конкретного пакета услуг медицинского страхования, предоставляемого частными страховыми компаниями. |
| Право на получение | Добровольное участие. |
| Финансиро- вание | Финансируется частными страховыми компаниями. |

## 119

### Приложение III. Программы социальной защиты,

охватывающие детей

1. Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям с детьми (ЕПМС)

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год); * Постановление № 824 «Об утверждении Положения о порядке определения совокупного дохода семьи для назначения ежеме- сячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей»; * Постановление № 825 «Об установлении гарантированного ми- нимального дохода» (2009 год); * Постановление № 133 «Метод определения нормативов доходов от использования земельных наделов и приусадебных участков» (2011 год). |
| Целевые группы и право на получение | (a) дети из малообеспеченных семей;  (б) дети (граждане Кыргызской Республики или этнические кирги- зы, вернувшиеся в Кыргызстан и получившие статус «кайрылма- на»), живущие в малообеспеченных семьях.  *Комментарий:* малообеспеченной семьей считается семья с уров- нем дохода на члена семьи ниже гарантированного минимального дохода (810 киргизских сомов на каждого члена семьи). |
| Пакет пособий | Период выплаты: 12 месяцев (максимум).  Размер:  (a) дети до 18 лет могут получать 705 киргизских сомов максимум; (б) при рождении ребенка – 300 процентов от ГМД выплачивается  единовременно;  (в) двум близнецам до 3 лет выплачивается 100 процентов ГМД на каждого ребенка;  (г) трем, четырем и т.д. близнецам до 16 лет выплачивается 150 про- центов ГМД на каждого ребенка.  ГМД = 810 киргизских сомов (июль 2015 года) |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство финан- сов. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Числен- ность охва- ченного населения | 336 000 получателей (Программа развития социальной защиты на- селения Кыргызской Республики, 2015–2017 гг.). |

## 120

2. Ежемесячное социальное пособие (ЕСП)37

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год); * Постановление № 822 «О порядке назначения государственных пособий» (2009 год). |
| Целевые группы и право  на получение | (a) дети;  (б) дети (граждане Кыргызской Республики или этнические кирги- зы, вернувшиеся в Кыргызстан и получившие статус «кайрыл- мана»), граждане с ограниченными возможностями здоровья, не имеющие права на получение пенсионных выплат, а а также этнические киргизы и иностранные граждане в соответствии с законодательством. |
| Пакет пособий | (a) дети с ограниченными возможностями здоровья – 3000 киргиз- ских сомов в месяц;  (б) лица, живущие с ВИЧ / СПИД: дети – 3000 киргизских сомов в месяц;  (в) дети, рожденные от родителей, живущих с ВИЧ/ СПИД (в воз- расте до 18 месяцев – 3000 киргизских сомов в месяц);  (г) дети-иждивенцы, чей кормилец скончался – 1000 киргизских со- мов в месяц;  (д) дети-сироты, не имеющие права на государственное социальное пенсионное страхование (ГСПС) – 2000 киргизских сомов в ме- сяц. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство финан- сов. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Числен- ность охваченного населения | 27 501 получатель (дети с ограниченными возможностями здоро- вья), 16 501 ребенок (получают пособие по случаю потери кормиль- ца) (Министерство труда и социального развития, май 2015 года). |

37 Программа ежемесячного социального пособия охватывает детей, лиц трудоспособного возраста с ограниченными возможностями здоровья и лиц пожилого возраста. Однако здесь приводятся данные только по ежемесячным социальным пособиям для детей.

## 121

* + - * 1. Бесплатное социальное облуживание

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 111 (Статья 26) «Об основах социального обслужива- ния населения» (2001 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) дети с ограниченными возможностями здоровья, дети военно- служащих и сотрудников правоохранительных органов, дети- сироты и дети, лишённые родительской заботы;  (б) граждане Кыргызской Республики. |
| Пакет пособий | Проживание в учреждениях интернатного типа, социальное меди- цинское обеспечение, социальная психологическая помощь, соци- альная педагогическая помощь, социальная юридическая помощь и т.д. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство здра- воохранения, Министерство образования и науки. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Прочая информа- ция | Размер заработной платы социальных работников и работников здравоохранения в 2013 году:  Баткенская область – 8263 киргизских сомов в месяц; Джалал- Абадская область – 8645 киргизских сомов в месяц; Иссык-Куль- ская область – 8516 киргизских сомов в месяц; Нарынская область – 12 426 киргизских сомов в месяц; Ошская область – 8257 киргиз- ских сомов в месяц; Таласская область – 9132 киргизских сома в месяц; Чуйская область – 9150 киргизских сомов в месяц; Бишкек – 10 637,2 киргизского сома в месяц; Ош – 7762,9 киргизского сома в месяц (НСК, 2013 год).  Численность социальных работников и работников здравоохра- нения (в тыс.): 2011 год – 78,5; 2010 год – 74,4; 2009 год – 79,4;  2008 год – 86,2 (НСК, 2008, 2009, 2010 гг.). |

* + - * 1. Начальное и общее образование

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 92 «Об образовании» (2003 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) все дети, проживающие в Кыргызской Республике;  (б) все лица, проживающие в Кыргызской Республике (включая иностранных граждан и лиц без гражданства – специальные правила и требования). |

## 122

|  |  |
| --- | --- |
| Пакет пособий | Бесплатно для всех детей. Классы:   * начальное образование – 1–4 классы; * общее образование – 5–9 классы.   *Комментарий:* обычно дети в возрасте 6 или 7 лет поступают в первый класс начальной школы. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство образования и науки. |
| Источники финансиро- вания | Государственные и местные бюджеты. |

* + - 1. Денежные нормы питания в учреждениях социальной сферы

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Постановление № 691 «О вопросах социальных стандартов в сфере социального обслуживания семьи и детей, а также учреж- дений, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (9 октября 2012 года); * Постановление № 7 «О денежных нормах питания в учреждени- ях социальной сферы» (15 января 2008 года). |
| Целевые группы и право на получение | (a) дети, воспитывающиеся в приемных семьях; дети-сироты; сту- денты и учащиеся, находящиеся под опекой. |
| Пакет пособий | 1) Для детей-сирот, лишенных родительской заботы и обучающихся при детских домах в школах-интернатах всех типов, – 110 киргиз- ских сомов в день; 2) для детей-сирот, обучающихся в учреждениях начального профессионального образования, специализированных учреждениях среднего и высшего образования, – 50 киргизских со- мов в день; 3) для студентов и учащихся, находящихся под опекой (в течение обучения), – 18 киргизских сомов в день; 4) для детей раннего возраста в детских домах – 50 киргизских сомов в день. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство финансов. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Прочая информа- ция | Доля детей с недостаточным весом в возрасте 1–6 лет: 7,2 процента в  2012 году и 8,7 процента в 2013 году. |

## 123

1. Государственная программа школьного питания

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Указ Премьер-министра от 25 декабря 2014 года «Основные направления развития школьного питания в Кыргызской Респу- блике»; * Стратегия школьного питания. |
| Целевые группы и право на получение | Дети – учащиеся начальной школы. |
| Пакет льгот / расчеты | Рационы питания. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство образования и науки, Министерство финансов, Ми- нистерство здравоохранения. |
| Источники финансиро- вания | Государственные бюджеты и родительские / общественные взносы. |

1. Государственное пенсионное социальное страхование по случаю потери кормильца

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 57 «О государственном пенсионном страховании» (1997 год). |
| Целевые группы и право на получение | (a) дети-иждивенцы застрахованных лиц;  (б) дети (включая приемных, пасынков и падчериц) до 16 лет или дети с ограниченными возможностями здоровья до 18 лет. Стра- ховой стаж лица, умершего в возрасте до 23 лет, должен быть равен одному году, в возрасте 23–26 лет – двум годам; от 26 лет до 31 года – трем годам; от 31 года и старше – пяти годам. |
| Пакет пособий | Размер:  a) 50 процентов на одного иждивенца; б) 90 процентов на двух иждивенцев; в) 120 процентов на трех иждивенцев;  г) 150 процентов на четырех и более иждивенцев;  д) дети, потерявшие обоих родителей, получают двойную пенсию.  *Комментарий:* процент от базового и страхового компонентов пен- сии по инвалидности II группы умершего кормильца (в 2014 году средний размер пенсии составлял 3202 киргизских сома в месяц). |

## 124

|  |  |
| --- | --- |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Социальный фонд. |
| Источники финансиро- вания | Отчисления, производимые работодателями и работниками (застра-  хованными лицами). |

125

### Приложение IV. Программы социальной защиты,

охватывающие женщин и мужчин трудоспособного возраста

1. Пособие по временной нетрудоспособности (пособие по болезни и по случаю про- изводственной травмы и профессионального заболевания)

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Трудовой Кодекс № 106, статья 194 (2004 год); * Закон № 33 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и от- даленных районах» (1996 год); * Постановление № 727 «Об утверждении Положения о порядке назначения, выплаты и размере пособия по временной нетрудо- способности, пособия по беременности и родам» (2011 год); * Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики   «Об утверждении размера расчетного показателя» (15 июня  2006 года). |
| Целевые группы и право на получение | (а) работники, временно не способные выполнять свои трудовые обязанности по причине заболевания или получения травмы;  (б) граждане, выплачивающие взносы в систему государственного социального страхования, по предъявлению медицинского доку- мента (справки), выданного в установленном порядке организа- циями здравоохранения.  Официально трудоустроенные лица, члены крестьянских (фермер- ских) домашних хозяйств, индивидуальные предприниматели и иностранные граждане из стран Евразийского Экономического Со- юза (ЕЭС), работающие в Кыргызской Республике. |
| Пакет пособий | (a) в течение первых 10 рабочих дней – 100 процентов заработной платы в зависимости от общего страхового стажа (2014 год), т.е. лицам со страховым стажем до пяти лет – 60 процентов; от 5 до 8 лет – 80 процентов; от 8 лет и более – 100 процентов;  (б) с 11-го рабочего дня – в размере 50 расчетных показателей (рас-  четный показатель равен 100 киргизским сомам).  Лицам, постоянно работающим в условиях высокогорья и отдален- ных районах, пособие выплачивается в размере 100 процентов от заработной платы (дохода). |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Работодатель (система прямой ответственности), Министерство труда и социального развития. |
| Источник финансиро- вания | Прямые выплаты, совершаемые работодателем (из собственных ре- сурсов и за счет государственного бюджета начиная с 11 дня). |
| Прочая ин- формация | Пособие по временной нетрудоспособности включает в себя посо- бие по болезни и пособие в связи с производственной травмой. |

## 126

2. Пособие по беременности и родам

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Трудовой Кодекс № 106, статья 194 (2004 год); * Закон № 33 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и от- даленных районах» (1996 год); * Постановление № 727 «Об утверждении Положения о порядке назначения, выплаты и размере пособия по временной нетрудо- способности, пособия по беременности и родам» (2011 год); * Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики   «Об утверждении размера расчетного показателя» (15 июня  2006 года). |
| Целевые группы и право на получение | (а) беременные и кормящие женщины, приемные матери;  (б) официально трудоустроенные лица, официально нетрудоустро- енные лица, члены крестьянских (фермерских) домашних хо- зяйств, индивидуальные предприниматели и иностранные граж- дане из стран ЕЭС, работающие в Кыргызской Республике и отчисляющие (налоговые) взносы в государственный бюджет, по предъявлению медицинского документа (справки) о беременно- сти, выданного в установленном порядке организациями здраво- охранения. |
| Пакет пособий | Размер выплат: 100 процентов размера заработной платы в течение первых 10 рабочих дней и в десятикратном размере от расчетного показателя (1000 киргизских сомов) с 11-го рабочего дня. Лицам, постоянно работающим в условиях высокогорья и отдаленных рай- онах, выплачиваются пособия в размере 100 процентов заработной платы в течение всего периода (2014 год).  Период выплаты:   1. (a) при нормальных родах – 126 дней (70 дней до родов и 56 дней после родов); (б) в случае родов с осложнениями или при рождении двух или более детей – 140 дней (70 дней до родов и 70 дней после родов); 2. лицам, работающим в условиях высокогорья и отдаленных рай- онах (a) при нормальных родах – 140 дней (70 дней до родов и 70 дней после родов); (б) в случае осложненных родов – 156 календарных дней (70 дней до родов и 86 после родов); (в) при рождении двух или более детей – 180 дней (70 дней до родов и 110 после родов). |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Работодатель, Министерство труда и социального развития (терри-  ториальные отделения), Министерство финансов. |
| Источники финансиро- вания | Прямая выплата работодателем (из собственных средств) в течение первых десяти рабочих дней; финансирование из государственного бюджета с 11-го рабочего дня). |

## 127

|  |  |
| --- | --- |
| Прочая ин- формация | Охват: 37 715 получателей в 2014 году (Министерство труда и соци- ального развития, 2014 год). |

3. Пособие на погребение

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Постановление № 727 «Об утверждении Положения о поряд- ке назначения, выплаты и размере пособия на погребение» (2011 год); * Постановление Правительства № 192 «Об установлении размера среднемесячной заработной платы для расчета ритуального по- собия (на погребение)» (2012 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) Члены семей умершего работника или третья сторона, осущест- вляющая похороны умершего работника.  (б) Выплаты могут быть назначены только на расходы по похоро- нам лиц, ранее трудоустроенных или безработных, или тех, кто не работал, но проживал в Кыргызской Республике; в том числе бывшие работники, индивидуальные предприниматели, члены крестьянских (фермерских) домашних хозяйств, лица, имеющие официальный статус безработных, и члены их семей (иждивен- цы), которые выплатили налоги либо за которых налоги были выплачены, а также лица, которые не работали, но проживали в Кыргызской Республике. |
| Пакет пособий | В зависимости от категории размер пособия в процентном соотно- шении от среднемесячной заработной платы в 2010 году (7189 кир- гизских сомов), в следующем порядке:  (1) работники – 100 процентов средней заработной платы, ижди- венцы работников: 50 процентов от среднемесячной заработной платы;  (2) индивидуальные предприниматели, фермеры (некорпоратив- ные), безработные (зарегистрированные) – 50 процентов и их иждивенцы – 20 процентов от среднемесячной заработной платы;  (3) получатели ежемесячного социального пособия – в размере  30 расчетных показателей;  (4) безработные – 20 процентов среднемесячной заработной платы. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Работодатель, Министерство труда и социального развития, Мини- стерство финансов, органы местного самоуправления. |
| Финансиро- вание | Государственные и местные бюджеты. |
| Прочая ин- формация | Охват – 3583 получателя (в 2014 году). |

## 128

4. Бесплатное социальное обслуживание (трудоспособного населения)

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 111 (Статья 26) «Об основах социального обслужива- ния населения» (2001 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) граждане с ограниченными возможностями здоровья;  (б) (1) бесплатные социальные услуги предоставляются гражданам, неспособным справляться с повседневными обязанностями по причине заболевания или инвалидности, проживающим без родственников, способных обеспечить соответствующий уход, и чей средний доход ниже гарантированного минимального до- хода (810 киргизских сомов). (2) Частично оплачиваемые соци- альные услуги предоставляются гражданам, чей средний доход в четыре раза выше гарантированного минимального дохода, но ниже прожиточного минимума. |
| Пакет пособий | Социальное обслуживание включает социальные услуги на дому, денежные пособия, консультационные услуги и др. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство здра- воохранения. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Прочая информа- ция | Размер заработной платы социальных работников и работников здравоохранения в 2013 году (НСК):  Баткенская область – 8263 киргизских сома; Джалал-Абадская область – 8645 киргизских сомов; Иссык-Кульская область – 8516 киргизских сомов; Нарынская область – 12 426 киргизских со- мов; Ошская область – 8257 киргизских сомов; Таласская область – 9132 киргизских сома; Чуйская область – 9150 киргизских сомов; г. Бишкек – 10 637,2 киргизского сома; г. Ош – 7762,9 киргизского сома.  Численность социальных работников и работников здравоохране- ния (в тыс.):  2011 год – 78,5; 2010 год – 74,4; 2009 год – 79,4; 2008 год – 86,2  (НСК, 2008, 2009, 2011 гг.). |

## 129

1. Пособие по безработице

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 214 «О содействии занятости населения» (1998 год); * Положение № 707 «О порядке и условиях регистрации, выпла- ты пособий по безработице и стипендий безработным гражда- нам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации» (1998 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) безработные граждане;  (б) граждане, зарегистрированные в качестве безработных, со стра- ховым стажем (периодом уплаты взносов) не менее 12 месяцев. |
| Пакет пособий | Пособие по безработице выплачивается в течение 6 календарных месяцев года минимум раз в месяц, но не более 12 месяцев в тече- ние трех лет. Базовый размер пособий по безработице составляет 250 киргизских сомов в месяц. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство финан- сов. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Прочая информа- ция | Общая численность безработных в 2015 году (Министерство труда и социального развития): 205,7 тыс.  Численность зарегистрированных безработных: 91,9 тыс. Численность лиц с официальным статусом безработного: 56,7 тыс. |

1. Ежемесячное социальное пособие лицам с ограниченными возможностями здоровья

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон «О государственных пособиях» № 318 (2009 год); * Положение № 822 «О порядке назначения государственных пособий» (2009 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) граждане с ограниченными возможностями здоровья, а также этнические киргизы, вернувшиеся в Кыргызстан и получившие статус «кайрылмана», не имеющие права на пенсионное страхо- вание;  (б) лица с ограниченными возможностями здоровья с детства I, II или III группы инвалидности, не имеющие права на пенсионное страхование; лица с ограниченными возможностями здоровья I, II или III группы, не имеющие права на государственное соци- альное пенсионное страхование (ГСПС). Требования к страхово- му стажу отсутствуют. |

## 130

|  |  |
| --- | --- |
| Пакет пособий | Лица с ограниченными возможностями здоровья с детства I груп- пы – 3000 киргизских сомов, II группы – 2500 киргизских сомов, III группы – 2000 киргизских сомов; инвалиды I группы – 2000 кир- гизских сомов, II группы – 1500 киргизских сомов, III группы – 1000 киргизских сомов.  *Комментарий:* группа инвалидности соответствует степени ограни- чения возможностей здоровья.   * I группа – самая высокая степень ограничения возможностей здоровья; * III группа – самая низкая степень ограничения возможностей здоровья. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство финансов. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Прочая ин- формация | Получателями ежемесячного социального пособия также являются дети, матери-героини, лица пожилого возраста. |

7. Нормы выплат на питание в учреждениях социальной сферы (для лиц трудоспо- собного возраста с ограниченными возможностями здоровья)

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Постановление № 691 «О вопросах социальных стандартов в сфере социального обслуживания семьи и детей, а также учреж- дений, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (9 октября 2012 года); * Постановление № 7 «О денежных нормах питания в учреждени- ях социальной сферы» (15 января 2008 года). |
| Целевая группа | Лица с ограниченными возможностями здоровья. |
| Пакет льгот | 1. Для взрослых в психоневрологических учреждениях – 100 кир- гизских сомов в день. 2. Для лиц с ограниченными возможностями здоровья, проживаю- щих в центрах реабилитации под эгидой Министерства труда и социального развития, – 100 киргизских сомов в день. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство финансов. |

## 131

|  |  |
| --- | --- |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Прочая ин- формация | В 2015 году прожиточный минимум составлял 5799,84 киргизско- го сома в месяц. В соответствии с Постановлением Правительства  № 694 «Об утверждении структуры прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения Кыргыз- ской Республики» (6 ноября 2009 года), продовольственная часть составляет 61процентов от прожиточного минимума. Таким обра- зом, суточные выплаты на питание должны составлять 117,93 кир- гизского сома в день ((5799,84/30 дней) х 0,61). |

8. Государственное пенсионное социальное страхование по случаю потери кор- мильца

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном стра- ховании» (1997 год). |
| Целевые группы и право на получение | (a) нетрудоспособные иждивенцы (родители, муж, жена) умершего застрахованного лица;  (б) иждивенцы имеют право на получение данной пенсии в том слу- чае, если их умерший кормилец (застрахованное лицо) выплачи- вал страховые взносы в течение года до достижения им возраста 23 лет; в течение двух лет – с 23 до 26 лет; в течение трех лет – с 26 лет до 31 года; в течение пяти лет – с 31 года и старше этого возраста |
| Пакет льгот | На 1-го иждивенца – 50 процентов; на 2-х – 90 процентов; на 3-x – 120 процентов, на 4-х и более – 150 процентов базовой и страховой частей пенсии кормильца по инвалидности II второй группы (в 2014 году средний размер пенсии составлял 3202 киргизских сома в ме- сяц). |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Социальный фонд. |
| Источники финансиро- вания | Взносы и государственный бюджет (государство обеспечивает базо- вый компонент в 1500 киргизских сомов в месяц). |

## 132

9. Государственное пенсионное социальное страхование лиц с ограниченными воз- можностями здоровья (долгосрочное)

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном стра- ховании» (1997 год). |
| Целевые группы и право на получение | (a) застрахованные граждане трудоспособного возраста, признан- ные инвалидами;  (б) застрахованные граждане, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Кыргызской Республике, застра- хованные в системе государственного пенсионного страхования и выплачивавшие страховые взносы (страховой стаж) в течение одного года до достижения возраста 23 лет; в течение двух лет – с 23 до 26 лет; трех лет – с 26 лет до 31 года; пяти лет – с 31 года и старше. |
| Пакет пособий | Размер пенсии:  (a) 100 процентов пенсии по возрасту лицам с ограниченными воз- можностями здоровья I и II групп и 50 процентов лицам с огра- ниченными возможностями здоровья III группы.  (б) сбережения в рамках части обязательного индивидуального сбе- регательного счета (накопительная часть пенсии).  В 2014 году средний размер пенсии по инвалидности составлял  3628 киргизских сомов в месяц.  *Комментарий:* группа инвалидности соответствует степени ограни- чения возможностей здоровья.   * I группа – самая высокая степень ограниченности возможностей здоровья. * III группа – самая низкая степень ограниченности возможностей здоровья. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Социальный фонд. |
| Финансиро- вание | Взносы и государственный бюджет (обеспечиваемая государством базовая часть составляет 1500 киргизских сомов в месяц). |
| Прочая ин- формация | Численность зарегистрированных лиц составляла 106 346 чел. в  2014 году (Социальный фонд, 2014 год). |

## 133

### Приложение V. Программы социальной защиты,

охватывающие женщин и мужчин пожилого возраста

1. Государственное пенсионное социальное страхование (ГПСС)

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном стра- ховании» (1997 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) пожилые женщины с 58 лет и мужчины с 63 лет;  (б) иждивенцы пожилого возраста скончавшегося застрахованного лица, официально трудоустроенного лица, члена крестьянских (фермерских) домашних хозяйств, индивидуального предприни- мателя, а также иностранного гражданина из стран Евразийского Экономического Союза (ЕЭС), работающего в Кыргызской Ре- спублике. |
| Пакет пособий и другая ин- формация | 1. Пенсия по возрасту:   Получатели: застрахованные лица в пенсионной системе. Источники финансирования: взносы и государственный бюджет. Условия получения: застрахованные лица, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих в Кыргызской Ре- спублике. Мужчины с 63 лет и женщины с 58 лет, выплачивавшие пенсионные взносы в течение 25 лет (для мужчин) и 20 лет (для женщин) для получения полной пенсии.  Охват: 448 597 получателей в 2015 году (СФ).  Средний размер пенсии: 5143 киргизских сома в месяц в 2015 году.   1. Пенсия по случаю потери кормильца:   Получатели: иждивенцы умершего застрахованного лица в пен- сионной системе. Источники финансирования: взносы и государ- ственный бюджет.  Условия получения: пожилые члены семьи умершего лица (кор- мильца), не имеющие возможности работать и материально зависи- мые от умершего лица (родители, муж, жена). Страховой стаж для лица, скончавшегося в возрасте 23 лет или ранее, составляет один год; в возрасте 23–26 лет – два года; в возрасте от 26 лет до 31 года – три года; в 31 год и старше – 5 лет.  Размер: на одного иждивенца – 5%, на двух – 90%, на трех – 120%, на четырех и более – 150% базовой и страховой частей пенсии кор- мильца по инвалидности II группы (в 2015 году средний размер со- ставил 3219 киргизских сомов в месяц). |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Социальный фонд. |

## 134

|  |  |
| --- | --- |
| Источники финансиро- вания | Страховые взносы и государственный бюджет.  Общая норма отчислений составляет 25% от заработной платы ра- ботника; 15% выплачиваются работодателем и 10% работником (в том числе 2%, отчисляемые на обязательный индивидуальный сбе- регательный счет). |
| Прочая информа- ция | Пенсия состоит из обеспечиваемого государством базового ком- понента (фиксированный размер в 1500 киргизских сомов в ме- сяц), страховой части, финансируемой из 23% взносов, и части обязательного индивидуального лицевого счета, финансируемого 2% от взносов, выплачиваемых работником. |

2. Пенсионное обеспечение военнослужащих

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 1194-XII «О пенсионном обеспечении военнослужа- щих» (1993 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) военнослужащие и сотрудники правоохранительных органов; (б) лица, чей стаж службы на момент выхода на пенсию составляет  20 лет, а также мужчины, достигшие возраста 50 лет на момент выхода на пенсию и имеющие общий стаж, равный 25 годам (включая период службы не менее 12 лет и 6 месяцев), и жен- щины, достигшие возраста 45 лет на момент выхода на пенсию и имеющие стаж, равный 20 годам (включая период службы не менее 10 лет).  *Комментарий:* стаж включает в себя все периоды занятости (в том числе трудовой стаж в частных и государственных организациях, военных организациях). Стаж службы включает в себя службу толь- ко в военных и правоохранительных органах (полиция, вооружен- ные силы). |
| Пакет пособий | Лицам со стажем службы 20 лет – 55% от заработной платы. За каждый дополнительный год после 20 лет – дополнительные три процента от заработной платы (но не более 80%). Для вы- шедших в отставку в связи со старостью или заболеванием – 60% от заработной платы. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство обороны, Государственный комитет национальной безопасности, Министерство внутренних дел, Пограничная служба, Министерство юстиции, Служба по контролю за оборотом нарко- тиков, Министерство финансов, Министерство экологии и чрезвы- чайных ситуаций, Министерство транспорта и коммуникаций, Со- циальный фонд. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |

## 135

1. Ежемесячное социальное пособие по возрасту

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год); * Положения № 822 «О порядке назначения государственных по- собий» и № 823 «О порядке выплаты государственных пособий и денежных компенсаций» (2009 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) граждане пожилого возраста, не имеющие прав на получение пенсий в рамках государственного пенсионного социального страхования;  (б) лица пожилого возраста и этнические киргизы, вернувшиеся в Кыргызскую Республику и получившие статус «кайрылмана», не имеющие права на получение пенсий в рамках государственного пенсионного социального страхования. Мужчины могут полу- чать пособие с 65 лет, женщины – с 60 лет. |
| Пакет пособий | Размер ежемесячного пособия составил 1000 киргизских сомов в  2015 году. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство финансов. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Прочая ин- формация | Охват: 1824 получателя (Министерство труда и социального разви- тия, 2014 год). |

1. Ежемесячное социальное пособие матерям-героиням

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год); Положения № 822 «О порядке назначения государственных по- собий» и № 823 «О выплате государственных пособий и компен- саций» (2009 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) матери-героини, родившие более 7 детей;  (б) многодетные матери (у которых более семи детей, являющих- ся гражданами страны и этническими киргизами), вернувшиеся в Кыргызскую Республику и получившие статус «кайрылмана» и не имеющие прав на государственное пенсионное социальное страхование. Матери-героини получают право на ежемесячное социальное пособие с 55 лет, в то время как пенсионный возраст для женщин – 58 лет. |
| Пакет пособий | Размер ежемесячного пособия составил 2000 киргизских сомов в  2015 году. |

## 136

|  |  |
| --- | --- |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство финансов. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Прочая ин- формация | Охват: 185 получателей (СФ, 2015 год). |

5. Пособие на погребение пенсионера

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном стра- ховании» (1997 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) члены семей умерших лиц пожилого возраста (граждан страны) или третья сторона, осуществляющая похороны умершего лица пожилого возраста;  (б) умершие лица пожилого возраста, застрахованные в пенсионной системе (пенсионеры). |
| Пакет посо- бий | Семья умершего пенсионера получит единовременное пособие на погребение, равное базовой части пенсии в десятикратном разме- ре, в течение двух недель после подачи заявления (единовременная сумма расходов на погребение – 15 000 киргизских сомов). |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Социальный фонд. |
| Источники финансиро- вания | Взносы. |

## 137

1. Бесплатное социальное обслуживание

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 111 (Статья 26) «Об основах социального обслуживания населения» (2001 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) малообеспеченные лица пожилого возраста, проживающие без родственников;  (б) (1) бесплатное социальное обслуживание предоставляется граж- данам, неспособным справляться с повседневными обязанностя- ми ввиду пожилого возраста, проживающим без родственников, способных обеспечить соответствующий уход. Средний доход таких граждан должен быть ниже гарантированного минималь- ного дохода (810 киргизских сомов).  (2) Частично оплачиваемые социальные услуги предоставляют- ся гражданам, чей средний доход в четыре раза превышает га- рантированный минимальный доход, но ниже прожиточного ми- нимума. |
| Пакет пособий | Социальное обслуживание включает в себя услуги, предоставляе- мые гражданам пожилого возраста местными учреждениями интер- натного типа, финансовую помощь, услуги по уходу на дому. |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство здра- воохранения. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |

1. Нормы выплат на питание в учреждениях социальной сферы (для лиц пожилого возраста с ограниченными возможностями здоровья)

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Постановление № 691 «О вопросах социальных стандартов в сфере социального обслуживания семьи и детей, а также учреж- дений, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (9 октября 2012 года); * Постановление № 7 «О денежных нормах питания в учреждени- ях социальной сферы» (15 января 2008 года). |
| Целевая группа | Лица пожилого возраста (только граждане Кыргызской Республики) с ограниченными возможностями здоровья. |
| Пакет пособий | Пособие гражданам пожилого возраста с ограниченными возмож- ностями, проживающим в учреждениях интернатного типа, состав- ляет 100 киргизских сомов в день. |

## 138

|  |  |
| --- | --- |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Министерство труда и социального развития, Министерство финан- сов. |
| Источники финансиро- вания | Государственный бюджет. |
| Прочая ин- формация | В 2015 году прожиточный минимум составлял 4637,23 киргизско- го сома в месяц. В соответствии с постановлением Правительства  № 694 «Об утверждении структуры прожиточного минимума для ос- новных социально-демографических групп населения Кыргызской Республики» (6 ноября 2009 года), продовольственная часть долж- на составлять 70 процентов от прожиточного минимума. В связи с этим суточные выплаты на питание должны составлять 108,20 кир- гизского сома в день (4637,23 киргизского сома / 30 дней) x 0,70). |

8. Добровольное государственное пенсионное страхование

|  |  |
| --- | --- |
| Норматив- но-право- вая база | * Закон № 57 «О государственном социальном пенсионном стра- ховании» (1997 год); * Закон № 8 «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» (2004 год). |
| Целевые группы и право на получение | (а) граждане пожилого возраста, выплачивавшие взносы на добро- вольное пенсионное страхование;  (б) добровольное участие. Граждане, принявшие участие в системе и достигшие пенсионного возраста (мужчины с 63 лет, женщины с 58 лет). |
| Исполни- тельные и финанси- рующие органы | Социальный фонд. |
| Источники финансиро- вания | Персональные страховые взносы и инвестиционный доход, полу- ченный негосударственным пенсионным фондом (накопительная часть).  Процент отчислений: 8 процентов (или более) от заработной платы, выплачиваемых в пенсионный фонд, и / или 2 процента (или более) от средней заработной платы, выплачиваемых в государственный накопительный пенсионный фонд. |

## 139

**Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам**

**2**

# Введение

Цель второго тома – ознакомить членов рабочей группы ООНД с тремя сценариями расширения охвата охраной материнства, основанными на расчетах Международной организации труда.

Расчеты базируются на двумерной стратегии МОТ. Эффективная национальная стра- тегия по расширению охвата охраной материнства, выбранная в качестве ведущего приоритета рабочей группой ООНД (РГ-ООНД) исходя из национальных условий, должна быть направлена на всеобщую защиту населения путем предоставления по меньшей мере гарантированного минимального дохода (горизонтальное измерение) и постепенного увеличения уровня защиты в соответствии с актуальными нормами социального обеспечения МОТ (вертикальное измерение). С учетом национальных приоритетов, ресурсов и условий, данная двумерная стратегия должна быть направ- лена на создание и поддержание всесторонней и соразмерной охраны материнства в Кыргызской Республике. В этой части доклада рассматривается включение в охват пособием по беременности и родам женщин, занятых в формальном и неформаль- ном секторе, и находящихся вне состава рабочей силы (экономически неактивных) посредством реализации низкозатратных и высокозатратных сценариев до 2020 года

На базе данных сценариев правительство Кыргызской Республики имеет возмож- ность выбрать различные подходы к достижению наиболее сбалансированной схемы охраны материнства с точки зрения охвата и соразмерности пособий.

## 143

**Преобразование рекомендаций в сценарии, подходящие**

**1**

**для расчета стоимости**

После разработки оценочной матрицы38 и выработки рекомендаций, рассмотренные в рамках национального диалога и подлежащие оценки и расчетам, рекомендации были преобразованы в разные пути развития национальной политики и сценарии.

Рекомендации для Кыргызской Республики, как и в большинстве случаев, можно раз- делить на два типа:

* Применительно к повышению минимальных уровней социальной защиты (МУСЗ) – рекомендации могут быть преобразованы в сценарии, стоимость ре- ализации которых можно рассчитать при помощи модели Протокола быстрой оценки (ПБО). Так, ряд разработанных для Кыргызской Республики сценари- ев направлен на расширение охвата путем увеличения числа лиц, охваченных действующей программой, увеличение размера (наиболее актуально для стра- ны) пособия или внедрение новой государственной программы социальной за- щиты.
* Другие рекомендации выходят за рамки оценки на основе национального диа- лога (ООНД) и требуют детального анализа (среди них: введение программы социального страхования по безработице, расширение пенсионного социаль- ного страхования, улучшение социального обслуживания и механизма адрес- ной помощи и т.д.). По сути, совершенствование социального обслуживания и увеличение размера пенсионных выплат определены рабочей группой (РГ) в ходе проведения ООНД в Кыргызской Республике в качестве основных нацио- нальных приоритетов, однако для дальнейшей работы требуются их актуарная оценка и детальный анализ.

На базе рекомендаций оценочной матрицы для Кыргызской Республики был разра- ботан примерно двадцать один возможный сценарий. Однако некоторые сценарии (такие как увеличение размера пенсий, введение программы социального страхо- вания по безработице, улучшение социального обслуживания, повышение качества образования и повышение уровня квалификации медицинского персонала и т.д.) ока- зались непригодными для оценки их стоимости при помощи модели ПБО, поскольку требовали детального анализа и актуарных расчетов. В качестве приоритетов были

38 Оценочная матрица описывает действующую систему социальной защиты и выявляет пробелы в за- конодательстве и препятствия на пути реализации систем социальной защиты в отношении каждой из четырех основных гарантий МУСЗ. Для обеспечения гарантированного минимального уровня социаль- ной защиты для всех делается ряд рекомендаций по расширению и совершенствованию положений в сфере социальной защиты. Более подробная информация о разработке оценочной матрицы приведена в главе 2.2.1. первого тома данного доклада.

## 145

избраны те рекомендации, которые можно рассчитать, используя модель ПБО. Среди таких рекомендаций можно выделить пособие по беременности и родам и детские пособия, которые определены в качестве двух ведущих национальных приоритетов на основании преимущественно молодого возраста населения страны в целом и вы- сокой численности в семьях женщин детородного возраста, работающих в нефор- мальном секторе (см. более подробно Раздел 3 настоящего доклада). Вместе с тем указанные рекомендации и сценарии были выбраны ввиду их соответствия действу- ющим государственным приоритетам; они также были активно поддержаны участ- никами ООНД.

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

## 146

**Методика измерения финансовой осуществимости и инструмент расчета стоимости – модель ПБО**

**2**

### Расчет стоимости

МОТ располагает целым рядом финансовых моделей и инструментов для расчетов, которые используются при создании национальных систем статистической отчет- ности, проведении актуарных обзоров схем, экономического и бюджетного анали- за, разработки моделей социального бюджета, а также в исследованиях концепций социальной защиты, методики и вопросов политики. ПБО является одним из таких инструментов, но, в отличие от других моделей, он не требует особой подготовки и большого опыта в использовании. Модель обеспечивает быструю упрощенную оцен- ку затрат на реализацию различных вариантов политики в сфере социальной защиты.

Применение модели ПБО является частью второго этапа ООНД. После преобразо- вания общих рекомендаций в разные пути развития национальной политики или в сценарии стоимость рекомендованных положений социальной защиты оценивается и прогнозируется на ближайшие пять лет с помощью используемой МОТ модели ПБО. Целью оценочного процесса является определение возможных расходов, кото- рое будет использовано в обсуждении доступных финансовых возможностей и осу- ществляемом правительством перераспределении бюджетных средств, что в свою очередь будет способствовать выбору приоритетных вариантов политики в сфере социальной защиты.

##### Рисунок 32. Структура модели Протокола быстрой оценки

̌͘ ʰ̵̨̭̦̼̖̔



̦̦̼̖̔̌

**ʿ̨̡̛̯̖̣̌̌̚ ̡̬̼̦̌ ̯̬̱̔̌**

**ʺ̸̡̨̡̨̨̡̛̛̬̦̥̖̭̖̌̾**

**̨̡̛̪̯̖̣̌̌̚**

**ʪ̴̸̨̡̛̖̥̬̖̭̐̌̌́**

**̡̭̯̬̱̯̱̬̌ ̛̦̭̖̣̖̦̌́**

**ʽ̛̺̖̍ ̨̭̱̬̭̯̖̦̦̼̖̐̔̌̏**

**̶̨̛̛̪̖̬̌**

февраль 2016 года.

*Источник*: Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты: глобальное руководство,

**ˀ̸̭̖̯̌ ̵̨̨̬̭̌̔̏**

**̦̌ ̨̨̛̪̭̍́**

**ʽ̨̬̍̚ ̛ ̬̖̱̣̯̯̼̽̌̚**

̍͘ ʿ̨̨̛̬̦̬̱̖̥̐̌́̚ ̨̨̛̭̯̥̭̯̽

̥̖̬ ̶̨̨̛̭̣̦̜̌̽ ̛̺̯̼̌̚

̏ ̨̨̭̣̯̦̥̌̍̀ ̛̛̼̬̙̖̦͕̏̌

̏ й ̨̯ ʦʦʿ ̛ ̏ й ̨̯

̵̨̭̱̬̭̯̖̦̦̼̐̔̌̏ ̵̨̨̬̭̌̔̏

̭͘ ʿ̨̨̛̬̦̬̱̖̥̐̌́̚ ̨̨̛̭̯̥̭̯̽

̡̨̪̖̯̌̏ ̨̨̛̪̭̜̍ ̏ ̨̨̡̨̛̭̱̪̦̭̯̏

## 147

Преимущества модели ПБО:

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

* простая модель для демонстрации различных стратегических вариантов разви- тия;
* создает основу для инициирования национального диалога и содействия ему;
* устойчивость программы в долгосрочной перспективе можно проверить путем сравнения стоимости ее реализации с экономическими показателями, такими как ВВП и государственные расходы;
* служит отправной точкой расширения национальных МУЗС. Недостатки модели:
* результаты являются упрощенными и приблизительными (много допущений);
* для разработки новой программы, как правило, требуются более подробные и актуарные исследования;
* для дальнейшей ратификации международных трудовых норм необходимы до- полнительные юридические исследования и финансовые расчеты.

### Этапы расчета МУСЗ в Кыргызской Республике

Для расчета МУСЗ в Кыргызской Республике использовался приведенный ниже подход, состоящий из четырех этапов. Этапы могут дублироваться в зависимости от предложенных в ходе национального диалога рекомендаций и проведенных обсуж- дений в рамках заседаний технической рабочей группы.

##### Рисунок 33. Этапы по определению доступных для Кыргызской Республики МУСЗ



ˑ̯̪̌ ϭ͗ ʦ̨̏̔ ̵̵̨̛̭̦̼̔ ̵̦̦̼̔̌ ;̸̡̨̡̨̨̡̛̛̥̬̦̥̖̭̖̌̾

̨̡̛̪̯̖̣͕̌̌̚ ̴̸̨̡̛̛̖̥̬̖̭̖̔̐̌ ̦̦̼̖͕̔̌ ̨̡̬̼̦ ̯̬̱͕̔̌

̨̭̱̬̭̯̖̦̦̼̖̐̔̌̏ ̵̨̬̭̼͕̌̔ ̴̶̨̛̛̦̬̥̌́

̨ ̵̛̖̜̭̯̱̺̔̏̀ ̵̨̪̬̬̥̥͕̐̌̌ ̸̨̪̬̖̖Ϳ ̏ ̨̥̖̣̔̽ ʿʥʽ

ˑ̯̪̌ Ϯ͗ ˀ̸̭̖̯̌ ̨̨̛̛̭̯̥̭̯ ̸̵̛̬̣̦̼̌̚ ̶̛̭̖̦̬̖̌̏ ̛

̶̨̡̖̦̌ ̨̨̛̛̭̯̥̭̯ ̨̛̪̬̖̭̯̣̖̦̔̌̏́ ̨̨̛̪̭̜̍

̦̌ ̛̛̣̙̜̹̖̍̌ ϱ ̣̖̯

ˑ̯̪̌ ϯ͗ ʿ̛̬̖̭̯̣̖̦̖̔̌̏ ̸̵̨̡̨̦̯̖̣̦̼̌̽ ̨̬̖̱̣̯̯̽̌̏̚

̏ ̛̛̭̬̦̖̦̌̏ ̭ ʦʦʿ ̛ ̡̛̛̯̖̱̺̥ ̨̛̭̱̬̭̯̖̦̦̼̥̐̔̌̏

̵̨̛̬̭̥̌̔̌

ˑ̯̪̌ ϰ͗ ʦ̨̼̬̍ ̵̨̛̛̪̬̬̯̖̯̦̼ ̶̛̭̖̦̬̖͕̌̏ ̛̦̣̌̌̚

̶̨̨̖̦̜̏ ̨̨̛̭̯̱̪̦̭̯̔ ̵̨̪̬̖̣̙̖̦̦̼̔ ̶̡̨̛̬̖̥̖̦̜̔̌ ̛

̶̛̭̖̦̬̖̌̏

148

#### Этап 1: Ввод исходных данных в модель ПБО

2. Методика измерения финансовой осуществимости и инструмент расчета стоимости – модель ПБО

Для разработки модели ПБО были составлены пять таблиц со статистическими дан- ными о Кыргызской Республике: население, рынок труда, экономическая ситуация и прогнозы, а также государственные расходы. Ниже приводится более подробное описание содержания указанных пяти таблиц плюс дополнительный пункт с инфор- мацией в отношении четырех гарантий МУСЗ:

* + - * (1) Демографическая структура – данные о численности населения в разбивке по отдельному взятому возрасту, полу и демографические прогнозы.
      * (2) Доля рабочей силы.
      * (3) число лиц в составе рабочей силы вместе с демографическими прогнозами были введены в модель ПБО в разбивке по полу и возрасту.
      * (4) Макроэкономические параметры – таблица содержит информацию о ряде зафиксированных и прогнозируемых экономических индикаторов, таких как уровень инфляции, среднемесячная заработная плата, размер минимальной оплаты труда, черта бедности, уровень бедности, темпы роста валового вну- треннего продукта (ВВП), ВВП в неизменных ценах, ВВП в текущих ценах, дефлятор ВВП, производительность труда, уровень безработицы и т.д. Данные показатели использовались при расчете и прогнозировании мер по расшире- нию социальной защиты и выражения данных стоимостных оценок в процен- тах от ВВП.
      * (5) Общие государственные операции – таблица содержит данные о налоговых и неналоговых государственных доходах и расходах. Указанная информация будет использована для представления оценки стоимости предлагаемых вари- антов политики в процентах от государственных расходов и ВВП.
      * (6) Подготовлена и представлена информация о различных национальных про- граммах социальной защиты в контексте четырех гарантий МУЗС (здравоохра- нение для всех, социальная защита детей, женщин и мужчин трудоспособного и пожилого возраста).

а. Источники данных

Объем использованных для ООНД в Кыргызской Республике данных является до- вольно обширным и получен из разных источников. Среди них: административные отчеты министерств, данные переписи населения и обследований домашних хо- зяйств, национальные счета, прогнозы ВВП, инфляция, уровень бедности, числен- ность рабочей силы, статистика населения и заработной платы. Использовалось большое количество источников информации с привлечением многочисленных на- циональных и международных организаций:

* + - * Национальный статистический комитет;
      * Данные переписи и обследований населения;
      * Министерства и другие правительственные учреждения;
      * Национальный банк;

## 149

* Научно-исследовательские учреждения, университеты и т.д.;

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

* Прогнозы и показатели рождаемости взяты из материалов Министерства эко- номики Кыргызской Республики, Мировых демографических прогнозов ООН (МДП ООН) и Международного валютного фонда (МВФ).

Входные данные для модели были собраны в ходе технических консультаций со мно- гими национальными институтами и учреждениями. Для того чтобы окончательно собрать все необходимые данные, была использована дополнительная информация из ряда других источников. В подобных случаях приоритет отдавался официальным данным Национального статистического комитета.

Некоторые сценарии были выбраны исходя из наличия данных для проведения рас- четной оценки. В тех случаях, когда данные были недоступны, делались разумные допущения с тем, чтобы покрыть их отсутствие.

б. Допущения

При разработке сценариев сбор информации и принятие допущений для расчетов их стоимости осуществлялись на базе консультаций с актуариями и другими специали- стами в соответствующих технических областях. При принятии допущений размеры пособий в разумной степени соотносились с национальной чертой бедности, сред- ней заработной платой, прожиточным минимумом и другими показателями. Уровень охвата соотносился с процентом и приростом соответствующей выборки населения.

#### Этап 2: Расчет стоимости различных сценариев

Расчет стоимости различных сценариев для установления и расширения разных МУСЗ был произведен после завершения сбора необходимых данных. Стоимость каждого сценария рассчитывалась в абсолютном выражении в национальной валюте Кыргызской Республики (киргизский сом), далее составлялся прогноз на период до 2020 года. Расчет стоимости реализации каждого сценария осуществлялся по следу- ющей формуле:

*Стоимость сценария*

= *численность целевой группы*

 *(размер пособия на одного человека +*

*административные расходы*39*)*

В целевую группу входят лица, охваченные конкретной схемой, в процентном со- отношении от общей численности населения страны (например, лица, живущие в бедности, занятые в неформальном секторе женщины, роженицы и т.д.). В процессе определения целевой группы на период до 2020 года использовались данные об об- щем приросте населения и уровнях занятости и рождаемости.

Размер пособия на душу населения рассчитывался с использованием различных ми- нимальных пороговых значений («минимальных уровней»), установленных в соот-

39 В то время как МОТ использует 15 процентов от общей стоимости пособий в качестве показателя

150 административных расходов, правительство может изменить данный показатель в соответствии с наци- ональной практикой.

ветствии с национальными показателями, которые являются доступными и исполь- зуются в различных национальных программах.

2. Методика измерения финансовой осуществимости и инструмент расчета стоимости – модель ПБО

Национальные показатели, используемые в качестве минимальных пороговых значе- ний («минимальных уровней»):

* Гарантированный минимальный доход (ГМД) – ежегодно корректируемый правительством в соответствии с финансово-бюджетной ситуацией, экономи- ческими условиями и прожиточным минимумом показатель, гарантирующий основной доход малообеспеченным семьям с детьми. Учитывая уязвимость и потребности семей, ГМД используется при корректировке размеров пособий, подлежащих выплате малообеспеченным семьям с детьми. Гарантированный минимальный доход должен приближаться к установленному законодатель- ством прожиточному минимуму (Источник: Постановление Правительства

№ 825, декабрь 2009 года). Уровень ГМД по состоянию на июнь 2016 года со- ставляет 805 киргизских сомов, что равно 11,29 доллара США40.

* Крайняя черта бедности – показатель фактического уровня потребления про- дуктов питания в денежном выражении, основанный на результатах обследо- ваний домашних хозяйств. Необходимый минимальный порог ежедневного потребления составляет 2100 ккал на человека (без принятия в расчет сбалан- сированного рациона продуктов питания). Источник данных: Комплексное об- следование домохозяйств Кыргызстана.
* Черта бедности – показатель фактического уровня потребления продуктов пи- тания в денежном выражении (то же, что и черта крайней бедности) вместе с показателем уровня потребления непродовольственных товаров и услуг, опре- деленных в качестве необходимых для удовлетворения всех базовых потребно- стей. Источник данных: Комплексноеобследованиедомохозяйств Кыргызстана.
* Прожиточный минимум (ребенка, лиц трудоспособного и пожилого возраста) – продовольственный и непродовольственный или только продовольственный – показатель минимального набора продуктов питания и непродовольствен- ных товаров и услуг, необходимых для достойной жизни, здоровья и уплаты взносов и налогов, в денежном выражении. Продуктовый набор отличается от используемого при расчете черты бедности, т.к. здесь он основан на сбалан- сированном продуктовом наборе, в то время как черта бедности основана на фактических показателях потребления продуктов домохозяйством. Источни- ком данных является национальный закон, в рамках которого расчет стоимо- сти прожиточного минимума производится НСК на ежеквартальной основе, исходя из утвержденных минимальных норм потребления продуктов питания, структуры прожиточного минимума для основных социально-демографиче- ских групп населения и средних цен на продукты питания в каждом регионе республики за расчетный период.
* Прогнозы до 2018 года предоставлены Министерством экономики (Рисунок 34).

40 Согласно оперативному обменному курсу ООН по состоянию на 01 июня 2016 года (1 доллар США = 71,2918 киргизского сома).

151

##### Рисунок 34. Месячный прожиточный минимум на душу населения с 2010 по 2018 г., в киргизских сомах

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

8000

7000

7513

6969



~~6435~~

6000

5000

4390 4341 4599

4982 5183

4000

~~3503~~

3000

2000

1000

0

2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016\* 2017\* 2018\*

*Источник*: Национальный статистический комитет 2010–2015 гг.; 2016–2018 гг. – прогнозы Министерства экономики.

* 66,67 процента от средней начисленной заработной платы используется специ- ально для показателей материнства и соотносится с требованиями Конвенции МОТ 2000 года об охране материнства № 183. Источником данных о средней заработной плате является установочное исследование, проведенное НСК, прогнозы в отношении средней заработной платы предоставлены Министер- ством экономики.
* Расчетный показатель в 100 киргизских сомов используется для расчета стои- мости различных пособий. Например, размер пособия по беременности и ро- дам составляет 10 расчетных показателей (установленный законодательством денежный показатель для определения размера социальных пособий, компен- саций, экономических санкций, административных штрафов и пени и других экономических показателей, не связанных с заработной платой).

#### Этап 3: Представление окончательных результатов (расходы

на некоторые МУСЗ в соответствии с национальными приоритетами)

Вслед за расчетом стоимости расширения МУСЗ или охвата населения в абсолютном выражении результаты были представлены в процентном соотношении от ВВП и те- кущих государственных расходов. Общая процедура расчета приведена в таблице 11, представление окончательных результатов отмечено серым цветом.

## 152

##### Таблица 11. Общая методика расчета

2. Методика измерения финансовой осуществимости и инструмент расчета стоимости – модель ПБО

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Параметр** | **Текущий размер пособия и охват программы** | **Размер пособия и охват программы, которые страна стремится достичь** |
| Размер и | Текущий размер | Будущий уровень пособия |
| продолжительность | пособия в соответствии | с учетом инфляции, |
| выплаты пособия | с содержанием | повышения размера |
|  | программы | заработной платы и т.д. |
| Целевая группа | Текущая численность целевой группы | Будущая численность целевой группы на основе общего прироста населения, прогнозов прироста в отношении конкретных групп |
| Охват целевой группы | Текущий охват потенциальных получателей | Расширение охвата получателей в зависимости от показателей реализации |
| Стоимость расширения охвата пособий | Текущая стоимость рассчитывается с использованием указанных выше параметров | Ориентировочная будущая стоимость в абсолютных цифрах, в процентах от  ВВП, в процентах от государственных  расходов в зависимости от темпов роста ВВП, прогнозируемые государственные расходы |

*Источник*: Таблица основана на общих руководящих принципах ООНД.

#### Этап 4: Выбор приоритетных сценариев, оценка ценовой доступности предложенных рекомендаций и сценариев

После презентации и обсуждения результатов в ходе второго круглого стола ООНД рабочая группа по вопросам МУСЗ определила приоритеты. После проведения кон- сультаций с Министерством труда и социального развития (МТСР) МОТ уделила основное внимание исследованию и анализу доступности приоритетных для страны областей (Глава 3).

## 153

**Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам, выбранные членами рабочей группы ООНД в качестве приоритетов**

**3**

**(по каждому расчету: сценарий, допущения, результаты и источники данных)**

### Текущая ситуация и перспективы

ПоследняяпереписьнаселенияКыргызскойРеспублики(2009год)показала41процент семей с тремя и более детьми в возрасте до 18 лет. Средний размер семьи составляет 5 человек, семьи с детьми – 5,5 человек (см. Таблица 12).

Высока доля семей, состоящих только из одного родителя (чаще всего – матери). Она составляет 13 процентов от общего числа семей. Процентное соотношение неполных семей сильно отличается в городских и сельских районах. В городских районах доля семей с одним родителем составляет 19 процентов, тогда как в сельской местности она составляет только 9 процентов.

##### Таблица 12. Семьи в разбивке по количеству детей и среднему размеру семьи

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Семьи** | **Количество семей, в тыс.** | **Средний размер семьи** |
| Всего | 811,3 | 5,5 |
| с 1 ребенком | 236,3 | 4,0 |
| с 2 детьми | 245,5 | 5,1 |
| с 3 детьми | 182,2 | 6,0 |
| с 4 детьми | 95,6 | 7,2 |
| с 5 и более детьми | 51,7 | 9,5 |

*Источник:* НСК

Из-за сложного финансового положения матерей-одиночек многие из них переез- жают к родителям – 39 процентов от всех неполных семей (перепись населения, 2009 год). Увеличение числа разводов, высокая смертность среди мужчин трудоспо-

## 155

собного возраста и длительные периоды трудовой миграции являются основными причинами воспитания детей матерями-одиночками.

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

Начиная с 2000 года, уровень рождаемости в Кыргызской Республике стремитель- но растет. В основном это обусловлено увеличением числа женщин в возрасте 20–

29 лет, на которых приходится наибольшее количество рождений (65 процен- тов от общего числа рождений). В 2014 году на 1000 чел. населения приходилось 27,7 рождений, тогда как в 2010 году показатель составлял 26,8 рождений (данные НСК). Это совершенно уникальная ситуация для региона, так как во многих странах СНГ численность детей в семьях снижается и происходит старение населения.

В Кыргызской Республике количество женщин, планирующих завести ребенка в ближайшем будущем, очень велико – в среднем от общей численности женщин – 51,1 процента; 58 процентов среди женщин с двумя детьми, 43,4 процента среди жен- щин с тремя детьми и около 17,2 процента среди женщин с четырьмя и более детьми. Таким образом, население страны остается очень молодым и обладает большим по- тенциалом для развития рынка труда (данные НСК «Уровень жизни населения», 2015).

В то же время в 2015 г. доля занятых женщин в возрасте 20–29 лет в неформаль- ном секторе является одной из самых высоких: 75,8 процента среди женщин старше двадцати (20–24) лет и 62,2 процента среди женщин старше 25 (25–29) лет. Доля неформально занятых женщин старше 30 лет увеличилась до 64,6 процента. Указан- ная динамика занятости в неформальном секторе может стать причиной множества негативных тенденций в сфере социальной защиты молодых женщин (данные НСК).

Правительство вкладывает большие средства в инфраструктуру, чтобы дать женщи- нам возможность достичь баланса между трудовыми и семейными обязанностями. Число детских садов для детей младше 7 лет увеличилось с 2010 года, особенно в сельской местности (Таблица 13), а число посещающих их детей увеличилось в 1,9 раза. Тем не менее, процент детей, посещающих дошкольные учреждения, по-преж- нему крайне низок и остается на уровне примерно 19,5 процента от общего числа детей дошкольного возраста. В городских районах доля посещающих детсады детей вдвое выше, чем в сельской местности. В связи с этим много матерей остаются дома, чтобы заботиться о детях и семье до тех пор, пока дети не пойдут в школу.

##### Таблица 13. Число дошкольных организаций – баланс между работой и семейной жизнью

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2010** | | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** |
| Всего | 691 | 741 | 819 | 927 | 1062 | 1186 |
| Город | 301 | 308 | 307 | 315 | 341 | 360 |
| Село | 390 | 433 | 512 | 612 | 721 | 826 |

156

*Источник*: НСК, 2016 год, Статистический ежегодник.

Предоставление женщинам возможности достичь баланса между трудовой и семей- ной жизнью крайне важно для страны, поскольку 43,5 процента женского населе-

ния трудоспособного возраста находятся вне состава рабочей силы (экономически неактивны). Среди мужского населения аналогичный показатель составляет только 19 процентов. Около 55 процентов экономически неактивных женщин не хотят рабо- тать из-за семейных обязанностей, и лишь 7 процентов неактивных мужчин не хотят работать по той же причине (НСК, 2015 год. Статистический ежегодник).

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

Кроме того, как показывает обследование домашних хозяйств, поиск работы зани- мает больше времени у женщин: в среднем 6–12 месяцев, тогда как у мужчин он обычно занимает менее 6 месяцев. Число женщин среди зарегистрированных без- работных снизилось с 33 431 до 30 330 человек, что по сути составляет всего лишь 30 процентов от всех безработных женщин. Причиной отказа от регистрации мо- жет являться низкий размер национального пособия по безработице (НСК, 2015 год. Статистический ежегодник).

В последние несколько лет сокращается разрыв в уровне заработной платы: в 2015 го- ду женщины получали 75,5 процентов от заработной платы мужчин по сравнению с 63,6 процента в 2010 году. Разницу в размере оплаты труда можно объяснить разли- чиями в профессиях женщин и мужчин. Большинство женщин заняты в сфере обра- зования или здравоохранения. Женщины составляют 78,7 процента от всех занятых в области образования и 84 процента от всех занятых в области здравоохранения. Размер заработной платы в этих отраслях ниже по сравнению со средним уровнем оплаты труда по экономике в целом. При этом упомянутые занятия очень часто до- пускают гибкий график работы или возможность трудиться неполный рабочий день.

Охрана материнства – текущая ситуация

Несмотря на то, что установленная в настоящее время продолжительность отпуска по беременности и родам в стране отвечает требованиям Конвенций МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения № 102 и 2000 года об охране ма- теринства 2000 года № 183, его охват не является всеобщим, поскольку исключает работников неформального сектора и лиц вне состава рабочей силы (экономически неактивных женщин); кроме того, размер соответствующего пособия значительно ниже предусмотренного международными документами. В 2014 году женщины по- лучали в среднем около 1832 киргизских сома в месяц в период отпуска по беремен- ности и родам (МТСР, 2015 год), что ниже установленного минимума (Таблица 14).

##### Таблица 14. Охрана материнства в Кыргызской Республике

*Источник*: Данные МТСР.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2010** | | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| Число рождений | 146 123 | 149 612 | 154 918 | 155 520 | 16 813 |
| Число получателей пособий по беременности и родам | 23 081 | 21 113 | 26 493 | 32 377 | 37 715 |
| Средний размер ежемесячного пособия  в киргизских сомах | 1133 | 1500 | 1961 | 1904 | 1832 |
| Расходы в тыс. киргизских сомов | 104 639 | 126 687 | 207 816 | 246 565 | 276 384 |

157

Низкий уровень доходов в период беременности и родов и низкий размер пособий зачастую вынуждают женщин возвращаться к трудовой деятельности раньше, чем это предусмотрено законодательством.

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

### Пробелы в законодательстве и рекомендации

В ходе второго этапа ООНД – разработки оценочной матрицы – были определены пробелы в законодательстве применительно к охране материнства. Краткое резюме указанных пробелов и рекомендаций приводится ниже. Более подробный анализ не- достатков в законодательстве приведен в общем докладе ООНД – Часть 1, Глава 3.3.3.

Нормативно-правовая база  Недостаточный уровень пособия, выплачива-

емый женщинам, проживающим в равнинной местности. Размер получаемых ими пособий значительно отличается от выплат женщинам, проживающим в высокогорных районах (высо- когорье, равнины).

Охват/ целевые группы  Схема не охватывает неформально занятых лиц,

студентов очных отделений вузов (студентов-за-

очников) и сезонных работников.

Рекомендации

Рекомендации и сценарии по устранению разрывов в законодательстве Нормативно-правовая база  Увеличить размер пособия и разработать финан-

сово устойчивую схему пособия по беременно- сти и родам.

Охват/ целевые группы  Включить новые категории получателей: сту-

дентов очных отделений вузов (студентов-заоч- ников), сезонных и неформально занятых работ- ников.

С учетом приоритетов, обозначенных рабочей группой по вопросам МУСЗ в ходе ООНД, возможностей для применения модели ПБО, а также приоритетов Националь- ной программы, в настоящем докладе отобраны рекомендации по охране материн- ства и детства с целью дальнейшей доработки и анализа финансовых возможностей их совокупной или поочередной реализации. В ходе второй сессии национального диалога были предложены и обсуждались сценарии, разработанные на основе дан- ных рекомендаций41.

## 158

41 Вторая сессия ООНД в Кыргызской Республике состоялась 17–19 февраля 2016 года. Подробная ин- формация об ООНД приведена в общем докладе ООНД – Часть 1.

### Сценарии по охране материнства

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

На базе рекомендаций ООНД разработаны следующие сценарии:

|  |  |
| --- | --- |
| Сценарий 1: Всеобщий охват всех женщин пособиями одина- кового размера (без учета стату- са в занятости) | Пособие по беременности и родам предоставля- ется в течение 3,5 месяца всем роженицам в раз- мере: а) высокобюджетный сценарий – месяч- ного прожиточного минимума трудоспособного населения; б) низкобюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, пред- ложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц. |
| Сценарий 1.1.: Всеобщий охват пособиями разных размеров, в зависимости от статуса экономической ак- тивности активности | Пособие по беременности и родам предостав- ляется всем роженицам в течение 3,5 месяца:  (1) работающим женщинам (в формальном и неформальном секторе) – в размере месячного прожиточного минимума) и (2) безработным и находящимся вне состава рабочей силы (эконо- мически неактивным) женщинам – 1000 киргиз- ских сомов в месяц. |
| Сценарий 1.2.: Всеобщий охват сбалансированным размером пособий, в зависи- мости от статуса в занятости и экономической активности | Пособие по беременности и родам предоставля- ется в течение 3,5 месяца роженицам, занятым на рынке труда: самозанятым – в размере про- житочного минимума; работающим по найму – 66,67% от средней заработной платы, без- работным или находящимся вне состава ра- бочей силы (экономически неактивным) – 1000 киргизских сомов. |
| Сценарий 2: Охват только рабо- тающих женщин (не включает безработных и (экономически неактивных) находящихся вне состава рабочей силы) | Пособие по беременности и родам предостав- ляется всем (занятым в формальном и нефор- мальном секторе, в том числе самозанятым) роженицам, занятым на рынке труда в течение 3,5 месяца в размере: а) высокобюджетный сце- нарий – в размере месячного прожиточного ми- нимума трудоспособного населения; б) низко- бюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц. |
| Сценарий 2.1.: Охват всех работающих женщин (та же целевая группа), но разный размер пособий для занятых в формальном и неформаль- ном секторе | Пособие по беременности и родам предостав- ляется в течение 3,5 месяца роженицам, за- нятым на рынке труда: формальный сектор – в размере месячного прожиточного минимума; неформальный сектор – 1000 киргизских сомов в месяц. |

## 159

|  |  |
| --- | --- |
| Сценарий 2.2.: Охват всех работающих женщин (та же целевая группа), но разный размер пособий для работ- ников по найму и самозаня- тых работников | Пособие по беременности и родам предостав- ляется в течение 3,5 месяца роженицам, заня- тым на рынке труда: (1) работникам по найму – 66,67% от среднемесячной заработной платы и  (2) самозанятым работникам – в размере месяч- ного прожиточного минимума трудоспособного населения. |
| Сценарий 3 (самозанятые жен- щины исключены): Охват толь- ко женщин в оплачиваемой за- нятости | Пособие по беременности и родам увеличивает- ся до а) 66,67% от среднемесячной заработной платы и предоставляется женщинам в оплачи- ваемой занятости (формально и неформально работающим на юридически законных предпри- ятиях, за исключением самозанятых работни- ков); б) сценарий, предложенный рабочей груп- пой – 3000 киргизских сомов в месяц в течение 3,5 месяца. |

Для расчета каждого из предложенных сценариев использовались данные сайта Наци- онального статистического комитета и предоставленных в ходе технической миссии публикаций и раздаточных материалов. При отсутствии на сайте НСК информации о размере пособий и численности получателей использовались данные Социального фонда и Министерства труда и социального развития. Допущения в рамках сцена- риев делались в соответствии с всемирными демографическими прогнозами ООН о темпах рождаемости и прироста населения, прогнозами Министерства экономики Кыргызской Республики о темпах инфляции и росте заработной платы до 2018 года, а также в соответствии с прогнозами МВФ до 2019 года.

В опубликованных в настоящей главе таблицах приведены упрощенные расчеты, до- пущения и целевые категории населения, более подробная информация содержится в Приложении 1 к Части 2.

#### Сценарий 1: обеспечение всеобщего охвата

Первый сценарий способствует всеобщему охвату женщин в возрасте 15–49 лет (де- тородный возраст) независимо от статуса в занятости, размера и продолжительности страховых взносов. Именно такой подход должен использоваться для установления национального минимального уровня социальной защиты. Сам сценарий предусма- тривает как низкий, так и высокий размер пособий, выбор в пользу того или другого может быть сделан исходя из наличия необходимых финансовых средств.

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

## 160

Сценарий 1 предполагает, что все роженицы в целевой группе (возраст 15–49 лет) получают пособие либо в размере прожиточного минимума на взрослого человека (высокозатратный сценарий), либо в размере 1000 киргизских сомов (по текущему курсу), либо по сценарию, предложенному рабочей группой – 3000 сомов в месяц. Пособие должно выплачиваться в течение 14 недель (примерно 3,5 месяца – в соот- ветствии с положениями Конвенции МОТ 2000 года № 183 и корректироваться в со-

ответствии с уровнем инфляции. Административные расходы установлены на уров- не 15 процентов от общей стоимости сценария (данная цифра является стандартной для всех технико-экономических обоснований ООНД, однако страны могут пересма- тривать ее исходя из показателей действующих схем или с течением времени).

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

**Сценарий 1**: Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 меся- ца всем роженицам в размере: а) высокозатратный сценарий – месячного прожиточ- ного минимума трудоспособного населения; б) низкозатратный сценарий – 1000 кир- гизских сомов в месяц; с) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргиз- ских сомов в месяц.

Рабочая группа предложила дополнительный сценарий для предоставления пособия по беременности и родам в течение 3,5 месяца для всех рожениц на уровне 3000 со- мов в месяц.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 1 | Население – жен- щины в возрасте 15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | Прирост жен- ского населе- ния в возрас- те 15–49 лет (детородный возраст) | 1586,7 | МДП ООН  (средний сценарий) |
| 2 | Роженицы (в тыс.) | 159,7 | Исходя из темпов рождаемости и прироста населения | 162,9 | НСК + МДП ООН  данные о темпах  рождаемо- сти |
| 3 | Размер пособий на душу населе- ния (в киргизских сомах) : Высокозатрат- ный сценарий – в размере прожи-  точного минимума трудоспособного населения, период выплаты – 3,5 месяца.  Низкозатратный сценарий – 1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца.  Сценарий, предло- женный рабочей группой: 3000 кир- гизских сомов в течение 3,5 месяца | Высокозатрат- ный сценарий: 17 989,0  Низкозатрат- ный сценарий: 3500,0  Сценарий, предложен- ный рабочей группой:  10 500,0 | Размер про- житочного минимума увеличится  + законода- тельством предусмотре- на выплата пособий в течение 14 недель.  Сумма в 1000 киргиз- ских сомов корректиру- ется с учетом инфляции. | Высокозатрат- ный сценарий:  29 250,1  Низкозатрат- ный сценарий: 4705,9  Сценарий, предложен- ный рабочей группой:  14 117,6 | НСК + МЭ  (прогнозы)  +  прогнозы МОТ на основе инфляции (МВФ) |

## 161

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 4 | Общая стоимость предоставления пособий  (в млн киргизских сомов) | Высокозатрат- ный сценарий: 2872,6  Низкозатрат- ный сценарий: 558,9  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 1676,7 | =2\*3 | Высоко- затратный сценарий: 4765,9  Низко- затратный сценарий: 766,8  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 2300,3 | Расчеты МОТ |
| 5 | Административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | Высокозатрат- ный сценарий: 430,9  Низкозатрат- ный сценарий: 83,8  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 251,5 | =4\*0,15 | Высоко- затратный сценарий: 714.9  Низко- затратный сценарий: 115,0  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 345,0 | Расчеты МОТ |
| 6 | Стоимость Сценария 1  (в млн киргизских сомов) | Высокозатрат- ный сценарий: 3303,5  Низкозатрат- ный сценарий: 642,7  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 1928,2 | =5+4 | Высоко- затратный сценарий: 5480,8  Низко- затратный сценарий: 881,8  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 2645,3 | Расчеты МОТ |

*Примечание*: все оценки и прогнозы в отношении занятости и рожениц сделаны в разбивке по возрастным группам с тем, чтобы получить наиболее точные данные (подробнее см. Приложение 1 к Части 2).

При расчете сценария были сделаны следующие допущения:

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

## 162

* рост численности населения в течение прогнозного периода вписывается в средний сценарий рождаемости МДП ООН;
* показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям (националь- ные данные) прогнозируются на основе среднего сценария роста населения (МДП ООН);
* национальное законодательство гарантирует выплату пособия в течение 14 не- дель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;
  + размер прожиточного минимума будет корректироваться в соответствии с ин- фляцией;

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

* + ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
  + административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости на- значаемого пособия.
  + предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получате- лей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

Результаты расчетов по данному сценарию приведены в млн киргизских сомов, однако в Приложении 1 к Части 2 данные представлены в процентах от ВВП(высокозатратный сценарий: снижение с 0,93 процента в 2013 году до 0,73 процента в 2020 году; низко- затратный сценарий: снижение с 0,18 процента в 2013 году до 0,12 процента в 2020 го- ду; сценарий, предложенный рабочей группой: снижение с 0,5 процента в 2013 году до 0,4 процента в 2020 году) и в процентах от общего объема государственных расхо- дов (высокозатратный сценарий: снижение с 2,44 процента в 2013 году до 2,13 про- цента в 2020 году; низкозатратный сценарий: снижение с 0,47 процента в 2013 году до 0,34 процента в 2020 году; сценарий, предложенный рабочей группой: снижение с 1,4 процента в 2013 году до 1,0 процента в 2020 году). Снижение процента объясня- ется быстрым ростом ВВП и расходов по сравнению с более низкими темпами роста инфляции в течение ближайших двух лет (таким образом, поскольку знаменатель растет быстрее, расходуемый на пособия процент снижается). Отмечается, что в аб- солютных цифрах стоимость пособия в рамках данного сценария увеличивается с течением времени.

Первый сценарий предусматривает несколько вариантов размера пособий в зависи- мости от статуса лица касательно его занятости и участия в составе рабочей силы – Сценарии 1.1. и 1.2.

Несмотря на то, что сценарий 1.1. предусматривает отличающийся размер пособий для работающих женщин (в размере прожиточного минимума) и для женщин, явля- ющихся безработными или находящихся вне состава рабочей силы – экономически неактивными (1000 киргизских сомов), он все же обеспечивает всеобщий охват. По- собие выплачивается в течение 3,5 месяца всем роженицам в целевой возрастной группе 15–49 лет.

**Сценарий 1.1.**: Пособие по беременности и родам предоставляется всем рожени- цам в течение 3,5 месяца: (1) работающим женщинам (в формальном и неформаль- ном секторе) – в размере месячного прожиточного минимума и (2) безработным и находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным) женщинам – 1000 киргизских сомов в месяц.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 1 | Население – жен- щины в возрасте 15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | Прирост жен- ского населе- ния в возрас- те 15–49 лет (детородный возраст) | 1586,7 | МДП ООН  (средний сценарий) |

## 163

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 2 | Роженицы (в тыс.) в привязке к рабо- чей силе: работаю- щие, безработные и экономически неактивные (вне состава рабочей силы) | Занятые: 73,8  Безработные + экономически неактивные: 82,7 | Исходя из темпов рождаемости и прироста населения | Занятые: 77,7  Безработные  + экономиче- ски неактив- ные:  82,5 | НСК + МДП ООН  данные о темпах  рождаемо- сти |
| 3 | Размер пособий на душу населе- ния (в киргизских сомах). Занятым – в размере прожи- точного минимума трудоспособного населения, период выплаты – 3,5 месяца  Безработным + находящимся вне состава рабочей силы (экономиче- ски неактивным) женщинам – 1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца | Занятым: 17 989,0  Безработным + экономически неактивным: 3500,0 | Размер про- житочного минимума увеличится  + законода- тельством предусмотре- на выплата пособий  в течение 14 недель; Сумма в 1000 киргиз- ских сомов корректиру-  ется с учетом инфляции | Занятым: 29 250,1  Безработным  + экономиче- ски неактив- ным:  4705,9 | НСК + МЭ  (прогнозы)  +  прогнозы МОТ на основе инфляции (МВФ) |
| 4 | Общие расходы на выплату пособий (в млн киргизских сомов) | Занятым: 1328,3  Безработным + экономически неактивным: 289,6  Итого: 1617,9 | =3\*2 | Занятым: 2 273,0  Безработным  + экономиче- ски неактив- ным: 388,0 Итого:  2661,0 | Расчеты МОТ |
| 5 | Административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | 242,7 | =4\*0,15 | 399,2 | Расчеты МОТ |
| 6 | Стоимость Сценария 1.1.  (в млн киргизских сомов) | 1860.5 | =5+4 | 3060,2 | Расчеты МОТ |

*Примечание*: все оценки и прогнозы в отношении занятости и рожениц сделаны в разбивке по возрастным группам с тем, чтобы получить наиболее точные данные (подробнее см. Приложение 1 к Части 2).

## 164

При расчете сценария были сделаны следующие допущения:

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

* + - * рост численности населения в течение прогнозного периода вписывается в средний сценарий рождаемости МДП ООН;
      * показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям (национальные данные) прогнозируются на основе среднего сценария роста населения (МДП ООН);
      * показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям для отдельных групп (занятых, безработных и т.д.) будут расти вместе с количеством человек в этой группе;
      * национальное законодательство гарантирует выплату пособия в течение 14 не- дель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;
      * доля работающих женщин в общей численности населения в разбивке по воз- растным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемо- го периода;
      * доля безработных и экономически неактивных женщин в общей численности населения в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого периода;
      * размер прожиточного минимума будет корректироваться в соответствии с ин- фляцией;
      * ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
      * административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости на- значаемого пособия;
      * предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получате- лей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

Результаты расчетов показывают, что стоимость сценария составляет 0,52 процен- та от ВВП в 2013 году и снизится до 0,41 процента в 2020 году; государственные расходы снизятся с 1,37 процента в 2013 году до 1,19 процента в 2020 году (При- ложение 1 к Части 2). Снижение процента объясняется быстрым ростом ВВП и расходов по сравнению с более низкими темпами роста инфляции в течение бли- жайших двух лет (таким образом, поскольку знаменатель растет быстрее, расходуе- мый на пособия процент снижается). Отмечается, что в абсолютных цифрах стои- мость пособия в рамках данного сценария увеличивается с течением времени.

Сценарий 1.2. предусматривает наиболее сбалансированный размер пособий для всех женщин в зависимости от их статуса в занятости и положения в составе ра- бочей силы, с предоставлением женщинам в оплачиваемой занятости пособия в размере 2/3 от средней заработной платы в стране (66,67 процента), самозаня- тым женщинам – в размере прожиточного минимума, женщинам, не имеющим ра- боты или находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным), – 1000 киргизских сомов. В рамках данного сценария охват пособием по-прежнему является всеобщим. Пособие предоставляется в течение 3,5 месяца (Конвенция МОТ 2000 года № 183).

**Сценарий 1.2.**: Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяца роженицам, занятым на рынке труда: самозанятым – в размере прожи- точного минимума; работникам по найму – 66,67 процента от средней заработной

## 165

платы, безработным или находящимся вне состава рабочей силы (экономически не- активным) женщинам – 1000 киргизских сомов.

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 1 | Население – жен- щины в возрасте 15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | Прирост жен- ского населе- ния в возрас- те 15–49 лет (детородный возраст) | 1586,7 | МДП ООН  (средний сценарий) |
| 2 | Роженицы (в тыс.) по привязке к рабочей силе: работники по найму, самозаня- тые, безработные и находящиеся вне рабочей силы (экономически неактивные) жен- щины | Работники по найму:  73,8  Самозанятые: 33,3  Безработные и экономически неактивные: 82,7 | Исходя из темпов рождаемости и прироста населения | Работники по найму:  45,5  Самозанятые: 34,1  Безработные и экономиче- ски неактив- ные:  82,5 | НСК + МДП ООН  данные о темпах  рождаемо- сти |
| 3 | Размер пособий на душу населения (в киргизских сомах) Работникам по найму:  – 66,67% от сред- ней заработной платы Самозанятым:  – в размере про- житочного мини- мума трудоспособ- ного населения в течение 3,5 месяца Безработным и вне РС (экономически неактивным) – 1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца | Работникам по найму:  26 463,7  Самозанятым: 17 989,0  Безработным и экономически неактивным: 3500,0 | Размер про- житочного минимума увеличится  + законода- тельством предусмотре- на выплата пособий в течение 14 недель.  Сумма в 1000 киргиз- ских сомов корректиру- ется с учетом инфляции | Работникам по найму: 46 465,0  Самозанятым: 29 250,1  Безработным и экономиче- ски неактив- ным:  4705,9 | НСК + МЭ  (прогнозы)  +  прогнозы МОТ на основе инфляции (МВФ) |
| 4 | Общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | Работникам по найму: 1122,2  Самозанятым: 598,2  Безработным и экономически неактивным: 289,6  Итого: 2010,0 | =3\*2 | Работникам по найму: 2113,7  Самозанятым: 997,5  Безработным и экономиче- ски неактив- ным:  388,0  Итого: 3499,2 | Расчеты МОТ |

## 166

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 5 | Административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | 301,5 | =4\*0,15 | 524,9 | Расчеты МОТ |
| 6 | Стоимость Сценария 1.2  (в млн киргизских сомов) | 2311,5 | =5+4 | 4024,1 | Расчеты МОТ |

*Примечание*: все оценки и прогнозы в отношении занятости и рожениц сделаны в разбивке по возрастным группам с тем, чтобы получить наиболее точные данные (подробнее см. Приложение 1 к Части 2).

При расчете сценария были сделаны следующие допущения:

* рост численности населения в течение прогнозного периода вписывается в средний сценарий рождаемости МДП ООН;
* показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям (национальные данные) прогнозируются на основе среднего сценария роста населения (МДП ООН);
* показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям для отдельных групп (занятых, безработных и т.д.) будут расти вместе с количеством человек в этой группе;
* национальное законодательство гарантирует выплату пособия в течение 14 не- дель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;
* доля работающих по найму и самозанятых женщин в общей численности на- селения в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого периода;
* доля безработных и находящихся вне состава рабочей силы (экономически не- активных) женщин в общей численности населения в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого перио- да;
* прогнозы о размере средней заработной платы используются для всех возрас- тов, в то время как можно более точные расчеты были бы возможны при нали- чии данных о средней заработной плате для разных возрастных групп;
* размер прожиточного минимума будет корректироваться в соответствии с ин- фляцией;
* ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
* административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости на- значаемого пособия;
* предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получате- лей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

Результаты расчетов по данному сценарию подробно описаны в Приложении 1 к Ча- сти 2 и демонстрируют снижение с 0,65 процента от ВВП в 2013 году до 0,54 про- цента в 2020 году; государственные расходы снизятся с 1,71 процента в 2013 году до

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

## 167

1,56 процента в 2020 году. Снижение процента объясняется быстрым ростом ВВП и расходов по сравнению с более низкими темпами роста инфляции в течение ближай- ших двух лет (таким образом, поскольку знаменатель растет быстрее, расходуемый на пособия процент снижается). Следует отметить, что в абсолютных цифрах стои- мость пособия в рамках данного сценария увеличивается с течением времени.

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

Положения сценариев могут быть реализованы как в полном объеме, так и по отдель- ности в отношении женщин, работающих в различных формах занятости, безработ- ных или неактивных.

#### Сценарий 2: всеобщий охват занятых женщин

(включаетсамозанятыхизанятыхвформальноминеформальномсекторе)

Этот вариант предусматривает охват всех работающих женщин вне зависимости от статуса лица касательно его занятости (работники по найму или самозанятые работ- ники), формы занятости (оплачиваемая или неоплачиваемая) и типу занятости по основному месту работы (в формальном или неформальном секторе). Определение

«занятые лица», используемое в ходе национального обследования рабочей силы, находится в соответствии с Резолюцией о статистике труда, занятости и недоисполь- зовании рабочей силы, принятой на 19-й Международной конференции статистиков труда в 2013 году.

Сценарий 2 предусматривает предоставление пособия в одинаковом размере всем работающим роженицам вне зависимости от статуса в занятости или формы заня- тости. Предлагается два варианта: высокозатратный сценарий, при котором размер пособия равен прожиточному минимуму, и низкозатратный сценарий, при котором размер выплат составляет 1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца. Дополни- тельно в таблице представлен сценарий, предложенный рабочей группой, с уровнем выплат в 3000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца. Размер пособия должен кор- ректироваться в соответствии с инфляцией. Административные расходы установле- ны на уровне 15 процентов от общей стоимости сценария (данная цифра является стандартной для всех технико-экономических обоснований ООНД, однако страны могут пересматривать ее исходя из показателей действующих программ и с течением времени).

**Сценарий 2**: Пособие по беременности и родам предоставляется всем занятым (в формальном и неформальном секторе, в том числе самозанятым) роженицам в тече- ние 3,5 месяца в размере: а) высокобюджетный сценарий – в размере месячного про- житочного минимума на взрослого человека; б) низкобюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, предложенный рабочей группой, – 3000 кир- гизских сомов в месяц.

Рабочая группа предложила дополнительный сценарий для предоставления пособия по беременности и родам в течение 3,5 месяца для всех занятых рожениц на уровне 3000 сомов в месяц.

## 168

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 1 | Население – жен- щины в возрасте 15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | Прирост жен- ского населе- ния в возрас- те 15–49 лет (детородный возраст) | 1586,7 | МДП ООН  (средний сценарий) |
| 2 | Занятые женщины в возрасте 15–  49 лет (в тыс.) | 741,3 | Рост численности работающих женщин (исходя из прироста населения) | 785,7 | Прогнозы НСК + МОТ |
| 3 | Занятые рожени- цы (в тыс.) | 73,8 | Исходя из темпов рождаемости и прироста населения | 77,7 | НСК + МДП ООН |
| 4 | Размер пособий на душу населения (в киргизских сомах) Высокозатратный сценарий – в раз- мере прожиточно- го минимума  в течение  3,5 месяца, Низкозатратный сценарий: 1000 киргизских сомов в течение  3,5 месяца Сценарий, предло- женный рабочей группой: 3000 кир- гизских сомов в течение 3,5 месяца | Высоко- затратный сценарий: 17 989,0  Низко- затратный сценарий: 3500  Сценарий, предложен- ный рабочей группой:  10 500,0 | Средний размер зара- ботной платы увеличится  + законода- тельством предусмотре- на выплата пособий в течение 14 недель | Высоко- затратный сценарий: 29 250,1  Низко- затратный сценарий: 4705,9  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 1417,6 | НСК + МЭ  (прогнозы)  +  прогнозы МОТ на основе инфляции (МВФ) |
| 5 | Общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | Высоко- затратный сценарий: 1328,3  Низко- затратный сценарий: 258,4  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 775,3 | =4\*3 | Высоко- затратный сценарий: 2273,0  Низко- затратный сценарий: 365,7  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 1097,1 | Расчеты МОТ |

169

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 6 | Административ- ные расходы (в млн киргизских сомов) – 15% | Высоко- затратный сценарий: 199,2  Низко- затратный сценарий: 38,8  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 116,3 | =5\*0,15 | Высоко- затратный сценарий: 341,0  Низко- затратный сценарий: 54,9  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 164,6 | Расчеты МОТ |
| 7 | Стоимость Сценария 2  (в млн киргизских сомов) | Высоко- затратный сценарий: 1527,6  Низко- затратный сценарий: 297,2  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 891,6 | =5+6 | Высоко- затратный сценарий: 2614,0  Низко- затратный сценарий: 420,5  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 1261,6 | Расчеты МОТ |

*Примечание*: все оценки и прогнозы в отношении занятости и рожениц сделаны в разбивке по возрастным группам с тем, чтобы получить наиболее точные данные (подробнее см. Приложение 1 к Части 2).

При расчете сценария были сделаны следующие допущения:

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

## 170

* рост численности населения в течение прогнозного периода вписывается в средний сценарий рождаемости МДП ООН;
* показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям (национальные данные) прогнозируются на основе среднего сценария роста населения (МДП ООН);
* показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям для отдельных групп (занятых, безработных и т.д.) будут расти вместе с количеством человек в этой группе;
* национальное законодательство гарантирует выплату пособия в течение 14 не- дель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;
* доля работающих женщин в общей численности населения в разбивке по воз- растным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемо- го периода;
* размер прожиточного минимума будет корректироваться в соответствии с ин- фляцией;
* ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
* административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости на- значаемого пособия;
  + предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получате- лей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

Результаты расчетов показывают, что в рамках данного сценария стоимость пре- доставления пособия составляла 0,43 процента от ВВП в 2013 году и снизится до 0,35 процента в 2020 году, а доля государственных расходов снизится с 1,13 про- цента в 2013 году до 1,01 процента в 2020 году (высокозатратный сценарий); 0,08 процента от ВВП в 2013 году снизится до 0,06 процента в 2020 году доля государ- ственных расходов снизится с 0,22 процента в 2013 году до 0,16 процента в 2020 году (низкозатратный сценарий); 0,25 процента от ВВП и 0,66 процента государственных расходов в 2013 году сократятся до 0,17 процента ВВП и 0,49 процента от государ- ственных расходов в 2020 году (сценарий, предложенный рабочей группой) (Приложе- ние 1 к Части 2). Снижение процента объясняется быстрым ростом ВВП и расходов по сравнению с более низкими темпами роста инфляции в течение ближайших двух лет (таким образом, поскольку знаменатель растет быстрее, расходуемый на пособия процент снижается). Следует отметить, что в абсолютных цифрах стоимость посо- бия в рамках данного сценария увеличивается с течением времени.

Два приведенных ниже сценария также ориентированы на работающих женщин в возрасте 15–49 лет, однако предусматривают отличающийся размер пособий в зави- симости от их статуса касательно занятости и типа занятости по основному месту работы (формальная или неформальная).

Сценарий 2.1. предусматривает предоставление пособия в размере прожиточного ми- нимума в течение 3,5 месяца беременным женщинам, работающим в формальном сек- торе, и в размере 1000 киргизских сомов – занятым в неформальном секторе. Во избе- жание двойного учета в расчет бралась только занятость на основной работе, то есть, если женщины имеют основную работу в формальном секторе при одновременной под- работке в неформальном секторе, они считаются работниками формального сектора.

**Сценарий 2.1.:** Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяца работающим роженицам: занятым в формальном секторе – в размере ме- сячного прожиточного минимума; занятым в неформальном секторе – 1000 киргиз- ских сомов в месяц.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 1 | Население – жен- щины в возрасте 15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | Прирост жен- ского населе- ния в возрас- те 15–49 лет (детородный возраст) | 1586,7 | МДП ООН  (средний сценарий) |
| 2 | Работающие жен- щины в возрасте 15–49 лет (в тыс.) | 741,3 | Рост численности работающих женщин (исходя из прироста населения) | 785,7 | Прогнозы НСК + МОТ |

## 171

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 3 | Работающие роже- ницы (в тыс.) | Занятые в не- формальном секторе:  49,7  Занятые в формальном секторе 24,1 | Исходя из темпов рождаемости и прироста населения | Занятые в не- формальном секторе:  51,7  Занятые в формальном секторе: 26,0 | НСК + МДП ООН  данные о темпах  рождаемо- сти |
| 4 | Размер пособий на душу населе- ния (в киргизских сомах) – Формальный сектор: в размере прожиточного ми- нимума в течение 3,5 месяца.  Неформальный сектор:  1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца | Занятые в формальном секторе:  17 989,0  Занятые в не- формальном секторе  3500 | Средний размер зара- ботной платы будет расти  + законода- тельством предусмотре- на выплата пособий в течение 14 недель | Занятые в формальном секторе: 29  250,1  Занятые в неформаль- ном секторе: 4705,9 | НСК + МЭ  (прогнозы)  +  прогнозы МОТ на основе инфляции (МВФ) |
| 5 | Общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | Занятые в формальном секторе: 4344,0  Занятые в не- формальном секторе: 173,9  Итого: 608,3 | =4\*3 | Занятые в формальном секторе: 760,9  Занятые в не- формальном секторе: 243,3  Итого: 1004,2 | Расчеты МОТ |
| 6 | Административ- ные расходы (в млн киргизских сомов) – 15% | 91,3 | =5\*0,15 | 150,6 | Расчеты МОТ |
| 7 | Стоимость Сценария 2.1  (в млн киргизских сомов) | 699,6 | =5+6 | 1154,8 | Расчеты МОТ |

*Примечание*: все оценки и прогнозы в отношении занятости и рожениц сделаны в разбивке по возрастным группам с тем, чтобы получить наиболее точные данные (подробнее см. Приложение 1 к Части 2).

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

## 172

При расчете сценария были сделаны следующие допущения:

* рост численности населения в течение расчетного периода вписывается в сце- нарий средней рождаемости МДП ООН;
  + показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям (национальные данные) прогнозируются на основе среднего сценария роста населения (МДП ООН);

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

* + показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям для отдельных групп (занятых, безработных и т.д.) будут расти вместе с количеством человек в этой группе;
  + национальное законодательство гарантирует выплату пособия в течение 14 не- дель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;
  + доля женщин, работающих в формальном и неформальном секторах, в общей численности населения и общей занятости в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого периода;
  + доля безработных и экономически неактивных женщин в общей численности населения в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого периода;
  + размер прожиточного минимума будет корректироваться в соответствии с ин- фляцией;
  + ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
  + административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости на- значаемого пособия;
  + предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получате- лей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

Стоимость данного сценария снизится с 0,20 процента от ВВП в 2013 году до 0,15 процента в 2020 году; государственные расходы снизятся с 0,52 процента в 2013 году до 0,45 процента в 2020 году. Снижение процента объясняется быстрым ростом ВВП и расходов по сравнению с более низкими темпами роста инфляции в течение ближайших двух лет (таким образом, поскольку знаменатель растет быстрее, расходуемый на пособия процент снижается). Следует отметить, что в абсолютных цифрах стоимость пособия в рамках данного сценария увеличивается с течением времени.

Сценарий 2.2. предусматривает предоставление пособий разных размеров женщи- нам в оплачиваемой занятости и в самостоятельной занятости. Работающие по най- му женщины имеют право на получение пособия в размере 2/3 от средней заработ- ной платы (Конвенция МОТ 2000 года № 183) – в целом, для того чтобы обеспечить данный уровень пособий, рекомендуется внедрение страховой схемы (работники по найму, как правило, делают взносы в Социальный фонд и в Фонд обязательного ме- дицинского страхования); в то время как самозанятые женщины получают право на получение пособия в размере прожиточного минимума. Пособие должно предостав- ляться в течение 3,5 месяца (Конвенция МОТ 2000 года № 183).

**Сценарий 2.2.:** Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяца работающим роженицам: (1) работникам по найму – 66,67 процента от среднемесячной заработной платы и (2) самозанятым работникам – в размере месяч- ного прожиточного минимума на взрослого человека.

## 173

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 1 | Население – жен- щины в возрасте 15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | Прирост жен- ского населе- ния в возрас- те 15–49 лет (детородный возраст) | 1586,7 | МДП ООН  (средний сценарий) |
| 2 | Занятые женщины в возрасте 15–  49 лет (в тыс.) | 741,3 | Рост численности работающих женщин (исходя из прироста населения) | 785,7 | Прогнозы НСК + МОТ |
| 3 | Работающие роженицы (в тыс.), работники по най- му и самозанятые работники | Самозанятые работники: 33,3  Работники по найму: 42,4 | Исходя из темпов рождаемости и прироста населения | Самозанятые работники: 34,1  Работники по найму: 45,5 | НСК + МДП ООН  данные о темпах рож- даемости |
| 4 | Размер пособий на душу населения  (в киргизских сомах) Самозанятым работникам:  в размере прожи- точного минимума в течение  3,5 месяца. Работникам по найму – 66,67% от средней зара- ботной платы в течение  3,5 месяца | Самозанятым работникам: 17 989,0  Работникам по найму:  26 463,7 | Средняя заработ- ная плата будет расти  + законода- тельством предусмотре- на выплата пособий  в течение  14 недель | Самозанятым работникам: 29 250,1  Работникам по найму: 46 465,0 | НСК + МЭ  (прогнозы)  +  прогнозы МОТ на основе инфляции (МВФ) |
| 5 | Общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | Самозанятым работникам: 598,2  Работникам по найму: 1122,2  Итого: 1720,4 | =4\*3 | Самозанятым работникам: 997,5  Работникам по найму: 2113,7  Итого: 3111,2 | Расчеты МОТ |
| 6 | Административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | 258,1 | =5\*0,15 | 466,7 | Расчеты МОТ |
| 7 | Стоимость Сценария 2.2.  (в млн киргизских сомов) | 1978,5 | =5+6 | 3577,9 | Расчеты МОТ |

174

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

*Примечание*: все оценки и прогнозы в отношении занятости и рожениц сделаны в разбивке по возрастным группам с тем, чтобы получить наиболее точные данные (подробнее см. Приложение 1 к Части 2).

При расчете сценария были сделаны следующие допущения:

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

* рост численности населения в течение прогнозного периода вписывается в средний сценарий рождаемости МДП ООН;
* показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям (национальные данные) прогнозируются на основе среднего сценария роста населения (МДП ООН);
* показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям для отдельных групп (занятых, безработных и т.д.) будут расти вместе с количеством человек в этой группе;
* национальное законодательство гарантирует выплату пособия в течение 14 не- дель в соответствии с положениями Конвенции МОТ 2000 года № 183;
* доля работающих по найму и самозанятых женщин в общей численности насе- ления и общей занятости в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого периода;
* прогнозы о размере средней заработной платы используются для всех возраст- ных групп, тогда как более точные расчеты были бы возможны при наличии данных о средней заработной плате для разных возрастных групп;
* размер прожиточного минимума будет корректироваться в соответствии с ин- фляцией;
* ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
* административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости пре- доставления пособий;
* предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получате- лей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

В рамках данного сценария стоимость предоставления пособия снизится с 0,56 про- цента от ВВП в 2013 году до 0,48 процента в 2020 году; государственные расходы снизятся с 1,46 процента в 2013 году до 1,39 процента в 2020 году. Снижение про- цента объясняется быстрым ростом ВВП и расходов по сравнению с более низкими темпами роста инфляции в течение ближайших двух лет (таким образом, поскольку знаменатель растет быстрее, расходуемый на пособия процент снижается). Следует отметить, что в абсолютных цифрах стоимость пособия в рамках данного сценария увеличивается с течением времени.

Сценарии, ориентированные на женщин в различных формах занятости могут быть реализованы как в полном объеме, так и по отдельности.

#### Сценарий 3: предоставление пособия женщинам, работающим по найму (исключая самозанятых работников) – Конвенция МОТ 2000 года № 183

В отношении размера пособий Сценарий 3 полностью соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183 (конвенции высокого уровня МОТ об охране ма- теринства). Кыргызская Республика рассматривает вопрос о будущей ратификации конвенции, и одной из главных национальных задач станет предоставление отчетов

## 175

о размере пособий. В то время как требования конвенции в отношении охвата выпол- няются (требуется больше информации об охвате нестандартных форм занятости), размер пособия является недостаточным, чтобы достичь уровня, предусмотренного Конвенцией МОТ 2000 года № 183.

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

Данный сценарий ориентирован на беременных женщин, трудящихся исключитель- но на оплачиваемой работе, он также может рассматриваться как часть сценариев

1.2. и 2.2. Пособие предоставляется в течение 3,5 месяца в размере 2/3 от средней заработной платы по экономике. Размер пособия должен корректироваться в соот- ветствии с уровнем инфляции. Административные расходы установлены на уровне 15 процентов от общей стоимости сценария (данная цифра является стандартной для всех технико-экономических обоснований ООНД, однако страны могут пересматри- вать ее в соответствии с показателями действующих схем и с течением времени).

В дополнение, сценарий, предложенный рабочей группой, представлен в таблице – 3000 сомов в течение 3,5 месяца, и он может служить промежуточным в достижении цели.

**Сценарий 3**: Пособие по беременности и родам повышается до 66,67 процента от среднемесячной заработной платы и предоставляется женщинам, работающим по найму (формально и неформально занятым, работающих на предприятиях, не вклю- чая самозанятых работников) б) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц в течение 3,5 месяца.

Рабочая группа предложила дополнительный сценарий для предоставления пособия по беременности и родам в течение 3,5 месяца для всех работающих по найму роже- ниц на уровне 3000 сомов в месяц

## 176

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2014 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 1 | Население – жен- щины в возрасте 15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | Прирост жен- ского населе- ния в возрас- те 15–49 лет (детородный возраст) | 1586,7 | МДП ООН  (средний сценарий) |
| 2 | Работающие по найму женщины в возрасте 15– 49 лет (в тыс.) | 408,0 | Рост численности работающих по найму женщин (исходя из прироста населения) | 441,8 | НСК |
| 3 | Работающие по найму роженицы (в тыс.) | 43,3 | Исходя из темпов рождаемости и прироста населения | 45,5 | НСК + МДП ООН  данные о темпах рож- даемости |

3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2014 год** | **Допущения** | **2020 год** | **Источники данных** |
| 4 | Размер пособий на душу населения  (в киргизских со- мах) – 66,67%  от средней зара- ботной платы в течение 3,5 мес. Сценарий, предло- женный рабочей группой – 3000 сомов в течение  3.5 месяца | 28 666,4  Сценарий, предложен- ный рабочей группой: 1000,0 | Средняя заработ- ная плата будет расти  + законода- тельством предусмотре- на выплата пособий  в течение  14 недель | 46 465,0  Сценарий, предложен- ный рабочей группой:  14 117,6 | НСК + МЭ  (прогнозы)  +  прогнозы МОТ на основе инфляции (МВФ) |
|  |  | 1240,2 |  | 2113,7 |  |
| 5 | Общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | Сценарий, предложен- ный рабочей группой: | =4\*3 | Сценарий, предложен- ный рабочей группой: | Расчеты МОТ |
|  |  | 445,3 |  | 642,2 |  |
|  |  | 186,0 |  | 317,1 |  |
| 6 | Административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | Сценарий, предложен- ный рабочей группой: | =5\*0,15 | Сценарий, предложен- ный рабочей группой: | Расчеты МОТ |
|  |  | 66,8 |  | 96,3 |  |
|  |  | 1426,2 |  | 2430,7 |  |
| 7 | Стоимость Сценария 3  (в млн киргизских сомов) | Сценарий, предложен- ный рабочей группой: | =5+6 | Сценарий, предложен- ный рабочей группой: | Расчеты МОТ |
|  |  | 512,0 |  | 738,5 |  |

Примечание: все оценки и прогнозы в отношении занятости и рожениц сделаны в разбивке по возрастным группам с тем, чтобы получить наиболее точные данные (подробнее см. Приложение 1 к Части 2). В рамках данного сценария 2014 год был взят в качестве базового виду доступности данных.

При расчете сценария были сделаны следующие допущения:

* рост численности населения в течение прогнозного периода вписывается в сценарий средней рождаемости МДП ООН;
* показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям (национальные данные) прогнозируются на основе среднего сценария роста населения (МДП ООН);
* показатели рождаемости по отдельным возрастным категориям для отдельных групп (занятых наемным трудом) будут расти вместе с количеством человек в этой группе;
* национальное законодательство гарантирует выплату пособия в течение 14 не- дель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;

## 177

* доля работающих по найму женщин в общей численности населения и общей занятости в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого периода;

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

* прогнозы о размере средней заработной платы используются для всех возраст- ных групп, тогда как более точные расчеты были бы возможны при наличии данных о средней заработной плате для разных возрастных групп;
* ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
* административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости на- значаемого пособия;
* предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получате- лей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

Результаты расчетов по данному сценарию демонстрируют снижение с 0,36 процен- та от ВВП в 2013 году до 0,33 процента в 2020 году; государственные расходы сни- зятся с 0,95 процента в 2013 году до 0,94 процента в 2020 году. Результаты сценария, предложенного рабочей группой, показывают, что стоимость снижается с 0,14 про- цента от ВВП в 2013 году до 0,10 процента в 2020 году; и снижается с 0,38 процента государственных расходов в 2013 году до 0,29 процента в 2020 году. Снижение про- цента объясняется быстрым ростом ВВП и расходов по сравнению с более низкими темпами роста инфляции в течение ближайших двух лет (таким образом, поскольку знаменатель растет быстрее, расходуемый на пособия процент снижается). Следует отметить, что в абсолютных цифрах стоимость пособия в рамках данного сценария увеличивается с течением времени. Снижение не столь заметно по сравнению с дру- гими сценариями ввиду прогнозируемого быстрого роста средней заработной платы по экономике.

## 178

**Определение и стоимость минимального уровня социальной защиты применительно к пособиям по беременности и родам**

**4**

**в Кыргызской Республике**

Изучив оценки стоимости развития различных вариантов повышения пособий по беременности и родам, направленных на обеспечение всех женщин в Кыргызской Республике гарантиями достойного уровня жизни, можно сделать вывод о том, что правительство может использовать различные подходы к достижению наиболее сба- лансированной защиты с точки зрения охвата пособиями и их соразмерности.

В Таблице 15 приведены различные уровни охвата – от охвата исключительно опла- чиваемой работы (где делаются социально страховые отчисления) до всеобщего ох- вата; для каждой из групп предусмотрены различные размеры пособий в зависимо- сти от статуса на рынке труда.

##### Таблица 15. Варианты уровня охвата пособием по беременности и родам в Кыргызской Республике

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Предлагаемые сценарии** | **Охват – женщины в возрасте 15–49 лет** | **Размер пособия – периодические выплаты в течение 3,5 месяца** |
| Сценарий 1 –  всеобщий охват | Все женщины –  самозанятые и работающие по найму, безработные и находящиеся вне состава рабочей силы  (экономически неактивные) женщины | 1. а) высокозатратный сценарий –   в размере прожиточного минимума;  б) низкозатратный – 1000 киргизских со- мов;  в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц.   * 1. всем занятым – в размере прожиточного минимума + безработным и экономически неактивным – 1000 кир- гизских сомов   2. самозанятым работникам – в размере прожиточного минимума; работникам по найму – 2/3 от средней заработной платы; безработным + экономически неактивным – 1000 киргизских сомов |

179

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Предлагаемые сценарии** | **Охват – женщины в возрасте 15–49 лет** | **Размер пособия – периодические выплаты в течение 3,5 месяца** |
| Сценарий 2 – только занятые трудовой деятельностью | Только занятые женщины –  как в самосто- ятельной, так и в оплачивае- мой занятости (не включает безработных и  лиц вне состава рабочей силы (экономически неактивных) женщин) | 1. а) высокозатратный сценарий – в размере прожиточного минимума; б) низкозатратный сценарий –   1000 киргизских сомов (текущий размер); в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц.   * 1. занятым в формальном секторе –   в размере прожиточного минимума + экономически неактивным женщинам – 1000 киргизских сомов ; занятым  в неформальном секторе – 1000  киргизских сомов   * 1. самозанятым – в размере прожиточного минимума; работникам по найму – 2/3 от средней заработной платы |
| Сценарий 3 – | Только работа- | 3. а) 2/3 от средней заработной платы |
| только | ющие по найму | (Конвенция МОТ № 183) |
| работники | женщины – | б) сценарий, предложенный рабочей |
| по найму | выплачиваю- | группой – 3000 киргизских сомов |
|  | щие страховые | в месяц. |
|  | взносы |  |

Как видно из Таблицы 15, предлагаемые в рамках Сценария 3 варианты дают воз- можность реализовать положения Конвенции МОТ 2000 года об охране материнства

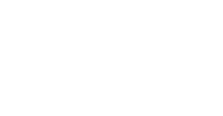
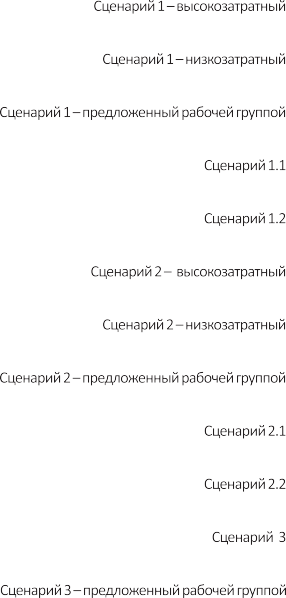
№ 183 в отношении размера соответствующих пособий, а также обеспечить еще больший охват целевой группы женщин в возрасте 15–49 лет (Сценарий 2.2. охваты- вает также самозанятых работников, в то время как Сценарий 1.2. выходит за рамки занятости, включая в себя безработных и находящихся вне состава рабочей силы (эко- номически неактивных) женщин и тем самым реализуя подход всеобщего охвата).

Стоимость минимального уровня социальной защиты применительно к охране мате- ринства зависит от размера пособия, который страна готова предоставить, и от того, в какой степени она готова увеличить охват самозанятых, безработных и находящих- ся вне состава рабочей силы (экономически неактивных) женщин.

## 180

##### Рисунок 35. Стоимость различных вариантов расширения охвата охраной материнства за счет включения в него самозанятых и занятых в неформальном секторе работников, безработных и экономически неактивных женщин, 2020 год

4. Определение и стоимость минимального уровня социальной защиты





На Рисунке 35 показана стоимость различных сценариев в зависимости от степени охвата, а также отличающиеся размеры пособий, выплачиваемых разным группам в течение 3,5 месяца в 2020 году. Следует учитывать, что представленные в настоящем докладе расходы являются приблизительной оценкой, которая была сделана на осно- ве доступных статистических данных и с учетом ряда допущений. Важно рассматри- вать эти расходы в качестве ориентировочной цифры, которая дает представление о стоимости реализации данных пособий. Тем не менее после фактического внедрения предложенных вариантов предоставления пособия необходимо проведение дальней- ших исследований на основе более точных данных.

Как показано на графике, Сценарий 2 – низкозатратный – уже почти реализован, т.к. программа охраны материнства уже действует в виде предоставления занятым женщинам государственного пособия по беременности и родам. Тем не менее пра- вительству необходимо рассмотреть вопрос разработки программы социального страхования для достижения более высокого уровня пособий, в идеале – обозначен- ного в Сценарии 2.2, где он соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года

№ 183 – 2/3 от средней заработной платы женщинам, работающим по найму, и в размере прожиточного минимума самозанятым женщинам в части государственного пособия. Для того чтобы достичь всеобщего охвата, государственная схема должна распространяться на безработных и находящихся вне рабочей силы (экономически неактивных) женщин – так, как это изложено в Сценарии 1.2.

Однако для разработки программы социального страхования могут понадобиться дополнительное финансирование, административная поддержка и время. Поэтому правительство может принять решение начать с расширения охвата пособием по бе- ременности и родам для достижения всеобщего охвата, без одновременного повы-

## 181

шения размера пособия, как это предлагает Сценарий 1, – низкозатратный. На более позднем этапе может быть принято решение о повышении размера пособий для всех женщин в равной степени без учета их статуса касательно участия в составе рабочей силы (Сценарий 1 – высокозатратный, с возможным рядом промежуточных шагов).

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

Тем не менее, правительству следует принять во внимание, что повышение размера пособия без учета статуса в занятости (т.е. без учета страховых взносов, выплачива- емых лицами в оплачиваемой занятости) может отрицательно сказаться на заинте- ресованности населения участвовать в страховых программах. В связи с этим аль- тернативным вариантом может стать повышение размера пособий в зависимости от статуса в занятости на рынке труда (Сценарий 1.1 и потенциально 1.2). Данный под- ход позволит относительно быстро добиться всеобщего охвата в рамках Рекоменда- ции № 202 о минимальных уровнях социальной защиты, увеличить размер пособий в будущем и достичь уровня, предусмотренного Конвенцией МОТ 2000 года № 183. Техническая рабочая группа обсудила предложенные сценарии и решила, что важно определить краткосрочные и долгосрочные перспективы для достижения наиболее сбалансированного результата. Сценарии, которые были выбраны в качестве прио- ритетных, включают в себя повышение уровня пособий до 3000 сомов и расширение охвата самозанятых в первую очередь и постепенное расширение охвата для всех женщин, что в дальнейшем поможет достичь всеобщего охвата. Рабочая группа ре- шила, что страна должна двигаться в следующем направлении:

* к 2022 году (а) улучшить охват формально занятых работников, фермеров и са- мозанятых и (б) увеличить уровень пособий исходя из роста инфляции или до 3000 сомов.
* к 2030 году (а) расширить охват неформально занятых работников и (б) увели- чить уровень пособий до прожиточного минимума
* к 2040 году (а) охватить всех женщин и (б) увеличить уровень пособия для наемных работников до 2/3 от средней или предыдущей заработной платы.

Эти варианты включены в расчеты сценариев 1, 2 и 3 в главе 3 этого отчета. Даль- нейшие исследования должны быть сосредоточены на более точных прогнозах до 2040 года в соответствии с целями развития страны. Кроме того, необходимо прове- сти комплексные исследования, чтобы включить расходы правительства на охрану здоровья при беременности и родах, поскольку это важная часть охраны материнства и должна быть включена в дальнейшие прогнозы.

Все варианты должны обсуждаться в процессе национального диалога, определя- ющего национальные приоритеты в рамках Рекомендации МОТ 2012 года № 202 о минимальных уровнях социальной защиты. Поскольку приведённые в настоящей главе расчеты свидетельствуют о текущей ситуации, они требуют более детальных и актуарных исследований до разработки программы. Кроме того, необходимы даль- нейшие правовые исследования и финансовые расчеты для продолжения процесса ратификации международных трудовых норм, таких как Конвенция МОТ 2000 года

№ 183 и потенциально Конвенция МОТ № 102.

## 182

**Приложения**

### Приложение I.

Сценарий 1: Всеобщий охват и равные возможности для всех (одинаковый размер пособий вне зависимости от формы или статуса в занятости / в рабочей силе)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 1: Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 ме- сяцев всем роженицам в размере: а) высокобюджетный сценарий – месячного прожиточного минимума на взрослого человека; б) низкобюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Население (в тыс.)** | | | | | | | | |  |
| Всего женщин в возрасте  15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | 1543,0 | 1555,7 | 1556,7 | 1562,7 | 1571,0 | 1579,2 | 1586,7 |  |
| <20 лет | 272,7 | 267,2 | 258,8 | 246,2 | 238,5 | 232,4 | 229,5 | 230,8 |  |
| 20–24 лет | 292,2 | 287,6 | 284,4 | 271,5 | 264,6 | 258,3 | 251,6 | 244,1 |  |
| 25–29 лет | 260,6 | 273,5 | 282,6 | 297,5 | 294,3 | 287,0 | 278,3 | 269,7 |  |
| 30–34 лет | 202,0 | 208,2 | 218,5 | 230,0 | 247,1 | 265,1 | 279,5 | 287,4 |  |
| 35–49 лет | 501,5 | 506,5 | 511,4 | 511,6 | 518,4 | 528,1 | 540,3 | 554,7 |  |
| **Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват** | | | | | | | | |  |
| Всего женщин в возрасте  15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | 1543,0 | 1555,7 | 1556,7 | 1562,7 | 1571,0 | 1579,2 | 1586,7 |  |
| <20 лет | 272,7 | 267,2 | 258,8 | 246,2 | 238,5 | 232,4 | 229,5 | 230,8 |  |
| 20–24 лет | 292,2 | 287,6 | 284,4 | 271,5 | 264,6 | 258,3 | 251,6 | 244,1 |  |
| 25–29 лет | 260,6 | 273,5 | 282,6 | 297,5 | 294,3 | 287,0 | 278,3 | 269,7 |  |
| 30–34 лет | 202,0 | 208,2 | 218,5 | 230,0 | 247,1 | 265,1 | 279,5 | 287,4 |  |
| 35–49 лет | 501,5 | 506,5 | 511,4 | 511,6 | 518,4 | 528,1 | 540,3 | 554,7 |  |
| **Охват – получатели (в тыс.)** | | | | | | | | | **Роженицы/ общее число жен.** |
| Рожениц (в тыс.) | 159,7 | 161,8 | 163,9 | 165,0 | 165,2 | 165,1 | 164,4 | 162,9 | 0,10487 |
| <20 лет  20–24 лет | 11,6  58,4 | 11,4  57,4 | 11,0  56,8 | 10,5  54,2 | 10,2  52,8 | 9,9  51,6 | 9,8  50,3 | 9,8  48,7 | 0,04266  0,19973 |

183

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

184

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 1 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяцев всем роженицам в размере: а) высокобюджетный сценарий – месячного прожиточного минимума на взрослого человека; б) низкобюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Охват – получатели (в тыс.)** | | | | | | | | | **Роженицы/ общее число жен.** |
| 25–29 лет | 46,3 | 48,5 | 50,2 | 52,8 | 52,2 | 50,9 | 49,4 | 47,9 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 26,6 | 27,4 | 28,8 | 30,3 | 32,5 | 34,9 | 36,8 | 37,8 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 16,9 | 17,0 | 17,2 | 17,2 | 17,4 | 17,7 | 18,2 | 18,6 | 0,03361 |
| **Стоимость пособий и расходы** | | | | | | | | |  |
| Высокозатрат- ный сценарий: пособия на душу населения (в кир- гизских сомах) – в размере прожи- точного миниму- ма в течение  3,5 месяца | 17 989,0 | 19 471,1 | 20 299,4 | 22 521,8 | 24 391,2 | 26 293,8 | 27 732,5 | 29 250,1 |  |
| Низкозатрат- ный сценарий: пособия на душу населения  (в киргизских сомах) – 1000 со- мов в течение 3,5 месяца | 3500,0 | 3500,0 | 3500,0 | 3772,3 | 4010,8 | 4230,3 | 4461,7 | 4705,9 |  |
| Сценарий, пред- ложенный рабо- чей группой: 3000 сомов в те- чение 3,5 месяца | 10 500,0 | 10 500,0 | 10 500,0 | 11 317,0 | 12 032,4 | 12 690,8 | 13 385,2 | 14 117,6 |  |
| Высокозатрат- ный сценарий: общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | 2872,6 | 3150,7 | 3328,0 | 3716,0 | 4029,0 | 4341,2 | 4558,9 | 4765,9 |  |
| Низкозатрат- ный сценарий: общая стоимость предоставления пособий (в млн  киргизских сомов) | 558,9 | 566,3 | 573,8 | 622,4 | 662,5 | 698,4 | 733,5 | 766,8 |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | 1676,7 | 1699,0 | 1721,4 | 1867,2 | 1987,6 | 2095,3 | 2200,4 | 2300,3 |  |

Приложения

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 1 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяцев всем роженицам в размере: а) высокобюджетный сценарий – месячного прожиточного минимума на взрослого человека; б) низкобюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| Высокозатратный сценарий: адми- нистративные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15 % | 430,9 | 472,6 | 499,2 | 557,4 | 604,4 | 651,2 | 683,8 | 714,9 |  |
| Низкозатратный сценарий: адми- нистративные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15 % | 83,8 | 85,0 | 86,1 | 93,4 | 99,4 | 104,8 | 110,0 | 115,0 |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15 % | 251,5 | 254,9 | 258,2 | 280,1 | 298,1 | 314,3 | 330,1 | 345,0 |  |
| **Стоимость сценария** | | | | | | | | |  |
| Высокозатратный сценарий: общая стоимость (в млн киргизских сомов) | 3303,5 | 3623,3 | 3827,2 | 4273,3 | 4633,4 | 4992,4 | 5242,7 | 5480,8 |  |
| Низкозатратный сценарий: общая стоимость (в млн киргизских сомов) | 642,7 | 651,3 | 659,9 | 715,8 | 761,9 | 803,2 | 843,5 | 881,8 |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: общая стоимость (в млн киргизских сомов) | 1928,2 | 1953,9 | 1979,6 | 2147,3 | 2285,7 | 2409,6 | 2530,4 | 2645,3 |  |
| Стоимость высокозатратного сценария в % от ВВП | 0,93% | 0,91% | 0,86% | 0,86% | 0,83% | 0,80% | 0,76% | 0,73% |  |
| Стоимость низкозатратного сценария в % от ВВП | 0,18% | 0,16% | 0,15% | 0,14% | 0,14% | 0,13% | 0,12% | 0,12% |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: стоимость в % от ВВП | 0,5% | 0,5% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% |  |
| Стоимость высокозатратного сценария в % от государственных расходов | 2,44% | 2,55% | 2,21% | 2,26% | 2,23% | 2,28% | 2,24% | 2,13% |  |

185

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 1 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяцев всем роженицам в размере: а) высокобюджетный сценарий – месячного прожиточного минимума на взрослого человека; б) низкобюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
| Стоимость низкозатратного сценария в % от государственных расходов | 0,47% | 0,46% | 0,38% | 0,38% | 0,37% | 0,37% | 0,36% | 0,34% |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: стоимость в % от государственных расходов | 1,4% | 1,4% | 1,1% | 1,1% | 1,1% | 1,1% | 1,1% | 1,0% |  |

**Сценарий 1.1: Также всеобщий охват, но предусматривается промежуточный сце- нарий, при котором работающие женщины (работники по найму и самозанятые работники, неформальные и формальные) и безработные / экономически неак- тивные женщины получают отличающийся размер пособий**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 1.1: Пособие по беременности и родам предоставляется всем роженицам в течение 3,5 месяца: (1) работающим женщинам (в формальном и неформальном секторе) – в размере месячного прожиточного минимума) и (2) безработным и находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным) женщинам – 1000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Население (в тыс.)** | | | | | | | | |  |
| Всего женщин в возрасте  15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | 1543,0 | 1555,7 | 1556,7 | 1562,7 | 1571,0 | 1579,2 | 1586,7 |  |
| <20 лет | 272,7 | 267,2 | 258,8 | 246,2 | 238,5 | 232,4 | 229,5 | 230,8 |  |
| 20–24 лет | 292,2 | 287,6 | 284,4 | 271,5 | 264,6 | 258,3 | 251,6 | 244,1 |  |
| 25–29 лет | 260,6 | 273,5 | 282,6 | 297,5 | 294,3 | 287,0 | 278,3 | 269,7 |  |
| 30–34 лет | 202,0 | 208,2 | 218,5 | 230,0 | 247,1 | 265,1 | 279,5 | 287,4 |  |
| 35–49 лет | 501,5 | 506,5 | 511,4 | 511,6 | 518,4 | 528,1 | 540,3 | 554,7 |  |
| **Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват** | | | | | | | | |  |
| Всего женщин в возрасте  15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | 1543,0 | 1555,7 | 1556,7 | 1562,7 | 1571,0 | 1579,2 | 1586,7 |  |
| <20 лет | 272,7 | 267,2 | 258,8 | 246,2 | 238,5 | 232,4 | 229,5 | 230,8 |  |
| 20–24 лет | 292,2 | 287,6 | 284,4 | 271,5 | 264,6 | 258,3 | 251,6 | 244,1 |  |
| 25–29 лет | 260,6 | 273,5 | 282,6 | 297,5 | 294,3 | 287,0 | 278,3 | 269,7 |  |
| 30–34 лет | 202,0 | 208,2 | 218,5 | 230,0 | 247,1 | 265,1 | 279,5 | 287,4 |  |
| 35–49 лет | 501,5 | 506,5 | 511,4 | 511,6 | 518,4 | 528,1 | 540,3 | 554,7 |  |

186

Приложения

187

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 1.1 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется всем роженицам в течение 3,5 месяца: (1) работающим женщинам (в формальном и неформальном секторе) – в размере месячного прожиточного минимума) и**  **(2) безработным и находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным) женщинам – 1000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Охват – получатели (в тыс.)** | | | | | | | | | **Роженицы/ общее число жен.** |
| Роженицы  (в тыс.) –  в привязке  к рабочей силе – работающие (формально и неформально, только основная занятость) | 73,8 | 75,2 | 76,5 | 77,6 | 78,0 | 78,3 | 78,2 | 77,7 | 0,10487 |
| <20 лет | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 0,04266 |
| 20–24 лет | 22,9 | 22,5 | 22,3 | 21,3 | 20,7 | 20,2 | 19,7 | 19,1 | 0,19973 |
| 25–29 лет | 24,0 | 25,2 | 26,1 | 27,5 | 27,2 | 26,5 | 25,7 | 24,9 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 14,1 | 14,5 | 15,2 | 16,0 | 17,2 | 18,4 | 19,4 | 20,0 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 10,9 | 11,0 | 11,1 | 11,1 | 11,3 | 11,5 | 11,7 | 12,1 | 0,03361 |
| Роженицы  (в тыс.) –  в привязке  к рабочей силе – безработные и экономически неактивные | 82,7 | 83,6 | 84,5 | 84,6 | 84,4 | 84,0 | 83,4 | 82,5 | 0,10487 |
| <20 лет | 9,3 | 9,1 | 8,8 | 8,4 | 8,1 | 7,9 | 7,8 | 7,8 | 0,04266 |
| 20–24 лет | 32,3 | 31,8 | 31,5 | 30,0 | 29,3 | 28,6 | 27,8 | 27,0 | 0,19973 |
| 25–29 лет | 23,4 | 24,6 | 25,4 | 26,7 | 26,4 | 25,8 | 25,0 | 24,2 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 11,9 | 12,3 | 12,9 | 13,5 | 14,5 | 15,6 | 16,5 | 16,9 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 5,9 | 5,9 | 6,0 | 6,0 | 6,1 | 6,2 | 6,3 | 6,5 | 0,03361 |
| **Стоимость пособий и расходы** | | | | | | | | |  |
| Пособия на душу населения  (в киргизских сомах) всем рабо- тающим женщи- нам – в размере прожиточного минимума в тече- ние 3,5 месяца | 17 989,0 | 19 471,1 | 20 299,4 | 22 521,8 | 24 391,2 | 26 293,8 | 27 732,5 | 29 250,1 |  |

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 1.1 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется всем роженицам в течение 3,5 месяца: (1) работающим женщинам (в формальном и неформальном секторе) – в размере месячного прожиточного минимума) и**  **(2) безработным и находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным) женщинам – 1000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Стоимость пособий и расходы** | | | | | | | | |  |
| Пособия на душу населения  (в киргизских сомах) всем безработным и экономически неактивным женщинам – 1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца | 3500,0 | 3500,0 | 3500,0 | 3772,3 | 4010,8 | 4230,3 | 4461,7 | 4705,9 |  |
| (1) общая стои- мость предостав- ления пособий работающим женщинам (в млн киргизских сомов) | 1328,3 | 1463,7 | 1553,4 | 1747,7 | 1903,5 | 2059,1 | 2169,2 | 2273,0 |  |
| (2) общая стои- мость предостав- ления пособий безработным и экономически неактивным женщинам (в млн киргизских сомов) | 289,6 | 292,7 | 295,6 | 319,2 | 338,5 | 355,4 | 372,0 | 388,0 |  |
| Общая стоимость предоставления пособий всем женщинам (в млн киргизских сомов)  = (1) + (2) | 1617,9 | 1756,4 | 1849,0 | 2066,9 | 2241,9 | 2414,5 | 2541,3 | 2661,0 |  |
| Административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | 242,7 | 263,5 | 277,3 | 310,0 | 336,3 | 362,2 | 381,2 | 399,2 |  |
| **Стоимость сценария** | | | | | | | | |  |
| Стоимость сцена- рия (в млн киргиз- ских сомов) | 1860,5 | 2019,9 | 2126,3 | 2376,9 | 2578,2 | 2776,7 | 2922,5 | 3060,2 |  |
| Стоимость в %  от ВВП | 0,52% | 0,51% | 0,48% | 0,48% | 0,46% | 0,45% | 0,43% | 0,41% |
| Стоимость в % от государствен- ных расходов | 1,37% | 1,42% | 1,23% | 1,26% | 1,24% | 1,27% | 1,25% | 1,19% |

188

**Сценарий 1.2: Наиболее сбалансированный с точки зрения выплат и полноценный с точки зрения охвата. Всеобщий охват с отличающимся размером пособий: работ- никам по найму – 66,67% от средней заработной платы, самозанятым работникам – в размере прожиточного минимума, безработным/экономически неактивным – 1000 киргизских сомов**

Приложения

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 1.2: Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 ме- сяца работающим роженицам: самозанятым – в размере прожиточного минимума; работающим по найму – 66,67% от средней заработной платы, безработным и находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным) – 1000 кир- гизских сомов** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
|  | | **Население (в тыс.)** | | | | | | |  |
| Всего женщин  15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | 1543,0 | 1555,7 | 1556,7 | 1562,7 | 1571,0 | 1579,2 | 1586,7 |  |
| <20 лет | 272,7 | 267,2 | 258,8 | 246,2 | 238,5 | 232,4 | 229,5 | 230,8 |  |
| 20–24 лет | 292,2 | 287,6 | 284,4 | 271,5 | 264,6 | 258,3 | 251,6 | 244,1 |  |
| 25–29 лет | 260,6 | 273,5 | 282,6 | 297,5 | 294,3 | 287,0 | 278,3 | 269,7 |  |
| 30–34 лет | 202,0 | 208,2 | 218,5 | 230,0 | 247,1 | 265,1 | 279,5 | 287,4 |  |
| 35–49 лет | 501,5 | 506,5 | 511,4 | 511,6 | 518,4 | 528,1 | 540,3 | 554,7 |  |
| **Ц** | | **елевая группа (в тыс.) – всеобщий охват** | | | | | | |  |
| Всего женщин  15-49 лет (в тыс.) | 1529,0 | 1543,0 | 1555,7 | 1556,7 | 1562,7 | 1571,0 | 1579,2 | 1586,7 |  |
| <20 лет | 272,7 | 267,2 | 258,8 | 246,2 | 238,5 | 232,4 | 229,5 | 230,8 |  |
| 20–24 лет | 292,2 | 287,6 | 284,4 | 271,5 | 264,6 | 258,3 | 251,6 | 244,1 |  |
| 25–29 лет | 260,6 | 273,5 | 282,6 | 297,5 | 294,3 | 287,0 | 278,3 | 269,7 |  |
| 30–34 лет | 202,0 | 208,2 | 218,5 | 230,0 | 247,1 | 265,1 | 279,5 | 287,4 |  |
| 35–49 лет | 501,5 | 506,5 | 511,4 | 511,6 | 518,4 | 528,1 | 540,3 | 554,7 |  |
|  | | **Охват – получатели (в тыс.)** | | | | | | | **Роженицы/ общее число жен.** |
| Роженицы  (в тыс,) – работники по найму | 42,4 | 43,3 | 44,2 | 44,9 | 45,4 | 45,7 | 45,7 | 45,5 | 0,10603 |
| <20 лет | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,04266 |
| 20–24 лет | 12,3 | 12,1 | 11,9 | 11,4 | 11,1 | 10,8 | 10,6 | 10,2 | 0,19973 |
| 25–29 лет | 14,2 | 14,9 | 15,4 | 16,2 | 16,0 | 15,6 | 15,2 | 14,7 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 9,6 | 9,9 | 10,3 | 10,9 | 11,7 | 12,6 | 13,2 | 13,6 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 5,9 | 6,0 | 6,1 | 6,1 | 6,1 | 6,3 | 6,4 | 6,6 | 0,03361 |
| Роженицы  (в тыс.) – самозанятые работники | 33,3 | 33,7 | 34,2 | 34,5 | 34,5 | 34,5 | 34,4 | 34,1 | 0,10487 |

189

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

190

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 1.2 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяца работающим роженицам: самозанятым – в размере прожиточного минимума; работающим по найму – 66,67% от средней заработной платы, безработным и находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным) – 1000 киргизских сомов** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| <20 лет | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 0,04266 |
| 20–24 лет | 11,8 | 11,6 | 11,4 | 10,9 | 10,6 | 10,4 | 10,1 | 9,8 | 0,19973 |
| 25–29 лет | 9,8 | 10,3 | 10,6 | 11,2 | 11,1 | 10,8 | 10,5 | 10,1 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 5,1 | 5,2 | 5,5 | 5,8 | 6,2 | 6,6 | 7,0 | 7,2 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 5,1 | 5,1 | 5,2 | 5,2 | 5,2 | 5,3 | 5,5 | 5,6 | 0,03361 |
| Роженицы  (в тыс,) – безработные и экономически неактивные женщины | 82,7 | 83,6 | 84,5 | 84,6 | 84,4 | 84,0 | 83,4 | 82,5 | 0,10414 |
| <20 лет | 9,5 | 9,3 | 9,1 | 8,8 | 8,4 | 8,1 | 7,9 | 7,8 | 0,04151 |
| 20–24 лет | 32,6 | 32,3 | 31,8 | 31,5 | 30,0 | 29,3 | 28,6 | 27,8 | 0,19050 |
| 25–29 лет | 22,2 | 23,4 | 24,6 | 25,4 | 26,7 | 26,4 | 25,8 | 25,0 | 0,17774 |
| 30–34 лет | 11,4 | 11,9 | 12,3 | 12,9 | 13,5 | 14,5 | 15,6 | 16,5 | 0,12648 |
| 35–49 лет | 5,8 | 5,9 | 5,9 | 6,0 | 6,0 | 6,1 | 6,2 | 6,3 | 0,03324 |
| **Стоимость пособий и расходы** | | | | | | | | |  |
| Пособия на душу населения (в киргизских сомах) всем работающим по  найму женщинам в размере 66,67% от средней заработной платы (Конвенция МОТ  № 183) в течение  3,5 месяца | 26 463,7 | 28 666,4 | 31 034,9 | 34 768,4 | 38 268,6 | 41 768,8 | 44 054,3 | 46 465,0 |  |
| Пособия на душу населения (в киргизских сомах) всем самозанятым женщинам  в размере прожиточного минимума  в течение  3,5 месяца | 17 989,0 | 19 471,1 | 20 299,4 | 22 521,8 | 24 391,2 | 26 293,8 | 27 732,5 | 29 250,1 |  |
| Пособия на душу населения (в киргизских сомах) всем безработным и экономически неактивным женщинам –  1000 киргизских сомов | 3500,0 | 3500,0 | 3500,0 | 3772,3 | 4010,8 | 4230,3 | 4461,7 | 4705,9 |  |

Приложения

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 1.2 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяца работающим роженицам: самозанятым – в размере прожиточного минимума; работающим по найму – 66,67% от средней заработной платы, безработным и находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным) – 1000 киргизских сомов** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| (1) общая стоимость предоставления пособий работающим по найму женщинам (в млн киргизских сомов) | 1122,2 | 1240,2 | 1370,3 | 1562,8 | 1735,9 | 1907,4 | 2014,5 | 2113,7 |  |
| (2) общая стоимость предоставления пособий самозанятым женщинам (в млн киргизских сомов) | 598,2 | 656,8 | 694,3 | 776,2 | 841,9 | 907,4 | 953,4 | 997,5 |  |
| (3) общая стоимость предоставления пособий всем безработным  и самозанятым женщинам (в млн киргизских сомов) | 289,6 | 292,7 | 295,6 | 319,2 | 338,5 | 355,4 | 372,0 | 388,0 |  |
| Общая стоимость предоставления пособий всем работающим женщинам (в млн киргизских сомов)  = (1) + (2) + (3) | 2010,0 | 2189,6 | 2360,2 | 2658,2 | 2916,2 | 3170,2 | 3339,9 | 3499,2 |  |
| Административ- ные расходы (в млн киргизских сомов) – 15% | 301,5 | 328,4 | 354,0 | 398,7 | 437,4 | 475,5 | 501,0 | 524,9 |  |
| **Стоимость сценария** | | | | | | | | |  |
| Стоимость сцена- рия (в млн киргиз- ских сомов) | 2311,5 | 2518,1 | 2714,2 | 3056,9 | 3353,7 | 3645,8 | 3840,9 | 4024,1 |  |
| Стоимость в %  от ВВП | 0,65% | 0,63% | 0,61% | 0,62% | 0,60% | 0,59% | 0,56% | 0,54% |
| Стоимость в % от государствен- ных расходов | 1,71% | 1,77% | 1,56% | 1,62% | 1,61% | 1,66% | 1,64% | 1,56% |

191

**Сценарий 2: Охват только работающих (всех) женщин, исключая безработных и экономически неактивных (вне состава рабочей силы) женщин**

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 2: Пособие по беременности и родам предоставляется всем работающим (занятым в формальном и неформальном секторе, в том числе самозанятым) роженицам в течение 3,5 месяца в размере: а) высокобюджетный сценарий – в размере месячного прожиточного минимума на взрослого человека; б) низко- бюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Население (в тыс.)** | | | | | | | | |  |
| Всего женщин  15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | 1543,0 | 1555,7 | 1556,7 | 1562,7 | 1571,0 | 1579,2 | 1586,7 |  |
| <20 лет | 272,7 | 267,2 | 258,8 | 246,2 | 238,5 | 232,4 | 229,5 | 230,8 |  |
| 20–24 лет | 292,2 | 287,6 | 284,4 | 271,5 | 264,6 | 258,3 | 251,6 | 244,1 |  |
| 25–29 лет | 260,6 | 273,5 | 282,6 | 297,5 | 294,3 | 287,0 | 278,3 | 269,7 |  |
| 30–34 лет | 202,0 | 208,2 | 218,5 | 230,0 | 247,1 | 265,1 | 279,5 | 287,4 |  |
| 35–49 лет | 501,5 | 506,5 | 511,4 | 511,6 | 518,4 | 528,1 | 540,3 | 554,7 |  |
| **Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват** | | | | | | | | |  |
| Работающие женщины  в возрасте  15–49 лет (в тыс.) | 741,3 | 750,1 | 758,7 | 762,6 | 768,2 | 774,8 | 780,8 | 785,7 |  |
| <20 лет | 46,7 | 45,7 | 44,3 | 42,2 | 40,8 | 39,8 | 39,3 | 39,5 |  |
| 20–24 лет | 120,2 | 118,3 | 117,0 | 111,7 | 108,8 | 106,3 | 103,5 | 100,4 |  |
| 25–29 лет | 135,3 | 142,0 | 146,7 | 154,4 | 152,8 | 149,0 | 144,5 | 140,0 |  |
| 30–34 лет | 111,1 | 114,5 | 120,2 | 126,5 | 135,9 | 145,8 | 153,8 | 158,1 |  |
| 35–49 лет | 328,0 | 331,3 | 334,4 | 334,6 | 339,0 | 345,4 | 353,3 | 362,8 |  |
| **Охват – получатели (в тыс.)** | | | | | | | | | **Роженицы/ общее число жен.** |
| Работающие роженицы (в тыс.) | 73,8 | 75,2 | 76,5 | 77,6 | 78,0 | 78,3 | 78,2 | 77,7 | 0,10487 |
| <20 лет | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 0,04266 |
| 20–24 лет | 22,9 | 22,5 | 22,3 | 21,3 | 20,7 | 20,2 | 19,7 | 19,1 | 0,19973 |
| 25–29 лет | 24,0 | 25,2 | 26,1 | 27,5 | 27,2 | 26,5 | 25,7 | 24,9 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 14,1 | 14,5 | 15,2 | 16,0 | 17,2 | 18,4 | 19,4 | 20,0 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 10,9 | 11,0 | 11,1 | 11,1 | 11,3 | 11,5 | 11,7 | 12,1 | 0,03361 |
| **Стоимость пособий и расходы** | | | | | | | | |  |
| Высокозатратный сценарий: пособия на душу населения (в киргизских сомах) – в размере прожиточного ми- нимума в течение 3,5 месяцев | 17 989,0 | 19 471,1 | 20 299,4 | 22 521,8 | 24 391,2 | 26 293,8 | 27 732,5 | 29 250,1 |  |

192

Приложения

193

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 2 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется всем работающим (занятым в формальном и неформальном секторе, в том числе самозанятым) роженицам в течение 3,5 месяца в размере: а) высокобюджетный сценарий – в размере месячного прожиточного минимума на взрослого человека; б) низкобюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| Низкозатратный сценарий: пособия на душу населения  (в киргизских сомах) – 1000 сомов  в течение  3,5 месяца | 3 500,0 | 3 500,0 | 3 500,0 | 3 772,3 | 4 010,8 | 4 230,3 | 4 461,7 | 4 705,9 |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: 3000 сомов  в течение  3,5 месяца | 10 500,0 | 10 500,0 | 10 500,0 | 11 317,0 | 12 032,4 | 12 690,8 | 13 385,2 | 14 117,6 |  |
| Высокозатратный сценарий: общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | 1328,3 | 1463,7 | 1553,4 | 1747,7 | 1903,5 | 2059,1 | 2169,2 | 2273,0 |  |
| Низкозатратный сценарий: общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | 258,4 | 263,1 | 267,8 | 292,7 | 313,0 | 331,3 | 349,0 | 365,7 |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | 775,3 | 789,3 | 803,5 | 878,2 | 939,0 | 993,8 | 1047,0 | 1097,1 |  |
| Высокозатратный сценарий: адми- нистративные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | 199,2 | 219,6 | 233,0 | 262,2 | 285,5 | 308,9 | 325,4 | 341,0 |  |
| Низкозатратный сценарий: адми- нистративные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | 38,8 | 39,5 | 40,2 | 43,9 | 47,0 | 49,7 | 52,3 | 54,9 |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | 116,3 | 118,4 | 120,5 | 131,7 | 140,9 | 149,1 | 157,0 | 164,6 |  |

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 2 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется всем работающим (занятым в формальном и неформальном секторе, в том числе самозанятым) роженицам в течение 3,5 месяца в размере: а) высокобюджетный сценарий – в размере месячного прожиточного минимума на взрослого человека; б) низкобюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Стоимость сценария** | | | | | | | | |  |
| Высокозатратный сценарий: общая стоимость (в млн киргизских сомов) | 1527,6 | 1683,3 | 1786,4 | 2009,8 | 2189,0 | 2367,9 | 2494,6 | 2614,0 |  |
| Низкозатратный сценарий: общая стоимость (в млн киргизских сомов) | 297,2 | 302,6 | 308,0 | 336,6 | 360,0 | 381,0 | 401,3 | 420,5 |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: общая стоимость (в млн киргизских сомов) | 891,6 | 907,7 | 924,0 | 1009,9 | 1079,9 | 1142,9 | 1204,0 | 1261,6 |  |
| Стоимость вы- сокозатратного сценария в % от ВВП | 0,43% | 0,42% | 0,40% | 0,40% | 0,39% | 0,38% | 0,36% | 0,35% |  |
| Стоимость низко- затратного сцена- рия в % от ВВП | 0,08% | 0,08% | 0,07% | 0,07% | 0,06% | 0,06% | 0,06% | 0,06% |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: стоимость в %  от ВВП | 0,25% | 0,23% | 0,21% | 0,20% | 0,19% | 0,18% | 0,18% | 0,17% |  |
| Стоимость вы- сокозатратного сценария в %  от государствен- ных расходов | 1,13% | 1,18% | 1,03% | 1,06% | 1,05% | 1,08% | 1,07% | 1,01% |  |
| Стоимость низкозатратного сценария в %  от государствен- ных расходов | 0,22% | 0,21% | 0,18% | 0,18% | 0,17% | 0,17% | 0,17% | 0,16% |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: стоимость в %  от государствен- ных расходов | 0,66% | 0,64% | 0,53% | 0,53% | 0,52% | 0,52% | 0,51% | 0,49% |  |

194

**Сценарий 2.1: Охват всех работающих женщин (та же целевая группа), но с отли- чающимся размером пособий работникам, занятым в формальном и неформаль- ном секторе**

Приложения

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 2.1: Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 ме- сяцев работающим роженицам: формальный сектор – в размере месячного прожиточного минимума; неформальный сектор – 1000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
|  | | | **Население (в тыс.)** | | | | | |  |
| Всего женщин  15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | 1543,0 | 1555,7 | 1556,7 | 1562,7 | 1571,0 | 1579,2 | 1586,7 |  |
| <20 лет | 272,7 | 267,2 | 258,8 | 246,2 | 238,5 | 232,4 | 229,5 | 230,8 |  |
| 20–24 лет | 292,2 | 287,6 | 284,4 | 271,5 | 264,6 | 258,3 | 251,6 | 244,1 |  |
| 25–29 лет | 260,6 | 273,5 | 282,6 | 297,5 | 294,3 | 287,0 | 278,3 | 269,7 |  |
| 30–34 лет | 202,0 | 208,2 | 218,5 | 230,0 | 247,1 | 265,1 | 279,5 | 287,4 |  |
| 35–49 лет | 501,5 | 506,5 | 511,4 | 511,6 | 518,4 | 528,1 | 540,3 | 554,7 |  |
| **Целевая гру** | | | **ппа (в тыс.) – всеобщий охват** | | | | | |  |
| Всего работающих женщин  в возрасте  15–49 лет (в тыс.) | 741,3 | 750,1 | 758,7 | 762,6 | 768,2 | 774,8 | 780,8 | 785,7 |  |
| <20 лет | 46,7 | 45,7 | 44,3 | 42,2 | 40,8 | 39,8 | 39,3 | 39,5 |  |
| 20–24 лет | 120,2 | 118,3 | 117,0 | 111,7 | 108,8 | 106,3 | 103,5 | 100,4 |  |
| 25–29 лет | 135,3 | 142,0 | 146,7 | 154,4 | 152,8 | 149,0 | 144,5 | 140,0 |  |
| 30–34 лет | 111,1 | 114,5 | 120,2 | 126,5 | 135,9 | 145,8 | 153,8 | 158,1 |  |
| 35–49 лет | 328,0 | 331,3 | 334,4 | 334,6 | 339,0 | 345,4 | 353,3 | 362,8 |  |
| **Охв** | | | **ат – получатели (в тыс.)** | | | | | | **Роженицы/ общее число жен.** |
| Роженицы  (в тыс.) –  в неформальном секторе (только основная занятость) | 49,7 | 50,5 | 51,3 | 51,9 | 52,1 | 52,2 | 52,1 | 51,7 | 0,10487 |
| <20 лет | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 0,04266 |
| 20–24 лет | 16,4 | 16,1 | 15,9 | 15,2 | 14,8 | 14,5 | 14,1 | 13,7 | 0,19973 |
| 25–29 лет | 15,6 | 16,4 | 16,9 | 17,8 | 17,6 | 17,2 | 16,7 | 16,2 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 8,7 | 9,0 | 9,4 | 9,9 | 10,6 | 11,4 | 12,0 | 12,4 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 7,2 | 7,3 | 7,3 | 7,3 | 7,4 | 7,6 | 7,7 | 8,0 | 0,03361 |
| Роженицы  (в тыс.) –  в формальном секторе (только основная занятость) | 24,1 | 24,7 | 25,2 | 25,7 | 25,9 | 26,1 | 26,1 | 26,0 | 0,10487 |

195

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

196

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 2.1 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяцев работающим роженицам: формальный сектор – в размере месячного прожиточного минимума; неформальный сектор – 1000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Охват – получатели (в тыс.)** | | | | | | | | | **Роженицы/ общее число жен.** |
| <20 лет | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,04266 |
| 20–24 лет | 6,5 | 6,4 | 6,4 | 6,1 | 5,9 | 5,8 | 5,6 | 5,5 | 0,19973 |
| 25–29 лет | 8,4 | 8,9 | 9,2 | 9,6 | 9,5 | 9,3 | 9,0 | 8,7 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 5,4 | 5,5 | 5,8 | 6,1 | 6,6 | 7,0 | 7,4 | 7,6 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 3,7 | 3,7 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,9 | 4,0 | 4,1 | 0,03361 |
| **Стоимость пособий и расходы** | | | | | | | | |  |
| Пособия на душу населения (в киргизских сомах) всем работающим в формальном секторе женщи- нам – на уровне прожиточного ми- нимума в течение 3,5 месяца | 17 989,0 | 19 471,1 | 20 299,4 | 22 521,8 | 24 391,2 | 26 293,8 | 27 732,5 | 29 250,1 |  |
| Пособия на душу населения  (в киргизских сомах) всем рабо- тающим в нефор- мальном секторе женщинам –  1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца | 3500,0 | 3500,0 | 3500,0 | 3772,3 | 4010,8 | 4230,3 | 4461,7 | 4705,9 |  |
| (1) общая стои- мость предостав- ления пособий женщинам, ра- ботающим в фор- мальном секторе (в млн киргизских сомов) | 434,4 | 480,3 | 511,4 | 578,6 | 632,5 | 686,4 | 725,0 | 760,9 |  |
| (2) общая стои- мость предостав- ления пособий женщинам, рабо- тающим в нефор- мальном секторе (в млн киргизских сомов) | 173,9 | 176,8 | 179,7 | 195,8 | 209,0 | 220,8 | 232,4 | 243,3 |  |
| Общая стоимость предоставления пособий всем работающим женщинам  (в млн киргизских сомов) = (1) + (2) | 608,3 | 657,0 | 691,1 | 774,4 | 841,5 | 907,3 | 957,4 | 1004,2 |  |

Приложения

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 2.1 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяцев работающим роженицам: формальный сектор – в размере месячного прожиточного минимума; неформальный сектор – 1000 киргизских сомов в месяц** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| Административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | 91,3 | 98,6 | 103,7 | 116,2 | 126,2 | 136,1 | 143,6 | 150,6 |  |
| **Стоимость сценария** | | | | | | | | |  |
| Стоимость сцена- рия (в млн киргиз- ских сомов) | 699,6 | 755,6 | 794,7 | 890,5 | 967,7 | 1043,4 | 1101,0 | 1154,8 |  |
| Стоимость в %  от ВВП | 0,20% | 0,19% | 0,18% | 0,18% | 0,17% | 0,17% | 0.16% | 0,15% |  |
| Стоимость в % от государствен- ных расходов | 0,52% | 0,53% | 0,46% | 0,47% | 0,47% | 0,48% | 0.47% | 0,45% |  |

**Сценарий 2.2: Охват всех работающих женщин; размер пособий, предоставляе- мых работникам по найму и самозанятым работникам, различен**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 2.2: Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяцев работающим роженицам: (1) работникам по найму – 66,67% от среднемесячной заработной платы и (2) самозанятым работникам – в размере месячного прожиточного минимума взрослого человека.** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Население (в тыс.)** | | | | | | | | |  |
| Всего женщин в возрасте  15–49 лет (в тыс.) | 1529,0 | 1543,0 | 1555,7 | 1556,7 | 1562,7 | 1571,0 | 1579,2 | 1586,7 |  |
| <20 лет | 272,7 | 267,2 | 258,8 | 246,2 | 238,5 | 232,4 | 229,5 | 230,8 |  |
| 20–24 лет | 292,2 | 287,6 | 284,4 | 271,5 | 264,6 | 258,3 | 251,6 | 244,1 |  |
| 25–29 лет | 260,6 | 273,5 | 282,6 | 297,5 | 294,3 | 287,0 | 278,3 | 269,7 |  |
| 30–34 лет | 202,0 | 208,2 | 218,5 | 230,0 | 247,1 | 265,1 | 279,5 | 287,4 |  |
| 35–49 лет | 501,5 | 506,5 | 511,4 | 511,6 | 518,4 | 528,1 | 540,3 | 554,7 |  |
| **Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват** | | | | | | | | |  |
| Всего работающих женщин  в возрасте  15–49 лет (в тыс.) | 741,3 | 750,1 | 758,7 | 762,6 | 768,2 | 774,8 | 780,8 | 785,7 |  |
| <20 лет | 46,7 | 45,7 | 44,3 | 42,2 | 40,8 | 39,8 | 39,3 | 39,5 |  |
| 20–24 лет | 120,2 | 118,3 | 117,0 | 111,7 | 108,8 | 106,3 | 103,5 | 100,4 |  |
| 25–29 лет | 135,3 | 142,0 | 146,7 | 154,4 | 152,8 | 149,0 | 144,5 | 140,0 |  |

197

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

198

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 2.2 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяцев работающим роженицам: (1) работникам по найму – 66,67% от среднемесячной заработной платы и (2) самозанятым работникам – в размере месячного прожиточного минимума взрослого человека.** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват** | | | | | | | | |  |
| 30–34 лет | 111,1 | 114,5 | 120,2 | 126,5 | 135,9 | 145,8 | 153,8 | 158,1 |  |
| 35–49 лет | 328,0 | 331,3 | 334,4 | 334,6 | 339,0 | 345,4 | 353,3 | 362,8 |  |
| **Охват – получатели (в тыс.)** | | | | | | | | | **Роженицы/ общее число жен.** |
| Роженицы (в тыс.) – работники по найму | 42,4 | 43,3 | 44,2 | 44,9 | 45,4 | 45,7 | 45,7 | 45,5 | 0,10603 |
| <20 лет | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,04266 |
| 20–24 лет | 12,3 | 12,1 | 11,9 | 11,4 | 11,1 | 10,8 | 10,6 | 10,2 | 0,19973 |
| 25–29 лет | 14,2 | 14,9 | 15,4 | 16,2 | 16,0 | 15,6 | 15,2 | 14,7 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 9,6 | 9,9 | 10,3 | 10,9 | 11,7 | 12,6 | 13,2 | 13,6 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 5,9 | 6,0 | 6,1 | 6,1 | 6,1 | 6,3 | 6,4 | 6,6 | 0,03361 |
| Роженицы  (в тыс.) – самозанятые работники | 33,3 | 33,7 | 34,2 | 34,5 | 34,5 | 34,5 | 34,4 | 34,1 | 0,10487 |
| <20 лет | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 0,04266 |
| 20–24 лет | 11,8 | 11,6 | 11,4 | 10,9 | 10,6 | 10,4 | 10,1 | 9,8 | 0,19973 |
| 25–29 лет | 9,8 | 10,3 | 10,6 | 11,2 | 11,1 | 10,8 | 10,5 | 10,1 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 5,1 | 5,2 | 5,5 | 5,8 | 6,2 | 6,6 | 7,0 | 7,2 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 5,1 | 5,1 | 5,2 | 5,2 | 5,2 | 5,3 | 5,5 | 5,6 | 0,03361 |
| **Стоимость пособий и расходы** | | | | | | | | |  |
| Пособия на душу населения ( в киргизских сомах) всем работающим по найму женщи- нам в размере 66,67% от средней заработной платы (Конвенция МОТ  № 183) в течение  3,5 месяца | 26 463,7 | 28 666,4 | 31 034,9 | 34 768,4 | 38 268,6 | 41 768,8 | 44 054,3 | 46 465,0 |
| Пособия на душу населения  (в киргизских сомах) всем самозанятым жен- щинам в размере прожиточного ми- нимума в течение 3,5 месяца | 17 989,0 | 19 471,1 | 20 299,4 | 22 521,8 | 24 391,2 | 26 293,8 | 27 732,5 | 29 250,1 |  |

Приложения

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 2.2 (продолжение): Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяцев работающим роженицам: (1) работникам по найму – 66,67% от среднемесячной заработной платы и (2) самозанятым работникам – в размере месячного прожиточного минимума взрослого человека.** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| (1) общая стоимость предоставления пособий работающим по найму женщинам (в млн киргизских сомов) | 1122,2 | 1240,2 | 1370,3 | 1562,8 | 1735,9 | 1907,4 | 2014,5 | 2113,7 |  |
| (2) общая стоимость предоставления пособий самозанятым женщинам (в млн киргизских сомов) | 598,2 | 656,8 | 694,3 | 776,2 | 841,9 | 907,4 | 953,4 | 997,5 |  |
| Общая стоимость предоставления пособий всем занятым женщинам (в млн киргизских сомов)  = (1) + (2) | 1720,4 | 1897,0 | 2064,6 | 2339,0 | 2577,8 | 2814,8 | 2967,9 | 3111,2 |  |
| Административ- ные расходы (в млн киргизских сомов) – 15% | 258,1 | 284,5 | 309,7 | 350,8 | 386,7 | 422,2 | 445,2 | 466,7 |  |
| **Стоимость сценария** | | | | | | | | |  |
| Стоимость сцена- рия (в млн киргиз- ских сомов) | 1978,5 | 2181,5 | 2374,3 | 2689,8 | 2964,4 | 3237,0 | 3413,0 | 3577,9 |  |
| Стоимость в %  от ВВП | 0,56% | 0,55% | 0,53% | 0,54% | 0,53% | 0,52% | 0,50% | 0,48% |  |
| Стоимость в % от государствен- ных расходов | 1,46% | 1,53% | 1,37% | 1,42% | 1,43% | 1,48% | 1,46% | 1,39% |  |

199

**Сценарий 3: Охват исключительно работников по найму – Конвенция МОТ**

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

**2000 года № 183**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 3: Пособие по беременности и родам повышается до а) 66,67% от среднемесячной заработной платы и предоставляется женщинам в оплачиваемой занятости (формально и неформально работающим на законных предприятиях, за исключением самозанятых работников); б) сценарий, предложенный рабочей группой, – 3000 киргизских сомов в месяц в течение 3,5 месяцев** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Население (в тыс.)** | | | | | | | | |  |
| Всего женщин в возрасте 15–  49 лет (в тыс.) | 1529,0 | 1543,0 | 1555,7 | 1556,7 | 1562,7 | 1571,0 | 1579,2 | 1586,7 |  |
| <20 лет | 272,7 | 267,2 | 258,8 | 246,2 | 238,5 | 232,4 | 229,5 | 230,8 |  |
| 20–24 лет | 292,2 | 287,6 | 284,4 | 271,5 | 264,6 | 258,3 | 251,6 | 244,1 |  |
| 25–29 лет | 260,6 | 273,5 | 282,6 | 297,5 | 294,3 | 287,0 | 278,3 | 269,7 |  |
| 30–34 лет | 202,0 | 208,2 | 218,5 | 230,0 | 247,1 | 265,1 | 279,5 | 287,4 |  |
| 35–49 лет | 501,5 | 506,5 | 511,4 | 511,6 | 518,4 | 528,1 | 540,3 | 554,7 |  |
| **Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват** | | | | | | | | | **Работники по найму/ Население – 2014** |
| Женщины в возрасте 15–49 лет,  работающие  по найму (в тыс.) | 404,3 | 408,0 | 415,2 | 420,8 | 426,6 | 432,8 | 438,0 | 441,8 | 0,264437 |
| <20 лет | 10,3 | 10,1 | 9,8 | 9,3 | 9,0 | 8,8 | 8,7 | 8,7 | 0,037823 |
| 20–24 лет | 61,3 | 60,4 | 59,7 | 57,0 | 55,5 | 54,2 | 52,8 | 51,2 | 0,209938 |
| 25–29 лет | 80,1 | 84,0 | 86,8 | 91,4 | 90,4 | 88,2 | 85,5 | 82,9 | 0,307185 |
| 30–34 лет | 72,6 | 74,9 | 78,6 | 82,7 | 88,9 | 95,3 | 100,5 | 103,4 | 0,359590 |
| 35–49 лет | 176,9 | 178,6 | 180,4 | 180,4 | 182,8 | 186,3 | 190,5 | 195,6 | 0,352698 |
| **Охват – получатели (в тыс.)** | | | | | | | | | **Роженицы / работники по найму** |
| Роженицы, работающие  по найму (в тыс.) | 42,4 | 43,3 | 44,2 | 44,9 | 45,4 | 45,7 | 45,7 | 45,5 | 0,10603 |
| <20 лет | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,04266 |
| 20–24 лет | 12,3 | 12,1 | 11,9 | 11,4 | 11,1 | 10,8 | 10,6 | 10,2 | 0,19973 |
| 25–29 лет | 14,2 | 14,9 | 15,4 | 16,2 | 16,0 | 15,6 | 15,2 | 14,7 | 0,17746 |
| 30–34 лет | 9,6 | 9,9 | 10,3 | 10,9 | 11,7 | 12,6 | 13,2 | 13,6 | 0,13164 |
| 35–49 лет | 5,9 | 6,0 | 6,1 | 6,1 | 6,1 | 6,3 | 6,4 | 6,6 | 0,03361 |
| Роженицы  (в тыс.) –  в формальном секторе (только основная занятость) | 24,1 | 24,7 | 25,2 | 25,7 | 25,9 | 26,1 | 26,1 | 26,0 | 0,10487 |

200

Приложения

201

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 3 (продолжение): Пособие по беременности и родам повышается до а) 66,67% от среднемесячной заработной платы и предоставляется женщинам в оплачиваемой занятости (формально и неформально работающим на законных предприятиях, за исключением самозанятых работников); б) сценарий, предложенный рабочей группой, – 3000 киргизских сомов в месяц в течение 3,5 месяцев** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Стоимость пособий и расходы** | | | | | | | | |  |
| Пособия на душу населения  (в киргизских со- мах) – в размере 66,67% от средней заработной платы в течение  3,5 месяца | 26 463,7 | 28 666,4 | 31 034,9 | 34 768,4 | 38 268,6 | 41 768,8 | 44 054,3 | 46 465,0 |  |
| Сценарий, пред- ложенный рабо- чей группой:  3000 сомов в тече- ние 3,5 месяца | 10 500,0 | 10 500,0 | 10 500,0 | 11 317,0 | 12 032,4 | 12 690,8 | 13 385,2 | 14 117,6 |  |
| Общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | 1122,2 | 1240,2 | 1370,3 | 1562,8 | 1735,9 | 1907,4 | 2014,5 | 2113,7 |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов) | 445,3 | 454,3 | 463,6 | 508,7 | 545,8 | 579,5 | 612,1 | 642,2 |  |
| Административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | 168,3 | 186,0 | 205,5 | 234,4 | 260,4 | 286,1 | 302,2 | 317,1 |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: административ- ные расходы  (в млн киргизских сомов) – 15% | 66,8 | 68,1 | 69,5 | 76,3 | 81,9 | 86,9 | 91,8 | 96,3 |  |
| **Стоимость сценария** | | | | | | | | |  |
| Стоимость Сце- нария 3 (в млн киргизских сомов) | 1290,5 | 1426,2 | 1575,8 | 1797,3 | 1996,3 | 2193,5 | 2316,6 | 2430,7 |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: стоимость сце- нария | 512,0 | 522,4 | 533,2 | 585,0 | 627,7 | 666,5 | 703,9 | 738,5 |  |
| Стоимость в %  от ВВП | 0,36% | 0,36% | 0,35% | 0,36% | 0,36% | 0,35% | 0,34% | 0,32% |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: стоимость в %  от ВВП | 0,14% | 0,13% | 0,12% | 0,12% | 0,11% | 0,11% | 0,10% | 0,10% |  |

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сценарий 3 (продолжение): Пособие по беременности и родам повышается до а) 66,67% от среднемесячной заработной платы и предоставляется женщинам в оплачиваемой занятости (формально и неформально работающим на законных предприятиях, за исключением самозанятых работников); б) сценарий, предложенный рабочей группой, – 3000 киргизских сомов в месяц в течение 3,5 месяцев** | | | | | | | | | **Коэффициент, используемый при расчетах – 2014 год** |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |  |
| **Стоимость сценария** | | | | | | | | |  |
| Стоимость в % от государственных расходов | 0,95% | 1,00% | 0,91% | 0,95% | 0,96% | 1,00% | 0,99% | 0,94% |  |
| Сценарий, предложенный рабочей группой: стоимость в % от государственных | 0,14% | 0,13% | 0,12% | 0,12% | 0,11% | 0,11% | 0,10% | 0,10% |  |

202

Приложение II.

Приложения

**Использованные при расчетах источники данных и определения**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Определение** | **Источник** |
| Работающие в разбивке по возрастным группам | Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользова- нии рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год | НСК – исследование домаш- них хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ) |
| Безработные в разбивке по возрастным группам | Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользова- нии рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год | НСК – исследование домаш- них хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ) |
| Экономически неактивные женщины в разбивке  по возрастным группам | Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользова- нии рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год | НСК – исследование домаш- них хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ) |
| Работники неформального сектора в разбивке  по возрастным группам | Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользова- нии рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год | НСК – исследование домаш- них хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ) |
| Работники по найму в разбивке по возрастным группам | Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользова- нии рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год | НСК – исследование домаш- них хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ) |
| Самозанятые работники  в разбивке по возрастным группам | Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользова- нии рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год | НСК – исследование домаш- них хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ) |
| Коэффициент фертильности | Определение ООН: Базовый | Мировые демографические |
| (15–49 лет) в разбивке | индикатор уровня рождаемо- | прогнозы ООН (средний сце- |
| по возрастным группам | сти, рассчитываемый путем | нарий) |
| (для расчета числа рожениц | суммирования возрастных |  |
| в каждой категории) | коэффициентов рождаемости |  |
|  | по всем репродуктивным воз- |  |
|  | растам. Этот показатель может |  |
|  | пониматься как прогнозируе- |  |
|  | мое количество детей, которое |  |
|  | женщина может родить в тече- |  |
|  | ние всей жизни до истечения |  |
|  | репродуктивного возраста. |  |
| Численность населения  в разбивке по возрастным группам | Определения, приведенные в Мировых демографических прогнозах ООН | Мировые демографические прогнозы ООН (средний сце- нарий) |
|  | <http://www.un.org/en/development/> desa/population/publica tions/pdf/ policy/WPP2013/Chapters/f\_Defini- tions%20of%20Population%20Indica- tors.pdf |  |
| Размер прожиточного минимума | Национальное определение, приведенное в докладе | НСК, 2016–2018 гг. – прогно- зы Министерства экономи- ки Кыргызской Республики, 2019–2020 гг. – Расчеты МОТ на основе уровня инфляции |

203

Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Определение** | **Источник** |
| Средняя заработная плата | Национальное определение, приведенное в докладе | НСК, 2016–2018 гг. – прогно- зы Министерства экономи- ки Кыргызской Республики, 2019–2020 гг. – Расчеты МОТ на основе уровня инфляции |
| 66,67% от средней заработной платы | В соответствии с международ- ными нормами | 2/3 от предыдущего зара- ботка, порог, установленный Конвенцией МОТ №183 |
| ГМД | Национальное определение, приведенное в докладе | Министерство труда и соци- альной политики Кыргыз- ской Республики (прогнозы – расчеты МОТ) |
| Инфляция и прогнозы | термины и определения МВФ  ht[tps://www](http://www/). IMF.org/en/Data | МВФ |
| ВВП и прогнозы | термины и определения МВФ  ht[tps://www](http://www/). IMF.org/en/Data | МВФ |
| Государственные расходы и прогнозы | термины и определения МВФ  ht[tps://www](http://www.IMF.org/en/Data).IMF[.or](http://www.IMF.org/en/Data)g/[en/Data](http://www.IMF.org/en/Data) | МВФ |

204

**Список литературы**

Г. Джуматаева. 2015. Модернизация пенсионной системы: современный опыт и пер- спективы развития [28 июля 2016 года].

МОТ. 2012. Рекомендация о минимальных уровнях социальной защиты 2012 года (№ 202). Ссылка: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–-ed\_norm/–-normes/](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/) documents/normativeinstrument/wcms\_r202\_ru.pdf [28 июля 2016 года].

МОТ. 2016 г. Оценочная матрица системы социальной защиты Кыргызской Республи- ки. Доступно по ссылке (на английском и русском языках): http://www.social- protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=2790 [19 декабря 2016 года].

МОТ. 2014 г. Доклад о социальной защите в мире в 2014–2015 годах. Доступно по ссылке (на английском и русском языках): [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–-](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/) dgreports/–-dcomm/documents/publication/wcms\_245201.pdf [19 сентября 2016 года].

МОТ. 2015. Социальное обеспечение для всех: Создание минимальных уровней со- циальной защиты и всеобщих систем социального обеспечения. Доступно по ссылке (на английском и русском языках): <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/> public/–-europe/–-ro-geneva/–-sro-moscow/documents/publication/wcms\_344691. pdf [28 июля 2016 года].

МАСО. 2014. Обзор социального обеспечения Кыргызской Республики. Доступно по ссылке (на английском языке): [https://www.issa.int/en/country-details?countryId=](http://www.issa.int/en/country-details?countryId) KG&regionId=EUR&filtered=false

ЕЭК. 2016. статья Коллегия ЕЭК одобрила проект международного Договора о пен- сионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС. Доступно по ссылке (на английском и русском языках): <http://www.eurasiancommission.org/> ru/nae/news/Pages/20-01-2016-1.aspx [15 августа 2016 года].

Кыргызская Республика. 2015. Программа развития социальной защиты населения в Кыргызской Республике на 2015-2017 гг. Доступно по ссылке (на русском и кыргызском языках): http://www.mlsp.gov.kg/?q=ru/prs [28 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. 2010. Конституция Кыргызской Республики. Доступно по ссылке (на русском языке) [http://www.gov.kg/?page\_id=263&lang=ru](http://www.gov.kg/?page_id=263&amp;lang=ru) [28 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Закон о гарантированных государственных минималь- ных социальных стандартах 26 мая 2009 года, № 170. Доступно по ссылке

205

(на русском языке): [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\_lang=es&p\_](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&amp;p_) isn=84036&p\_country=KGZ&p\_count=294 [28 июля 2016 года].

Список литературы

Кыргызская Республика. Закон о медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике, 18 октября 1999 года, № 112. Доступно по ссылке (на русском язы- ке[): http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/275?cl=ru-ru](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/275?cl=ru-ru) [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Закон об охране здоровья граждан в Кыргызской Республи- ке, 9 января 2005 года, № 6. Доступно по ссылке (на русском языке): [http://cbd.](http://cbd/) minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1602 [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Закон о системе единого плательщика в финансировании здравоохранения Кыргызской Республики, 30 июля 2003 года, № 159. Доступ- но по ссылке (на русском языке): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1285> [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Постановление Правительства о предоставлении медицин- ской помощи по Программе государственных гарантий по обеспечению граж- дан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью, 21 апреля 2014 года, № 229. Доступно по ссылке (на русском языке) <http://cbd.minjust.gov.kg/> act/view/ru-ru/96393 [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Постановление Правительства о Фонде обязательного ме- дицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики, 4 де- кабря 2009 года, №. 728. Доступно по ссылке (на русском языке): [http://cbd.](http://cbd/) minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90382 [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Закон о государственных пособиях в Кыргызской Респу- блике, 29 декабря 2009 года, № 318. Доступно по ссылке (на русском языке): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202692?cl=ru-ru> [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Положение о порядке определения совокупного дохода се- мьи для назначения ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, име- ющим детей, 29 декабря 2009 года, № 824 Доступно по ссылке (на русском языке[): http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90236](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90236) [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Положение о порядке определения совокупного дохода се- мьи для назначения ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имею- щим детей, 4 апреля 2011 года, № 133. Доступно по ссылке (на русском языке): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92552> [15 июля 2016 года].

## 206

Кыргызская Республика. Положение о гарантированном минимальном доходе, 29 декабря 2009 года, № 825. Доступно по ссылке (на русском языке): [http://cbd.](http://cbd/) minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90837 [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Положение о порядке назначения государственных посо- бий, 29 декабря 2009 года, № 822. Доступно по ссылке (на русском языке): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90232> [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. 2003. Закон об образовании, от 30 апреля 2003 года, № 92. Доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1216> [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Положение о вопросах социальных стандартов в сфере со- циального обслуживания семьи и детей, а также учреждений, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, 9 ок- тября 2012 года, № 691. Доступно по ссылке (на русском языке): [http://cbd.](http://cbd/) minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93115 [15 июля 2016 года].

Список литературы

Кыргызская Республика. Положение о денежных нормах питания в учреждениях со- циальной сферы, 15 января 2008 года, № 7. Доступно по ссылке (на русском языке[): http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/58839](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/58839) [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Закон о государственном пенсионном социальном страхо- вании, 21 июля 1997 года, № 97. Доступно по ссылке (на русском языке): http:// cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/557 [15 июля 2016 года].

НИСИ. 2014 год. Неформальная занятость в Кыргызстане. Доступно по ссылке (на русском языке): [http://www.nisi.kg/ru/arkhiv-nisi/otchjoty/otchjoty-za-2014-god.](http://www.nisi.kg/ru/arkhiv-nisi/otchjoty/otchjoty-za-2014-god) html [15 июля 2016 года].

НСК. 2010 год. Женщины и мужчины Кыргызской Республики на 2005-2009 гг. (Биш- кек, 2010 год). Доступно по ссылке (на русском языке): <http://www.google.co.uk/> url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj [yzNC57srNAhXMVhQKHYtlD8IQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww](http://www.un.org/).un.org. kg%2Findex2.php%3Foption%3Dcom\_resource%26task%3Dshow\_file%26id%3D 17547&usg=AFQjCNEhwUjjpO-nXQVxNqQtDpngUSDT4w [28 июля 2016 года].

НСК. 2013. Женщины и мужчины Кыргызской Республики на 2008–2012 гг., (Биш- кек, 2013 год). Available at: <http://www.unfpa.kg/wp-content/uploads/2014/08/> Myjchin\_Jenchini\_ENG.pdf [28 июля 2016 года].

Страновая команда ООН и Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики. 2016. Рекомендации, принятые на втором Национальном диалоге, основанном на оценке минимальных уровней социальной защиты в Кыргызской Республике. Доступно по ссылке (на английском и русском языках): [http://www.](http://www/) social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=2790 [28 июля 2016 года].

ООН. 2013 г. Третий отчет о прогрессе в достижении Целей развития тысячелетия в Кыргызстане. Доступно по ссылке (на английском и русском языках): http:// [www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/mdg/third-mdg-progress-](http://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/mdg/third-mdg-progress-) report-kyrgyzstan.html [28 июля 2016 года].

Azevedo, J. P.; Calvo, P.; Nguyen, M.; Posadas, J. 2015. Kyrgyz Republic: Social sectors at a glance, World Bank Discussion Paper No. 1505. Available at [http://www-wds.](http://www-wds/) worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/09/01/090224b 0830b0040/1\_0/Rendered/PDF/Kyrgyz0Republi00sectors0at0a0glance.pdf [28 July

2016].

Bierbaum, M.; Gassmann, F. 2012. Chronic and transitory poverty in the Kyrgyz Republic: What can synthetic panels tell us? UNU-Merit Working Paper Series, No. 2012-064 (Maastricht 2012). Available at: <http://pub.maastrichtuniversity.nl/bca4d07b-e68b-> 4b7d-8f9a-af074f5b8b59 [28 July 2016].

## 207

Gassmann, F. 2013. Kyrgyz Republic: Minimum Living Standards and Alternative Targeting Methods for Social Transfers. World Bank Policy Note. Available at: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16087/781680PN0P 10160h0Kyrgyz0Rep02012Eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y [28 July 2016].

Список литературы

Hasanov, R.; Karybaeva, M.; Izmailov, K.; Akkazieva, B.; Isakova, A. 2010. Second Progress Report on the Millennium Development Goals in the Kyrgyz Republic (MDGR), 2010, (Bishkek, 2010). Available at [http://www.google.co.uk/l?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&so](http://www.google.co.uk/l?sa=t&amp;rct=j&amp;q&amp;esrc=s&amp;so) urce=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiPhZyp8crNAhUFVhQKHVzD CdIQFgggMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.p.g%2Fcontent%2FdamDG%2Fengli sh%2FMDG%2520Country%2520Reports%2FKyrgyzstan%2F2010.pdf%3Fdownlo ad&usg=AFQjCNF35sxNkuomygs7ulzztbg3aps5nw [28 July 2016].

ILO. 2013. Social protection assessment based national dialogue: A global guide. Approaches and tools developed from 2011 to 2013. Available at: [http://secsoc.ilo.](http://secsoc.ilo/) org/abnd/doc/Guide\_HiRes.pdf [05 September 2016].

ILO. 2016. Social protection assessment based national dialogue: A global guide. Joint United Nations response to implement social protection floors and achieve the Sustainable Development Goals. Available at: <http://www.social-protection.org/> gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53462 [05 September 2016].

ILO. 2002. Standards for the 21st Century, Social Security. Available at: [http://www.](http://www/) ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\_norm/@normes/documents/publication/ wcms\_088019.pdf [28 July 2016].

IMF. 2014. The Kyrgyz Republic Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 14/247 (Washington 2014). Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/> scr/2014/cr14247.pdf. [28 July 2016].

WB. 2014. Kyrgyz Republic Public Expenditure Review Policy Notes. Social Assistance, Report No. 89022, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region (Washington 2014). Available at: [http://documents.worldbank.](http://documents.worldbank/) org/curated/en/2014/05/19717095/kyrgyz-republic-public-expenditure-review- policy-notes-social-assistance [28 July 2016].

WB. 2014. Kyrgyz Republic Public Expenditure Review Policy Notes. Health, Report No. 88979, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region (Washington 2014). Available at: <http://documents.worldbank.org/> curated/en/2014/05/19712226/kyrgyz-republic-public-expenditure-review-policy- notes-health [28 July 2016].

WB. 2014. Kyrgyz Republic Public Expenditure Review Policy Notes. Pensions, Report No. 89007, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region (Washington 2014). Available at: <http://documents.worldbank.org/> curated/en/2014/05/19717536/kyrgyz-republic-public-expenditure-review-policy- notes-pensions [28 July 2016].

## 208