



**Заявление профессора Оливье де Шуттера, Специального докладчика ООН по вопросу о крайней нищете и правах человека, по итогам его визита в Кыргызстан с 23 мая по 3 июня 2022 года\***

**Бишкек, 3 июня 2022 года**

Кыргызстан находится на перепутье. Пандемия Ковид-19, а теперь и последствия вторжения в Украину продемонстрировали хрупкость экономической модели, сильно зависящей от добывающей промышленности и туризма, а также от денежных переводов трудовых мигрантов. Сегодня, как никогда ранее, существует необходимость диверсифицировать экономику и обеспечить перспективы для молодых людей, получивших образование в стране, но ставших сегодня ее главным экспортным товаром. Ежегодно на рынок труда выходит около 350 000 молодых людей, что намного больше, чем может принять экономика, и они сталкиваются с уровнем безработицы, который значительно выше, чем среди остального активного населения страны<sup>1</sup>: такие молодые работники стремятся массово покинуть страну, лишая ее самого важного актива на будущее.

Для того чтобы обратить эту ситуацию вспять, необходима не любая форма развития: задачей Кыргызстана будет стимулирование внутреннего спроса и поощрение трудоемких видов производства, рост обрабатывающей промышленности и сектора услуг. Для успешного решения этой задачи стране необходима высококвалифицированная рабочая сила и ускорение прогресса на пути к искоренению бедности. Необходимо усиление социальной защиты, повышение заработной платы и, в более широком смысле, достойные рабочие места, а также постепенная ликвидация детского труда и более качественное образование: именно в этом смысле права человека могут помочь правительству сделать правильный выбор. Аналогичным образом, постепенная формализация неформальной занятости - это не просто вопрос разумной экономической политики и способ финансирования социальных инвестиций: это также вопрос прав человека, поскольку неформальные

---

\*\* Специальный докладчик признателен за прекрасное исследование и анализ, проведенные Агатой Осински и Паулой Фернандес-Вульф, а также сотрудникам Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

<sup>1</sup> В 2018 году 20,5 процент молодежного населения не были «в сфере занятости, образования и профессиональной подготовки» (NEET), а уровень безработицы среди молодежи составлял 14,8 процент. См. *Общий страновой анализ Организации Объединенных Наций по Кыргызской Республике (2021)*, с. 5.

работники остаются в значительной степени незащищенными, а их права регулярно нарушаются.

Поэтому далее следует оценка того, как бедность влияет на реализацию прав человека в Кыргызстане. Но это также попытка определить приоритеты, которые правительство должно реализовать для достижения Целей устойчивого развития 1 и 10 и выполнения своих обязанностей в области прав человека: права человека должны стать компасом, позволяющим постепенно продвигаться в этом направлении..

## 1. Введение

В течение 12 дней в Кыргызстане Специальный докладчик посетил Бишкек, Ош, Нарын и Баткен. Он встретился с представителями центральных и местных органов власти, международными организациями, гражданским обществом и людьми, живущими в нищете как в сельских, так и в городских районах, представляющими различные этнические группы<sup>2</sup>. Он встретился с представителями восьми министерств Правительства Кыргызской Республики, а также с Омбудсменом и Уполномоченным по правам ребенка. Он провел встречи с омбудсменом по предпринимательству, Социальным фондом, Фондом обязательного медицинского страхования, Верховным судом, Национальным статистическим комитетом, а также членами *Жогорку Кенеша* (Парламента). Среди министерств, с которыми он встречался, были Министерство иностранных дел, Министерство труда, социальной защиты и миграции, Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство здравоохранения, Министерство образования и науки, Министерство сельского хозяйства и Министерство юстиции. Специальный докладчик также провел встречи с представителями органов власти на муниципальном уровне в Бишкеке, Нарыне и Оше, а также на *областном* и муниципальном уровнях в Баткене.

Он посетил несколько неформальных поселений (*новостройки*) в Бишкеке и его окрестностях, в том числе общину, живущую рядом со свалкой, бывшие рабочие общежития в Бишкеке, Оше и Нарыне, в которых отсутствовали основные удобства, общественный приют для бездомных, кризисный центр для женщин, центр дневного пребывания для пенсионеров и социально-стационарную больницу для пожилых людей и инвалидов. Он встретился с женщинами, инвалидами, пожилыми людьми, семьями с низкими доходами и участниками программ «Продовольствие в обмен на профессиональную подготовку». Специальный докладчик хотел бы поблагодарить и людей и организации, которые открыли для него свои дома и поделились своим опытом и знаниями в Бишкекской, Ошской, Нарынской и Баткенской областях.

Специальный докладчик также выражает признательность правительству Кыргызстана за приглашение и сотрудничество в ходе его визита. Он высоко оценивает важнейшую поддержку, оказываемую Региональным отделением по Центральной Азии Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), а также помощь, оказываемую Страновой группой Организации Объединенных Наций.

В этом заявлении Специальный докладчик оценивает основные проблемы, с которыми сталкивается Кыргызстан в условиях, когда в 2020 году четверть населения уже жила за чертой бедности, а к концу 2022 года, по оценкам Всемирного банка, уровень бедности достигнет 38 процентов. Вызовы включают борьбу с бедностью в различных ее аспектах, справедливое распределение экономического роста между группами населения и регионами, снижение зависимости от денежных переводов и

---

<sup>2</sup> С полным расписанием этого визита можно ознакомиться по ссылке: <https://www.srpoverity.org/2022/05/23/schedule-special-rapporteur-mission-to-kyrgyzstan/>

иностранной помощи, а также борьбу с эндемической коррупцией, которая поражает страну..

## 2. Ситуация с бедностью в Кыргызстане

На момент обретения независимости Кыргызстан уже считался одной из беднейших республик бывшего СССР: в 1989 году<sup>3</sup> треть (33 процента) населения Кыргызстана считалась «недостаточно обеспеченной». Во второй половине 1990-х годов показатели нищеты резко возросли, достигнув пика в 62,6 процента населения в 2000 году. В то время как в период 2000-2009 годов показатели снизились до 31,7 процента<sup>4</sup>, финансовый кризис 2008 года привел к тому, что еще 6,3 процента населения оказались за чертой бедности. С тех пор уровень бедности в целом снизился - хотя в некоторые годы наблюдалась стагнация или рост - и достиг минимального значения в 20,1 процента в 2019 году<sup>5</sup>. Следующий рисунок иллюстрирует тенденцию в процентах домашних хозяйств, живущих за национальной чертой бедности в период с 1996 по 2020 год.



Источник: Собственный показатель на основе данных Национального статистического комитета Кыргызской Республики, «Число домохозяйств с доходами ниже прожиточного минимума (в процентах)».

В 2020 году более четверти (25,3 процента) населения Кыргызстана, или 1,68 миллиона человек, жили за национальной чертой бедности<sup>6</sup>. После снижения в период с 2018 года (22,4 процента) до 2019 года (20,1 процента) процент людей, живущих за чертой бедности, снова вырос, а также на 8 процентов увеличилось число людей, подверженных риску бедности в 2020 году<sup>7</sup>. С тех пор эта тенденция усугубилась: по предварительным оценкам Всемирного банка, уровень бедности может достичь 38

3 Пути развития ОЭСР, *Обзор системы социальной защиты Кыргызстана*, 2018, с. 22

4 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (далее НСК), <http://www.stat.kg/en/statistics/uroven-zhizni-naseleniya/>

5 НСК, <http://www.stat.kg/en/statistics/uroven-zhizni-naseleniya/>

6 НСК «Уровень бедности» (процент)", <http://www.stat.kg/en/opendata/category/120/>

7 НСК «Уровень бедности» (процент)", <http://www.stat.kg/en/opendata/category/120/>; Алтынай Маймекова, Элизабетта Д'Амиго, Мануэла Толмино, *Анализ бедности, продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике*, Октябрь 2021, с. 6

процентов к концу 2022 года, хотя такие прогнозы должны быть осторожными в таком быстро меняющемся контексте.<sup>8</sup>

Эти еще не все цифры, поскольку многие домохозяйства, которые в настоящее время не считаются бедными, живут чуть выше черты бедности<sup>9</sup>: увеличение черты бедности всего на 5 процентов (на 136 сомов в месяц) приведет к увеличению числа людей, живущих за чертой бедности, на 3,6 процентных пункта<sup>10</sup>. Согласно подсчетам на основе минимального прожиточного уровня (МПУ), рассчитанного на основе личных потребностей (продукты питания, непродовольственные товары, услуги и налоги), размер которого составляет в 6 382,69 сома в месяц с 2021 года<sup>11</sup>, 70,2% населения не смогли удовлетворить основные потребности в 2019 году: 64,7% живут ниже этого уровня в городах и 73,4% в сельской местности.<sup>12</sup>

Бедность распределяется неравномерно по всей стране. 73,7 процента людей, находящихся за национальной чертой бедности, проживают в сельской местности, а показатели бедности колеблются от 37,2 процента и 36,8 процента в Джалал-Абадской и Нарынской *областях* соответственно и от 14,7 процента до 16,8 процента в городах Ош и Бишкек<sup>13</sup>. Многомерная оценка бедности 2020 года, основанная на данных 2016 года, показала, что 50,3 процента населения находятся в многомерной нищете, а многомерная бедность на 20 процентов выше в сельских районах, чем в городах<sup>14</sup>. В частности, в то время как 27 процентов жителей Бишкека являются многомерно бедными, Джалал-Абадская, Нарынская, Баткенская и Ошская *области* сообщают о более высоких, чем в среднем, случаях многомерной бедности.

Однако разрыв между сельскими и городскими районами страны сокращается с 21 процентного пункта в 2006 году до 8,5 процентных пунктов в 2019 году<sup>15</sup>. Таким образом, бедность сокращается быстрее в сельских районах, чем в городских. Возможные причины включают растущее влияние денежных переводов на сельские сообщества, более высокий охват сельского населения государственными программами сокращения бедности<sup>16</sup>, а также растущее число городской бедноты из-за потери работы в связи с пандемией Covid-19.<sup>17</sup>

Помимо жителей сельской местности, некоторые группы населения сталкиваются с более высокими рисками бедности в Кыргызстане. Особенно страдают люди с ограниченными возможностями здоровья. Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов (КПИ) в 2019 году и приняла План действий по ее реализации на 2021-2023 годы. Тем не менее, основное законодательство, защищающее права инвалидов (Закон No 38 о правах и гарантиях для лиц с

---

8 Всемирный банк, Кыргызстан – Последние экономические события, 2022

9 Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, Дайнюс Пурас, Доклад Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья – Визит в Кыргызстан, документ ООН A/HRC/41/34/Add.1, 8 мая 2019 г., пункт 13

10 Совет по правам человека, Рабочая группа по универсальному периодическому обзору, *Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 Приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека – Кыргызстан*, Январь 2020 года, A/HRC/WG.6/35/KGZ/1, пункт 229

11 «Прожиточный минимум вырос на 22 процент в Кыргызстане», 24.kg, 14 октября 2021 г.

12 Маймекова и др. 2021, р. 10, как указано в сноске 7

13 НСК, «Уровень бедности (процент)», <http://www.stat.kg/en/odata/category/120/>

14 Франциска Гассманн, Валентина Перинетти Казони, Андрес Мидерос Мора и др., Многомерная оценка бедности для Кыргызской Республики, ЮНИСЕФ, 2020, с. 38

15 Маймекова и др., 2021, с. 6

16 Идентификатор., с. 10

17 ООН 2021 как указано в сноске 1, с. 12

ограниченными возможностями здоровья, принятый в 2008 году и измененный в 2017 году) остается в значительной степени мертвой буквой.

В соответствии с Законом No 38 от 2008 г. государственные органы и частные компании, в которых работает более 20 человек, обязаны зарезервировать не менее 5 процентов рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Однако, по собственному признанию правительства, это положение не соблюдается даже в государственном секторе: из 15 873 гражданских служащих только 104 являются людьми с ограниченными возможностями (около 0,75 процента), а из 8 484 муниципальных служащих только 140 являются людьми с ограниченными возможностями (менее 2 процентов). Лицам с ограниченными возможностями здоровья также не гарантируется право на недискриминацию, включая право на разумное приспособление, в доступе к занятости.

Образование в стране не является инклюзивным для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Из 32 000 детей с ограниченными возможностями в Кыргызстане только 10 925 получают какое-либо образование<sup>18</sup>, и даже если они получают его, то часто в изолированных или специализированных школах или на домашнем обучении<sup>19</sup>. Дети, живущие в психоневрологических учреждениях, вообще не имеют доступа к образованию, поскольку персонал считает их «непригодными для обучения». <sup>20</sup> Наконец, специализированные школы часто выдают «сертификаты», а не дипломы, фактически лишая детей с ограниченными возможностями доступа к высшему образованию.

Женщины также сталкиваются с особыми проблемами. Они реже работают, чем мужчины: согласно данным Всемирного банка<sup>21</sup>, в 2020 году соотношение занятости и численности населения составит 42,1% по сравнению с 70,3% у мужчин. Даже будучи занятыми, женщины зарабатывают меньше мужчин: в 2021 году, по данным Национального статистического комитета, соотношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин составило 75,1%<sup>22</sup>. Женщины чаще работают неполный рабочий день<sup>23</sup>, что приводит к снижению уровня социального страхования, пенсий и общей гарантии занятости. Кыргызстан занимает третье место снизу в Глобальном индексе гендерного разрыва в региональном разрезе<sup>24</sup>. По состоянию на декабрь 2020 года было доступно только около трети (39,4%) показателей, необходимых для мониторинга ЦУР с гендерной точки зрения. Важные пробелы включают ключевые показатели рынка труда, данные о гендере и бедности, а также доступ женщин к активам, включая землю. Для обеспечения последовательного мониторинга ЦУР 5 и достижения гендерного равенства в Кыргызстане необходимы более сопоставимые и дезагрегированные данные.<sup>25</sup>

Хотя общее неравенство в последние годы сократилось, прогресс был гораздо менее выраженным, чем в соседних странах, таких как Казахстан и Таджикистан<sup>26</sup>.

---

18 Хьюман Райтс Вотч, *Наставая на инклюзивности: институционализация и барьеры на пути к образованию для детей с ограниченными возможностями в Кыргызстане*, 2020, с. 19

19 Хьюман Райтс Вотч, 2020, цитируемая в сноске 18

20 Хьюман Райтс Вотч, 2020, с. 36

21 Всемирный банк, "Отношение занятости к численности населения, 15+, женщины (%)" (национальная оценка), <https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.FE.NE.ZS?locations=KG>, Всемирный банк, «Отношение занятости к численности населения, 15+, мужчины (%)" (национальная оценка), <https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.MA.NE.ZS?locations=KG>

22 НСК "Соотношение заработной платы женщин по отношению к заработной плате мужчин по территории", 2021

23 Всемирный экономический форум, Доклад о глобальном гендерном разрыве, 2021 год, с. 246

24 Доклад о глобальном гендерном разрыве 2021 как указано в сноске 23, стр. 30

25 Структура «ООН-женщины», "Кыргызстан", <https://data.unwomen.org/country/kyrgyzstan>

26 Страновой доклад МВФ No 16/56, февраль 2016 г., пункт 3

Беднейшие 20 процентов зарабатывают 7,7 процента, в то время как самые богатые 20 процентов получают 41,4 процента дохода, и за последние 20 лет показатели не сильно улучшились<sup>27</sup>. Фактически, беднейшие 40 процентов стали беднее только в последние годы<sup>28</sup>, что говорит о том, что любой рост ВВП, который испытал Кыргызстан, не «дошел» до бедных, а выгоды от экономического роста вместо этого пошли на пользу тем, кто находится наверху. В то же время, с учетом того, что, по оценкам, 13 миллионов долларов США ежегодно теряются в налоговых гаванях<sup>29</sup>, Кыргызстан должен включить соображения налоговой справедливости, включая четкую цель сокращения неравенства, в свой новый Налоговый кодекс 2022 года. Программы социальной защиты должны также разрабатываться с учетом этой цели, в частности, с тем чтобы продолжать сокращать неравенство.

### 3. Коррупция и бедность

Кыргызстан остается одной из самых коррумпированных стран в мире: Transparency International ставит его на 144-е место из 180 стран. Более того, его рейтинг ухудшился на четыре пункта с 2020 года, после последовательного улучшения с 2012 года. Специальный докладчик слышал бесчисленные свидетельства о взятках, требуемых для получения доступа к широкому спектру государственных услуг, от получения медицинской помощи до выполнения простейших административных процедур. Неофициальные платежи требуют от родителей, отправляющих своих детей в школу. Инвалидов просят заплатить врачам, чтобы получить справку, подтверждающую их инвалидность. Людей из бедных семей просят давать взятки практически во всех сферах их жизни.

Эти свидетельства подтверждаются исследованиями коррупции в Кыргызстане: в недавнем опросе, проведенном при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID), коррупция была названа второй по значимости проблемой, с которой сталкивается Кыргызстан: 92 процента опрошенных считают коррупцию либо «большой», либо «очень большой» проблемой в стране сегодня, а 72 процента считают, что правительство не прилагает достаточных усилий для решения этой проблемы<sup>30</sup>. Почти половина респондентов (46 процентов) считают, что коррупция оказала на них негативное влияние, и только 3 процента утверждают, что не сталкивались с подобной практикой. По данным опроса Transparency International за 2017 год, более трети (38 процентов) людей сообщили, что давали взятку за последние двенадцать месяцев в Кыргызстане.<sup>31</sup>

Для людей, уже живущих в бедности, взятки, которые требуются для получения доступа к государственным услугам, действуют как регрессивный налог, съедая большую часть их доходов. Кроме того, поскольку у них больше причин опасаться возмездия, у бедных людей чаще требуют взятку, чем у более состоятельных людей.<sup>32</sup>

Презентация 1 июня 2022 года новой Антикоррупционной стратегии на 2022-2024 годы свидетельствует о признании проблемы мелкой коррупции в сфере государственных услуг и наличии политической воли для решения этой проблемы. Много надежд

---

27 Страновой доклад МВФ No 16/56, февраль 2016 г., пункт 3

28 Всемирный банк, Краткий обзор бедности и справедливости, апрель 2022 г., стр. 2; см. также Страновой доклад МВФ No 16/56, 2016 г., пункт 5

29 Сеть налоговой юстиции, «Кыргызская Республика», <https://taxjustice.net/country-profiles/kyrgyz-republic/>

30 Международный республиканский институт, «Опрос в Кыргызстане показывает обеспокоенность по поводу коррупции и безработицы», февраль 2020 г.

31 Криста Ли-Джонс, «Обзор коррупции и противодействия коррупции в Центральной Азии», Transparency International, январь 2021 г., стр. 11

32 Transparency International, «Люди и коррупция: барометр глобальной коррупции в Азиатско-Тихоокеанском регионе», С. 21

возлагается на цифровизацию государственных услуг, чтобы уменьшить человеческий фактор и, следовательно, дискреционные полномочия социальных работников или государственных чиновников. Однако цифровизация создает свои риски для людей, живущих в бедности, когда доступ к Интернету или цифровая грамотность низки, или когда в систему вносятся ошибки. Поэтому онлайн доступ к услугам должен дополнять, а не заменять традиционные формы доступа, а для работы системы потребуется больше, а не меньше помощи со стороны социальных работников в заполнении форм.

Особые проблемы связаны с борьбой с крупной коррупцией. Почти одну треть (31 процент) компаний просили дать хотя бы одну взятку для ведения бизнеса в Кыргызстане. Это более чем в два раза превышает показатель компаний в Европе и остальной части Центральной Азии, которые сталкивались с коррупционными запросами (12 процентов), а также выше среднего показателя для стран с уровнем дохода ниже среднего (23 процента)<sup>33</sup>. Компании просят дать взятку при запросе разрешения на строительство (48 процентов фирм), при получении государственных контрактов (30 процентов) и на встречах с налоговыми чиновниками (29 процентов)<sup>34</sup>. Такой разгул коррупции наносит ущерб международной репутации Кыргызстана, подрывает доверие к государству внутри страны и перенаправляет драгоценные ресурсы, которые оно не может позволить себе потерять.

Это также сказывается на усилиях по сокращению масштабов нищеты. Когда компании, предлагающие взятку, освобождаются от уплаты налогов или когда крупномасштабные инвестиционные проекты теряют драгоценное финансирование из-за коррупции, это ограничивает способность государства бороться с бедностью и обеспечивать своим жителям более высокое качество жизни. Это эффективно выкачивает огромные суммы денег, которые в противном случае могли бы быть использованы для социальной защиты, образования и здравоохранения.

Большинство показателей контроля коррупции в Кыргызстане либо не изменились, либо ухудшились с начала 2010-х годов<sup>35</sup>, и конкретные расследования различных форм коррупции подтверждают эту тревожную тенденцию. Например, независимые журналистские расследования крупномасштабной коррупции показали высокий уровень непрозрачности в отношении расходов на COVID-19 и осудили, что недавние изменения в законах о государственных закупках могут привести к дополнительной секретности при расходовании средств на чрезвычайные ситуации в будущем<sup>36</sup>. Они также раскрыли масштабные коррупционные схемы на таможне, включая примерно 700 миллионов долларов США, которые, как сообщается, были незаконно вывезены в виде взяток и фальшивых таможенных деклараций<sup>37</sup>. Аналогичным образом, в декларациях об активах государственных служащих отсутствуют механизмы принудительного исполнения в случае расхождений или неполной информации, в том числе из-за недостаточного количества сотрудников налоговых органов для обработки таких деклараций, что делает их бессмысленными на практике<sup>38</sup>. Вызывает

---

33 Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, «Обследования предприятий – Страновой профиль Кыргызской Республики 2019», 2019, стр. 9

34 «Обследования предприятий – Страновой профиль Кыргызской Республики за 2019 год», 2019 год, как указано в сноске 33

35 Всемирный банк, Мировые показатели управления, Борьба с коррупцией – Кыргызстан, [https://databank.worldbank.org/reports.aspx?Report\\_Name=WGI-Table&Id=c4ea4d8b](https://databank.worldbank.org/reports.aspx?Report_Name=WGI-Table&Id=c4ea4d8b)

36 Проект по освещению организованной преступности и коррупции (далее OCCRP), «Нет прозрачности в расходах Кыргызстана на коронавирус», июнь 2020 года

37 OCCRP, «Грабеж и покровительство в Сердце Центральной Азии – человек стоимостью 700 миллионов долларов», ноябрь 2019 года, <https://www.occrp.org/en/plunder-and-patronage/the-700-million-dollar-man>

38 OCCRP, «Декларации об имуществе должностных лиц Кыргызстана становятся все более бесполезными в качестве антикоррупционной меры», апрель 2021 года; ОЭСР, «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане»:

беспокойство тот факт, что соответствующие законы, которые могли бы быть использованы для борьбы с этими проблемными тенденциями, такие как Закон о конфликте интересов или Закон о противодействии коррупции, были признаны либо неэффективными, либо не имеющими механизмов правоприменения, необходимых для борьбы с коррупцией.<sup>39</sup>

#### 4. Образование

Если кыргызской молодежи будет предоставлен реальный шанс улучшить свои перспективы трудоустройства, доступ к качественному образованию является ключевым. Кыргызская Республика потратила 5,4% ВВП на образование в 2019 году.<sup>40</sup> Это снижение с 6,6 процента в 2016 году, которое остается высоким по сравнению с другими странами с уровнем дохода ниже среднего, и как доля образования в общих государственных расходах, так и реальные расходы на образование оставались стабильными или увеличились в последние годы: в 2020 году эта сумма достигла 39,9 миллиарда сомов (и 60 млрд сомов в 2022 году, согласно официальным источникам), как за счет увеличения числа студентов, так и за счет повышения заработной платы учителей.<sup>41</sup>

Это обнадеживающие цифры, но они не раскрывают всей картины. Несмотря на высокий уровень грамотности в стране, качество образования в Кыргызстане низкое. Учащиеся Кыргызской Республики заняли последнее место по математике, естественным наукам и чтению в рамках Программы международной оценки успеваемости учащихся (PISA) как в 2006, так и в 2009 годах<sup>42</sup>. 42,1 процента детей в возрасте 7-14 лет не имеют базовых навыков грамотности, и почти половина (48,7 процента) не имеют базовых навыков счета<sup>43</sup>. Причины низкой успеваемости включают нехватку учебников, плохую инфраструктуру, неадекватную структуру и содержание школьных программ, а также нехватку учителей в сочетании с низкой заработной платой<sup>44</sup>. С 2012 года количество школ, работающих в три смены, удвоилось, что означает, что детей приходится учить по очереди. Наконец, помещения отчаянно нуждаются в ремонте. Более четверти школ не имеют доступа к чистой питьевой воде, а почти три четверти не обеспечивают своих учеников крытыми туалетами<sup>45</sup>. По данным Министерства образования, около 179 школ считаются находящимися в аварийном состоянии, то есть нуждающимися в сносе<sup>46</sup>, а еще 457 школ требуют капитального ремонта<sup>47</sup>. Плохо оснащенная и неуккомплектованная кадрами, кыргызская система образования не в состоянии выполнить обещание качественного образования, закрепленное в Цели 4 устойчивого развития.

Хотя низкие результаты образования затрагивают страну в целом, некоторые группы населения находятся в особенно неблагоприятном положении. В сельской местности только около половины (53,8 процента) детей в возрасте от 7 до 14 лет смогли

---

Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией», 2018, стр. 33  
39 ОЭСР, как указано в сноске 38, С. 31, 159.

40 Всемирный банк, «Государственные расходы на образование, всего (% ВВП) – Кыргызская Республика», <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=KG>

41 Программа для развития образования в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы, Приложение 1 к Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 4 мая 2021 года No 200

42 С тех пор Кыргызстан отказался от участия в оценках PISA, см. «Рейтинг PISA: почему последнее место не так уж плохо для Кыргызстана», 24.KG, 3 декабря 2019 года

43 НСК и ЮНИСЕФ, *Мониторинг показателей Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике на 2014-2018 годы*, 2020, с. 56

44 Гассманн и др. 2020, как указано в сноске 14, С. 22

45 Программа для развития образования в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы, как указано в сноске 41

46 Встреча с Министерством образования, 1 июня 2022 года

47 Программа для развития образования в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы



успешно выполнить задания по базовым навыкам чтения, в то время как две трети (66,7 процента) их городских сверстников смогли сравняться с ними. Более того, число детей, не посещающих школу, значительно выше в сельской местности, чем в городах<sup>48</sup>. Некоторые этнические группы также особенно страдают. В узбекской общине, составляющей примерно 15 процентов населения страны, дети бросают школу рано, примерно в 15 лет, часто для того, чтобы получить профессиональное образование или работают, чтобы поддержать свои семьи<sup>49</sup>. Когда Специальный докладчик спросил члена местного органа власти о серьезности этого явления, ему ответили, что это просто связано с культурными различиями между этническими узбекской и кыргызской общинами, отрицая, что необходимо сделать больше для обеспечения узбекских детей высококачественным образованием.

Резкие различия, которые наблюдаются в доступе к школьному образованию и в результатах образования, начинаются с раннего детства. 77,8 процента детей в возрасте 3-5 лет не имеют доступа к дошкольным учреждениям.<sup>50</sup> Среди семей с низким уровнем дохода, с которыми Специальный докладчик встречался в ходе своей миссии, значительное большинство не в состоянии отправить своих детей в детские сады. В частности, были отмечены две проблемы: Во-первых, стоимость детских садов остается непомерно высокой для многих семей, особенно для тех, у кого несколько детей дошкольного возраста. В зависимости от места проживания и региона, расходы на отправку ребенка в детский сад составляли примерно от 500 до 700 сомов в месяц на одного ребенка - эквивалент как минимум половины ежемесячного гарантированного минимального дохода (ГМД) в стране. Во-вторых, отсутствие мест для детей в дошкольных учреждениях означает, что родители проводят годы в электронной очереди, ожидая, когда их ребенок будет зачислен в школу. В некоторых случаях, по сообщениям собеседников Специального докладчика, для ускорения процесса просили взятки в размере 5 000 сомов.

Родители очень часто сообщали о том, что им приходится платить за то, чтобы их дети посещали школу. Многие из них должны были предоставить денежную сумму (около 500 сомов на ребенка в год) для покрытия школьных компенсаций и расходов на содержание: хотя в доступе к школе теоретически не может быть отказано родителям, которые не вносят свой вклад, стигма, связанная с неуплатой, действует на практике как важный сдерживающий фактор. Другие препятствия для доступа к образованию включают большие расстояния, необходимые для доступа к школам, а также необходимость в регистрационных документах или *прописке*. Действительно, некоторые семьи сообщили, что детям, имеющим регистрационные документы, отдается приоритет по сравнению с детьми, зарегистрированными в других местах, что приводит к задержкам в зачислении.

Европейский союз недавно пообещал выделить 32 миллиона евро на укрепление системы образования Кыргызстана<sup>51</sup>, и Специальный докладчик узнал о проекте Всемирного банка, который обеспечит 500 учреждений дошкольного образования по всей стране. Хотя поддержка международного сообщества приветствуется, именно правительство Кыргызстана несет главную ответственность за повышение качества образования и устранение существующих финансовых, физических и административных препятствий, которые мешают беднейшим детям получить доступ к школьному образованию, включая коррупцию.

---

48 ЮНИСЕФ, Все дети в школе к 2015 году: Глобальная инициатива по детям, не посещающим школу – Исследование по Кыргызстану, 2012, с. 19

49 ЮНИСЕФ 2012, как указано в сноске 48, стр. 31

50 Программа для развития образования в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы

51 Мария Орлова «ЕС выделяет 32 миллиона евро на систему образования в Кыргызстане», 24.KG, 8 апреля 2022 года

## 5. Здравоохранение

Расходы на здравоохранение в Кыргызстане как доля ВВП за последнее десятилетие сократились почти вдвое: с 8,51% в 2012 году до 4,49% в 2019 году, по последним данным Всемирного банка<sup>52</sup>. Несмотря на то, что в настоящее время бюджет увеличился (достигнув, по данным правительства, 11 процентов от ВВП), тенденция низкого уровня поддержки здравоохранения особенно тревожна, учитывая, что пандемия COVID-19 выявила серьезные недостатки в государственной системе здравоохранения Кыргызстана. Медицинский персонал работает в плохих условиях, сталкиваясь с длительным рабочим днем, снижением и задержкой заработной платы, а также репрессиями за высказывания против своего положения.<sup>53</sup>

Плохое управление является частью проблемы. Сообщалось, что правительство Кыргызстана не смогло прозрачно потратить 645 миллионов долларов США на экстренное реагирование на COVID-19 во время пандемии в 2020 году<sup>54</sup>. Совет безопасности Кыргызстана сам определил восемь коррупционных рисков в Фонде обязательного медицинского страхования (ФОМС), связанных с перечислением и перераспределением средств обязательного медицинского страхования, а также сговором с фармацевтическими компаниями.<sup>55</sup>

Коррупция также может быть препятствием для доступа к здравоохранению. Многие люди, живущие в бедности, с которыми Специальный докладчик встречался во время своей миссии, сообщали о необходимости давать взятки для получения медицинских услуг - практика, которая была признана высокопоставленными чиновниками и которую Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья уже отмечал в 2019 году. Хотя эту практику трудно оценить объективно, одно исследование показало, что доля пациентов, осуществляющих неформальные платежи, увеличилась с 2006 года и достигла примерно 60 процентов в 2013 году, при этом средний размер платежей достигал 23 долларов США<sup>56</sup>. Повышение заработной платы медицинского персонала в 2021 году, а также созданная в 2017 году горячая линия, позволяющая пациентам жаловаться на качество предоставляемых услуг (инструмент, который можно было бы более четко представить как позволяющий также подавать жалобы на требование "вознаграждения за содействие"), являются важными шагами в правильном направлении.

Помимо взяточничества, весьма проблематичным остается вопрос со-оплаты. Хотя 28 категорий пациентов, обращающихся за медицинской помощью, освобождены от со-оплаты в рамках Пакета государственных гарантированных льгот (ПГГЛ) (включая различных военнослужащих, детей в возрасте до 5 лет и различные группы инвалидов), этот подход не является особенно прогрессивным: 57,5 процента бенефициаров не относятся к двум нижним квинтилям распределения доходов, а 51,3 процента из двух нижних квинтилей не освобождены от со-оплаты<sup>57</sup>. Стоимость

---

52 Всемирный банк, «Текущие расходы на здравоохранение (% ВВП) – Кыргызская Республика, <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=KG>

53 Amnesty International: «Кыргызстан – Медики страдают от нарушений прав человека, платят высокую личную цену во время пандемии Covid-19, 25 сентября 2020

54 Центр внешней политики, *Отступление от прав: Изучение давления на права человека в Кыргызстане*, март 2021, с. 80

55 Центр внешней политики 2021 год, как указано в сноске 54, с. 80

56 Мелитта Якаб, Бактыгуль Акказиева, Иосиф Куцин «Можно ли обеспечить устойчивое сокращение неформальных платежей? Фактические данные из Кыргызстана, 2001–2013 гг.», Всемирная организация здравоохранения, 2016 г.

57 Всемирный банк, *Увеличение расходов на создание человеческого капитала. Обзор государственных расходов Кыргызской Республики* (март 2021), с. 71.

лекарств также остается непомерно высокой, при этом на лекарства и медицинские изделия приходится более 60 процентов расходов из собственных средств<sup>58</sup>. Специальный докладчик встречался с пожилыми людьми в Баткене, которые едва могут позволить себе оплачивать еду и лекарства на свои мизерные пенсии. В Бишкеке он встретил людей из бедных семей, которые были вынуждены сами покупать материалы для своих операций, а также давать взятки врачам. Хотя Дополнительный пакет лекарств (ДПЛ) позволяет значительно снизить стоимость покупки некоторых лекарств, в том числе для лечения рака, эпилепсии или шизофрении, некоторые важные лекарства, например, от гипертонии, в него не включены.

## 6. Жилье

Жилищный вопрос остается нерешенным для многих людей, испытывающих бедность в Кыргызстане, где с 1991 года население росло быстрее, чем жилищный фонд, что привело к избыточному спросу на жилье<sup>59</sup>. В Бишкеке население выросло с 874 400 человек в 2012 году до более чем одного миллиона (1,074 миллиона) в 2021 году<sup>60</sup>. Кроме того, из-за низкой покупательной способности жителей лишь небольшая часть домохозяйств с высоким уровнем дохода (т.е. менее 5 процентов) в состоянии приобрести жилье на рынке.<sup>61</sup>

В связи с увеличением числа внутренних мигрантов из сельской местности в города, в последние годы было построено большое количество неформальных поселений (новостроек) вокруг городских окраин. По данным ЕЭК ООН, вокруг столицы Бишкека образовалось 48 жилых районов<sup>62</sup>. Около 225 000 человек, или почти 30 процентов населения Бишкека, живут в этих неформальных поселениях. Проблемы, возникающие в неформальных поселениях, включают отсутствие регистрации зданий и земельных участков; строительство без проектной документации, проверенной городскими властями; экологическую опасность, включая жилые дома вблизи свалок и высоковольтных линий электропередач; отсутствие у жителей официальных документов, удостоверяющих личность, что затрудняет доступ к здравоохранению и образованию; отсутствие основных объектов инфраструктуры, включая дороги, тротуары, водопровод, канализацию, газ и электричество, уличное освещение и зеленые насаждения.<sup>63</sup>

По официальным данным правительства, общее число бездомных составляет 947 человек, в основном в Бишкеке, однако, по оценкам НПО, только в столице насчитывается более 3 500 бездомных<sup>64</sup>. По данным Всемирного банка за 2018 год, в этом году 10 процентов городского населения проживали в “трущобных домохозяйствах”, определяемых как “группа лиц, живущих под одной крышей, не имеющих одного или нескольких из следующих условий: доступ к улучшенной воде, доступ к улучшенным санитарным условиям, достаточная жилая площадь,

---

58 Группа Всемирного банка, Кыргызская Республика – Обзор государственных расходов: повышение расходов на наращивание человеческого капитала, март 2021 г., стр. 62

59 Машико Яно, «Правозащитный подход к безопасности человека: подход Организации Объединенных Наций к праву на достаточное жилище в Кыргызстане», *Журнал исследований в области безопасности человека*, 5(1), 164-184, с. 169

60 НСК, «Постоянное население по состоянию на начало года», <http://www.stat.kg/en/statistics/naselenie/>

61 Яно, М. как указано в сноске 59, с. 169

62 Нурзат Абдырасулова, Бакытбек Сатыбеков, *Восстановление после Covid-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК ООН: Город Бишкек, Отчет об оценке Кыргызстана*, Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, с. 5

63 [https://kyrgyzstan.un.org/sites/default/files/2022-03/Bishkek\\_per\\_cent20Assessment\\_per\\_cent20Report\\_per\\_cent20Informal\\_per\\_cent20Settlements.pdf](https://kyrgyzstan.un.org/sites/default/files/2022-03/Bishkek_per_cent20Assessment_per_cent20Report_per_cent20Informal_per_cent20Settlements.pdf)

64 Яно, М. С. 171

долговечность жилья и безопасность владения”.<sup>65</sup> В ходе своей поездки Специальный докладчик посетил множество домохозяйств с очень плохими условиями жизни. Многие жили в бывших рабочих общежитиях в ненадлежащих условиях: сырость и плесень, перенаселенность и отсутствие основных удобств были одними из проблем, которые наблюдал Специальный докладчик.

За последнее десятилетие правительство приняло две последовательные жилищные политики, чтобы соблюсти право на жилье, гарантированное конституцией страны. Первая из них, под названием “Доступное жилье (2015-2020 годы)”, предусматривала процентную ставку в размере 10% для лиц, способных внести первоначальный взнос в размере 30%, и процентную ставку в размере 12% для всех остальных. Согласно материалам, представленным Кыргызстаном для четвертого Универсального периодического обзора в 2020 году, в рамках этой программы было выдано около 539 900 кредитов, что позволило обеспечить жильем примерно 18 000 человек. В ноябре 2019 года процентные ставки были снижены до 6-8 процентов годовых.

Однако в докладе Омбудсмана Кыргызской Республики за 2017 год было установлено, что программа сфокусирована в основном на обеспечении жильем работников государственного сектора, работников систем здравоохранения системы, образования и социального сектора, и что ее подход был недостаточным для обеспечения жильем уязвимых семей и бездомных. Согласно отчету, внутренние трудовые мигранты, безработные и неформальные работники в основном не пользовались преимуществами программы.

Вторая программа “Мой дом” была принята на период 2021-2026 годов в продолжение предыдущей политики. Эта программа вновь направлена на повышение доступности ипотечного кредитования путем снижения процентной ставки до 4% годовых, а также на развитие механизма аренды жилья с последующим выкупом. Несмотря на снижение процентной ставки, большинство людей, живущих в бедности, не имеют доступа к этой программе. В частности, отмечаются чрезвычайно длинные очереди на получение льгот по программе. Более того, люди, работающие неофициально или живущие на государственные пособия, в большинстве своем не могут представить себе покупку собственного жилья. Хотя некоторые из тех, с кем встречался Специальный докладчик, пользовались муниципальным жильем, это было скорее исключением, чем правилом. Процедура получения муниципального жилья омрачена коррупцией и отсутствием прозрачности; кроме того, опять же, длинные очереди означают, что люди в бедности могут провести от 15 до 20 лет в ожидании получения скудного социального жилья, которое некоторые муниципалитеты могут иногда предлагать.

Срочно необходим новый импульс для реализации права на жилье. Несколько неправительственных организаций предложили проект закона о социальном жилье, который будет способствовать решению этой важной проблемы. Парламент должен рассмотреть это предложение, чтобы обеспечить предоставление социального жилья по всей стране лицам, живущим за чертой бедности.

Помимо отсутствия социального жилья, существенная проблема связана с отсутствием механизмов выплаты компенсаций семьям, принудительно выселенным из своих домов. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство Кыргызстана принять правовые рамки, необходимые для выполнения международных обязательств в отношении выселений, компенсации и переселения.

---

65 Данные Всемирного банка: «Население, живущее в трущобах» (% городского населения), <https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?locations=KG>

## 7. Доступ к адекватному питанию и воде

В результате недавних кризисов отсутствие продовольственной безопасности является растущей проблемой в стране. Уже в 2019 году 46 процентов населения потребляли менее 2 100 ккал в день, что означает, что бедные и те, кто сосредоточен чуть выше черты бедности, не удовлетворяли свои ежедневные потребности в адекватном потреблении энергии<sup>66</sup>. С тех пор ситуация значительно ухудшилась в результате инфляции импортного продовольствия. Кыргызстан в значительной степени зависит от импортных продуктов питания, цены на которые значительно выросли (около 47 процентов на пшеницу, 37 процентов на сахар и 84 процента на растительное масло)<sup>67</sup>. Рост цен на продовольствие вместе с обесцениванием национальной валюты отражается на наиболее уязвимых слоях населения, которые тратят большую часть своих доходов на питание: цены на продовольствие выросли в среднем на 18,8 процента на основные продукты питания (крупы, мясо, рыба, молоко и молочные продукты, фрукты и овощи)<sup>68</sup> и до 30 процентов на некоторые основные продукты, такие как пшеница и мука, по сравнению с 2019 годом<sup>69</sup>. Многие домохозяйства сообщили, что им пришлось сократить потребление продуктов питания; разнообразие и качество рациона также оказались под угрозой.<sup>70</sup>

В ответ на это министерство здравоохранения и социального развития оказывало единовременную продовольственную помощь малоимущим семьям, инвалидам, новым малоимущим и безработным по телефону 1227<sup>71</sup>. Более долгосрочным решением, которое также сократило бы отсев из школ, было бы расширение предоставления бесплатного школьного питания за пределы начальных классов (классы с 1 по 4), которые в настоящее время охвачены.

Достаточность и разнообразие рациона питания являются смежной и насущной проблемой. Даже до пандемии Ковид-19 до 76 процентов домохозяйств не могли позволить себе питание, содержащее достаточно питательных веществ.<sup>72</sup> Модели рациона питания характеризуются высоким потреблением пшеницы, картофеля и сахара, что подрывает питательный статус людей. Потребление богатых питательными веществами продуктов, таких как мясо, молоко и продукты из них, значительно снизилось по сравнению с 1990 годом, в то время как потребление пшеницы и продуктов из нее осталось неизменным за тот же период. В настоящее время страна сталкивается с тройным бременем: недоеданием, и значительной степенью недоедания, приводящей к дефициту микроэлементов, и ростом избыточного веса и ожирения как среди взрослого населения, так и среди детей и подростков.

Доступ к воде и санитарии также серьезно затруднен для многих. Хотя 94 процента населения имеют доступ к чистой питьевой воде, только 31,6 процента населения подключены к водопроводу, а около 6 процентов набирают воду непосредственно из родников, рек и канав<sup>73</sup>. Многие жители сельских районов используют ирригационную воду для санитарных и бытовых нужд: они (в основном женщины и девочки) берут воду из больших ирригационных каналов. Однако эта вода грязная и соленая, и хотя в

---

66 Ворлд Фуд Программа и НСК« Анализ бедности, продовольственной безопасности и питания в контексте COVID-19 и роль социального обеспечения в Кыргызской Республике, октябрь 2021 г., стр.6.

67 ВПП ООН, Ситуация с продовольственной безопасностью в Кыргызской Республике, февраль 2021 года, с.2.

68 ВПП, СНБ, 2021, как указано в сноске 68, с.18.

69 ВПП, Положение в области продовольственной безопасности в Кыргызской Республике, февраль 2021 года, стр.2.

70 ВПП, НСК, 2021, как указано в сноске 68, стр.18.

71 ВПП ООН 2021 год, как указано в сноске 68, с.7.

72 ВПП ООН 2021, как указано в сноске 69, с.4.

73 ООН 2021, как указано в сноске 17, С. 21

ней содержатся пестициды с полей, ее используют для мытья посуды и одежды, и даже для приготовления пищи. В стране также остро стоит проблема сточных вод. Только 31,5 процента населения пользуются канализацией, остальные сбрасывают сточные воды в окружающую среду, что приводит к широкому распространению заболеваний, передающихся через воду.

Эти проблемы справедливо рассматриваются в качестве приоритетов в Национальной стратегии развития на 2018–2040 годы, но это потребует значительных инвестиций для улучшения базовой инфраструктуры для обеспечения доступа для всех к безопасной питьевой воде и санитарии, в частности для уязвимых групп и малоимущих домохозяйств.<sup>74</sup>

## 8. Трудоустройство

Рост в Кыргызстане не приводит к расширению возможностей трудоустройства для всех: молодежь и женщины, в частности, сталкиваются с конкретными проблемами. Уровень безработицы среди молодежи в 2020 году составил 14,8 процента<sup>75</sup>, что более чем вдвое превышает общий уровень безработицы. Проблема не в том, что заработная плата слишком высока или рынок труда слишком регулируемый: на самом деле, в то время как среднемесячная заработная плата в стране составляет около 20 000 сомов (250 долларов США), национальная минимальная заработная плата была установлена на уровне 1 970 сомов в месяц, что является крайне низким уровнем, который не составляет даже трети от минимального прожиточного минимума и является явным нарушением обязанностей государства в соответствии с Международным пактом об экономике. Социальные и культурные права<sup>76</sup>. Проблема, скорее, заключается в отсутствии надлежащей квалификации работников и неспособности создать столько рабочих мест, сколько потребует демографический рост.

Препятствия, с которыми сталкиваются женщины в доступе к занятости, не только сохраняются, но и растут. В 2020 году, в то время как 77 процентов мужчин были трудоустроены, это относилось только к 42,1 процента женщин, что является резким падением за последние 25 лет<sup>77</sup>. Этот гендерный разрыв в занятости наиболее высок среди мужчин и женщин в возрасте 25-29 лет: 89% мужчин имеют работу по найму по сравнению с 45% женщин.<sup>78</sup> Существует также существенное гендерное неравенство в показателе молодых людей, не охваченных образованием, занятостью или обучением (NEET), который составил 29% среди девочек и 12,1% среди мальчиков, показывая, что девочки-подростки имеют ограниченные возможности после окончания школы по сравнению с мальчиками-подростками. Девочек не поощряют учиться или делать успехи в традиционно мужских предметах, таких как математика, естественные науки и технологии. Сильно дифференцированные гендерные роли распределяют неоплачиваемую работу по дому и уходу за больными на женщин, а оплачиваемую работу - на мужчин. Даже если они заканчивают среднюю школу с более высокими показателями, чем мальчики, у девочек-подростков меньше шансов получить оплачиваемую работу по сравнению с мальчиками-подростками. Это вызывает особую озабоченность Специального докладчика, поскольку такой разрыв ставит под угрозу будущие карьерные возможности девочек и вынуждает их оставаться дома или искать менее оплачиваемую работу. Это увековечивает циклы бедности в их сообществах и

---

74 Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, 2018, с.40-41.

75 сноску 1.

76 Е/С.12/ГС/23 (2016), пункты 18-24.

77 Всемирный банк, "Отношение занятости к численности населения, 15+, мужчины и женщины (в процентах) (национальная оценка) - Кыргызская Республика", <https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.MA.NE.ZS>

78 Организация Объединенных Наций 2021 год, как указано в сноске 17, стр. 5.

может привести к раннему отсеву из школы, ранним бракам или ранней беременности: каждая 8-я девочка выходит замуж до 18 лет в среднем по стране.

Большая часть работы в Кыргызстане является неформальной: 71,8 процента работников работают неформально, причем в сельской местности<sup>79</sup> этот показатель еще выше, а на неформальную работу приходится около четверти ВВП<sup>80</sup>. Поэтому обеспечение перехода от неформальной к формальной экономике в соответствии с Рекомендацией МОТ (№ 204) (2015) должно стать приоритетом. Хотя неформальные работники в принципе не должны исключаться из законодательства, защищающего здоровье и безопасность на рабочем месте или гарантирующего минимальную заработную плату<sup>81</sup>, на практике они не охвачены социальным страхованием, включая взносы на обязательное медицинское страхование, которое предоставляет доступ к медицинскому обслуживанию, и не защищены трудовым законодательством. Они также не имеют права на отпуск и не защищены в случае болезни или травмы на рабочем месте. Работники, не делающие взносы в Социальный фонд, после выхода на пенсию будут получать лишь минимальную пенсию, и, как подробно описано ниже, долгосрочная жизнеспособность пенсионной системы находится под большой угрозой, если не исправить сложившуюся ситуацию.

Также правительство не бездействует в отношении формализации труда, оно стремится создать программы активного рынка труда (ПАРТ) через общественные работы и программы профессионального обучения, охватывающие в общей сложности 22 900 человек<sup>82</sup>. В Бишкеке, Оше, Караколе и Нарыне были открыты центры профессиональной ориентации для консультирования молодежи по вопросам доступа к возможностям трудоустройства и выбора профессии, востребованной на рынке труда<sup>83</sup>. В Нарыне и Оше Специальный докладчик узнал о “Программе временных общественных работ” - общенациональной программе, направленной на предоставление временных рабочих мест безработным с заработной платой от 1800 до 2700 сомов на срок от одного до шести месяцев.

Эти инициативы достойны похвалы по своему намерению, но почти неуместны по содержанию. Инвестированные суммы незначительны: ПАРТ составляют менее 1 процента от общего объема расходов на социальную помощь<sup>84</sup>. Заработная плата, выплачиваемая в рамках Программы временных общественных работ (от 1800 до 2700 сомов в течение одного-шести месяцев), совершенно недостаточна для привлечения кандидатов, и в этой программе мало внимания уделяется приобретению навыков.

## 9. Миграция и денежные переводы

Ограниченные возможности экономики по созданию рабочих мест для населения трудоспособного возраста привели к значительной трудовой миграции, как международной, прежде всего в Российскую Федерацию и Казахстан, так и внутренней, прежде всего в Бишкек и Ош.<sup>85</sup>

---

79 НСК 2020.

80 Канат Тилекеев, Фонд Фридриха Эберта, “Понимание неформальной экономики в Кыргызстане: лучшая социальная справедливость для работников, более высокая устойчивость для страны” Анализ, Июнь 2021, стр.16.

81 E/C.12/GC/23 (2016 год), пункт 47(d).

82 Министерство труда, социальной защиты и миграции Кыргызской Республики: «В Кыргызстане уровень безработицы составляет 2,9 процент в начале 2022 года», февраль 2022 года.

83 Министерство труда, социальной защиты и миграции Кыргызской Республики, 2022 год, как указано в сноске 81.

84 ВПП ООН 2021, как указано в сноске 67, стр. 25.

85 МОТ, Будущее сферы труда в Кыргызской Республике, 2020.

Внутренние мигранты, переезжающие из сельских в городские районы, составляют 18 процентов населения Кыргызстана, причем 71 процент внутренних мигрантов перемещается в столицу Бишкек и Чуйскую область в более широком смысле<sup>86</sup>. В Бишкеке около 35 процентов населения составляют внутренние мигранты<sup>87</sup>. Однако большинство из них проживают в неформальных поселениях без какой-либо официальной регистрации, и поэтому реальные цифры могут быть выше.

Специальный докладчик посетил два неофициальных поселения в окрестностях Бишкека: Алтын Казык и Келечек. Он заслушал свидетельства внутренних мигрантов об их трудных условиях жизни и проблемах, с которыми сталкиваются в доступе к медицинским или социальным услугам, которым препятствует система регистрации (*прописка*), требующая регистрации мигрантов для доступа к городским государственным услугам, таким как здравоохранение, водоснабжение, образование, электричество и т.д. Около 75,6% внутренних мигрантов не имеют официальной регистрации по месту жительства<sup>88</sup>. Хотя, согласно Конституции, отсутствие места жительства не может ограничивать права и свободы граждан, практика часто иная. Специальный докладчик был также информирован о том, что для получения регистрации мигрантам необходимо легализовать свое место жительства и заполнить дополнительные документы, что является дорогостоящим и трудоемким процессом, особенно в свете нестабильной, сезонной или неполной занятости. Решение вопроса о регистрации поможет обеспечить лучшие условия жизни для внутренних мигрантов, переезжающих в городские районы.

Миграция в зарубежные страны достигает еще более впечатляющих масштабов. К 2020 году от 755 000 до 1 000 000 граждан Кыргызстана (около 40 процентов рабочей силы страны) регулярно работали за границей, причем большое число кыргызстанцев ежегодно уезжали на работу (от 9 000 до 50 000 человек согласно разным источникам), и почти 80 процентов в Россию. В 2020 году денежные переводы внесли 31,3 процента в ВВП страны. Доходы, направляемые трудящимися-мигрантами<sup>89</sup>, способствовали сокращению национального уровня бедности на 9,3 процента, при этом 613 800 человек полагались на денежные переводы, чтобы оставаться вне нищеты, особенно в сельских районах.<sup>90</sup>

Денежные переводы сегодня являются жизненно важной системой безопасности, оказывающей прогрессивное воздействие: более 35 процентов домохозяйств в самом бедном дециле<sup>91</sup> получают денежные переводы, по сравнению с 8 процентами в самом богатом дециле, и они составляют 70 процентов доходов беднейших домохозяйств.<sup>92</sup>

Правительство поощряет миграцию, заключая соглашения с такими странами, как Великобритания, Южная Корея или Япония. Это, однако, не может быть долгосрочной стратегией развития. Она истощает в стране ее человеческий капитал и потенциал социально-экономического развития. Это мешает стране пожинать плоды своих инвестиций в образование. Кроме того, денежные переводы в основном поддерживают потребление, не оказывая прямого влияния на инвестиции: более 90 процентов мигрантов и их семей тратят все свои доходы на непосредственное

---

86 МОМ, Внутренняя миграция в Кыргызстане, 2021, с.3.

87 МОМ 2021 год, как указано в сноске 87, с.3.

88 МОМ 2021 год, как указано в сноске 86, с.4.

89 ВПП, Миграция Продовольственная безопасность и питание, декабрь 2021, с.5.

90 ВПП ООН, 2021, как указано в сноске 89, с.10.

91 МВФ, 2021 Статья IV Консультационный доклад, август 2021 г., с.48.

92 ФАО и ВПП ООН, Последствия для продовольственной безопасности украинско-российского конфликта: в глобальном масштабе и в Кыргызской Республике, 24 марта 2022 года, с.4.



потребление.<sup>93</sup> Когда мигранты покидают страну, дети иногда остаются без должной заботы. Более 277000 детей имеют одного родителя-мигранта, а 99 000 имеют обоих родителей, работающих за границей<sup>94</sup>. В большинстве случаев дети остаются на попечение родственников, в интернатных учреждениях или в неформальной приемной семье с друзьями или соседями - иногда без формализованных соглашений об опеке. Эти дети подвергаются повышенному риску насилия, жестокого обращения и детского труда. Отсутствие родительской заботы может привести к пагубным последствиям для психосоциального развития и успеваемости детей.

И есть трудности у самих трудовых мигрантов. Договор о пенсионном обеспечении трудящихся-мигрантов в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) вступил в силу 1 января 2021 года, и аналогичные соглашения были заключены с Турцией и Южной Кореей. Хотя это представляет собой значительный прогресс, трудовые мигранты не всегда имеют возможность получить доступ к программам социальной защиты ни в своей стране, ни за рубежом. Это делает мигрантов и их семьи уязвимыми к падению доходов и подвергает их высокому риску бедности в пожилом возрасте.<sup>95</sup> Трудящиеся-мигранты также сталкиваются с риском эксплуатации на рабочих местах низкого уровня за рубежом.

## 10. Социальная защита

Для сокращения бедности в стране и роста экономики необходимо усилить социальную защиту. Система социальной защиты Кыргызстана относится к числу наименее развитых в Содружестве Независимых Государств. Его укрепление должно стать главным приоритетом для правительства. Основные пробелы, выявленные в ходе Национального диалога на основе оценки 2017 года, включают: низкий уровень социальных пособий, низкое качество социальных услуг и ограниченный доступ к социальным услугам в горных районах, высокую степень неформальности в сфере занятости, уклонение от взносов на социальное обеспечение в формальном секторе, ограниченную связь между социальной защитой и программами социального страхования и нехватку квалифицированных социальных работников в сельских регионах.

Хотя ограниченность пространства не позволяет Специальному докладчику дать полную оценку системе социальной защиты в стране, он напоминает о наиболее важных схемах и выносит ряд рекомендаций.

### а) Социальная помощь

Двумя наиболее важными программами социальной помощи являются программа детских пособий *Уй-булого комок* (УБК) и ежемесячные *социальные пособия* (ЕСП), в просторечии известные как «социальные пенсии».<sup>96</sup> *Уй-булого комок* (УБК), также называемое ежемесячным пособием для малообеспеченных семей с детьми (ЕПМС), является единственной системой социального обеспечения, ориентированной на малоимущие домохозяйства. В принципе, оно поддерживает домохозяйства с детьми в возрасте до 16 лет, чей ежемесячный доход (без учета других форм государственной поддержки) ниже гарантированного минимального дохода (или 1000 сомов на члена домохозяйства, принимая во внимание также производственные активы, такие как животные, огороды и земельные участки, а также предметы

<sup>93</sup> МОМ и МПП, 2021 год, как указано в сноске 89, с.7.

<sup>94</sup> ООН 2021, как указано в сноске 17, С.42.

<sup>95</sup> OECD, Обзор системы социальной защиты Кыргызстана, Пути развития ОЭСР, Издательство ОЭСР, 2018, стр. 52

<sup>96</sup> Другими программами социальной помощи являются пособия по беременности и родам, единовременная выплата, предоставляемая родителям при рождении ребенка, и пособие на погребение.

длительного пользования). С 1 июня 2022 года ежемесячное пособие на одного ребенка, которое получают домохозяйства, имеющие право на получение, было увеличено до 1 215 сомов. В настоящее время УБК охватывает 330 000 бенефициаров, подавляющее большинство из которых (примерно 90 процентов) находятся в сельских районах, как из-за того, что бедность в сельской местности более широко распространена, так и из-за того, что доходы, рассчитанные от сельскохозяйственной деятельности, как правило, очень низки.

Схема УБК имеет серьезные недостатки. Уровень покрытия невысок: по данным ОЭСР, основанным на Комплексном обследовании домашних хозяйств в Кыргызстане, проведенным Национальным статистическим комитетом в 2015 году, 77,3% домохозяйств, отвечающих критериям, не охвачены<sup>97</sup>. Это объясняется главным образом необходимостью предоставления домашними хозяйствами информации о доходах, с тем чтобы доказать право на получение помощи, а также расходами на сбор требуемой документации, что часто требует поездки в *районный центр* (район). Информация, представленная заявителями, проверяется путем посещения домашних хозяйств, и пространство для усмотрения создает возможности для коррупции. Таким образом, лишь небольшая часть детей, живущих в условиях нищеты в стране, находится под защитой. Более того, такая защита минимальна: сумма в 1 215 сомов составляет одну пятую часть прожиточного минимума, рассчитанного как доход, необходимый для достойной жизни, покрывающей основные потребности.

Чтобы избежать серьезных проблем недостаточной интеграции и тем самым повысить эффективность вклада УБК в сокращение бедности, следует принять более простую систему, увеличив охват. В июне 2017 года парламент проголосовал за систему, включающую универсальное пособие на рождение (стоимостью около 58 долларов США), универсальное ежемесячное пособие для всех детей в возрасте 0-3 лет (около 10 долларов США в месяц) и ежемесячное (многодетное) пособие для третьего и последующих детей в семьях с 3 или более детьми в возрасте от 3 до 16 лет, около 7,50 долларов США за ребенка. Так как не будет требоваться подтверждение нуждаемости, некоторые влиятельные субъекты утверждают, что это будет работать менее эффективно. Однако такой системой было бы легче управлять, и, поскольку большинство домашних хозяйств с тремя или более детьми относятся к беднейшим группам общества, она оказала бы серьезное воздействие на сокращение масштабов детской нищеты.

*Ежемесячные социальные пособия* (ЕСП) предоставляются отдельным категориям населения, которые считаются наиболее уязвимыми, включая детей-инвалидов или потерявших одного из родителей или обоих родителей; взрослых инвалидов; женщин старше 55 лет с 7 и более выжившими детьми; или пожилых людей (мужчин старше 65 лет или женщин старше 60 лет). В 2022 году ЕСП получили в общей сложности 122 700 человек, в том числе 74 700 инвалидов (в том числе 34 800 детей с ограниченными возможностями) и 20 300 детей, потерявших обоих родителей. Уровни предоставленных сумм варьируются от категории к категории и были значительно увеличены с 1 января 2022 года. Тем не менее, для некоторых категорий они остаются намного ниже прожиточного минимума. Кроме того, Специальный докладчик встретился с некоторыми бенефициарами, которые заявили, что обычной практикой распределение ЕСП зависит от выплаты, производимой социальному работнику, обрабатывающему требование, что эквивалентно одному или даже двухмесячному объему выплат.

#### *b) Социальное страхование*

---

97 ОЭСР 2018 год, как указано в сноске 95, с. 101

Социальная помощь недостаточная по сравнению с программами социального страхования: в то время как менее 10 процентов населения пользуются социальной помощью или активной политикой на рынке труда, пенсии по старости выплачиваются и почти повсеместно охватывают пенсионеров. Это отражается на суммах, инвестированных в эти различные схемы: в 2015 году совокупные расходы на УБК и ЕСП составили 1,2% ВВП по сравнению с 7,4% ВВП, потраченных на пенсии по старости в том же году.

Пенсии по старости, составляющие на сегодняшний день наиболее значительную часть сектора социальной защиты социального страхования, финансируются за счет взносов работодателей и трудящихся (что составляет соответственно 17,25% и 10% от валовой заработной платы), хотя небольшая часть этих взносов поступает в фонд обязательного медицинского страхования, в медицинское страхование и в фонд реабилитации трудящихся. Самозанятые работники вносят фиксированный 10-процентный взнос, причем 9 процентов идут на пенсионное страхование и еще 1 процент на медицинское страхование.

В нынешнем виде пенсионный режим по старости страдает от серьезных ограничений. Хотя в настоящее время его охват остается квазиуниверсальным, что является наследием эпохи почти полной занятости до распада СССР, тот факт, что почти три четверти занятости в настоящее время является неформальной, ставит под угрозу жизнеспособность системы в ближайшие несколько лет. Еще одним источником беспокойства является разрыв между женщинами и мужчинами. Число женщин, получающих пенсию по старости, выше, чем мужчин, что объясняется более высокой продолжительностью жизни женщин (76 лет против 68 лет), более ранним возрастом выхода на пенсию для женщин (58 лет против 63 лет для мужчин) и чрезмерной представленностью женщин среди категорий работников, которые могут выйти на пенсию досрочно. Однако средний уровень пенсии у женщин значительно ниже, чем у мужчин (5 410 сом против 6 162 сом): в Бишкеке пенсия женщин в среднем составляет 88% от пенсии мужчин. Это объясняется сохраняющимся гендерным разрывом в оплате труда и более частым прерыванием карьеры женщин, но является нарушением международного права прав человека.<sup>98</sup>

В Кыргызстане также действует минимальная система пособий по безработице, охватывающая работников, проработавших не менее 12 месяцев. Пособие рассчитывается на основе внесенных взносов и предоставляется на срок до 6 месяцев в году, но не более чем на 12 месяцев в течение трехлетнего периода. Пособия установлены на крайне низком уровне, от 300 до 600 сомов, что намного ниже гарантированного уровня минимального дохода и составляет от одной десятой до одной двадцатой прожиточного минимума.

### *с) Необходимость реформы*

Следует в срочном порядке укрепить системы социальной защиты, с тем чтобы гарантировать достаточный жизненный уровень и защитить право на социальное обеспечение в соответствии со статьей 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Это требует, в частности, чтобы уровни предоставляемых пособий регулярно корректировались с учетом стоимости жизни, с тем чтобы все лица могли иметь доступ к продовольствию, образованию, жилью и

---

98 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, *Трухильо Калеро против Испании Эквадор*, comm. n°10/2015, доступ от 26 марта 2018 года.

здравоохранению, необходимым для осуществления прав, предусмотренных в Пакте. В настоящее время объем оказываемой поддержки остается крайне недостаточным.<sup>99</sup>

Укрепление социальной защиты следует рассматривать не как бремя государственных бюджетов, а как инвестицию в будущее с потенциально высокой отдачей в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Однако это требует финансирования.

Реформа пенсионной системы предоставляет возможность в этом отношении, поскольку одним из важных компонентов реформы является поощрение формализации неформальной работы путем сочетания санкций и позитивных стимулов, включая более низкий уровень взносов для малого бизнеса и гарантию того, что зарегистрированным работникам будут предоставляться трехмесячные пособия на уровне, эквивалентном минимальной заработной плате (около 7 000 сомов) в случае безработицы или болезни. Процесс формализации должен позволить мобилизовать больше внутренних ресурсов для финансирования социальной защиты, как в рамках социального страхования, так и в рамках программ социальной помощи.

Другим потенциальным источником финансирования могло бы стать создание фонда для будущих поколений, финансируемого за счет доходов от добывающей промышленности: это соответствовало бы необходимости снижения сильной зависимости экономики от добычи ресурсов и повышения привлекательности трудоустройства в стране для молодых работников, многие из которых сегодня не видят другого выхода, кроме как мигрировать в поисках лучших возможностей за границей.

## **11. Заключение и рекомендации**

**Специальный докладчик вновь выражает свою благодарность правительству за его готовность сотрудничать с системой ООН по правам человека и за создание духа сотрудничества, в котором проходил диалог. Он дает следующие рекомендации:**

**До 53-й сессии Совета по правам человека (июнь 2023 года), на которой будет представлен доклад по итогам визита, следует предпринять шаги с целью:**

**(i) Повышения эффективности системы детских пособий “Уй булого комок” (УБК), вклад которой в борьбу с бедностью омрачается несоответствующим охватом и недостаточным уровнем пособия. Необходимо внедрить более упрощенную схему детских пособий с более широким охватом, как ожидалось еще в 2017 году.**

**(ii) Обеспечение полного выполнения Закона № 38 о правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья (2008).**

**(iii) Достижение прогресса в реализации права на жилье путем принятия закона о социальном жилье и обеспечения эффективной защиты от выселений в соответствии с международными стандартами.**

**(iv) Принятие рамочного закона, запрещающего дискриминацию во всех областях, охватываемых Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, включая прямой запрет дискриминации по признаку социального положения или социально-экономического неблагополучия.**

---

<sup>99</sup> документ E/C.12/GC/19 (2008).

(v) В целях снижения коррупции обеспечить, чтобы медицинские центры, школы и социальные работники информировали людей об их правах, включая право сообщать о том, что их просят дать взятку.

Другие приоритеты должны направлять долгосрочные усилия правительства. К ним, в частности, относятся:

(i) Ускорение перехода от неформальной к формальной экономике в соответствии с Рекомендацией МОТ (№ 204) (2015), как это уже рассматривается в контексте пенсионной реформы.

(ii) Повышение качества образования путем подготовки учителей и повышения их заработной платы, а также путем восстановления школ, нуждающихся в ремонте или оборудовании.

(iii) В соответствии с рекомендацией Рабочей группы по дискриминации в отношении женщин и девочек, принятие дополнительных временных специальных мер с особым акцентом на достижение экономического равенства для женщин и улучшение доступа к образованию для женщин и девочек, в частности, в области науки, технологии, инженерии и математики (НТИМ), а также к профессиональному обучению.

\* \* \*