

Международная  
организация  
труда



Министерство труда и  
социального развития  
Кыргызской Республики



ГРУППА РАЗВИТИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ  
НАЦИЙ

# 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



# 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 программ в сфере социального обеспечения и социальной защиты; выявление основных недочетов и проблем реализации; разработка 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 минимальных уровней социальной защиты.

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

© 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 воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение 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). Международное 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.iflro.org](http://www.iflro.org).

---

*Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты. На пути к национально установленному минимальному уровню социальной защиты в Кыргызской Республике / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной 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 материала 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 делимитации 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 Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии можно приобрести в крупных магазинах или на цифровых платформах, или заказать напрямую на [ilo@turpin-distribution.com](http://ilo@turpin-distribution.com).

Для получения полной информации посетите наш вебсайт: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) или обратитесь к [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@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
<b>1. Обзор: социально-экономический контекст и система социальной защиты в Кыргызской Республике .....</b>	<b>5</b>
1.1. Социально-экономический контекст страны .....	5
1.2. Расходы на социальную защиту населения .....	10
1.3. Система социальной защиты .....	13
1.3.1. Система социального страхования .....	14
1.3.2. Система социальной помощи .....	16
1.3.3. Система ответственности работодателей .....	18
1.3.4. Социальное обслуживание .....	19
1.4. Национальные программы развития социальной защиты населения .....	20
<b>2. Оценка на основе национального диалога в Кыргызской Республике: цели, методика и процесс .....</b>	<b>23</b>
2.1. Цели .....	23
2.2. Используемая методика ООНД в Кыргызской Республике .....	23
2.2.1. Разработка оценочной матрицы .....	24
2.2.2. Расчет стоимости выбранных МУСЗ .....	25
2.3. ООНД в Кыргызской Республике: процесс и рекомендации .....	26
2.3.1. Этапы ООНД в Кыргызской Республике .....	27
2.3.2. Рекомендации, принятые рабочей группой МУСЗ на второй ООНД .....	32

<b>3. Оценка политики по четырем основным гарантиям МУСЗ .....</b>	<b>35</b>
3.1. Здравоохранение .....	35
3.1.1. Действующая система здравоохранения.....	35
3.1.2. Анализ системы здравоохранения в Кыргызской Республике.....	37
3.1.3. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути внедрения программ медицинского страхования.....	46
3.1.4. Выводы и рекомендации .....	47
3.2. Дети .....	50
3.2.1. Действующая система социальной защиты детей .....	50
3.2.2. Анализ охвата детей действующей системой социальной защиты.....	52
3.2.3. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути реализации программ по социальной защите детей .....	59
3.2.4. Выводы и рекомендации.....	60
3.3. Лица трудоспособного возраста .....	63
3.3.1. Действующая система социальной защиты женщин и мужчин трудоспособного возраста.....	63
3.3.2. Анализ охвата женщин и мужчин трудоспособного возраста действующей системой социальной защиты .....	65
А. Сфера и уровень охвата .....	65
В. Размер денежных пособий женщинам и мужчинам трудоспособного возраста .....	71
С. Финансовая устойчивость и доступность системы социальной защиты: налогоплательщики, плательщики взносов и бюджетные возможности .....	75
3.3.3. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути реализации программ социальной защиты женщин и мужчин трудоспособного возраста.....	77
3.3.4. Выводы и рекомендации .....	78
3.4. Лица пожилого возраста .....	82
3.4.1. Действующая система социальной защиты женщин и мужчин пожилого возраста .....	82
3.4.2. Анализ охвата женщин и мужчин пожилого возраста действующей системой социальной защиты .....	83
А. Сфера и уровень охвата .....	83
В. Достаточность размера денежных пособий и социальных услуг при выходе на пенсию .....	85
С. Финансовая устойчивость и доступность системы социальной защиты: налогоплательщики, плательщики пенсионных взносов и бюджетные возможности .....	89
3.4.3. Недостатки в законодательстве и препятствия на пути реализации программ социальной защиты женщин и мужчин пожилого возраста .....	92
3.4.4. Выводы и рекомендации.....	93

4. Общие выводы и рекомендации .....	97
Приложения .....	109
<b>Часть 2. Сценарии по реализации национального приоритета: пособие по беременности и родам</b>	
<b>Введение</b> .....	143
<b>1. Преобразование рекомендаций в сценарии, подходящие для расчета стоимости</b> .....	145
<b>2. Методика измерения финансовой осуществимости и инструмент расчета стоимости – модель ПБО</b> .....	147
2.1. Расчет стоимости .....	147
2.2. Этапы расчета МУСЗ в Кыргызской Республике .....	148
2.2.1. Этап 1: Ввод исходных данных в модель ПБО .....	149
2.2.2. Этап 2: Расчет стоимости различных сценариев .....	150
2.2.3. Этап 3: Представление окончательных результатов (расходы на некоторые МУСЗ в соответствии с национальными приоритетами) .....	152
2.2.4. Этап 4: Выбор приоритетных сценариев, оценка ценовой доступности предложенных рекомендаций и сценариев .....	153
<b>3. 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)</b> .....	155
3.1. Текущая ситуация и перспективы .....	155
3.2. Пробелы в законодательстве и рекомендации .....	158
3.3. Сценарии по охране материнства .....	159
3.3.1. Сценарий 1: обеспечение всеобщего охвата .....	160
3.3.2. Сценарий 2: всеобщий охват занятых женщин (включает самозанятых и занятых в формальном и неформальном секторе) .....	168
3.3.3. Сценарий 3: предоставление пособия женщинам, работающим по найму (исключая самозанятых работников) – Конвенция МОТ 2000 года № 183 .....	175
<b>4. Определение и стоимость минимального уровня социальной защиты применительно к пособиям по беременности и родам в Кыргызской Республике</b> .....	179
Приложения .....	183
Список литературы .....	205

**Вставки**

1	Недостатки в законодательстве и препятствия на пути внедрения системы социальной защиты населения в стране: сквозные проблемы .....	31
2	Приоритеты социальной защиты населения, выбранные на ООНД .....	33
3	Рекомендации в области здравоохранения, разработанные на базе ООНД .....	49
4	Рекомендации по развитию социальной защиты детей, разработанные на базе ООНД .....	62
5	Рекомендации по развитию социальной защиты лиц трудоспособного возраста, разработанные на базе ООНД .....	81
6	Структура и источники финансирования пенсии .....	86
7	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
5	Государственные расходы на социальную защиту лиц пожилого возраста и детей в процентном соотношении от ВВП, 2009–2012 гг. ....	12
6	Структура системы социальной защиты населения в Кыргызской Республике .....	14
7	Структура системы социального страхования в Кыргызской Республике .....	15
8	Структура системы социальной помощи в Кыргызской Республике .....	17
9	Структура действующей в Кыргызской Республике системы социальной защиты, основанной на ответственности работодателей, в случае временной нетрудоспособности .....	19
10	Структура системы социального обслуживания населения в Кыргызской Республике .....	20
11	Структура оценочной матрицы .....	25
12	Структура протокола быстрых оценок .....	26
13	Этапы проведения оценки на основе национального диалога по вопросам социальной защиты населения в Кыргызской Республике .....	30
14	Комплексная система здравоохранения в Кыргызской Республике .....	37
15	Различные аспекты системы здравоохранения в Кыргызской Республике в сравнении с другими регионами (2011 год) .....	39
16	Категории лиц, охваченных медицинским страхованием в Кыргызской Республике в 2015 году, в % от общего числа застрахованных .....	40
17	Государственные расходы на здравоохранение: сравнение Кыргызской Республики со странами Восточной Европы и Центральной Азии, 2014 год .....	42

18	Расходы из собственных средств в процентной доле от общих расходов, 2014 год.....	44
19	Сравнение размеров денежных пособий на детей и прожиточного минимума на детей, 2015 г. ....	54
20	Соотношение материнской смертности в регионе и в мире (на 100 000 живорожденных) .....	57
21	Процентная доля детей, обучающихся в 1–11 классах и совмещающих учебу в школе с детским трудом, по возрастным группам .....	58
22	Структура экономически активного и неактивного населения в 2014 году в тыс. чел. ....	65
23	Занятость населения в неформальном секторе в % и в тыс. чел., 2012 г. (по секторам экономики) .....	67
24	Охват зарегистрированных безработных .....	68
25	Социальная защита при производственной травме: коэффициент замещения при временной нетрудоспособности, в % .....	72
26	Сравнение размеров денежных выплат мужчинам и женщинам трудоспособного возраста и других социальных выплат, 2015 год .....	73
27	Сравнение продолжительности отпуска по беременности и родам: международные (Конвенция МОТ № 183) и национальные нормы (законодательство Кыргызской Республики) .....	74
28	Государственные расходы на социальную защиту лиц экономически активного возраста, в % от ВВП, 2009–2012 гг. ....	76
29	Сравнение размеров денежных пособий, получаемых женщинами и мужчинами пожилого возраста, и других социальных выплат, 2015 г. ....	88
30	Региональное сравнение: количество лиц в возрасте 65+ на 100 чел. в возрасте 15–64 лет .....	90
31	Пенсионные расходы в мире, в % от ВВП, конец 2000-х гг. ....	91
32	Структура модели Протокола быстрой оценки.....	147
33	Этапы по определению доступных для Кыргызской Республики МУСЗ.....	148
34	Месячный прожиточный минимум на душу населения с 2010 по 2018 г., в киргизских сомах .....	152
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 .....	181

### Таблицы

1	Тенденции изменения показателей бедности в Кыргызской Республике, 2005, 2008, 2014 и 2015 гг. ....	8
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) .....	13
3	Количество плательщиков взносов в систему социального страхования и численность рабочей силы .....	16
4	Доля населения без доступа к здравоохранению, % от общего населения.....	43

5	Государственные расходы на здравоохранение .....	43
6	Численность медицинского персонала на 10 000 чел. населения в Кыргызской Республике .....	45
7	Численность получателей денежных пособий на детей в Кыргызской Республике, 2012–2014 гг. ....	53
8	Общие тенденции младенческой смертности и уровень младенческой смертности в Кыргызской Республике .....	55
9	Доля детей с недостаточным весом в возрасте от 1 года до 6 лет в Кыргызской Республике .....	56
10	Социальные показатели охвата в Кыргызской Республике в 2015 году .....	84
11	Общая методика расчета .....	153
12	Семьи в разбивке по количеству детей и среднему размеру семьи .....	155
13	Число дошкольных организаций – баланс между работой и семейной жизнью .....	156
14	Охрана материнства в Кыргызской Республике .....	157
15	Варианты уровня охвата пособием по беременности и родам в Кыргызской Республике .....	179

## Предисловие

Минимальные уровни социальной защиты представляют собой ряд базовых гарантий социального обеспечения, которые должны распространяться на все население. Решение Кыргызской Республики о стремлении к расширению сферы охвата социального обеспечения и установлению минимального уровня социальной защиты для всех граждан было принято в соответствии с Рекомендацией 2012 года о Минимальных уровнях социальной защиты (№ 202), принятой Международной конференцией труда на 101-й сессии в 2012 году и в соответствии с Программой развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015–2017 годы, что также подтверждается 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 гарантий 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 Республики, Законе «О государственном социальном пенсионном страховании» и Законе «О государственных пособиях». Обязательства Кыргызской Республики по улучшению социальной защиты отражены в Статье 9.1 Конституции, национальной Программе 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 Министерством труда и социального развития, а также с учреждениями ООН в Кыргызской Республике осуществила анализ системы социальной защиты в стране, который получил 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 определения 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 с соответствующими государственными организациями и учреждениями, представителями трудящихся и работодателей на национальном уровне, а также уч-

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

Данное исследование призвано способствовать ознакомлению с концепцией минимального уровня социальной защиты представителей государственных учреждений, трудящихся и работодателей, организаций гражданского общества и широкой общественности Кыргызской Республики.

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



*Таайлагим Исакунова,*  
Министр труда и  
социального развития  
Кыргызской Республики



*Ольга Кулаева,*  
Директор  
Группы технической  
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

## 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), Министерства 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 конфедерации 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 социального 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 развития социальной защиты на 2015–2017 годы и формирование рабочей группы МУСЗ под руководством Министерства, стали решающими факторами успешной реализации 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 развития Базарбаеву Кудайбергеноу 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 Димитровой Димитрине и действующему директору группы Кулаевой Ольге за постоянную поддержку в течение всего процесса ООНД. Кроме того, авторы благодарят Министерство 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 принимал активное участие в обзоре доклада, оказывал сопосредническую и техническую помощь в осуществлении ООНД: Г. Абдуллаевой (НСК), Н. Асылбековой (ООН-женщины), А. Чандыбаевой (Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений), Б. Джайловой (Департамент медико-санитарной

помощи), Е. Дунганаевой (НКР), Г. Эсенгул (ВВП), Г. Джуматаевой (СФ), Ч. Калмырзаевой (Аппарат Президента), С. Касымбаевой (МТСП), К. Кубатовой (МТСП), Е. Куикееву (МТСП), Ж. Кулжановой (СФ), А. Курбановой (МОТ), К. Ллорет (МОТ), К. Маатказиеву (Государственная инспекция по экологической и технической безопасности), М. Мамбеталиевой (МФ), В. Матвеевой (ФОМС), Р. Мусуралиеву (Министерство внутренних дел), Г. Окоевой (МТСП), Ж. Омуровой (Министерство экономики), Б. Орокову (МОТ), Ж. Рыспековой (МТСП), Б. Сатыбекову (независимый 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, согласованность в работе и помощь в оформлении глав.

## Сводное резюме

Система социальной защиты Кыргызской Республики унаследовала советскую модель, но в начале 1990-х годов претерпела изменения в связи с новыми условиями. В течение последних десятилетий система социальной защиты была частично усовершенствована 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 адресного 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 является социальная защита семей с детьми, нетрудоспособных лиц и лиц пожилого возраста. Ситуация по данным категориям граждан может быть улучшена в соответствии 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, правительство 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, придав 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 уровне 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 обеспечивают фактический доступ к товарам и услугам, определяемым как «необходимые» на национальном уровне. МУСЗ должны включать, как минимум, следующие основные социальные гарантии:

- а) доступ к национально установленным видам товаров и услуг, включающим важнейшие медицинские услуги, в том числе по охране материнства, соответствующие критериям наличия, доступности, приемлемости и качества;
- б) основные гарантированные доходы на детей не ниже национально установленного минимального уровня, позволяющие обеспечить доступ к питанию, образованию, уходу и любым другим необходимым товарам и услугам;
- в) основные гарантированные доходы не ниже национально установленного минимального 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 минимального 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, представителями научного сообщества и подразделениями ООН в Кыргызской Республике по проведению Оценки системы социальной защиты на основе национального диалога. 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 актуальности, 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 представление доклада Правительству.

1. Первая сессия ООНД в Кыргызской Республике, посвященная обсуждению национальной системы социальной защиты, состоялась 17–19 июня 2015 года в Кой-Таше и Бишкеке по инициативе Министерства труда и социального развития. На ней участники технической рабочей группы обсуждали подготовленный 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 законодательстве, препятствиях на пути внедрения программ социальной защиты, а также рекомендациями в отношении МУСЗ в Кыргызской Республике. Матрица включала в себя 4 гарантии МУСЗ, в том числе доступ к здравоохранению, социальную защиту детей, социальную защиту лиц трудоспособного возраста и лиц пожилого возраста.
2. 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.

3. В 2017 году прошла третья сессия ООНД, посвященная докладу «Минимальные уровни социальной защиты в Кыргызской Республике: оценка на основе национального диалога». В докладе отражены отобранные участниками рабочей группы и утвержденные на состоявшемся 19 февраля 2016 года «круглом столе» высокого уровня национальные приоритеты в отношении МУСЗ, а также 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 положений социальной защиты, которые обеспечивали бы гарантии МУСЗ для всех граждан.

### Основные результаты оценки

В ходе оценки были выявлены недостатки в законодательстве и препятствия на пути внедрения системы социальной защиты. Можно сказать, что полученные результаты 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 социального обслуживания (в том числе в области здравоохранения) и ограниченный доступ к нему в высокогорных районах, отсутствие охвата социальным обеспечением работников неформального сектора, уклонение работников формального сектора от участия в программах социального обеспечения, ограниченная взаимосвязь между программами социальной защиты и социального страхования, а также нехватка квалифицированных социальных работников в отдаленных районах.

В ходе оценки по итогам технических обсуждений Правительство, социальные партнеры 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 медицинским страхованием;
- увеличение доступа социально уязвимых слоев населения к услугам здравоохранения.

**Дети:**

- повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми;
- индексация пенсии по случаю потери кормильца;
- расширение доступа к социальным услугам альтернативных интернат-учреждений;
- 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 пособия малообеспеченным семьям с детьми.

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

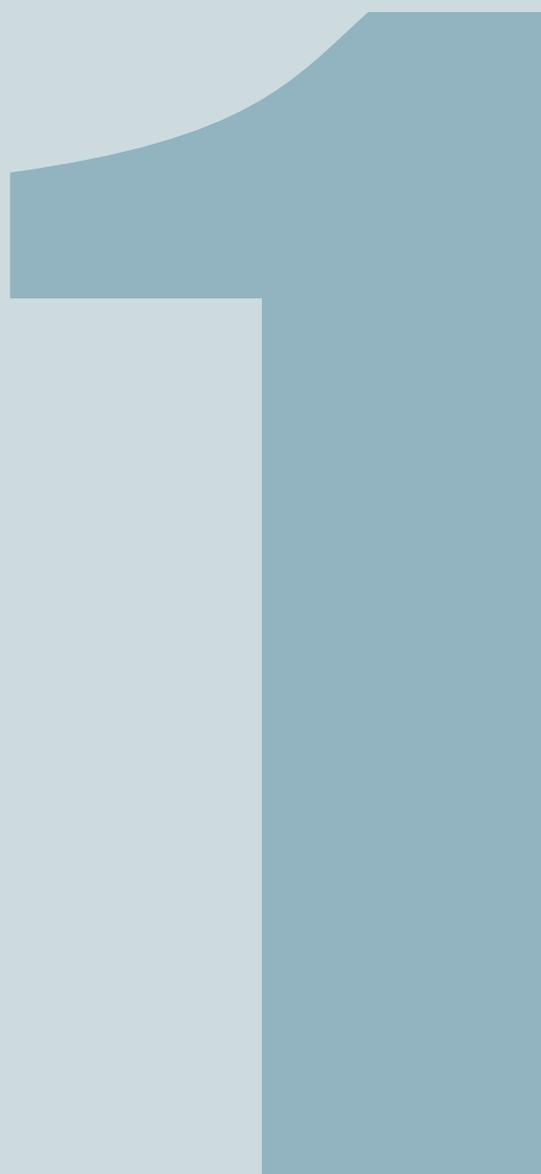
В ходе консультаций с Министерством труда и социального развития состоявшиеся в 2016 году, было согласовано провести расчеты сценариев по дополнительному приоритету «повышение размера пособия по беременности и родам». В рамках технической встречи состоявшейся в 2017 году, участники рабочей группы выбрали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

- к 2022 году (а) улучшить охват официальных работников, фермеров и самозанятых 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.

## Сокращения

<b>АБР</b>	Азиатский банк развития
<b>БГМС</b>	Базовое государственное медицинское страхование
<b>ВВП</b>	Валовой внутренний продукт
<b>ВИЧ</b>	Вирус иммунодефицита человека
<b>ВОЗ</b>	Всемирная организация здравоохранения
<b>ВПП</b>	Всемирная продовольственная программа
<b>ВБ</b>	Всемирный банк
<b>ВДПЧ</b>	Всеобщая декларация прав человека
<b>ГМСП</b>	Гарантированная медико-санитарная помощь
<b>ГМД</b>	Гарантированный минимальный доход
<b>ГСПС</b>	Государственное социальное пенсионное страхование
<b>ДМС</b>	Добровольное медицинское страхование
<b>ДСЗМ</b>	Доклад о социальной защите в мире
<b>ДЭСВ</b>	Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам
<b>ЕЭС</b>	Евразийский экономический союз
<b>ЕЭК</b>	Евразийская экономическая комиссия
<b>ЕСП</b>	Ежемесячное социальное пособие
<b>ЕПМС</b>	Ежемесячное социальное пособие малообеспеченным семьям с детьми
<b>И-МУСЗ</b>	Инициатива по Минимальным уровням социальной защиты
<b>КР</b>	Кыргызская Республика
<b>КСР ООН</b>	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
<b>КПР</b>	Конвенция о правах ребенка
<b>КВУП</b>	Комитет высокого уровня по программам
<b>МКТ</b>	Международная конференция труда
<b>МОТ</b>	Международная организация труда
<b>МВФ</b>	Международный валютный фонд
<b>МОН</b>	Министерство образования и науки
<b>МФ</b>	Министерство финансов
<b>МЗ</b>	Министерство здравоохранения
<b>МКАД</b>	Многомерный кластерный анализ данных
<b>МТСР</b>	Министерство труда и социального развития
<b>МУСЗ</b>	Минимальный уровень социальной защиты
<b>НКР</b>	Национальная конфедерация работодателей
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>НСК</b>	Национальный статистический комитет
<b>ООНД</b>	Оценка на основе национального диалога
<b>ОО</b>	Общественные организации

<b>ОМС</b>	Обязательное медицинское страхование
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ПБО</b>	Протокол быстрых оценок
<b>ПРООН</b>	Программа развития Организации Объединенных Наций
<b>ПРССН</b>	Программа развития социальной защиты населения в Кыргызстане на 2015–2017 годы
<b>ПМП</b>	Прожиточный минимум пожилого лица
<b>ПВН</b>	Пособие по временной нетрудоспособности
<b>ПМР</b>	Прожиточный минимум ребенка
<b>РГ</b>	Рабочая группа
<b>РГ-МУСЗ</b>	Рабочая группа по минимальным уровням социальной защиты
<b>СФ</b>	Социальный фонд
<b>СПИД</b>	Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>СЗП</b>	Средняя заработная плата
<b>СНГ</b>	Содружество Независимых Государств
<b>УНВ</b>	Условно-накопительный взнос
<b>ФОМС</b>	Фонд обязательного медицинского страхования
<b>ФАО</b>	Продовольственная и сельскохозяйственная организация
<b>ФП</b>	Федерация профсоюзов
<b>ЦРТ</b>	Цели тысячелетия в области развития
<b>ЮНФПА</b>	Фонд ООН в области народонаселения
<b>ЮНИСЕФ</b>	Детский фонд ООН
<b>ЮНДАФ</b>	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития
<b>ЮНЭЙДС</b>	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ / СПИДу



**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 существованию, а также с сокращением доступа к социальным услугам, пособиям, денежным 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 минимальных 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 минимальных 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 минимальных уровнях социальной защиты № 202 в ходе МКТ в июне 2012 года.

Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) содержит 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 целью 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 течение всего цикла жизни человека, принятые на национальном уровне:

- доступ к первичной медицинской помощи, включая меры по охране материнства;
- гарантированное получение минимального дохода детьми, обеспечение доступа к продуктам питания, образованию, уходу и прочим необходимым товарам и услугам;
- гарантированное получение минимального дохода гражданами, неспособными получать достаточный доход, в частности в случаях заболевания, рождения ребенка или инвалидности;

- гарантированное получение минимального дохода гражданами пожилого возраста.

Осознавая необходимость учитывать существующие реалии 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, 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 Кыргызской Республике на 2015–2017 годы, принятую постановлением Правительства Кыргызской 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 эффективной системы социальной защиты в Кыргызской Республике, особенно в свете того, что в настоящий момент страна находится в стадии реализации национальной Программы устойчивого развития на период 2013–2017 годов и уже планирует национальную стратегию на следующие 15 лет в рамках всемирного диалога по вопросам устойчивого развития в период после 2015 года.

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

## 1.1. Социально-экономический контекст страны

Как и большинство государств Центральной Азии, Кыргызская Республика представляет 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 процента составляют граждане моложе 15 лет и только 4,3 – граждане от 65 лет и старше (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 среди 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 административно-командной к рыночной экономике. С того времени экономический рост был преимущественно обусловлен развитием секторов услуг и торговли, а также увеличением денежных переводов за счет трудовой миграции. Тенденции к росту время от времени 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 стабильный рост экономики в течение последних нескольких лет, Кыргызская Республика испытывает серьезные трудности в отношении дефицита бюджета, неформальной экономики, экономического неравенства, социальной изоляции и отсутствия надлежащих 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 процентов среди мужчин и 9,5 процента среди женщин). В соответствии с «Программой

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 экономической 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 экономические 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 валютный фонд (МВФ), 2014 год).

По ряду показателей Целей развития тысячелетия (ЦРТ) уже были частично достигнуты такие целевые ориентиры, как обеспечение экологической устойчивости (ЦРТ 7) и формирование глобального партнерства в целях развития (ЦРТ 8). Большие 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).

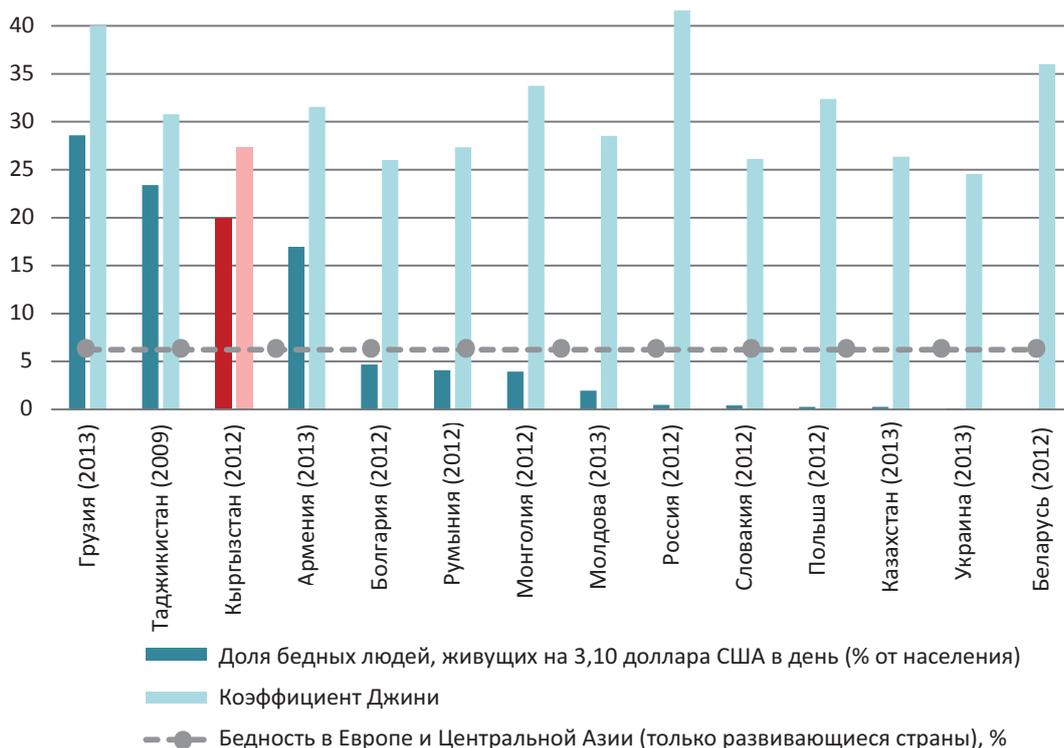
По сравнению с другими странами региона в Кыргызской Республике высокие показатели бедности и неравенства. 20 процентов населения живет на 3,10 доллара США в день или меньше, Индекс Джини в 2012 году составлял 27,4 (см. Рис. 1.). Национальный статистический комитет (НСК) рассчитывает две черты бедности 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 отметить, что в качестве черты бедности рассматриваются продовольственные и непродовольственные товары и услуги, необходимые для удовлетворения всех базовых потребностей человека.

«Прожиточный минимум» является установленным законом нормативным стандартом<sup>1</sup>. Размер прожиточного минимума определяется для различных категорий населения (дети от 0 до 17 лет, граждане трудоспособного возраста и граждане пожилого возраста). Продовольственная составляющая прожиточного минимума принимает 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-

<sup>1</sup> Закон № 170 «О гарантированных минимальных социальных стандартах» от 26 мая 2009 года, в качестве общего определения бедности в 2013 году был принят среднедушевой годовой доход в 27 768,5 киргизского сома; в качестве определения крайней бедности – среднедушевой годовой доход в 16 249,5 киргизского 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**



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, значение 100 отражает абсолютное неравенство.

В 2014 году примерно 1,8 млн человек находились за чертой бедности, 31,8 процента из них являлись жителями городов и 68,2 процента – сельскими жителями. 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 начали изменяться в противоположном направлении, достигнув отметки в 32,1 процента (НСК, 2014 год).

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 свидетельствовало о существенном снижении уровня крайней бедности (НСК, 2013 и 2014 годы).

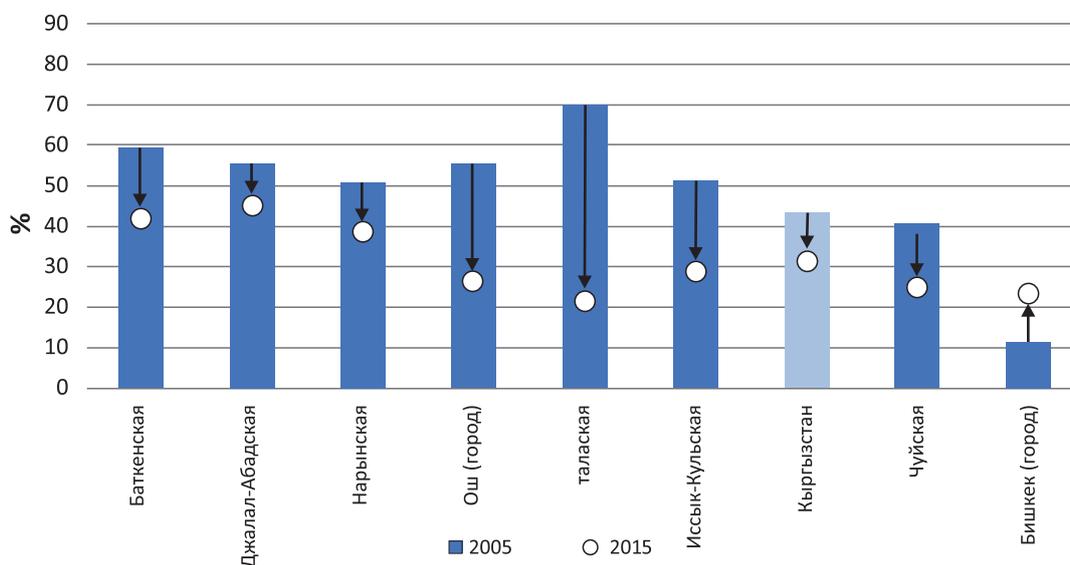
Имеют место значительные межрегиональные разрывы: самые высокие показатели бедности в 2015 году зафиксированы в Джалал-Абадской (45,1 процента), Баткенской (41,2 процента) и Нарынской (38 процентов) областях (НСК, 2015 год).

**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.

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



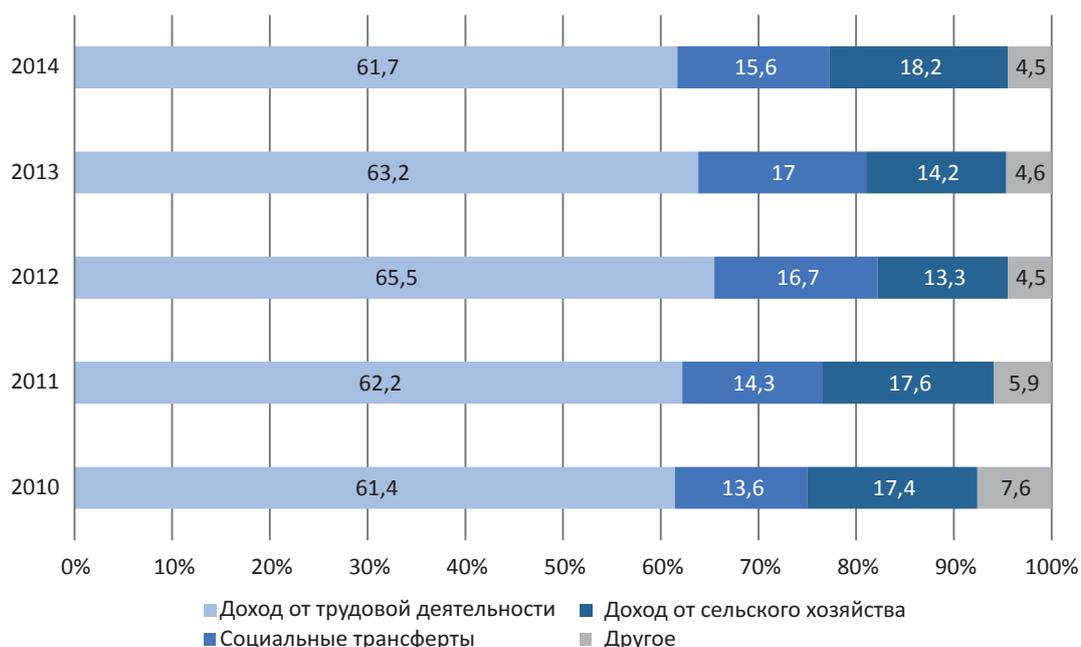
Источник: ИОДХКР 2005 и 2015 гг.

Трудовая деятельность является главным источником дохода для населения (в 2015 году она составила 65 процентов от общего дохода). По данным Программы, 52 процента выплат заработной платы в частном секторе были совершены без отчислений на социальное страхование, доля теневой экономической деятельности (особенно в секторах услуг и сельского хозяйства) в 2012 году составила 39–42 процента. Что касается трудовой миграции, примерно 26 процентов домашних хозяйств имеют хотя бы одного 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 хозяйством – 14 процентов). Адекватный уровень социальных выплат может значительно снизить процент бедности и неравенства, включая крайнюю бедность в стране (Всемирный банк, 2014 год). Позитивный эффект социальных выплат сделал социальную защиту одним из приоритетных направлений правительственной политики. Правительство 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, составив 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 киргизских сомов в 2011 году до 487,4 киргизского сома в 2013 году). Таким образом, раз-

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.**

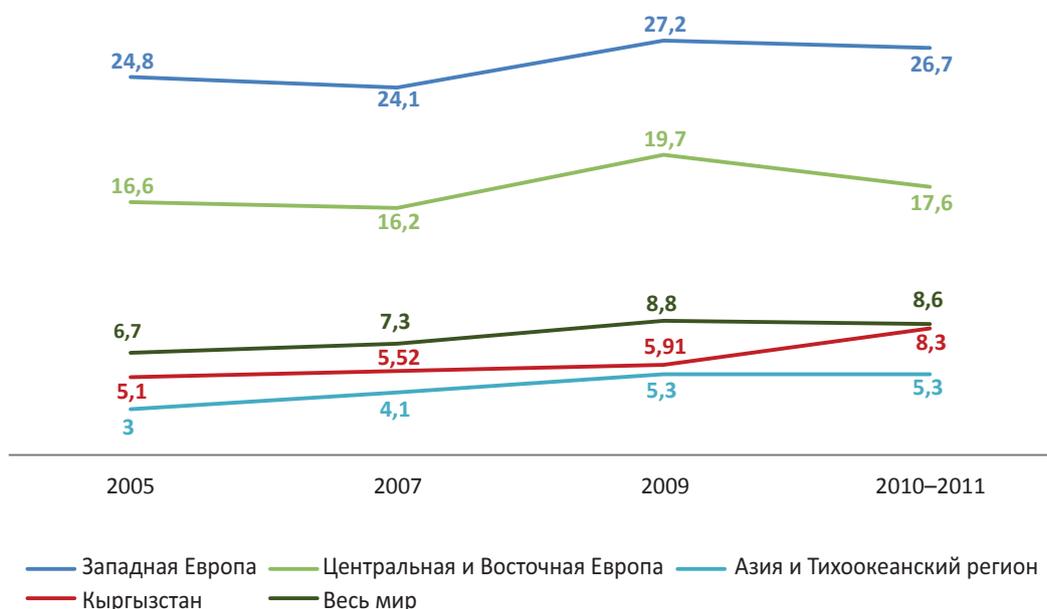


Источник: Национальный статистический комитет, 2014 год.

## 1.2. Расходы на социальную защиту населения

В настоящем разделе анализируются данные о расходах на социальную защиту населения в Кыргызской Республике. Данные классифицированы по следующим категориям: 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 программу социальной защиты (включая здравоохранение). Как сообщается в Докладе о социальной защите в мире в 2014–2015 годах, процент от ВВП, выделяемый на социальную 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.).

**Рисунок 4. Общие государственные расходы на социальную защиту населения (включая здравоохранение): межрегиональное сравнение, 2005–2011 гг. (в % от ВВП)**



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 возраста 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 процента. В Кыргызской Республике 1,54 процента от ВВП было выделено на социальную 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 выделили 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.

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



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 социальной защиты в 2014 году.

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

**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 государственное здравоохранение	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
а) 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.

### 1.3. 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).

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

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

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



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.

### 1.3.1. Система социального страхования

В основе системы социального страхования лежит принцип уплаты взносов работодателями (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 страхование (23 процента на страховую часть и 2 процента на накопительную часть), еще 2 процента направлены на медицинское страхование. Из 10 процентов взносов, производимых работниками, 2 процента направляются непосредственно на формирование 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 гектаров 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 постепенное увеличение размера отчислений на социальное страхование всеми тремя

указанными категориями фермеров; сумма отчислений составила до 4 процентов от средней заработной платы<sup>2</sup>.

Пенсионное страхование в Кыргызской Республике включает в себя три вида пенсий: пенсия по старости, пенсия по инвалидности и пенсия по случаю потери кормильца. 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)<sup>3</sup>.

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



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

Работники при заключении трудовых договоров обязаны участвовать в системе социального страхования, тогда как особые группы работников – фермеры, работники неформального сектора и самозанятые граждане – часто не участвуют в ней из-за отсутствия 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 отчисления на социальное страхование в Социальный фонд и Фонд обязательного меди-

<sup>2</sup> Здесь определение «фермеры» обозначает лиц (в том числе занятых натуральным хозяйством), которые не являются членами кооперативов либо работодателями/работниками предприятий.

<sup>3</sup> В регионе СНГ технические термины «распределительная система» и «система финансирования» по-прежнему используются более часто, чем «установленные выплаты» и «установленные взносы».

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

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

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

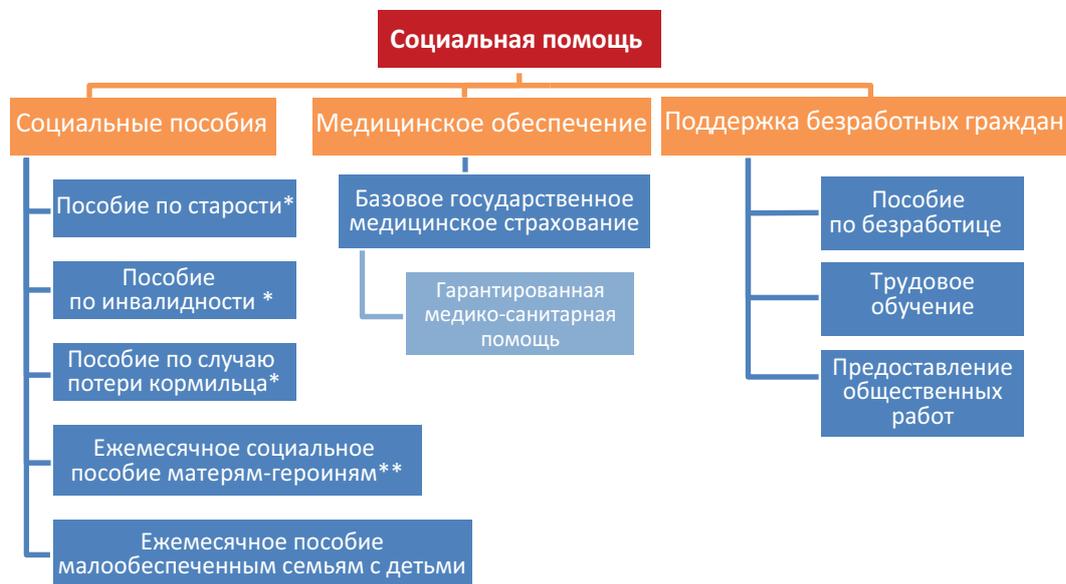
Источник: Социальный фонд Кыргызской Республики, 2015 год.

### 1.3.2. Система социальной помощи

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

1. Социальные пособия, выплачиваемые в виде денежных средств и преимущественно 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.

Рисунок 8. Структура системы социальной помощи в Кыргызской Республике



Источник: Диаграмма составлена авторами на базе оценочной матрицы и национальной правовой базы Кыргызской 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 обеспечение, и для инвалидов I, II или III группы, не обладающих правом на государственное пенсионное социальное 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 минимальный доход (ГМД<sup>4</sup>), или в случае, если гражданин не имеет права на получение пенсии по социальному страхованию. Первое относится к поддержке малообеспеченных семей с детьми, второе – к выплатам пособий по старости, инвалидности,

<sup>4</sup> Гарантированный минимальный доход – ежегодно устанавливаемый правительством показатель, основанный на финансовых возможностях бюджета, экономических условиях и прожиточном минимуме и являющийся гарантом базового дохода для малоимущих семей. Принимая в расчет степень незащищенности 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 операционному 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 социальное пособие выплачивается в качестве привилегии матерям-героиням предпенсионного возраста, имеющим более 7 детей.

ГМД является порогом, определяемым возможностями бюджета и устанавливающим критерии для назначения ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми с учетом уровня доходов. Размер ГМД корректируется на нерегулярной основе, поскольку он зависит от доступных финансовых ресурсов государства. Адекватность ГМД и размеров пособий малообеспеченным семьям по-прежнему вызывают наибольшую озабоченность, а низкий уровень социальных выплат уменьшает эффективность 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 пенсионная программа для военнослужащих, которая полностью финансируется из государственного бюджета.

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

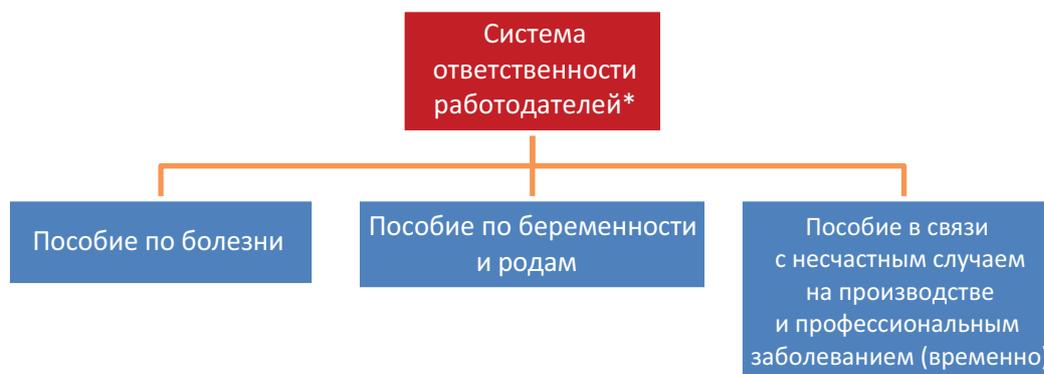
ЕПМС, назначаемое с учетом уровня доходов, является единственным социальным пособием, направленным на поддержку бедного населения<sup>5</sup> (НСК, 2016 год). Данная Программа предусматривает выплаты ежемесячных пособий для детей и имеет целью приведение среднедушевого дохода домашних хозяйств к уровню ГМД.

### 1.3.3. Система ответственности работодателей

Согласно законодательству и постановлению Правительства, работодателям предписано осуществлять страхование работников в случае получения травм или заболеваний в результате выполнения последними своих трудовых обязанностей. Работодатели также обязаны выплачивать пособия по беременности и родам официально трудоустроенным женщинам, пособия в связи с травмой и по болезни выплачиваются непосредственно работодателями из своих собственных ресурсов. Пособия по беременности и родам и по болезни за счет средств работодателей выплачиваются в течение 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.).

<sup>5</sup> Семьи с уровнем среднедушевого дохода ниже ГМД имеют право на получение ежемесячного пособия. 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**



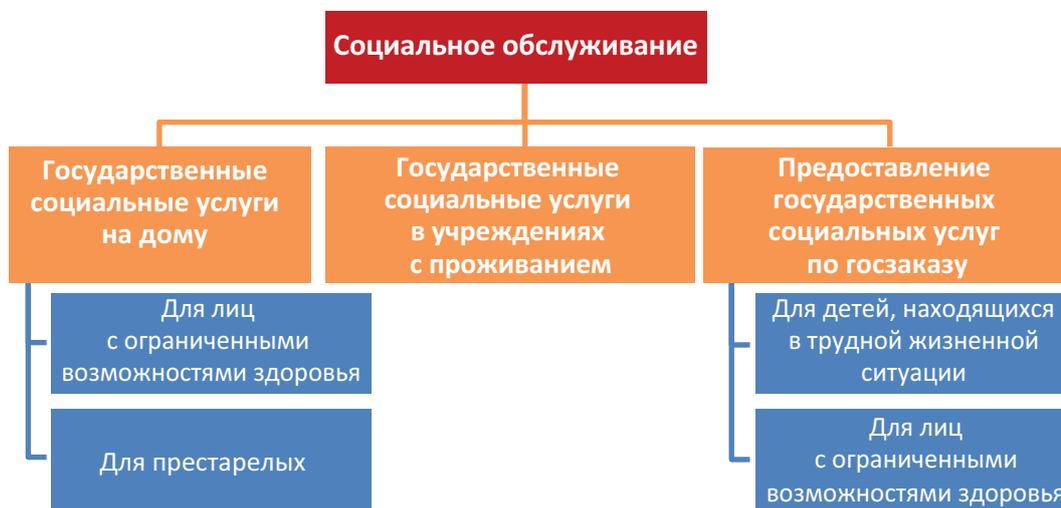
*Источник:* Диаграмма составлена авторами на базе оценочной матрицы и национальной правовой базы Кыргызской Республики.

\* Софинансирование работодателем и финансирование из государственного бюджета.

#### 1.3.4. 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 предоставлению социальной и юридической поддержки, льгот и услуг по социальной адаптации и реабилитации обездоленных граждан. В систему социального обслуживания входят следующие виды учреждений: учреждения по уходу за людьми пожилого возраста и инвалидами, детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, чьи родители лишены родительских прав (с проживанием); центры по уходу за людьми пожилого возраста, инвалидами и детьми-инвалидами; центры, предоставляющие уход на дому; социальные приюты для детей и подростков; социальные центры реабилитации 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 специализированными социальными центрами на бесплатной основе.

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



Источник: Диаграмма составлена авторами на базе оценочной матрицы и национальной правовой базы Кыргызской Республики.

#### 1.4. Национальные программы развития социальной защиты населения

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

Вслед за этой программой в феврале 2015 года Правительство приняло постановление об утверждении «Программы развития социальной защиты населения в Кыргызской Республике на 2015–2017 годы», в которую ООНД включена в качестве инструмента усовершенствования национальных минимальных уровней социальной защиты. Особое внимание в Программе уделяется вопросам улучшения системы социальной помощи. Конкретные приоритеты программы – следующие:

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

Прямая техническая помощь в реализации «Программы развития социальной защиты в Кыргызской Республике на 2015–2017 годы» также вносит свой вклад в усовершенствование 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, фактическое верховенство демократии и соблюдение прав человека; 2) социальная

интеграция и социальная справедливость; 3) инклюзивный и долгосрочный, сопровождающийся наличием рабочих мест рост, способствующий снижению уровня бедности. В соответствии со вторым ключевым элементом Программы, особое внимание 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 безопасности; материнского и детского здравоохранения, услуг в области охраны репродуктивного здоровья; питания; образования; сокращения инфекций, передающихся половым путем, вируса иммунодефицита человека, туберкулеза; а также социальных услуг и компенсаций».

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



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

## 2.1. Цели

Международной организацией труда инициировано сотрудничество между правительственными структурами, социальными партнерами, организациями гражданского 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 единому пониманию концепции минимальных уровней социальной защиты, а также совершенствованию законодательства и планирования мер по данному направлению.
2. Внести вклад в Национальную стратегию устойчивого развития и среднесрочный план развития Кыргызской Республики.
3. Определить приоритетные направления в сфере социальной защиты, требующие прямого вмешательства Правительства в среднесрочной и долгосрочной перспективе, а также разработать соответствующие меры по обеспечению всеобщих и системных минимальных уровней социальной защиты, гарантирующие защиту прав человека.
4. Оказать поддержку обоснованным решениям в рамках дальнейшей разработки системы национальных минимальных уровней социальной защиты.

## 2.2. 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 национальных МУСЗ. Такая оценка помогает сформулировать рекомендации по последующему реформированию системы и принятию положений о социальной защите в целях

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 Кыргызской Республике.

### 2.2.1. Разработка оценочной матрицы

Оценочная матрица содержит информацию о действующей системе социальной защиты 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 рекомендации в отношении расширения сферы охвата и усовершенствования соответствующих положений с целью обеспечения гарантированного минимального уровня социальной защиты для всего населения.

Оценочная матрица – инструмент оценки степени соответствия действующих и планируемых мер в области социальной защиты национальным уровням, предусматривающим четыре гарантии МУСЗ. Матрица также предусматривает разработку рекомендаций 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 защиты, их нормативно-правовой и фактический охват, недостатки в законодательстве и реализации по каждой из четырех гарантий. Далее посредством выработки рекомендаций определяются возможности для их усовершенствования.

Рисунок 11. Структура оценочной матрицы

**Основные параметры  
описания  
действующих программ**

Программа	Обзор	1		2		3	
		Недостатки в законодательстве системы социальной защиты	Рекомендации и сценарии	Препятствия к реализации системы социальной защиты	Рекомендации и сценарии	Общие замечания участников рабочей группы	Частные замечания участников рабочей группы
Система в целом (общее описание)		Не достигнутые гарантии МУСЗ		Препятствия на пути к достижению гарантий МУСЗ		Дополнительные комментарии участников рабочей группы	
Здравоохранение		и рекомендованные меры		и рекомендованные меры			
Дети	Четыре гарантии МУСЗ						
Лица трудоспособного возраста							
Лица пожилого возраста							

Источник: Оценочная матрица программы социальной защиты доступна на платформе управления знаниями MOT по ссылке<sup>6</sup>: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=2790>

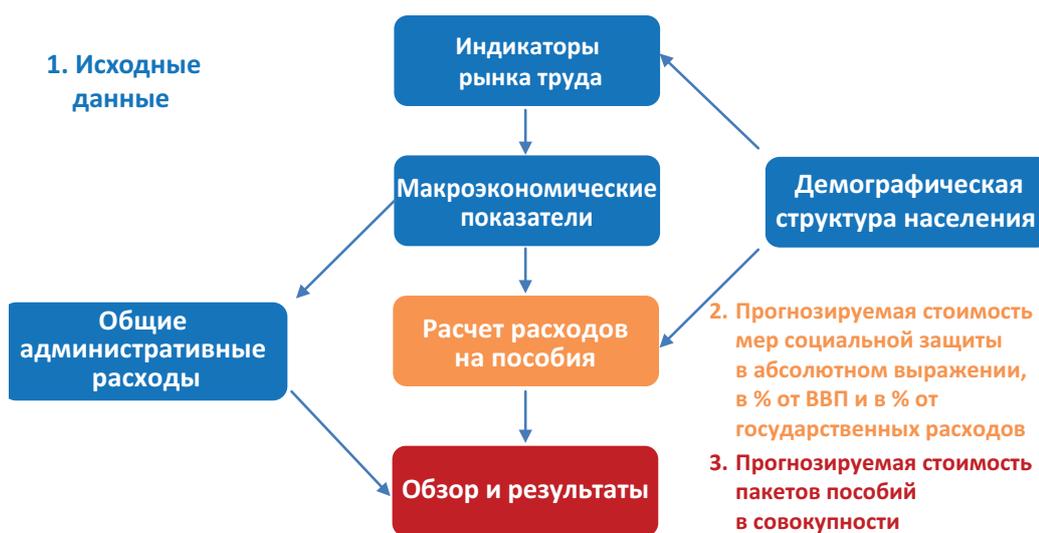
### 2.2.2. Расчет стоимости выбранных МУСЗ

На основе приведенного в оценочной матрице описания, анализа и результатов предварительной 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 действий может быть отражен в Национальной стратегической программе развития социальной защиты в период после 2017 года. Метод финансового прогнозирования основан на разработанном MOT инструменте измерения расходов. Структура и принцип использования данного инструмента приведены на Рисунке 12.

<sup>6</sup> Дата последнего посещения веб-сайта – 17 июля 2016 года.

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

**Рисунок 12. Структура протокола быстрых оценок**



Во втором разделе «Прогнозируемая стоимость пособий» МОТ просчитывает различные сценарии в отношении оцениваемых матрицей четырех гарантий. Предварительные 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» содержит окончательные расчеты, которые получены с применением модели финансового 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 государственных расходов.

### 2.3. ООнд в Кыргызской Республике: процесс и рекомендации

Оценка на основе Национального диалога по вопросам социальной защиты была инициирована 4 декабря 2014 года в Бишкеке заместителем министра труда и социальной защиты (МТСП)<sup>7</sup> Э. Куикеевым, заместителем председателя Социального фонда

<sup>7</sup> Название Министерства было изменено с «Министерство социальной защиты (МСЗ)» на «Министерство труда и социального развития» 16 ноября 2015 года (Указ № 768).

У. Асановым, представителями социальных партнеров высокого уровня в Кыргызской Республике и доктором С. Макль, ответственным представителем «ООН-женщины» 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 Правительства 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 действия ООНД в Кыргызской Республике.

### 2.3.1. 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 данных;
- международных и национальных аналитических отчетов;
- многосторонних и двусторонних технических консультаций с участниками рабочей 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 представителей министерств, социальных партнеров, неправительственных организаций и действующих в стране учреждений ООН. Участники «круглого стола» пришли к соглашению 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 защиты населения в Кыргызской Республике на 2015–2017 годы. (Статья № 59), 10 марта 2015 года по указанию Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики (ранее – Министерство социального развития) Распоряжением № 9 сформирована рабочая группа по вопросам МУСЗ (РГ-МУСЗ). РГ-МУСЗ является полноформатной рабочей платформой, позволяющей проводить углубленные 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 организаций.

**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 заинтересованными сторонами, среди которых Министерство труда и социального развития, Министерство здравоохранения, Министерство экономики, Министерство образования и науки, Социальный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования, Национальный 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 первой 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 определили 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 ликвидации выявленных недостатков в целях усовершенствования национальных минимальных 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 формулировку основных рекомендаций путем определения приоритетных действий в сфере социальной защиты. Принятые рабочей группой решения были поддержаны ключевыми 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

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

### **Этап третий: одобрение доклада**

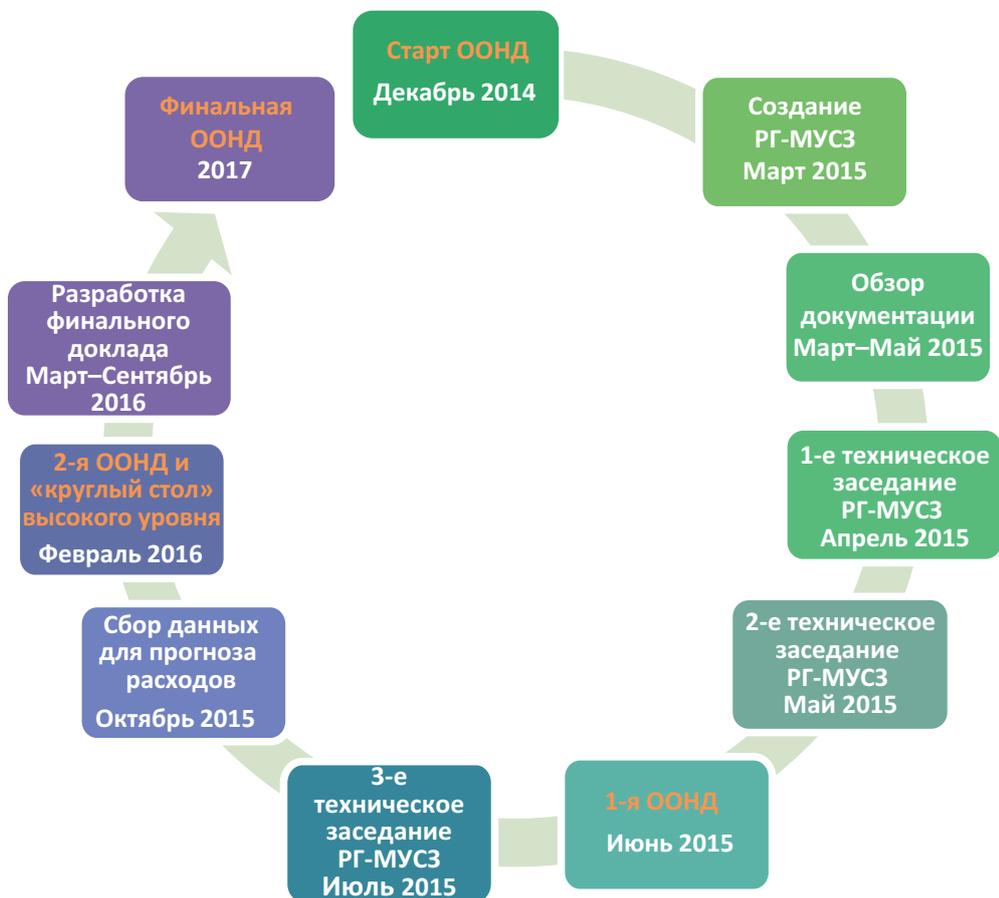
#### **Разработка окончательной версии доклада: март – декабрь 2016 года**

Будучи лидером рабочей группы в рамках ООНД, МОТ несла ответственность за разработку в период с марта по декабрь 2016 года полного текста окончательного варианта 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, неправительственных 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.

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



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

**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 социальной защиты, которые выходят за рамки четырех гарантий МУСЗ. Ниже приведен перечень нескольких комментариев и предложений, высказанных участниками рабочей группы:

Сквозные проблемы социальной защиты	Рекомендации
Ограниченный охват социальной защитой работников неформального сектора и сельского хозяйства	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Усовершенствовать механизмы адресности с целью определения бенефициаров</li> <li>– Усовершенствовать законодательную базу на предмет увеличения сферы охвата социальной защитой</li> </ul>
Отсутствие координации на институциональном и административном уровнях	<ul style="list-style-type: none"> <li>– На институциональном уровне улучшить межведомственное взаимодействие между национальными правительственными организациями (министерствами, государственными учреждениями, администрацией на местах)</li> <li>– На административном уровне ввести политику «единого окна» (единого координационного центра) в целях совершенствования процесса предоставления услуг по социальному обеспечению</li> </ul>
Недостаточная разработка мер социальной защиты, учитывающих гендерный фактор и стандарты в области продовольственного обеспечения	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Подготавливать статистические данные с учетом гендерных факторов с разбивкой по гендерной принадлежности</li> <li>– Применять общепринятые стандарты в области продовольственного обеспечения при разработке соответствующих законодательных положений<sup>8</sup></li> </ul>
Применение разных экономических показателей бедности для расчета размера пособий социального обеспечения <sup>9</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Использовать единый экономический показатель или уровень бедности для обеспечения минимального дохода для всех категорий населения и улучшения прозрачности системы</li> </ul>

<sup>8</sup> Они основаны на перечне продуктов, калорийности и денежных нормах.

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

### 2.3.2. 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 гражданского 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 гарантий, 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 институты 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 детьми до уровня продовольственной части прожиточного минимума.
- Доступ к социальным услугам альтернативных интернат-учреждений.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые институты и донорские организации*

- Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми 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 двух третей от заработка.
- Выплата пособий женщинам, работающим в неформальном секторе экономики.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые институты 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 прожиточного минимума пенсионера.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые институты и донорские организации*

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

#### **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.



# 3 Оценка политики по четырем основным гарантиям МУСЗ

## 3.1. Здравоохранение

### 3.1.1. Действующая система здравоохранения

Конституция Кыргызской Республики гарантирует право каждого гражданина на социальную защиту. Статья 47 содержит следующие особые положения в сфере здравоохранения:

- каждый имеет право на охрану здоровья;
- государство создает условия для медицинского обслуживания каждого и принимает меры по развитию государственного, муниципального и частного секторов 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 средствах, 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 этого периода времени:

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

В Кыргызской Республике действуют следующие три основные программы медицинского страхования, каждая из которых служит различным целям (подробную информацию см. в Приложении 2):

- (1) базовое государственное медицинское страхование, включающее в себя программу гарантированной медицинской помощи;
- (2) обязательное медицинское страхование;
- (3) добровольное медицинское страхование.

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

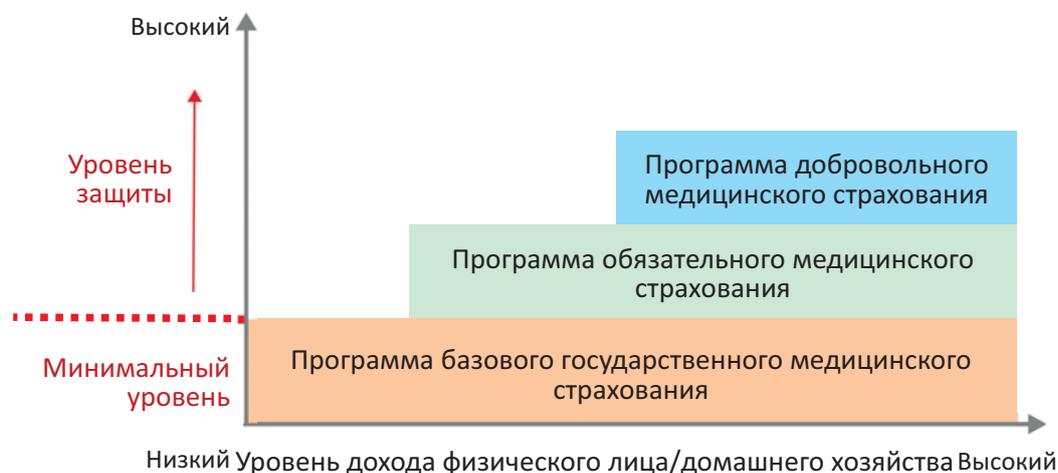
Обязательное медицинское страхование (ОМС) является программой медицинского страхования, финансируемой за счет страховых взносов и преимущественно нацеленной на официально работающее население. Установленный тариф страховых взносов составляет 2 процента от начисляемой работодателем заработной платы. Помимо наемных работников, самозанятые граждане и лица, не являющиеся гражданами 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 компаниями ДМС.

Ведущую роль в формировании национальной стратегии и законодательства в области здравоохранения выполняет Министерство здравоохранения, тогда как Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) является учреждением, непосредственно 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 государственного 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 Кыргызской Республике: БГМС для всех, ОМС для трудоустроенного населения и ДМС для лиц, изъявивших желание получать добровольное медицинское страхование.

Рисунок 14. Комплексная система здравоохранения в Кыргызской Республике



Источник: Диаграмма составлена авторами на основе оценочной матрицы и законодательства Кыргызской Республики.

### 3.1.2. Анализ системы здравоохранения в Кыргызской Республике

В настоящем разделе система здравоохранения в Кыргызской Республике анализируется с разных сторон. Рисунок 15 представляет собой анализ пяти ключевых показателей 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)<sup>10</sup>;
- **экономическая доступность, Показатель 1:** Расходы из собственных средств домашних хозяйств в общем объеме расходов на здравоохранение (в процентах)<sup>11</sup>;
- **экономическая доступность, Показатель 2:** Разрыв в охвате (в процентах) по причине дефицита финансовых ресурсов по сравнению с целевыми показателями

<sup>10</sup> Здесь «охват системой здравоохранения» подразумевает численность аффилированных участников 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).

<sup>11</sup> Расходы из собственных средств – прямые затраты домашних хозяйств, включая денежные и неденежные 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 невозмещаемое 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 границей (Доклад о социальной защите в мире в 2014–2015 годах, 2014).

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

- **количество** (человеческие ресурсы): разрыв в охвате (в процентах) по причине дефицита квалифицированных кадров в сфере здравоохранения<sup>13</sup> (показатель 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 пятиугольник меньшего размера – система здравоохранения функционирует эффективнее, а если большего – система функционирует с меньшей производительностью. Рисунок 15 демонстрирует, что разрыв в охвате системы здравоохранения в Кыргызской 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 Центральной и Восточной Европе лишь 9 процентов населения не имеют доступа к услугам здравоохранения.

Выводы по экономической доступности – Показатель 1 указывает на то, что, за исключением 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 Республику<sup>14</sup>. При анализе расходов на здравоохранение на душу населения (исключая расходы из собственных средств населения) в Кыргызской Республике обнаруживается значительный разрыв в охвате: 45,1 процента населения страны не охвачены системой государственного здравоохранения в установленном минимальном объеме в 60 долларов США на человека в год (60 долларов США – целевой показатель ЦРТ на 2015 год для стран с низким уровнем доходов). По данным Доклада о социальной защите в мире 2014–2015, фактические расходы 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.

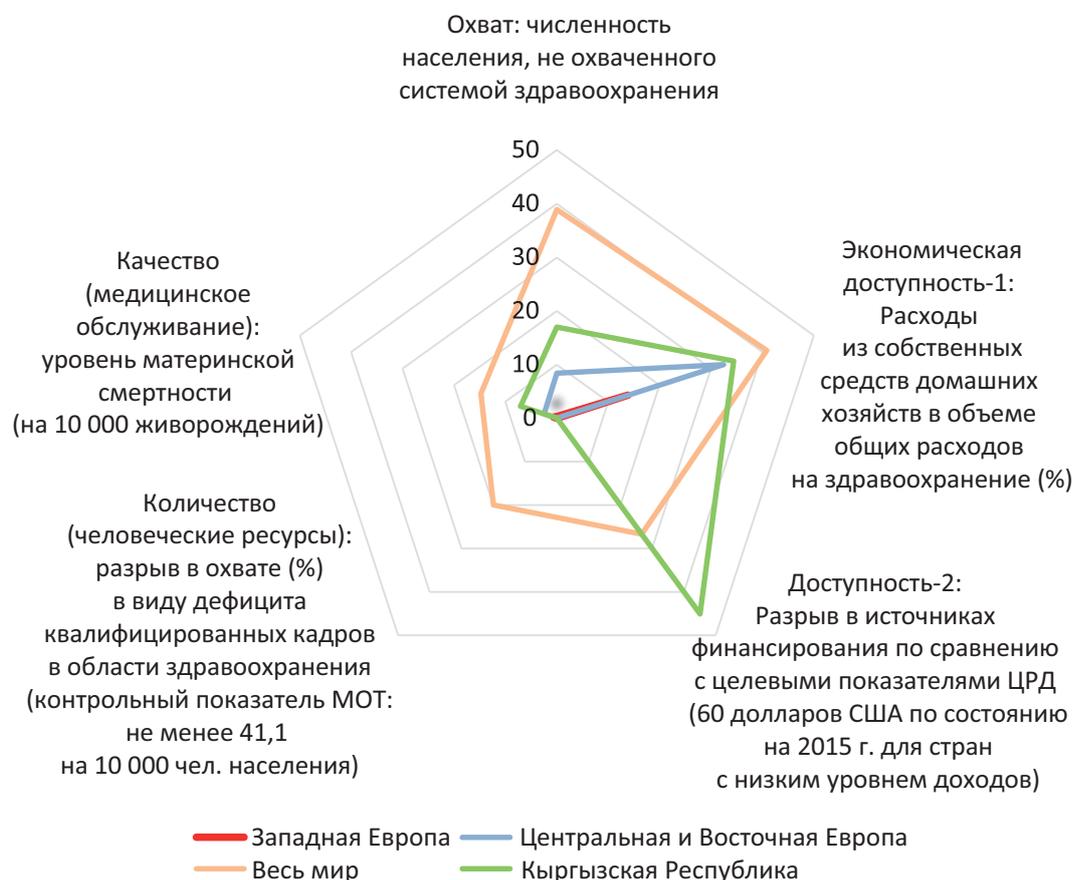
В отношении численности квалифицированного медицинского персонала от общей численности населения, отмечается, что в Кыргызской Республике она превышает установленный МОТ порог в 41,1 на 10 000 чел. Более подробный анализ этого вопроса приведен в следующем разделе. Уровень материнской смертности на 10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

<sup>12</sup> Разрыв в охвате по причине дефицита финансовых ресурсов берет за основу среднее значение в группах стран с низкой экономической уязвимостью. Установленный МОТ показатель финансового дефицита 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 собственных средств (Доклад о социальной защите в мире 2014–2015 годах, 2014).

<sup>13</sup> Расчеты МОТ на основе данных Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ): Национальные счета здравоохранения (База данных общемировых расходов на здравоохранение) и Всемирная обсерватория ВОЗ (Доклад о социальной защите в мире 2014–2015 годах, 2014).

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

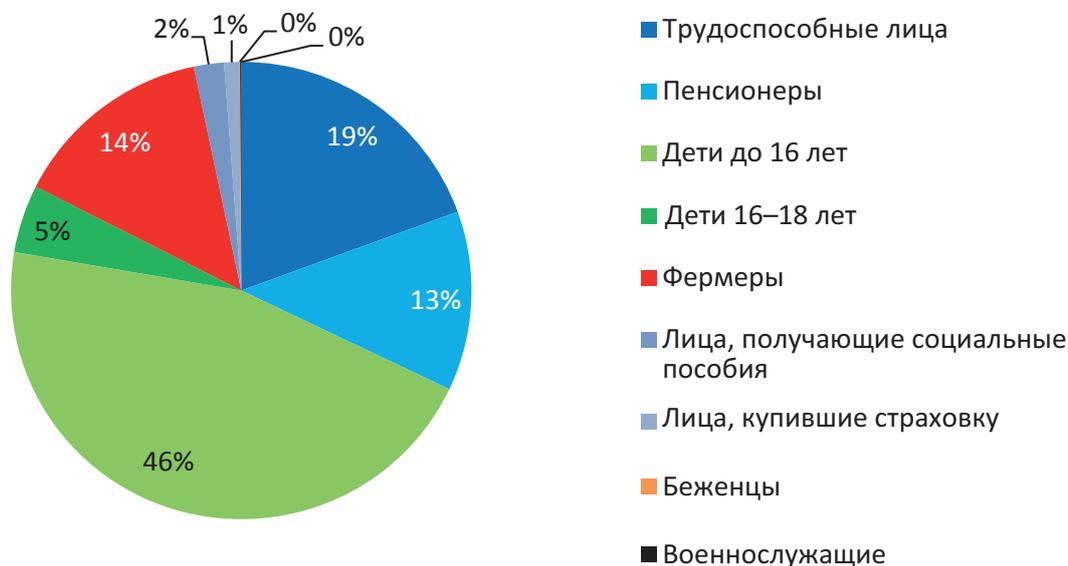
**Рисунок 15. Различные аспекты системы здравоохранения в Кыргызской Республике в сравнении с другими регионами (2011 год)**



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.). Положительная 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 населения составляют дети младше 16 лет, чье медицинское страхование финансируется за счет государственного бюджета. Только 19 процентов застрахованных работают по найму (Рисунок 16.).

**Рисунок 16. Категории лиц, охваченных медицинским страхованием в Кыргызской Республике в 2015 году, в % от общего числа застрахованных**



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 процента 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 указанными услугами, является их высокая стоимость, а также большая удаленность учреждений здравоохранения в сельских районах.

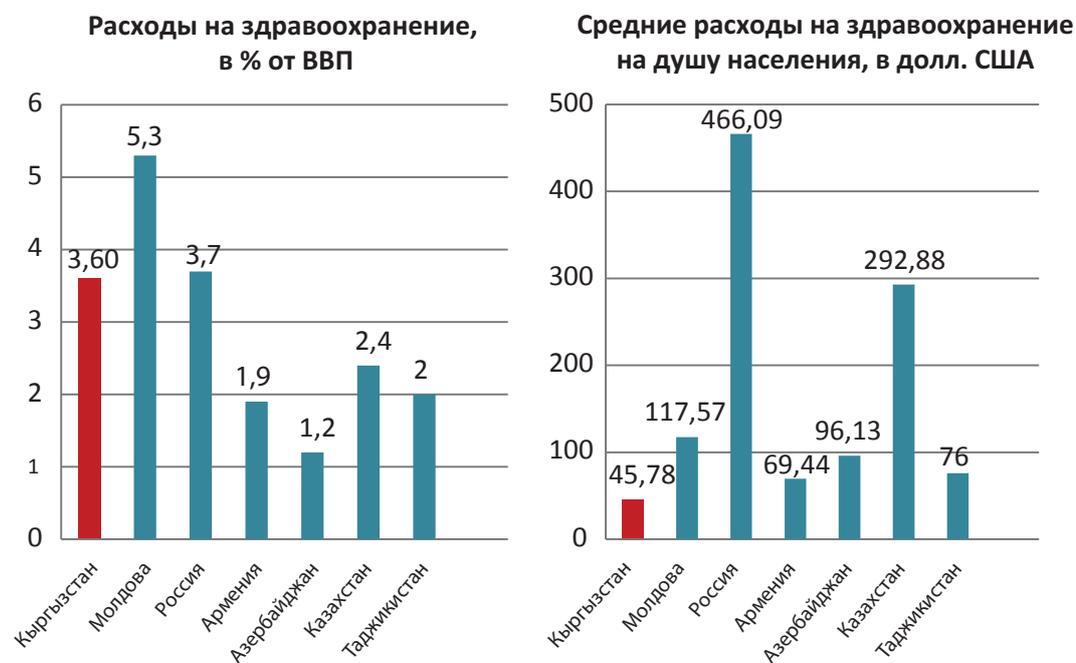
Таблица 4. Доля населения без доступа к здравоохранению, % от общего населения

	2010	2011	2012	2013	2014	Тенденция
Кыргызская Республика	1,9	2,2	3,4	1,4	1,2	
Баткенская область	1,2	2,7	2,1	1,6	1,1	
Джалал-Абадская область	2	1,3	5,6	1,4	1,1	
Иссык-Кульская область	1,4	1,9	6,2	0,9	1,2	
Нарынская область	2,1	1	1,8	7	7,7	
Ошская область (до 2013 г., включая г. Ош)	0,8	2,4	2,5	0,2	0,2	
г. Ош	–	–	–	0,2	0,3	
Таласская область	0,5	0,2	0,4	1,6	1,2	
Чуйская область	5,4	5,1	4,1	2,7	1,1	
город Бишкек	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.

**Рисунок 17. Государственные расходы на здравоохранение: сравнение Кыргызской Республики со странами Восточной Европы и Центральной Азии, 2014 год**



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-VU-KZ> и <http://apps.who.int/gho/data/view.main.HEALTHXPCAPTJK?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).

Таблица 5. Государственные расходы на здравоохранение

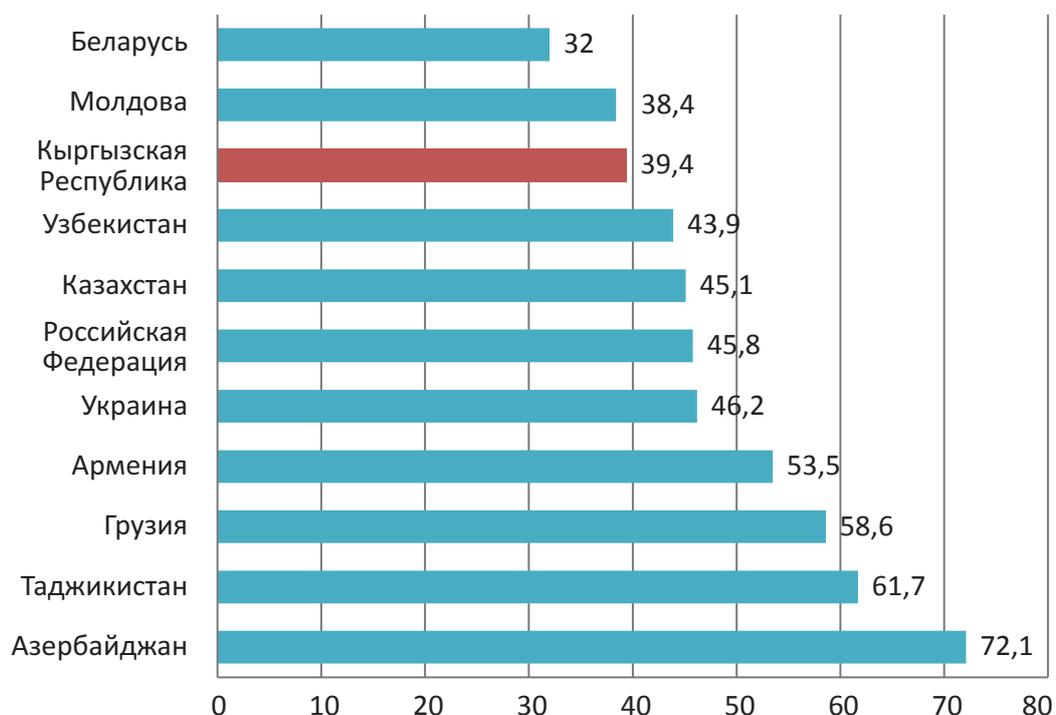
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (предв.)
Правительственные расходы на здравоохранение (в миллионах киргизских сомов)	6910,8	9458,9	11 645,2	12 319,0	12 920,9	11 825,0	13 241,9
% от ВВП	3,1	3,3	3,8	3,5	3,2	2,7	2,7
% от общих правительственных расходов	10	10,3	10,9	11,8	10,7		

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

Комментарий: Рисунок 17 и Таблица 5 демонстрируют незначительную разницу в данных о расходах на здравоохранение 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 Кыргызской 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 году до 1,9 процента в 2014 году (НСК, Обследование бюджета и расходов домашних хозяйств), ненадолго сократившись в период с 2011 по 2012 год.

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



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 реорганизации 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 населения. В среднем в Кыргызской Республике численность медицинского персонала, составляющая 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 (Таблица 6).

**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 работников 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 принятия эффективных мер по предотвращению различных заболеваний за счет улучшения качества и доступности медицинских услуг. Стратегия отражает три главных задачи: (1) обеспечить повсеместный охват населения услугами здравоохранения; (2) удовлетворить нужды разных социально уязвимых групп населения (подростки, лица пожилого возраста, лица с ограниченными возможностями здоровья и др.); (3) привлечь другие секторы (заинтересованных лиц) к государственному здравоохранению и просветительской деятельности, направленной на популяризацию здорового образа жизни. Основными объектами стратегии улучшения системы здравоохранения являются неинфекционные заболевания, материнская и детская смертность, ВИЧ и туберкулез.

### 3.1.3. 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 группой МУСЗ в ходе ООНД в качестве приоритетных.

#### Недостатки в законодательстве

Охват (включая целевые группы)	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Некорректный целевой охват бенефициаров (ошибочное включение) в рамках гарантированной медико-санитарной помощи (ГМСП).</li><li>✓ Ограниченный доступ женщин и детей к услугам охраны материнства в рамках БГМС.</li><li>✓ Низкий уровень охвата населения в рамках программы ДМС.</li></ul>
Предоставление услуг/ пакетов услуг	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Низкое качество медицинских услуг в рамках БГМС.</li><li>✓ Минимальные необходимые медицинские услуги не гарантируются в рамках БГМС и ОМС.</li></ul>
Механизм финансирования	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Ограниченный доступ уязвимых групп населения к дорогостоящим специализированным услугам здравоохранения (онкология, кардиохирургия, гематология, психиатрия) в рамках БГМС.</li><li>✓ Дефицит государственного бюджета для реализации ГМСП.</li><li>✓ Недостаток в законодательстве по покрытию расходов на услуги здравоохранения, оказываемых военнослужащим и студентам: отсутствие бюджетных ассигнований на данные услуги в рамках ГМСП.</li></ul>

#### Препятствия для внедрения программ

Доступность услуг	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Ограниченный ввиду географических условий доступ сельского населения к лабораторным, диагностическим и медицинским услугам в рамках ГМСП.</li></ul>
Качество услуг	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Низкий уровень квалификации кадров в сфере здравоохранения и отсутствие оборудования, соответствующего требованиям БГМС.</li><li>✓ Лаборатории с устаревшим или имеющимся в недостаточном количестве медицинским оборудованием.</li></ul>

- ✓ Нехватка медицинских специалистов в сельской местности (например, невропатологов, кардиологов).
  - ✓ Слабо развитая сеть медицинских центров с хорошей инфраструктурой.
  - ✓ Высокая текучесть медицинских кадров по причине низкой заработной платы.
- Управление
- ✓ Недостаточное межправительственное взаимодействие.
- 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 здравоохранения для населения в рамках БГМС.

### 3.1.4. Выводы и рекомендации

В настоящем разделе приведено общее описание действующих программ здравоохранения 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 географических ограничений на территории Кыргызской Республики. Таким образом, можно сделать вывод о том, что система здравоохранения функционирует в установленном 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 доступности и минимального качества медицинских услуг, которые будут рассмотрены ниже.

Учитывая тот факт, что БГМС является наиболее комплексной программой здравоохранения, которая охватывает всех граждан Кыргызской Республики вне зависимости от статуса занятости, в настоящий момент данная программа здравоохранения играет решающую роль в гарантированном обеспечении национального минимального уровня социальной защиты для всего населения. Главным образом это объясняется значительным уровнем занятости в неформальном секторе в Кыргызской Республике (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 здравоохранения в рамках БГМС стало бы наиболее реалистичным способом обеспечения и совершенствования национальных МУСЗ в сфере здравоохранения в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

В таблице 3 Главы 1 поясняется, что примерно 40 процентов отчислений в ОМС делаются на добровольной основе, то есть выплачиваются либо самозанятыми гражданами, либо работниками неформального сектора. Соответственно, есть острая необходимость и возможности для расширения охвата услугами национального здравоохранения в рамках программы ОМС. Увеличение количества плательщиков 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 численности медицинского персонала на 10 000 человек населения, страна соответствует пороговым уровням, установленным ВОЗ и МОТ. В этом отношении большую озабоченность вызывает не количество, а качество медицинского обслуживания. Главный вопрос здесь – как определить минимальный уровень качества медицинского обслуживания, 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 другими странами СНГ, тогда как в глобальном сравнении фактическая сумма правительственных 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 здравоохранение оказывает влияние на уровень заработной платы медицинских работников. 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 являются:

- отсутствие определения минимального качества медицинских услуг в соответствии 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 неформального сектора и самозанятых граждан.

**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 выявить, какие компоненты национальных МУСЗ функционируют и где существуют недостатки в законодательстве и в их реализации. Ниже приводятся рекомендации участников рабочей группы в отношении действий в сфере здравоохранения:

**Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве**

- |      |   |
|------|---|
| БГМС | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Увеличить количество специализированных услуг в сфере здравоохранения (онкология, кардиохирургия, гематология, психиатрия) для уязвимых социальных групп.</li> <li>✓ Улучшить качество первичных медицинских услуг, включая качество лекарственных средств (диагностическая помощь, профилактика, а также лечение препаратами и оказание неотложной медицинской помощи).</li> <li>✓ Внедрить современные технологии на уровне стационарного лечения и оказания чрезвычайной помощи.</li> <li>✓ Повысить уровень охраны материнства.</li> </ul> |
| ГМСП | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Придерживаться законов, предусматривающих выделенный бюджет, или внести поправки в законодательство в соответствии с действующими практиками в сфере здравоохранения в рамках ПГМП.</li> </ul>   |
| ОМС  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Расширить сферу охвата ОМС, включив в нее работников неформального сектора.</li> </ul>   |

**Рекомендации по усовершенствованию процесса реализации**

- |      |  |
|------|--|
| БГМС | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Совершенствовать межведомственное и межсекторальное взаимодействие между государственными учреждениями.</li> <li>✓ Разработать информационные технологии и системы в сфере здравоохранения.</li> <li>✓ Улучшить доступ к услугам неотложной и специализированной медицинской помощи.</li> <li>✓ Улучшить производительность и условия труда персонала в сфере здравоохранения.</li> <li>✓ Вести просветительско-пропагандистскую деятельность по популяризации здорового образа жизни в рамках БГМС.</li> </ul> |
| ГМСП | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Развивать и совершенствовать партнерские связи между государственным и частным секторами путем принятия соответствующего законодательства.</li> <li>✓ Перераспределить государственный бюджет на здравоохранение в целях повышения эффективности услуг здравоохранения.</li> <li>✓ Совершенствовать кадровую политику в отношении работников сферы здравоохранения в рамках долгосрочного планирования.</li> </ul>  |
| ДМС  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Разработать стратегию создания частных медицинских центров с хорошей инфраструктурой.</li> <li>✓ Совершенствовать нормативно-правовую базу программы ОМС.</li> </ul>  |

## 3.2. Дети

### 3.2.1. Действующая система социальной защиты детей

В соответствии со Статьей 5(б) Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной 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 услугам». Таким образом, гарантии МУСЗ не ограничиваются денежными пособиями и социальным обслуживанием, но также включают в себя доступ к питанию, образованию и уходу. Учитывая тематику настоящей главы, аспект детского здоровья также включен в данный раздел.

В соответствии со Статьей 45 Конституции Кыргызской Республики (2010 года), права 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 образование в государственных образовательных организациях.
4. Государство создает условия для обучения каждого государственному, официальному и одному международному (иностранному) языкам, начиная с учреждений 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 содержится 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 сформировал 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 социальные услуги. Позже в Кодекс о детях были внесены изменения в соответствии с международными стандартами по правам человека, включая Конвенцию ООН о правах ребенка<sup>15</sup>. Вопросы защиты детей<sup>16</sup> были интегрированы в более широкие рамки

<sup>15</sup> Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции ООН по правам ребенка в октябре 1994 года. «Присоединение» представляет собой акт, при котором государство принимает предложение или возможность стать одной из сторон договора, уже заключенного и подписанного другими государствами. Присоединение имеет ту же юридическую силу, что и ратификация (Собрание договоров Организации Объединенных Наций – Глоссарий, [https://treaties.un.org/untc/Pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1\\_en.xml](https://treaties.un.org/untc/Pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml)).

<sup>16</sup> Национальная система защиты детей устанавливает механизмы, в рамках которых целый ряд партнеров может совместно участвовать в выработке скоординированного многодисциплинарного и многосекторального 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 систему направления к специалистам); (4) мониторингу и отслеживанию степени защищенности детей, находящихся в сложных жизненных ситуациях, и их предотвращения с целью улучшения условий жизни детей.

системы социальной защиты Кыргызской Республики и включены в Программы развития 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 категории: денежные пособия; питание; образование; а также уход за детьми и другие услуги. Ниже приведены основные правовые акты, регулирующие каждую категорию.

**Денежные пособия:**

- Закон № 57 «О государственном 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 малообеспеченным семьям, имеющим детей»;
- Постановление № 825 «Об установлении гарантированного минимального дохода» (2009 год);
- Постановление № 133 «Метод определения нормативов доходов от использования 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 социального обслуживания семьи и детей, а также учреждений, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (2012 год);
- Постановление Правительства № 694 «Об утверждении структуры прожиточного 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 развития 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).

### 3.2.2. 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 государственные 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 детям в настоящий момент (подробнее см. Приложение 3.6).

- (1) Ежемесячные пособия малообеспеченным семьям с детьми.
- (2) Ежемесячные социальные пособия.
- (3) Государственные пенсии социального страхования по случаю потери кормильца.

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)<sup>17</sup>. В 2015 году размер ГМД равнялся почти одной четверти продовольственной части прожиточного минимума на ребенка (НСК, 2015 год). Семьи с детьми, 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 учащимся младше 18 лет<sup>18</sup>.

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 предоставляется иждивенцам застрахованных лиц, и в настоящий момент большая часть получателей данного пособия – это дети. Размер пенсии увеличивается пропорционально количеству детей-иждивенцев в семье.

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

<sup>18</sup> В рамках единовременной выплаты при рождении ребенка фиксированный процент от ГМД предоставляется в виде ЕПМС двум близнецам до трех лет, троем, четверым – до 16 лет.

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

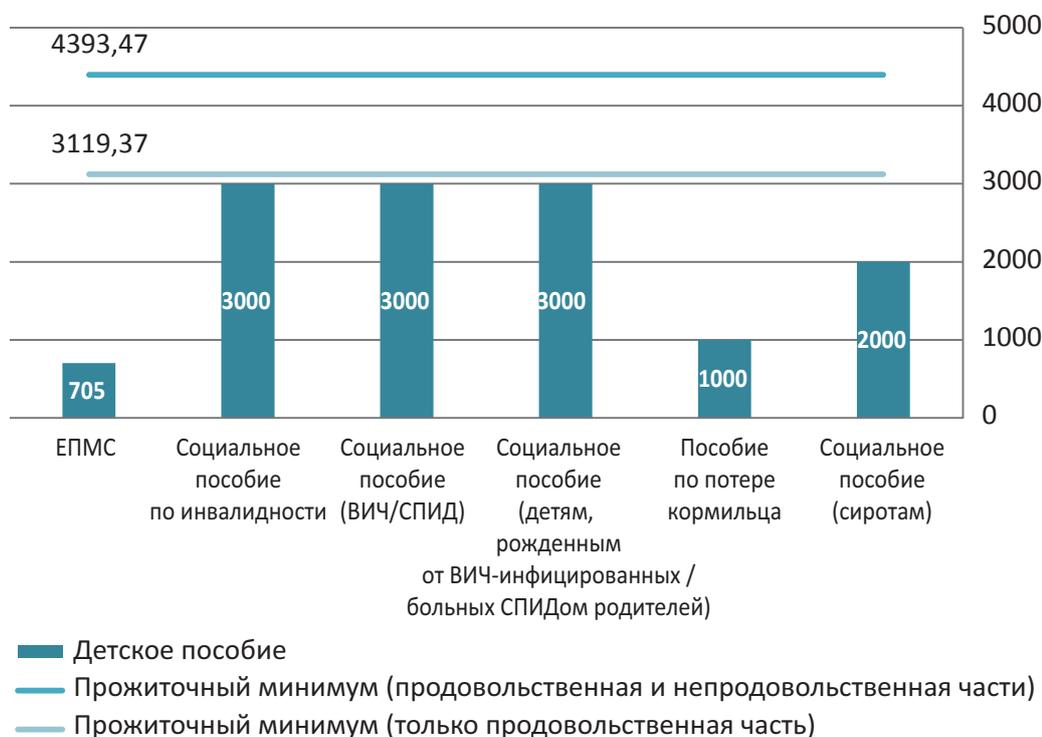
	2012	2013	2014
Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям с детьми (ЕПМС)	344,0	336,0	310,0
Ежемесячное социальное пособие детям, рожденным с ВИЧ/СПИД, и детям с ограниченными возможностями здоровья (ЕСП)	25,3	26,7	27,5
Ежемесячное социальное пособие по случаю потери кормильца	13,9	14,5	15,2

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 высокий 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 части прожиточного минимума (3119,37 киргизского сома в месяц). Среди указанных пособий самый низкий размер у ЕПМС, при условии, что оно является единственным пособием, адресованным детям, находящимся за чертой бедности. Необходимо увеличить размер ЕПМС на 2413,37 киргизского сома до уровня продовольственной части прожиточного минимума и на 3688,47 киргизского сома в месяц до уровня общего прожиточного минимума. Ежемесячное социальное пособие по случаю потери кормильца также достаточно низкое (1000 киргизских сомов), тогда как размер других ежемесячных выплат, таких как пособия по инвалидности и социальные пособия детям, живущим с ВИЧ/СПИДом, выше. Размеры пособий по инвалидности и пособий 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.

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



*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 процентов получателей ЕСП в 2011 году относились к беднейшему квинтилю. В данном отношении используемый при назначении ЕПМС метод определения целевых получателей, 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 примерно 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, находящихся под опекой (см. Приложение 4.6). По состоянию на январь 2016 года определен размер национального среднего ПМР в размере 4393,47 киргизского сома в месяц (включая продовольственный и непродовольственный компоненты), установленный размер суточных выплат на питание детей составляет 101,24 киргиз-

ского сома в день<sup>19</sup>. Размер денежного прожиточного минимума дифференцируется 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 отсутствия медицинских центров и больниц. В результате о смерти ребенка не всегда сообщается, 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 до 1 года (на 1000 живорожденных)			Общая численность смертей, дети до 5 лет
	Всего	Городские районы	Сельская местность	
<b>2010</b>	22,8	37,8	15,4	3809
<b>2011</b>	21,1	36,1	13,7	3633
<b>2012</b>	20,0	33,6	12,7	3591
<b>2013</b>	19,9	35,0	11,9	3605
<b>2014</b>	20,2	37,9	11,0	3720

Источник: НСК (2010–2014 гг.).

По сравнению с другими странами региона уровень младенческой смертности в Кыргызской Республике является одним из самых высоких после Таджикистана и Азербайджана. Уровень смертности в Таджикистане составляет 39 человек на 1000 живорожденных, в Азербайджане – 28 человек на 1000 живорожденных<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> В соответствии с постановлением Правительства № 294 (2009 год), установленный размер продовольственного компонента составляет 71 процент от прожиточного минимума на ребенка. Таким образом, размер суточных выплат на детей рассчитывается следующим образом:  $4\ 278/30 \text{ дней} \times 0,71 = 101,24$  киргизского сома в день.

<sup>20</sup> В межучрежденческую группу ООН по оценке уровней детской смертности входят ЮНИСЕФ, ВОЗ, Всемирный банк и Отдел по народонаселению Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам.

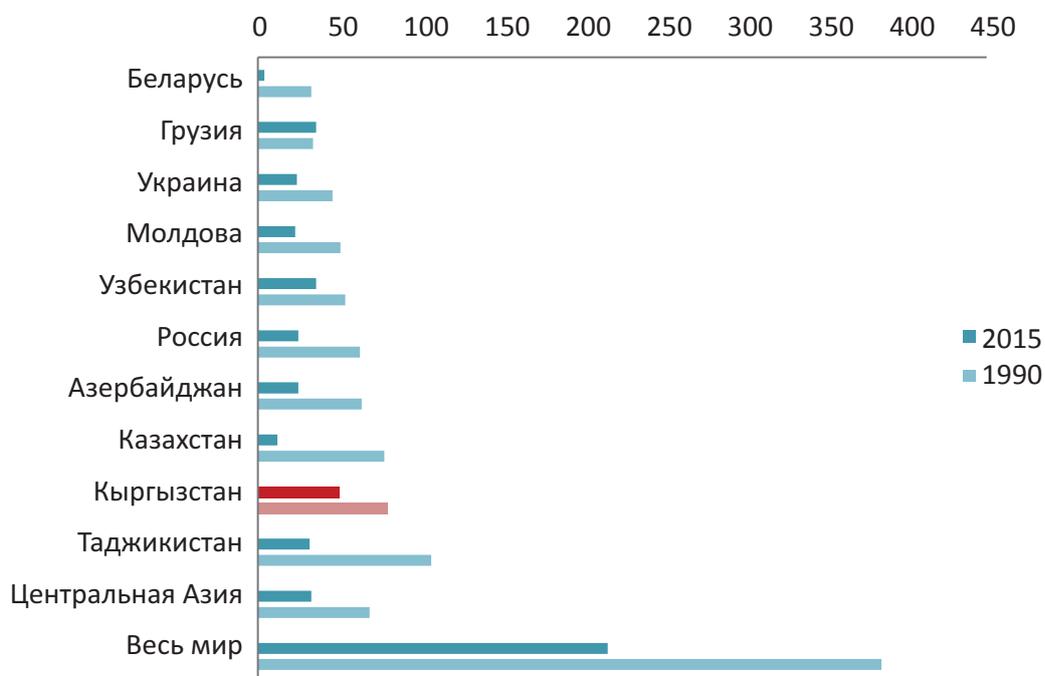
**Таблица 9. Доля детей с недостаточным весом в возрасте от 1 года до 6 лет в Кыргызской Республике**

	2000	2010	2011	2012	2013	2014
Кыргызская Республика	6,6	7,4	6,9	7,2	8,7	7,4
девички	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 Республика по-прежнему остается страной с одним из самых высоких уровней материнской смертности в регионе (см. Рисунок 20). Очень большое количество случаев материнской смертности наблюдается в сельской местности – 56,4 на 100 000 рождений по сравнению с 37,9 в городах.

**Рисунок 20. Соотношение материнской смертности в регионе и в мире (на 100 000 живорожденных)**



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 грамотности 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 процента (Кластерное исследование по множественным показателям (КИМП), 2014 год)<sup>21</sup>. 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)<sup>22</sup>. Тем не менее количество не посещающих школу детей снижается. В 2008–2012 годах доля учащихся в начальной школе составляла 96,05 процента, по данным ЮНИСЕФ (источник – раздел Образование, ЮНИСЕФ, 2016 год).

<sup>21</sup> Процент детей среднего школьного возраста, посещающих начальную или среднюю школу или ВУЗ (скорректированная чистая доля посещаемости).

<sup>22</sup> Процент детей среднего школьного возраста, не обучающихся в школе, – тех, кто не посещает начальную или среднюю школу или вуз.

Использование детского труда является серьезной проблемой в стране. Более четверти, 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 обучения в 1–11 классе совмещали занятия в школе с трудовой деятельностью в 2014 году (МОТ, 2015 год). Большинство работающих школьников вовлечено в трудовую деятельность, 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**



Источник: Статистика ЮНИСЕФ.

#### Уход за детьми и другие услуги

В сфере ухода за детьми Кодекс о детях 2012 года создает мощные «защитные механизмы» предотвращения разлучения детей с семьями. Решение поместить ребенка в учреждение интернатного типа может быть принято в судебном порядке и использовано только в крайнем случае (ЮНИСЕФ, 2016 год). По данным исследования ВПП/МОТ 2014 года, уход за детьми традиционно осуществляют члены семьи: родители (81,5 процента), бабушки и дедушки (10,7 процента) и родственники (2,5 процента). 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, которые вмещали только 161 380 детей или 0,1 процента от всех детей соответствующего возраста, имеющих право пользоваться данными услугами. В 2015 году детские дошкольные учреждения были доступны 31,1 процента от общей численности детей

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

Охват детей дошкольным образованием в Кыргызской Республике остается очень низким. Лишь 23 процента детей в возрасте 36–39 месяцев задействованы в организованной образовательной программе для детей младшего возраста. Различия между городской и сельской местностями, а также между регионами существенны – цифра 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).

### 3.2.3. 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 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.</li> <li>✓ Соответствующие функции и компетенции государства и муниципалитетов, ответственных за разработку государственных социальных услуг, не установлены законом.</li> </ul>
Предоставление услуг/ пакет льгот	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Низкий размер ЕПМС недостаточно влияет на снижение бедности среди детей (средний размер пособия составляет только 12,5 процента от прожиточного минимума на ребенка).</li> <li>✓ Крайне ограниченное количество бесплатных социальных услуг на местном уровне, предоставляемых на регулярной основе.</li> <li>✓ Низкая квалификация социальных работников и отсутствие современных учебных программ для социальных работников и специалистов по работе с детьми.</li> <li>✓ Недостаточная численность социальных работников в местных административных органах социального обеспечения, нехватка врачей, учителей, психологов, в особенности работающих с детьми с ограниченными возможностями здоровья</li> </ul>

Механизм финансирования	✓ Отсутствие механизмов систематического финансирования, необходимых для стабильного обеспечения бесплатным социальным обслуживанием на местном уровне.
-------------------------	---

#### Препятствия на пути реализации программ

Определение целевых получателей/выборка	✓ Недостаточная адресность в определении получателей ЕПМС.
Финансовое и административное управление	✓ Отсутствие обмена данными по ЕПМС и другими данными между государственными и муниципальными органами, оказывающими соответствующие услуги. ✓ Законодательно не разделены полномочия Правительства и органов местного самоуправления в сфере социально-экономического развития аймаков*/городов. А также не установлена сфера ответственности органов местного самоуправления и полномочных представителей Правительства в вопросах обеспечения социальной защиты населения.
Проблемы информированности	✓ Низкий уровень информированности об административных процедурах.

#### 3.2.4. Выводы и рекомендации

В настоящем разделе приводится краткое описание охвата детей действующей в Кыргызской Республике системой социальной защиты, сама система анализируется по разным критериям. Дети защищены Конституцией, законами, а также детским и семейным Кодексами. Однако фактический уровень охвата детей МУСЗ все еще является 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, поскольку он ниже даже продовольственной части прожиточного минимума. Низкий уровень ЕСП также вызывает обеспокоенность. Кроме того, отсутствие координации между программами социального страхования и государственной социальной поддержкой приводит к ситуации, при которой размер ЕСП может быть выше размера пенсии. В этой ситуации необходимо привести в соответствие программы социального 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 наиболее эффективно адресованных программ, направленных на борьбу с детской бед-

\*Аймак – основная административно-территориальная единица третьего уровня административно-территориального 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 пособий. В настоящий момент такими показателями являются: прожиточный минимум (что равноценно черте бедности), черта крайней бедности (отличается от прожиточного минимума тем, что включает в себя только его продовольственный компонент) и гарантированный минимальный доход (ГМД). В частности, ГМД является административным социальным показателем, который используется для корректировки размера пособия в зависимости от возможностей государственного бюджета, но не имеет под собой какого-либо научного обоснования. В связи с этим необходимо усовершенствовать применение социальных показателей, для того чтобы обеспечить детям надлежащий 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 выполнение соответствующих минимальных требований по отношению ко всем детям в Кыргызской 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 обеспечение 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 приемлемого уровня МУСЗ. В стране гарантируются возможности получения базового начального 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 учреждений, в которых дети находятся под тщательным присмотром и защитой на систематической основе.

Большинство действующих программ социальной защиты функционируют за счет финансирования из государственного бюджета, и, следовательно, возможное увеличение 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 сопровождаться совершенствованием механизма адресности пособий. В сфере нематериальных 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.

<b>Вставка 4.</b>	
<b>Рекомендации по развитию социальной защиты детей, разработанные на базе ООНД</b>	
<i>Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве</i>	
ЕПМС	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Увеличить размер ЕПМС по меньшей мере до размера продовольственного прожиточного минимума с целью гарантированного обеспечения детей продовольствием и питанием. Затем постепенно повышать размер пособия до уровня прожиточного минимума (продовольственной и непродовольственной части).</li> <li>✓ Разработать такие дополняющие ЕПМС инструменты, как продуктивная система обеспечения безопасности с целью выработки более действенного и долгосрочного подхода к снижению систематического ущемления прав детей.</li> </ul>
ЕСП	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Согласовать меры в области социальной защиты и социального страхования.</li> </ul>
Государственная пенсия социального страхования по случаю потери кормильца	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Привести в соответствие между собой программы социального страхования (в частности, пенсию по случаю потери кормильца) и программы социальной помощи, с тем чтобы размер страховых пенсий оставался выше размера государственных пособий.</li> </ul>
<i>Рекомендации по улучшению реализации программы</i>	
ЕПМС	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Улучшить метод обеспечения адресности ЕПМС.</li> <li>✓ Усовершенствовать программу ЕПМС путем автоматизации системы назначения и выплаты пособия.</li> <li>✓ Улучшить межведомственное взаимодействие и создать режим единого окна для упрощения управления.</li> <li>✓ Совершенствовать электронную базу данных для улучшения межведомственного обмена данными.</li> </ul>
Бесплатные социальные услуги	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Повысить квалификацию социальных работников и разработать современную программу обучения (включая создание инфраструктуры учебных центров).</li> <li>✓ Увеличить численность социальных работников.</li> <li>✓ Уполномочить органы местного самоуправления функциями по созданию в регионах программ социального обслуживания, учитывающих конкретные потребности населения.</li> <li>✓ Разработать механизм устойчивого финансирования для оказания социальных услуг на локальном уровне.</li> <li>✓ Проанализировать уровень нагрузки социальных работников, оказывающих социальные услуги.</li> </ul>

### 3.3. Лица трудоспособного возраста

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

В международной практике социальная защита лиц трудоспособного возраста обычно 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 социальной защите в мире 2014–2015 годах).

В соответствии со статьей 5 (с) Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202), МУСЗ лиц трудоспособного возраста определяются как «основные гарантированные доходы, не ниже национально установленного минимального 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 охватывает различные виды социальных рисков, при которых лица трудоспособного возраста 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 болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца в случаях и порядке, предусмотренных законом.
2. Пенсии, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностями государства обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.
3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.
4. Социальная деятельность государства не должна принимать форму государственного попечительства, ограничивающего экономическую свободу, активность и возможности гражданина самостоятельно достигать экономического благополучия для себя и своей семьи.

Главной темой настоящей главы является обеспечение лиц трудоспособного возраста гарантированным доходом за счет предоставления следующих видов пособий: пособия по болезни и в связи с профессиональной заболеваемостью или производственной травмой, пособие по безработице (вкуче 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 рассматривается лишь частично, поскольку большинство ее получателей – дети, и, соответственно, более углубленное описание приводится в Главе 4.2. В отношении каждого вида пособий применяются следующие нормативно-правовые акты.

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

- Трудовой Кодекс № 106 (2004 год);
- Закон № 194 «Об обязательном страховании гражданской ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей» (2008 год);
- Закон № 33 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих 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 экспертизе временной нетрудоспособности в лечебно-профилактических организациях» (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, проживающих 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 «О государственном 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, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (2012 год);

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

#### Другие пособия (пособие по случаю потери кормильца):

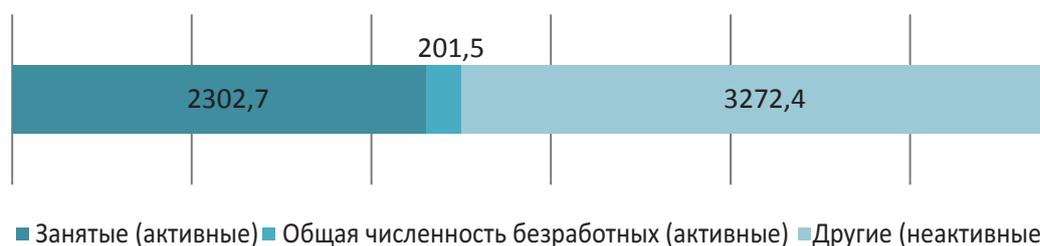
- Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» (1997 год).
- Постановление Правительства № 192 «Об установлении размера среднемесячной заработной платы для расчета ритуального пособия (на погребение)» (2012 год).
- Постановление Правительства № 727 «Об утверждении Положения о порядке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

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

#### А. Сфера и уровень охвата

По данным НСК, в 2014 году численность рабочей силы<sup>23</sup> составляла 2 млн 504,2 тыс. человек, из них 2 млн 302,7 тыс. являлись занятыми и 201,5 тыс. безработными (Рисунок 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 работу лица не считаются рабочей силой, если не осуществляют трудовую деятельность. (НСК, Социальные тенденции, издание № 11). Доля женщин в рабочей силе составляет 41 процент (1 млн 37,0 тыс.), доля мужчин – 59 процентов (1 млн 467,2 тыс.). Численность официально зарегистрированных безработных<sup>24</sup> 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.**



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

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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)).

Важно помнить, что большинство программ социального обеспечения лиц трудоспособного возраста в Кыргызской Республике охватывают исключительно формально занятых лиц. Данное обстоятельство вызывает обеспокоенность, поскольку численность 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:

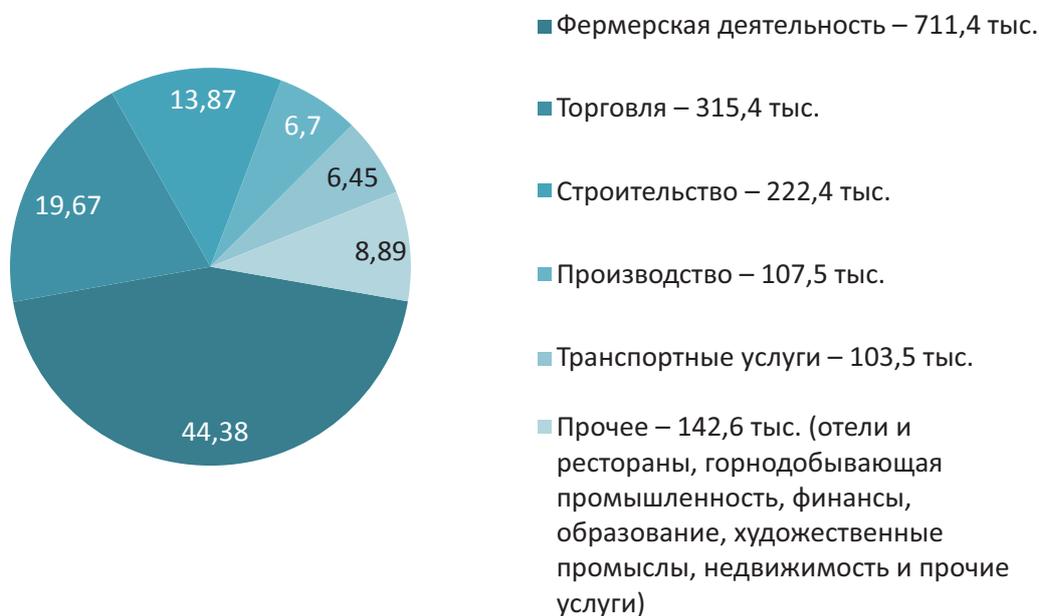
- самозанятые граждане, осуществляющие деятельность без патента или лицензии;
- незарегистрированные индивидуальные предприниматели, имеющие либо не имеющие сотрудников;
- лица, работающие на предприятиях неформального сектора без трудового договора;
- неоплачиваемые работники домашних хозяйств;
- работники предприятий формального сектора, работающие без трудового договора.

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

- а) относится ко всей экономической деятельности работников и экономических единиц, которые в силу законодательства или на практике вовсе не охватываются 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.).

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



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 формального 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 законодательстве направлений социальной защиты, численностью охваченных лиц и/или реальных получателей пособий, а также размерами фактически выплачиваемых пособий. Очень часто фактическая численность получателей пособий ниже, чем предусмотрено законодательством.

Как было отмечено выше, примерно 222 тыс. человек заняты в неформальном секторе в строительстве и 107 тыс. в обрабатывающей промышленности. Учитывая тот факт, что эти два сектора связаны с повышенным уровнем опасности, все работающие в них лица (формальные и неформальные) сталкиваются с более высоким риском получения производственных травм. Однако, поскольку неформально занятые лица не охвачены действующими схемами социального обеспечения, они не получают 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 недостатком надлежащих условий труда, является сельскохозяйственный сектор.

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

### Пособие по безработице

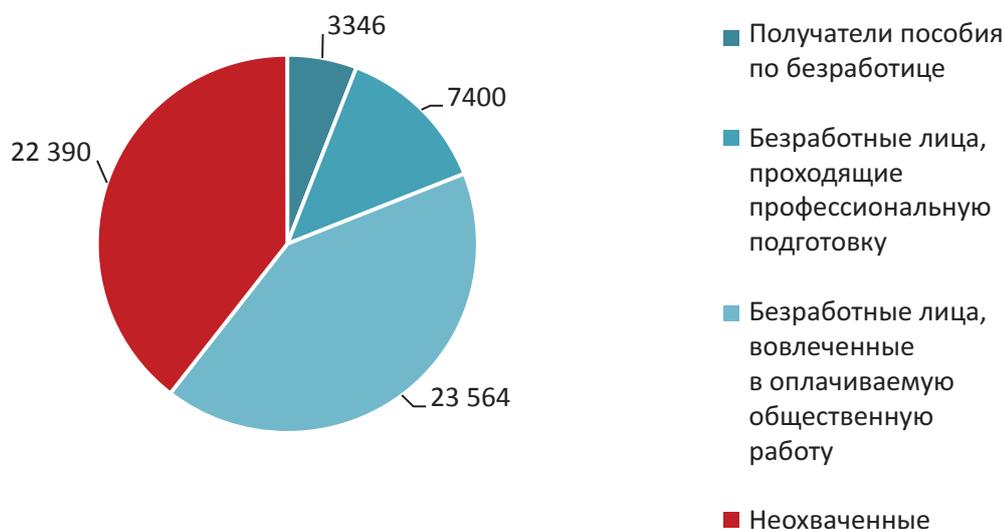
Как и во многих других странах, в Кыргызской Республике выплата пособия по безработице интегрирована с услугами содействия трудоустройству, которые помогают соискателям найти работу, приобрести новые профессиональные навыки или повысить квалификацию.

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

В соответствии с действующим законодательством, лишь 5,9 процента зарегистрированных 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. Учитывая то, что лишь малое количество зарегистрированных безработных получают пособие 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**



Необходимо отметить, что в Кыргызской Республике, как и во многих других регионах мира, денежные пособия получает лишь незначительное количество безработных. 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 родам, как и многие другие денежные пособия, выплачивается исключительно официально трудоустроенным женщинам. В их число входят работники по найму, самозанятые 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 безработных женщин, имеющих право на получение указанного пособия.

Особое внимание уделяется жителям высокогорных районов. Тогда как вся территория Кыргызской Республики расположена на высоте 401 метра над уровнем моря, более половины ее находится на высоте 1000–3000 метров и примерно треть – на высоте 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 длится на две недели дольше обычного<sup>25</sup>, кроме того, они получают пособие по беременности 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 процента от всей экономической деятельности), право на получение пособия по беременности и родам имеет сравнительно небольшое число женщин.

По данным НИСИ за 2012 год, общая численность работников, занятых в неформальном секторе, в Кыргызской Республике составляла 1,6 млн человек, из них 935,4 тыс. мужчин и 594,4 тыс. женщин. Большинство женщин имели статус самозанятых граждан в секторах сельского хозяйства, торговли и обслуживания. Все женщины, 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 наделяются 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-

<sup>25</sup> 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).

ное социальное страхование. Также на основании закона «О государственных пособиях» нетрудоспособные граждане, не имеющие права на пенсионное страхование, а также этнические киргизы, вернувшиеся в страну и получившие статус «кайрылмана»\*, 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 инвалидности 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 данными 2000 года (5,52 тыс.). В течение указанного периода доля пенсии по инвалидности 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 детей) составляло 155,9 тыс. человек, или 2,7 процента от общей численности населения. Примерно 129,24 тыс. человек, имеющих инвалидность, являлись лицами трудоспособного 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. человек (КРПСР)<sup>26</sup>. В Кыргызской Республике все лица с ограниченными возможностями здоровья охвачены денежными выплатами либо в виде пенсии, либо в виде пособия. 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 формальном секторе экономики невелика, что повышает вероятность их неформального трудоустройства или же безработицы, ведущей к крайней бедности (УВКПЧ, 2012 год; ООН 2013а; МОТ, 2013d).

#### **Другие пособия: пособие по случаю потери кормильца**

Как было отмечено выше, в Кыргызской Республике действуют две программы социальных выплат для лиц, потерявших кормильца: ежемесячное социальное пособие и государственная пенсия по социальному страхованию. В соответствии с законодательством пособие охватывает исключительно детей до 18 лет и обучающихся по очной 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.

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

Лица, охваченные Программой государственного пенсионного страхования, имеют 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 большинство получателей пенсий по потере кормильца – дети. По данным Программы на 2015–2017 гг. и Концепции развития пенсионной системы, 47,2 процента детей получали пенсию по случаю потери кормильца и 14,5 процента получали ежемесячное социальное пособие.

#### В. 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 нетрудоспособностью (вне зависимости от причины) относятся к категории «по временной нетрудоспособности» и финансируются посредством прямых выплат работодателем. Соответственно, временная нетрудоспособность, появившаяся (ограниченная во времени) в результате производственной травмы или профессионального заболевания, охвачена данной Программой. В случае полной нетрудоспособности ежемесячное социальное пособие предоставляется инвалидам детства. Лица, имеющие какой-либо трудовой стаж в формальном секторе, охвачены государственным пенсионным социальным страхованием. Например, получившие производственную травму застрахованные работники имеют право на назначение государственной пенсии социального страхования по инвалидности при наличии соответствующего условиям страхового стажа.

#### **Пособие по временной нетрудоспособности (ПВН): по болезни или в связи с профессиональным 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 применяется принцип социального страхования.

Работодатель также несет ответственность за обеспечение надлежащих условий труда, гарантирующих безопасность и получение медицинской помощи на рабочем месте. В случае производственной травмы или при наличии производственной вредности 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 работника, предоставляются в виде пенсии (см. ниже *Выплаты лица с ограниченными возможностями здоровья*).

Как указывалось выше, максимальный размер пособия по временной нетрудоспособности составляет 100 процентов заработной платы, а минимальный – 60 процентов от заработной платы с одиннадцатого рабочего дня выплачивается в размере

50 расчетных показателей<sup>27</sup>. 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 коэффициента замещения даже как превышающий установленный национальный стандарт.

Программы выплат по случаю профессионального заболевания и производственного травматизма широко разнятся по всему миру. Уровень дохода, предоставляемого нетрудоспособным 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 %**



Источник: Рекомендация 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 государственного бюджета. Условием получения пособия является наличие у гражданина трудового стажа 12 месяцев до потери работы. В 2015 году размер пособия по безработице составлял 250, 500 и 750 киргизских сомов; размер зависит от продолжительности трудового стажа в формальном секторе экономики до момента регистрации в качестве безработного.

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

<sup>27</sup> Расчетный показатель равен 100 киргизским сомам.

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



- Денежная выплата
- Прожиточный минимум (продовольственная и непродовольственная части)
- Прожиточный минимум (только продовольственная часть)

*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе данных Министерства труда и социального развития (пособия по безработице, инвалидности, по потере кормильца), МТСП (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 киргизского сома. Прожиточный минимум на взрослого мужчину составлял 5931,86, а на взрослую женщину 5744,06 киргизского 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 здоровья. Данная часть отчета акцентирует внимание на денежных пособиях, которые гарантируют женщинам защиту в случае временного прекращения получения дохода или его потери.

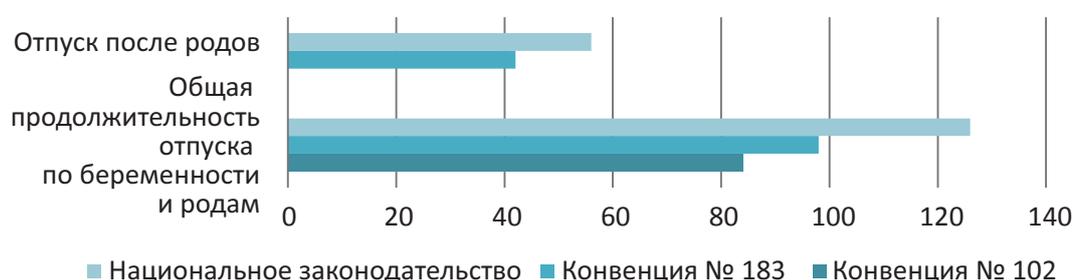
Достаточность уровня охраны материнства должна оцениваться по двум факторам: продолжительности отпуска по беременности и родам и размера соответствующего пособия. Конвенция МОТ 2000 года по охране материнства № 183 предусматривает общую минимальную продолжительность отпуска по беременности и родам в 14 недель, включая 6 недель обязательного отпуска после родов. В соответствии с национальным законодательством в настоящий момент женщинам предоставляется более продолжительный отпуск по беременности и родам, что указано в Конвенции. Продолжительность 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-

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 отпуска значительно превышают нормы, установленные в рамках Конвенции МОТ 1952 года 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 ребенка. Именно поэтому отпуск по беременности и родам и соответствующие денежные выплаты играют столь важную роль в обеспечении благосостояния беременных женщин, молодых матерей и их малышей.

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



*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 ограниченными возможностями здоровья, или 2,7 процента от общей численности населения. 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, соответствующей 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 несообразный размер выплачиваемых пособий и отсутствие надлежащего здравоохранения.

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

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

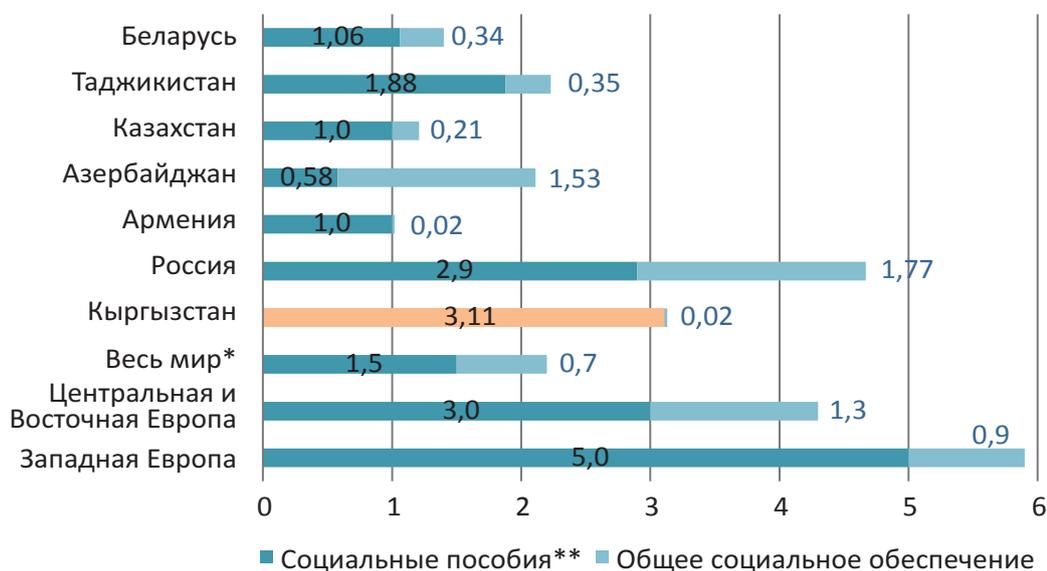
В 2014 году средний размер выплачиваемой пенсии по инвалидности составлял 3628 киргизских сомов на человека (Социальный фонд, 2015 год). Максимальный размер пособий по инвалидности составляет 3000 киргизских сомов в месяц. Если получатель с детства является инвалидом I, II или III группы<sup>28</sup> 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 результате 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, правительства 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 существенно 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 выделено 3,11 процента от ВВП.

<sup>28</sup> 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.**



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 демонстрирует самый высокий уровень означенных выше государственных расходов, а по сравнению со средним показателем по миру он еще выше.

Отличительной характеристикой расходов Кыргызской Республики является выделение основной части материальных средств на социальную защиту лиц трудоспособного возраста: 3,11 процента от ВВП (Доклад МОТ 2014–2015). Акцент делается на пособиях по болезни, беременности и родам, в связи с профессиональным заболеванием и получением производственной травмы, по инвалидности. При этом уровень государственных расходов на пассивные и активные программы содействия занятости 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 сформирована политическая возможность для проведения эффективных реформ. Так, ряд государств 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 (расширение охвата детскими и семейными пособиями), Камбоджа и Руанда (расширение охвата медицинским обслуживанием).

Результаты самых последних исследований говорят о том, что действующая в Кыргызской Республике система испытывает финансовые затруднения. Размер расходов на государственное пенсионное обеспечение уже сейчас слишком высок по отношению к ВВП, и данное давление на бюджет будет продолжать расти пропорционально 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, поскольку численность получателей данного пособия не велика и оно выплачивается в течение короткого периода времени.

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

#### Недостатки в законодательстве

Нормативно-правовая и политическая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Комментарий НПО/МОТ: беременность и деторождение относят к разным формам временной нетрудоспособности, а именно к категориям заболеваний, при которых предусмотрено назначение и выплата соответствующих пособий. Однако беременность не является заболеванием. Это репродуктивная функция женщины.</li> </ul>
Охват/ целевые группы	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Пособия по временной нетрудоспособности (по болезни и в связи с получением производственной травмы) не охватывают неформально занятых 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 социальное страхование; доля неформального сектора в экономике составляла 39–42 процента.</li> <li>✓ Пособие по беременности и родам: система не охватывает неформально занятых лиц, студентов очных отделений вузов и сезонных работников.</li> <li>✓ Пособие по безработице: низкий охват безработных лиц системой (низкая численность получателей пособия)</li> </ul>
Предоставление услуг/ пакет льгот	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Пособие по беременности и родам: недостаточный уровень предоставления пособия женщинам, проживающим в равнинной местности. Размер получаемых ими пособий значительно отличается от выплат женщинам, проживающим в высокогорных районах и долинах.</li> </ul>

- ✓ Пособие на погребение: малый размер пособия.
- ✓ Малый размер пособия по безработице.
- ✓ ЕСП: размер выплачиваемого нетрудоспособным лицам ежемесячного социального пособия иногда превышает размер пенсии по инвалидности.

### Препятствия на пути реализации программ социальной защиты

- |  |   |
|--|---|
| Качество услуг   | ✓ Бесплатное социальное обслуживание: нехватка и высокая «текучесть» кадров ввиду низкой заработной платы работников, предоставляющих социальные услуги, в особенности услуги для нетрудоспособных лиц.   |
| Финансовое и административное управление (включая мониторинг и оценку) | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Пособие по временной нетрудоспособности (пособия по болезни и в связи с производственной травмой): ряд работодателей регистрирует не всех сотрудников, избегая таким образом обязанности выплачивать пособия в случае возникновения соответствующего социального риска (заболевания).</li><li>✓ Бесплатное социальное обслуживание: неспособность проводить анализ и мониторинг предоставляемых населению социальных услуг.</li><li>✓ Бесплатное социальное обслуживание: административный дефицит – отсутствие реестра услуг для нетрудоспособных лиц.</li></ul> |
| Проблемы и осведомленность   | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Низкий уровень осведомленности о пособии по безработице среди трудоспособного населения, в особенности среди работников частных организаций и неформального сектора.</li><li>✓ Низкий уровень осведомленности населения в отношении права на получение страховой пенсии по инвалидности – государственного (постоянного) пенсионного социального страхования по инвалидности.</li></ul>   |

### 3.3.4. Выводы и рекомендации

Социальная защита должна быть всеобъемлющей, основанной на социальной солидарности, социальной интеграции, а также охватывать работников неформальной экономики. При этом национальная стратегия расширения охвата социальным обеспечением должна базироваться на доступности национальных ресурсов, равноправии полов, социальной адекватности, финансовой и бюджетной доступности и эффективном управлении.

Учитывая нынешние реалии Кыргызской Республики (большой неохваченный сектор 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 страхования неохваченных на данный момент категорий занятых лиц, таких как работники, занятые в домашнем хозяйстве, работники сельского хозяйства и др. То есть обеспечение охвата лиц, по-прежнему занятых в неформальной экономике, или лиц, вносящих 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 сокращение неформальной занятости. Во всех случаях стратегия расширения сферы охвата 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 непосредственно 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 специальные квалификации.

Несмотря на то, что охват программ пособий по безработице в Кыргызской Республике очень ограничен, следует отметить, что в ряде стран вообще не существует подобных 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 правительство предлагает различные программы возвращения в состав рабочей силы через профессиональное обучение и оплачиваемые общественные работы. Тем не менее 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 самозанятым работником или фермером в формальном секторе, а также женщинам, зарегистрировавшимся 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 среди работников неформального сектора и уровня выплачиваемых получателям пособий. В систему охраны материнства в Кыргызской Республике могут быть внесены следующие предложения, направленные на ее улучшение:

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

В соответствии с национальным законодательством<sup>29</sup>, Программы пособий по инвалидности охватывают все население Кыргызской Республики. Программа ежемесячного социального пособия охватывает нетрудоспособных граждан страны и этнических киргизов, получивших статус «кайрылмана» и не имеющих права на пенсионное страхование. Государственное социальное страхование пенсий по инвалидности охватывает только формально занятых лиц. Соответственно, если данная система не охватывает некоторые группы населения, эти группы должны быть охвачены системой ЕСП.

Действительно сложной и требующей решения задачей является урегулирование вопроса о размерах ЕСП, которые варьируются между 1000 и 3000 киргизских сомов и, соответственно, не достигают уровня прожиточного минимума на работающего человека, 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 (оценочная матрица ООНД).

Стоит обратить внимание на модель предоставления категориальных пособий, которая не подходит для активных форм борьбы с бедностью, так как группы получателей 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 малообеспеченные граждане практически не получают необходимой помощи. Упорядочение 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 решений 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 консультаций, а решения последовательно исполнялись всеми участниками в соответствии с договоренностью и в срок.

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

**Вставка 5.****Рекомендации по развитию социальной защиты лиц трудоспособного возраста, разработанные на базе ООНД****Рекомендации и сценарии устранения недостатков в законодательстве**

Пособие по временной нетрудоспособности (по болезни и в связи с получением производственной травмы)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Усовершенствовать систему таким образом, чтобы охватить работников неформального сектора.</li> <li>✓ Разработать механизм содействия формализации трудовых отношений путем общественного диалога.</li> <li>✓ Внести изменения в законодательство, а именно разделить пособия на две категории (пособие по временной нетрудоспособности и пособие по беременности и родам) и перевести пособие по беременности и родам в сферу охраны материнства. Как правило, два указанных пособия финансируются из разных источников и с разными целями.</li> </ul>
Пособие по беременности и родам	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Увеличить размер пособия и разработать финансовую устойчивость системы пособий по беременности и родам.</li> <li>✓ Включить новые категории получателей: студентов очных отделений вузов, сезонных и неформально занятых работников.</li> <li>✓ Применительно к Конвенции МОТ № 183 предлагаются следующие темы для дискуссии: (1) охват и (2) размер пособия. Конвенция МОТ № 183 (об охране материнства) определяет получателей пособия как «всех женщин, включая женщин, занятых нетипичными формами зависимого труда» (Статья 2, параграф 1). Она устанавливает размер пособия по беременности и родам «на уровне не менее двух третей от предыдущих заработков женщины».</li> </ul>
Пособие по безработице	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Размер пособия должен соответствовать требованиям Конвенции МОТ № 102.</li> <li>✓ Пособие должно охватывать безработных лиц.</li> <li>✓ Безработные лица не обращаются в службы по трудоустройству на предмет получения пособия по безработице ввиду низкого уровня осведомленности и низкого размера пособия.</li> </ul>

**Рекомендации и сценарии по преодолению препятствий на пути реализации программ социальной защиты**

Бесплатное социальное обслуживание (лиц трудоспособного возраста)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Провести реформу системы социального обслуживания (улучшить положение социальных работников, увеличить размер заработной платы и т.д.).</li> <li>✓ Проводить анализ и мониторинг служб на регулярной основе.</li> <li>✓ Создать реестр услуг для лиц с ограниченными возможностями здоровья.</li> </ul>
---	--

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

### 3.4. Лица пожилого возраста

#### 3.4.1. 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, программы социального обеспечения и т.д. Необходимые финансовые ресурсы могут быть задействованы множеством способов с тем, чтобы обеспечить финансовую, бюджетную и экономическую устойчивость национальных МУСЗ, учитывающих способность различных групп населения уплачивать взносы.

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

1. Гражданам гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца в случаях и порядке, предусмотренных законом.
2. Пенсии, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностями государства обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.
3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.
4. Социальная деятельность государства не должна принимать форму государственного попечительства, ограничивающего экономическую свободу, активность и возможности гражданина самостоятельно достигать экономического 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) питание, 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-ХП «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 социального обслуживания семьи и детей, а также учреждений, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (2012 год);
- Постановление № 694 «Об утверждении структуры прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения Кыргызской Республики» (2009 год).

#### **Социальный уход**

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

### 3.4.2. 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 Конституцией и законами, и, соответственно, все население будет обеспечено пенсионными 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 закреплён в виде пенсии по старости и ежемесячного социального пособия.

В 2015 году численность лиц пенсионного возраста (женщины старше 58 лет и мужчины старше 63 лет) составляла 425 862 человек<sup>30</sup>, тогда как общая численность по-

<sup>30</sup> Включая лиц, досрочно вышедших на пенсию, т.е. тех, кто стал пенсионером до достижения установленного 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 обеспокоенности 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 перспективы развития», 2015 год).

Тариф страхового взноса для фермеров установлен в размере базовой ставки земельного 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. Например, государственный служащий в среднем выплачивает примерно 25 000 киргизских сомов в год в качестве страховых взносов в систему государственного пенсионного 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 требуется, такая возможность у них отсутствует ввиду правовых ограничений.

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

Кроме того (о чем уже говорилось в Главе 1), серьезной проблемой в Кыргызской Республике является неформальная экономика, доля которой составляет 39–42 процента, а также большие масштабы трудовой миграции. По оценкам Министерства труда и социального развития, в 2014 году 10–12 процентов населения Кыргызской Республики 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 отчисления 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 разрабатывает 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 сегодняшних пенсионеров обоих полов (де-факто и де-юре они охвачены пенсионным страхованием на 100 процентов), а охват ими будущих пенсионеров – то есть сегодняшнего населения трудоспособного возраста, которое не производит отчислений в действующую пенсионную систему в необходимом объеме.

## В. 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 социальная 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 киргизских сомов<sup>31</sup>);

<sup>31</sup> Оценочная матрица ООНД.

- 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**

(а) 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 из 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 – накопительный<sup>32</sup>) 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<sup>33</sup>**

<i>Части пенсии</i>					
Базовая часть	+	Страховая часть	+	Накопительная часть	= Пенсия
<i>Источники финансирования</i>					
Финансируется государственным бюджетом 1500 киргизских сомов	+	23% – тариф страховых отчислений с заработной платы (15% работодатель и 8% работник)	+	2% – тариф страховых отчислений с заработной платы (2% работник)	= Пенсия

<sup>32</sup> Условно-накопительная система является нефинансируемой системой, использующей формулу пенсионной системы с установленными взносами в качестве формулы расчета размера пособия, но без учета количества резервов, фактически необходимых для обеспечения всех выплат (платформа управления знаниями МОТ).

<sup>33</sup> 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 компонентов: базового (1500 киргизских сомов) и страхового (все 25 процентов отчислений).

**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, в отношении 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).

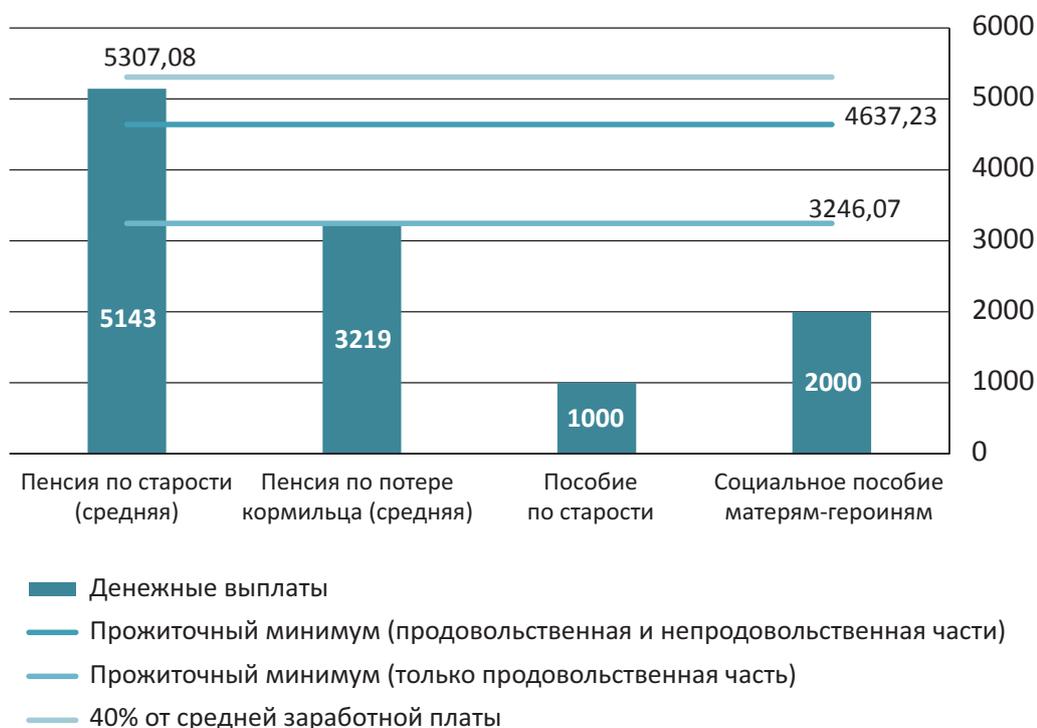
Согласно Конвенции МОТ 1952 года о социальном обеспечении (минимальные нормы) (№ 102), размер пенсии должен составлять не менее 40 процентов от исходной заработной платы. Размер повышается до 45 процентов в случаях, предусмотренных Конвенцией МОТ 1967 года о пособиях по инвалидности, старости и по случаю потери кормильца (№ 128). Далее происходит его повышение до 55 процентов в соответствии 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 минимального уровня жизни.

Возможный подход к оценке национальной пенсионной системы – сравнение среднего 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 стране<sup>34</sup>. 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 установленный 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 пенсионной системы: современный опыт и перспективы развития» (2015 год), «примерно 58 процентов всех пенсионеров получают пенсии ниже прожиточного минимума».

<sup>34</sup> 100 процентов национальной средней заработной платы = 13 257,70 киргизских сомов, 40 процентов = 5307,08 киргизских сомов.

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



*Источник:* Диаграмма составлена авторами на основе данных Министерства труда и социального развития (размеры 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 ежемесячной 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 необходимо увеличить на 2246,36 киргизского сома, с тем чтобы достичь уровня продовольственной части прожиточного минимума, и увеличить на 3637,23 киргизского сома, с тем чтобы достичь общего уровня установленного порога прожиточного минимума.

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 трудоспособного возраста.

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

Эффективная система социальной защиты предусматривает сбалансированное участие работодателей, работников и других лиц в качестве плательщиков страховых взносов и налогоплательщиков. Те страны, которые не создают эффективные программы социальной защиты и не инвестируют в них, могут столкнуться с существенными негативными последствиями, такими как бедность и низкий уровень здоровья или низкая производительность трудоспособного населения (Социальное обеспечение для всех, МОТ, 2012 год).

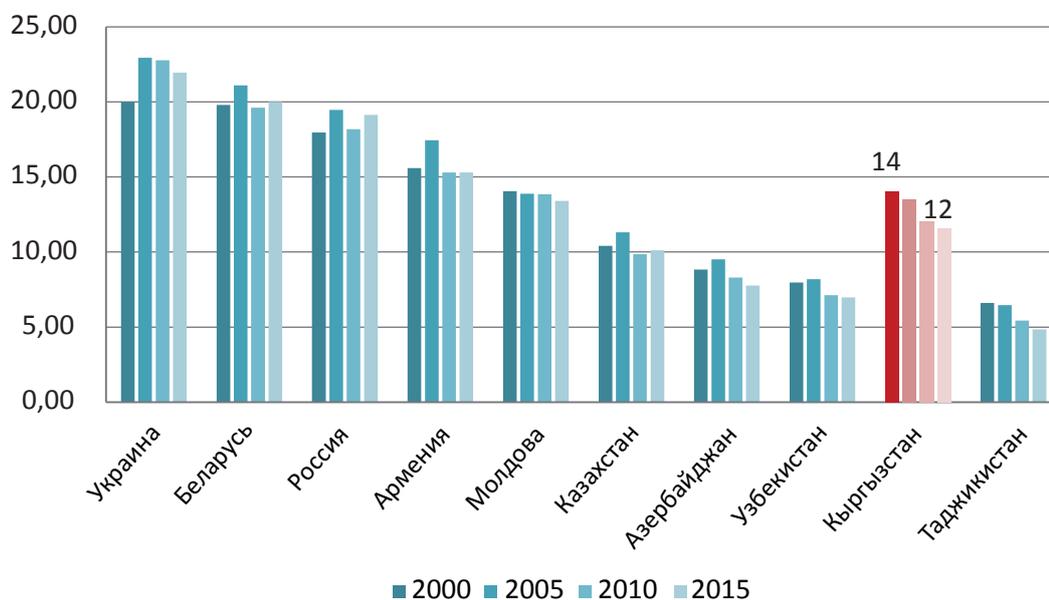
Как отмечалось в предыдущих главах, неформально занятые лица не имеют права на различные денежные выплаты в рамках программ социального страхования, в том числе на пенсию по старости. В настоящий момент большая численность неформально занятых лиц и большие масштабы неформальной экономики будут являться 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 социальной 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 влияния на средний размер пенсий женщин по сравнению с пенсиями мужчин. Так, в 2015 году разница между средним размером пенсии по старости, получаемой мужчинами (5072 киргизских сома) и женщинами (4728 киргизских сомов), составляла всего 344 киргизских сома. Чтобы понять и оценить систему перераспределения пенсий по старости в разбивке по полу, необходимо произвести более детальный анализ.

Реальная численность пенсионеров и формально занятых лиц также влияет на размеры 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 пожилых 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 демографической нагрузки.

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



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 возможности 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 Республике, в среднем, 70 лет (женщин – 75 лет, мужчин – 67 лет)<sup>35</sup>.

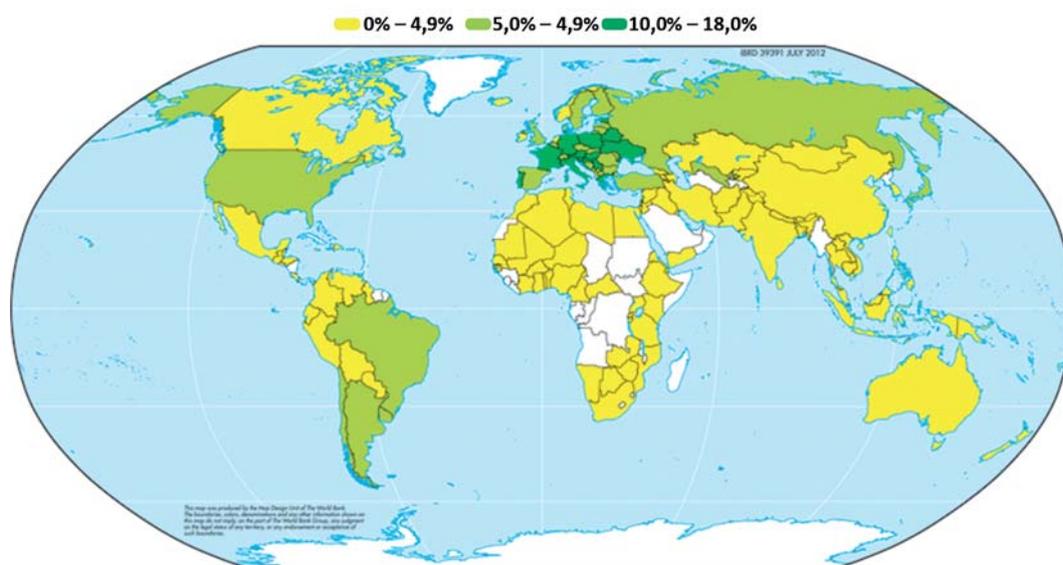
В соответствии с данными НСК, поскольку пенсионный возраст мужчин – 63 года, в 2015 году мужчины проживут в среднем еще 12,91 года, тогда как женщины выходят на пенсию в 58 лет и проживут в среднем еще 21,44 года. То есть ожидается, что после выхода на пенсию мужчины будут получать пенсию по старости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

<sup>35</sup> 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.

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 государственные 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 варьировались. 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 защиту 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 минимум пенсионера установлен в размере 4637,23 киргизского сома (включая продовольственную 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 приходится на продовольствие, 20 процентов на социальное обслуживание и 10 процентов на другие услуги.

Соответственно, размер суточного пособия на пенсионера с ограниченными возможностями 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).

### 3.4.3. 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 социальной защиты лиц пожилого возраста применительно к национальным МУСЗ, предложенные членами рабочей группы-МУСЗ в ходе ООНД.

#### Недостатки в законодательстве

Нормативно-правовая и политическая база	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Программы пособий (пенсий) не в полной мере удовлетворяют потребностей получателей.</li><li>✓ 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 составляет 66,75 лет (2015 год), а женщин – 74,75 лет (2015 год).</li><li>✓ Несоответствия между нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения в рамках программ государственного пенсионного социального страхования (ГПСС), и ежемесячного социального пособия по старости (ЕСП).</li><li>✓ ГСПС – низкий уровень страховых взносов, выплачиваемых определенными категориями населения (фермерами, самозанятыми гражданами).</li></ul>
Охват/ целевые группы	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Недостаточная адресность в отношении получателей ЕСП.</li><li>✓ ГПСС – низкий охват населения.</li></ul>
Предоставление услуг/ пакет льгот	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Размер пенсий, предоставляемых женщинам и мужчинам пожилого возраста, не гарантирует достойный уровень жизни.</li></ul>
Механизм финансирования	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ ГПСС – актуарный дисбаланс поступающих средств по типам источников относительно обязательств пенсионного фонда.</li></ul>

#### Препятствия на пути реализации программ

Качество услуг	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Низкое качество социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста (низкая</li></ul>
----------------	---

	квалификация социальных работников, устаревшая инфраструктура).
Охват / целевые группы	✓ ГПСС – (частичное) уклонение от уплаты страховых взносов, обусловленное размерами зарплат и тарифами страховых взносов.

#### 3.4.4. 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 минимальных 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 работающих в странах ЕЭС трудовых мигрантов проблема социальной защиты трудовых мигрантов должна, наконец, решиться (ЕЭС, 2016 год).

Примерно 58 процентов пенсионеров получают пенсии ниже прожиточного минимума. Проблема низкого уровня пенсий связана с высокими уровнями неформальной занятости, что приводит к неуплате взносов на социальное обеспечение, низким уровнем заработной платы и ограничениями национального бюджета в отношении субсидирования национальной системы социального обеспечения<sup>36</sup>, а также отсутствия 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 самозанятых граждан и размеры их пенсий. Так, в 2012 году доля фермеров и самозанятых граждан в национальном рынке труда составляла примерно 40 процентов, в то время как объем уплаченных ими взносов составил всего 3 процента от всех выплаченных пенсионных взносов. Из оставшихся 97 процентов взносов 40 процентов были выплачены работниками государственного сектора и 57 процентов работниками 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 участия в программах пенсионного страхования.

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

<sup>36</sup> Концепция развития пенсионной системы в Кыргызской Республике принята постановлением Правительства № 670 от 24 ноября 2014 года.

сбора взносов на социальное страхование и увеличения социальных выплат. Эффективное 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 ключевых факторов формализации занятости. Указанная мера будет мотивировать работников 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 женщинам и мужчинам пожилого возраста являются:

- усиление государственного пенсионного социального страхования путем эффективного 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 пожилого 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 гарантировать минимальный доход и таким образом не допускать бедности населения;
- улучшение качества социального обслуживания, включая повышение квалификации 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 охвата населения социальной защитой должна строго коррелировать с национальной политикой в сфере занятости, что будет способствовать формированию действительно эффективных и привлекательных программ социального страхования.

**Вставка 7.****Рекомендации по развитию социальной защиты лиц пожилого возраста, разработанные на базе ООНД****Рекомендации и сценарии по устранению недостатков в законодательстве**

ГПСС	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Связать выплату базовой части пенсии (1500 киргизских сомов) с целью снижения бедности среди пенсионеров.</li> <li>✓ Выплачивать базовую часть тем пенсионерам, чья страховая часть пенсии не превышает размера трех уровней прожиточного минимума. Те пенсионеры, чья страховая часть пенсии равна либо выше трех уровней прожиточного минимума, не должны получать базовую часть.</li> <li>✓ Разработать устойчивый механизм финансирования пенсий.</li> <li>✓ Остановить участвовавшее предоставление пенсий при особых обстоятельствах, таких как досрочный выход на пенсию представителями определенных групп занятий и/или дополнительные пенсионные выплаты лицам, проживающим и работающим в условиях высокогорья и в отдаленных труднодоступных районах и т.д.).</li> </ul>
ЕСП	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Необходимо совершенствовать методику адресности в отношении получателей пособия.</li> </ul>

**Рекомендации и сценарии по устранению проблем в реализации**

ГПСС	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Формализация рынка труда. Ежегодная индексация страховой части пенсии будет производиться в соответствии с уровнем инфляции и динамикой изменений размера средней заработной платы. Индексация пенсий будет производиться раз в год. Страховая часть будет индексироваться до установленного бюджетом Социального фонда уровня по следующей программе: уровень индексации = 50 процентов от роста индекса 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.</li> </ul>
Бесплатное социальное обслуживание	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Необходимо обеспечить систематическое наращивание потенциала социальных работников.</li> </ul>



## 4 Общие выводы и рекомендации

Преследуя цель расширения МУСЗ за счет устранения недостатков в охвате и совершенствования 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 благосостоянии населения Кыргызской Республики. Устранение недостатков в охвате и совершенствование 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 применение ООНД по вопросам МУСЗ – методического инструмента оценки системы социальной защиты, выявления недостатков в законодательстве и выработки рекомендаций 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 использованием 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 разработаны рекомендации по ее совершенствованию. Основные рекомендации для Кыргызской 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 политических консультаций и по данным о социальной защите, полученным от национальных министерств, фондов и особенно от Национального статистического комитета

Кыргызской Республики, имеют место значительные разрывы в размере денежных выплат, в охвате групп населения программами социальной защиты и в качестве данных 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 применительно 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)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Некорректный целевой охват бенефициаров (ошибочное включение) в рамках ГМСП.</li> <li>– Ограниченный доступ женщин и детей к услугам охраны материнства в рамках БГМС.</li> <li>– Низкий уровень охвата в рамках программы ОМС</li> </ul>	Доступность услуг	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ограниченный ввиду географических условий доступ сельского населения к лабораторным, диагностическим и медицинским услугам в рамках ГМСП</li> </ul>
Предоставление услуг/ пакет льгот	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Низкое качество медицинских услуг в рамках БГМС.</li> <li>– Минимальные необходимые медицинские услуги не гарантируются в рамках БГМС и ОМС.</li> </ul>	Качество услуг	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Низкий уровень квалификации кадров в сфере здравоохранения и отсутствие оборудования, соответствующего требованиям БГМС.</li> <li>– Лаборатории с устаревшим или имеющимся в недостаточном количестве медицинским оборудованием.</li> <li>– Нехватка медицинских специалистов в сельской местности (например, невропатологов, кардиологов)</li> <li>– Слаборазвитая сеть медицинских центров с хорошей инфраструктурой.</li> </ul>

Недостатки в законодательстве		Препятствия на пути внедрения программ	
			– Высокая текучесть медицинских кадров по причине низкой заработной платы
Механизм финансирования	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ограниченный доступ уязвимых групп населения к дорогостоящим специализированным услугам здравоохранения (онкология, кардиохирургия, гематология, психиатрия) в рамках БГМС.</li> <li>– Дефицит государственного бюджета для реализации ГМСП.</li> <li>– Недостаток в законодательстве по покрытию расходов на услуги здравоохранения, оказываемые военнослужащим и студентам: отсутствие бюджетных ассигнований на данные услуги в рамках ГМСП.</li> </ul>	Управление	– Недостаточное межправительственное взаимодействие.
		Просветительско-пропагандистская деятельность	– Низкий уровень информированности о здоровом образе жизни либо отсутствие практического опыта ведения здорового образа жизни, а также отсутствие информации об услугах здравоохранения для населения в рамках БГМС.
Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве		Рекомендации по улучшению внедрения	
Базовое государственное медицинское страхование	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Увеличить количество специализированных услуг в сфере здравоохранения (онкология, кардиохирургия, гематология, психиатрия) для уязвимых социальных групп.</li> <li>– Улучшить качество первичных медицинских услуг, включая качество лекарственных средств (диагностическая помощь, профилактика, а также лечение препаратами и оказание неотложной медицинской помощи).</li> </ul>	Программа базового государственного медицинского страхования	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Совершенствовать межведомственное и межсекторальное взаимодействие между государственными учреждениями.</li> <li>– Разработать информационные технологии и системы в сфере здравоохранения.</li> <li>– Улучшить доступ к услугам неотложной и специализированной медицинской помощи.</li> <li>– Улучшить производительность и условия труда персонала в</li> </ul>

Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве		Рекомендации по улучшению внедрения	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Внедрить современные технологии на уровне стационарного лечения и оказания неотложной медицинской помощи.</li> <li>– Повысить уровень охраны материнства.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>сфере здравоохранения.</li> <li>– Вести просветительско-пропагандистскую деятельность по популяризации здорового образа жизни в рамках БГМС.</li> </ul>
Гарантированная медико-санитарная помощь	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Осуществлять законодательные положения, предусматривающие выделенный бюджет, или внести поправки в законодательство в соответствии с действующими практиками в сфере здравоохранения в рамках ПГМП.</li> </ul>	Гарантированная медико-санитарная помощь	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Развивать и совершенствовать партнерские связи между государственным и частным секторами путем принятия соответствующего законодательства.</li> <li>– Перераспределить государственный бюджет на здравоохранение в целях повышения эффективности услуг здравоохранения.</li> <li>– Совершенствовать кадровую политику в отношении работников сферы здравоохранения с долгосрочным планированием.</li> </ul>
Обязательное медицинское страхование	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Расширить сферу охвата ОМС, включив в нее работников неформального сектора.</li> </ul>	Обязательное медицинское страхование	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Разработать стратегию создания частных медицинских центров с хорошей инфраструктурой.</li> <li>– Совершенствовать нормативно-правовую базу программы ОМС.</li> </ul>

## 2. Дети

Разрывы в законодательстве		Препятствия на пути внедрения программ	
Нормативно-правовая и политическая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 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.</li> <li>– Соответствующие функции и компетенции государства и муниципалитетов, ответственных за разработку государственных социальных услуг, не установлены законом.</li> </ul>	Определение целевых получателей/выборка	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Недостаточная адресность в определении получателей ЕПМС.</li> </ul>
Предоставление услуг/ пакет льгот	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Низкий размер ЕПМС приводит к неудовлетворительным результатам снижения бедности среди детей (средний размер пособия составляет только 12,5 процента от прожиточного минимума на детей).</li> <li>– Крайне ограниченное количество бесплатных социальных услуг на местном уровне, предоставляемых на регулярной основе.</li> <li>– Низкая квалификация социальных работников и отсутствие современных учебных программ для социальных работников и специалистов по работе с детьми.</li> <li>– Недостаточная численность социальных работников в местных административных</li> </ul>	Финансовое и административное управление	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Отсутствие обмена данными по ЕПМС и другими данными между государственными и муниципальными органами, оказывающими соответствующие услуги.</li> </ul>

Разрывы в законодательстве		Препятствия на пути внедрения программ	
	органах социального обеспечения, нехватка патологов, учителей, психологов, в особенности работающих с детьми с ограниченными возможностями здоровья.		
Механизм финансирования	– Отсутствие механизмов систематического финансирования, необходимых для стабильного обеспечения бесплатным социальным обслуживанием на местном уровне.	Просветительско-пропагандистская деятельность	– Низкий уровень информированности об административных процедурах.
Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве		Рекомендации по улучшению внедрения	
Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям с детьми	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Увеличить размер ЕПМС по меньшей мере до размера продовольственного прожиточного минимума с целью гарантированного обеспечения детей продовольствием и питанием. Затем постепенно повышать размер пособия до уровня прожиточного минимума (продовольственной и непродовольственной части).</li> <li>– Разработать такие дополняющие ЕПМС инструменты, как продуктивная система обеспечения безопасности с целью обеспечения более действенного и долгосрочного подхода к снижению систематического ущемления прав детей.</li> </ul>	Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям с детьми	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Улучшить метод адресности ЕПМС.</li> <li>– Совершенствовать программу ЕПМС путем автоматизации системы назначения и выплаты пособия.</li> <li>– Совершенствовать межведомственное взаимодействие и создать режим единого окна для упрощения управления.</li> <li>– Совершенствовать электронную базу данных для улучшения межведомственного обмена данными.</li> </ul>

Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве		Рекомендации по улучшению внедрения	
Ежемесячное социальное пособие	– Гармонизировать законодательство в области социальной защиты и социального страхования.	Бесплатные социальные услуги	– Повысить уровень квалификации социальных работников и разработать современную программу обучения (включая создание инфраструктуры учебных центров).
Государственная пенсия социального страхования по случаю потери кормильца	– Привести в соответствие между собой системы социального страхования (в частности, пенсия по случаю потери кормильца) и системы социальной помощи с тем, чтобы размер страховых пенсий оставался выше размера государственных пособий.		– Увеличить численность социальных работников. – Делегировать соответствующие функции муниципальным властям для создания в регионах программ социального обслуживания, учитывающих конкретные потребности населения. – Разработать механизм устойчивого финансирования для оказания социальных услуг на локальном уровне. – Проанализировать уровень нагрузки социальных работников, оказывающих социальные услуги.

### 3. Лица трудоспособного возраста

Недостатки в законодательстве		Препятствия на пути внедрения программ	
Нормативно-правовая и политическая база	– Комментарий НПО/МОТ: беременность и деторождение относят к разным формам временной нетрудоспособности, а именно к категориям заболеваний, при которых предусмотрено назначение и выплата соответствующих пособий. Однако	Качество услуг	– Бесплатное социальное обслуживание: нехватка и высокая «текучесть кадров» ввиду низкой заработной платы работников, предоставляющих социальные услуги, в особенности услуги для нетрудоспособных лиц.

Недостатки в законодательстве		Препятствия на пути внедрения программ	
	беременность не является заболеванием. Это репродуктивная функция женщины.		
Охват/целевые группы	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Пособия по временной нетрудоспособности (по болезни и в связи с получением производственной травмы) не охватывают неформально занятых 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 социальное страхование; доля неформального сектора в экономике составляла 39–42 процентов.</li> <li>– Пособие по беременности и родам: система не охватывает неформально занятых лиц, студентов очных отделений вузов (студентов-заочников) и сезонных работников.</li> <li>– Пособие по безработице: низкий охват безработных лиц системой (низкая численность бенефициаров программы).</li> </ul>	<p>Финансовое и административное управление (включая мониторинг и оценку)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Пособие по временной нетрудоспособности (по болезни и в связи с производственной травмой): ряд работодателей регистрирует не всех сотрудников, избегая таким образом обязанности выплачивать пособия в случае возникновения соответствующего социального риска (заболевания).</li> <li>– Бесплатное социальное обслуживание: неспособность проводить анализ и мониторинг предоставляемых населению социальных услуг.</li> <li>– Бесплатное социальное обслуживание: административный дефицит – отсутствие реестра услуг для нетрудоспособных лиц.</li> </ul>
Предоставление услуг/пакет льгот	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Пособие по беременности и родам: недостаточный уровень предоставления пособия женщинам, проживающим в равнинной местности. Размер получаемых ими пособий значи-</li> </ul>	<p>Просветительско-пропагандистская деятельность</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Низкий уровень осведомленности о пособиях по безработице среди трудоспособного населения, в особенности среди работников частных организаций и неформального сектора.</li> </ul>

Недостатки в законодательстве		Препятствия на пути внедрения программ	
	<p>тельно отличается от выплат женщинам, проживающим в высокогорных районах (высокогорье, равнины) и долинах.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Пособие на погребение: малый размер пособия.</li> <li>– Малый размер пособия по безработице.</li> <li>– ЕСП: размер выплачиваемого нетрудоспособным лицам ежемесячного социального пособия иногда превышает размер пенсии по инвалидности.</li> </ul>		<p>Низкий уровень осведомленности населения в отношении права на получение страховой пенсии по инвалидности – государственного (постоянного) пенсионного социального страхования по инвалидности.</p>
Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве		Рекомендации по улучшению внедрения	
<p>Пособие по временной нетрудоспособности (по болезни и в связи с производственной травмой)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Совершенствовать систему таким образом, чтобы охватить работников неформального сектора.</li> <li>– Разработать механизм содействия формализации трудовых отношений путем общественного диалога.</li> <li>– Внести изменения в законодательство, а именно разделить пособия на две категории (пособие по временной нетрудоспособности и пособие по беременности и родам) и перевести пособие по беременности и родам в сферу охраны материнства. Как правило, два указанных пособия финансируются из разных источников и с разными целями.</li> </ul>	<p>Бесплатное социальное обслуживание (лиц трудоспособного возраста)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Провести реформу системы социального обслуживания (улучшить положение социальных работников, увеличить размер заработной платы и т.д.).</li> <li>– Проводить анализ и мониторинг служб на регулярной основе.</li> <li>– Создать реестр услуг для лиц с ограниченными возможностями здоровья.</li> </ul>

Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве		Рекомендации по улучшению внедрения	
Пособие по беременности и родам	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Увеличить размер пособия и разработать финансовую устойчивость системы пособий по беременности и родам.</li> <li>– Включить новые категории получателей: студентов очных отделений вузов (студентов-заочников), сезонных и неформально занятых работников.</li> <li>– Применительно к Конвенции МОТ № 183 предлагаются следующие темы для дискуссии: (1) охват и (2) размер пособия. Конвенция МОТ № 183 (об охране материнства) определяет получателей пособия как «всех женщин, включая женщин, занятых нетипичными формами зависимого труда» (статья 2, параграф 1). Она устанавливает размер пособия по беременности и родам «на уровне не менее двух третей от предыдущих заработков женщины».</li> </ul>	Пособие по безработице	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Увеличить уровень осведомленности населения трудоспособного возраста в отношении предоставления пособия по безработице.</li> </ul>
		Ежемесячное социальное пособие	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Координация системы социальной защиты.</li> </ul>
Пособие по безработице	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Размер пособия должен соответствовать положениям Конвенции МОТ № 102.</li> <li>– Пособие должно охватывать безработных лиц.</li> <li>– Безработные лица не обращаются в службы по трудоустройству на предмет получения пособия по безработице ввиду низкого уровня осведомленности и низкого размера пособия</li> </ul>	Государственная социальная (постоянная) пенсия по инвалидности	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Увеличить уровень осведомленности населения в отношении прав и условий получения страховой пенсии по инвалидности.</li> </ul>

## 4. Лица пожилого возраста

Недостатки в законодательстве		Рекомендации по улучшению внедрения программ	
Правовая и директивная база	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Программы пособий (пенсий) не в полной мере удовлетворяют потребности получателей.</li> <li>– 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 составляет 66,75 года (2015 год), а женщин – 74,75 года (2015 год).</li> <li>– Несоответствия между нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения в рамках программ государственного пенсионного социального страхования (ГПСС), и ежемесячным социальным пособием по старости (ЕСП).</li> <li>– ГСПС – низкий уровень страховых взносов, выплачиваемых определенными категориями населения (фермерами, самозанятыми гражданами).</li> </ul>	Качество услуг	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Низкое качество социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста (низкая квалификация социальных работников, устаревшая инфраструктура).</li> </ul>
Охват/целевые группы	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Недостаточная адресность в отношении получателей ЕСП.</li> <li>– ГПСС – низкий охват населения.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– ГПСС – (частичное) уклонение от уплаты страховых взносов, обусловленное размерами заработной платы и тарифами страховых взносов.</li> </ul>
Предоставление услуг/пакет льгот	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Размер пенсий, предоставляемых женщинам и мужчинам пожилого возраста, не гарантирует достойный уровень жизни.</li> </ul>	Охват/целевые группы	

Недостатки в законодательстве		Рекомендации по улучшению внедрения программ	
Механизм финансирования	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ГПСС – актуарный дисбаланс поступающих средств по типам источников относительно обязательств пенсионного фонда.</li> </ul>		
Рекомендации по устранению недостатков в законодательстве		Рекомендации по улучшению внедрения	
Государственное пенсионное социальное страхование	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Связать выплату базовой части пенсии (1500 киргизских сомов) с целью снижения бедности среди пенсионеров.</li> <li>– Выплачивать базовую часть тем пенсионерам, чья страховая часть пенсии не превышает размер трех уровней прожиточного минимума. Те пенсионеры, чья страховая часть пенсии равна либо выше трех уровней прожиточного минимума, не должны получать базовую часть.</li> <li>– Разработать устойчивый механизм финансирования пенсий.</li> <li>– Остановить участие в предоставлении пенсий при особых обстоятельствах, таких как досрочный выход на пенсию представителями определенных групп занятий и/или дополнительные пенсионные выплаты лицам, проживающим и работающим в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных районах и т.д.).</li> </ul>	Государственное пенсионное социальное страхование	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Формализация рынка труда.</li> <li>– Ежегодная индексация страховой части пенсии будет производиться в соответствии с уровнем инфляции и динамикой изменений размера средней заработной платы. Индексация пенсий будет производиться раз в год. Страховая часть будет индексироваться до установленного бюджетом Социального фонда уровня по следующей программе: уровень индексации = 50 процентов от роста индекса 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.</li> </ul>
Ежемесячное социальное пособие	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Необходимо совершенствовать методику адресности в отношении получателей пособия.</li> </ul>	Бесплатное социальное обслуживание	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Необходимо обеспечить систематическое формирование потенциала социальных работников.</li> </ul>

# 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

### I. 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 занятости и ограничения возможностей получения дополнительных средств к существованию, а также с сокращением доступа к социальным услугам, пособиям, денежным средствам и кредитам. В ответ на это Комитет высокого уровня по программам Координационного совета руководителей (КСР) ООН был настроен предпринять решительные и неотложные меры и в апреле 2009 года пришел к соглашению о девяти совместных инициативах. Шестая инициатива была посвящена минимальным уровням социальной защиты (МУСЗ), которая предусматривает обеспечение социальными пособиями и доступ к базовым социальным услугам всех категорий граждан.

#### 2. Рекомендация МОТ 2012 года о МУСЗ № 202

В результате интенсивных обсуждений, состоявшихся на трех сессиях Международной конференции труда (в 2001, 2011 и 2012 году), была подтверждена необходимость установления минимальных уровней социальной защиты и комплексных систем 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 минимальных уровнях социальной защиты на Международной конференции труда в июне 2012 года.

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

обеспечения и расширении охвата социальным обеспечением посредством установления 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, относящимся 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, неспособным получать достаточный доход, в частности в случае болезни, безработицы, беременности и родов, а также в случае инвалидности;
- обеспечение базового дохода лицам пожилого возраста.

### **3. Оценка социальной защиты на основе национального диалога (ООНД)**

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

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

В рамках ООНД проводится анализ установленных в государстве МУСЗ и способах 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, гарантирующие МУСЗ всем жителям.

## **II. Оценка на основе национального диалога в Кыргызской Республике**

### **1. Инициирование ООНД в Кыргызской Республике**

ООНД в Кыргызской Республике была инициирована 4 декабря 2014 года, когда Правительство 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: подготовка правовой части матрицы и проведение расчетов сценариев, разработка оптимальных рекомендаций, завершение отчета и представление его на рассмотрение Правительству.

ООНД основана на интенсивном консультационном процессе, в котором принимают 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 Республике были следующими:

1. ООНД социальной защиты является релевантной и своевременной мерой.
2. Крайне важно оценить всю систему социальной защиты, что потребует межведомственной 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 работы технической группы, в составе которой должны быть специалисты различных министерств и ведомств.

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

## **2. Первая оценка на основе национального диалога: 17–19 июня 2015 года**

По инициативе Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики первая ООНД с целью обсуждения национальных минимальных уровней социальной 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, препятствий на пути реализации программ социальной защиты и разработки рекомендаций по МУСЗ в Кыргызской Республике на основе оценочной матрицы были представлены 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.

## **3. 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 задачи 2-й ООНД состоят в формулировании рекомендаций посредством выбора прио-

ритетных мер национальной политики в области социальной защиты и содействия реализации соответствующих решений, принятых рабочей группой на ее втором Национальном 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 работодателей);
- агентств Организации Объединенных Наций, международных финансовых институтов и донорских организаций.

Рабочая группа ООНД – это многосторонний механизм по вопросам социальной защиты, который призван к углубленному обсуждению ключевых вопросов социальной защиты и продвижению конкретных рекомендаций и приоритетов в этой области.

В результате технических консультаций, состоявшихся на 2-й ООНД 17 и 18 февраля 2016 года, каждая из вышеупомянутых подгрупп определила следующие рекомендации 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 институты 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 детьми до уровня продовольственной части прожиточного минимума.
- Доступ к социальным услугам альтернативных интернат-учреждений.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые институты и донорские организации*

- Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми 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 институты и донорские организации*

- Повышение размера пособия по безработице.
- Распространение мер по охране материнства на неформальный сектор экономики.

### **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 прожиточного минимума пенсионера.

*Агентства Организации Объединенных Наций, международные финансовые институты и донорские организации*

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

Учитывая вышеуказанный перечень приоритетов, представленный каждой подгруппой, были организованы дополнительные консультации рабочей группы ООНД и согласованы следующие ключевые рекомендации по социальной защите для дальнейших мероприятий:

*Основные приоритеты*

- Повышение размера пенсии.
- Повышение размера ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми.

*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, председатели) линейных министерств, фондов и агентств, был представлен и принят пакет рекомендаций, в том числе четыре вышеперечисленных приоритета в области социальной защиты.

**III. Результаты 2-й ООНД будут отражены в окончательном отчете «О минимальных 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 отношений.
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.

*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.

## Приложение II. Здравоохранение для всех

### 1. Программа базового государственного медицинского страхования (БГМС)

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон № 112 «О медицинском страховании граждан» (1999 год);</li> <li>• Закон № 6 «Об охране здоровья граждан» (2005 год);</li> <li>• Закон № 159 «О системе единого плательщика в финансировании здравоохранения Кыргызской Республики» (2003 год).</li> </ul>
Целевая группа	Программа охватывает всех граждан Кыргызской Республики.
Пакет льгот	<p>Программа базового государственного медицинского страхования предоставляет гражданам Кыргызской Республики услуги в области здравоохранения, включающие качественную медицинскую и профилактическую помощь в рамках Программы государственных гарантий по обеспечению медико-санитарной помощью.</p> <p>Программы государственных гарантий по обеспечению медико-санитарной помощью (см. ниже содержание Программы ППГ).</p>
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство финансов, Фонд обязательного медицинского страхования, Министерство здравоохранения.
Источники финансирования	Государственный бюджет и Фонд обязательного медицинского страхования.
Прочая информация	<p><b>Важно: Программа государственных гарантий по обеспечению медико-санитарной помощью является частью системы базового государственного медицинского страхования (БГМС).</b></p> <p>1.1. Программа государственных гарантий по обеспечению медико-санитарной помощью (ППГ) (Программа государственных гарантий).</p> <p><b>Нормативно-правовая база:</b> Закон № 6 «Об охране здоровья граждан» (2005 год) и постановление Правительства № 229 «О предоставлении медицинской помощи по Программе государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью» (2014 год).</p> <p><b>Целевая группа:</b> Все граждане, включая социальные группы (ветераны войны, лица с ограниченными возможностями здоровья, герои, ВИЧ-инфицированные), а также беременные женщины и дети до 5 лет (указанные категории имеют право на получение бесплатного медицинского обслуживания).</p> <p>С 2015 года все зарегистрированные в поликлиниках беременные женщины обеспечиваются бесплатными полисами обязательного медицинского страхования, выдаваемыми Фондом ОМС. Это позво-</p>

	<p>ляет женщинам получать медицинскую помощь в рамках дополнительной программы ОМС на амбулаторном уровне вне зависимости от статуса страхования.</p>
<p>Прочая информация</p>	<p><b>Пакет пособий</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Первичная медико-санитарная помощь (бесплатно для застрахованных 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 возможностями здоровья и т. д.).</li> <li>– Экстренная медицинская помощь (бесплатно для всех граждан).</li> <li>– Специализированная медико-санитарная помощь (бесплатно для социальных категорий: ветеранов и ВИЧ-инфицированных, детей от 5 лет до 16 лет (учащиеся), но не старше 18 лет, пенсионеров, лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также других категорий; а также оплата из собственных средств для всех граждан независимо от категории дорогостоящих услуг здравоохранения).</li> <li>– Лечение в стационаре (бесплатно для ветеранов войны и героев труда); минимальный размер сооплаты из собственных средств для пенсионеров, получателей ежемесячных социальных пособий; средний размер сооплаты из собственных средств для застрахованных лиц и детей от 5 до 16 лет (учащихся), но не старше 18 лет.</li> <li>– Медицинское обеспечение при лечении с использованием высоких технологий и дорогостоящих методов (оплачиваемое в полном объеме или частично оплачиваемое Фондом высоких технологий).</li> <li>– Стоматологическое обслуживание (бесплатно для всех граждан: профилактические услуги, консультация).</li> <li>– Обеспечение лекарственными препаратами и вакцинами.</li> <li>– Иммунологическая профилактика (бесплатно для всех граждан).</li> </ul> <p><b>Исполнительные и финансирующие органы:</b> Министерство здравоохранения, Министерство финансов.</p> <p><b>Источники финансирования:</b> Программа финансируется государственным бюджетом и Фондом обязательного медицинского страхования.</p> <p><b>Охват населения:</b> Система охватывает 931 519 человек.</p>

## 2. Программа обязательного медицинского страхования (ОМС)

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон № 112 «О медицинском страховании граждан» (1999 год);</li> <li>• Закон № 6 «Об охране здоровья граждан» (2005 год);</li> <li>• Положение № 215 «О Фонде обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики» (2003 год);</li> <li>• Закон № 159 «О системе единого плательщика в финансировании здравоохранения Кыргызской Республики» (2003 год).</li> </ul>
Целевая группа	<p>Все застрахованные лица:</p> <p>(а) работающие граждане;</p> <p>(б) граждане-пенсионеры; зарегистрированные безработные граждане, дети до 16 лет (учащиеся до 18 лет), студенты до 21 года (кроме студентов, обучающихся по заочной и вечерней форме (сумма рассчитывается на основе минимального расчетного показателя 1,5 в год);</p> <p>(б) самозанятые граждане (которые отчисляют взносы на ОМС), военнослужащие (если полисы ОМС приобретены вооруженными силами в Фонде ОМС);</p> <p>(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 Республике (в соответствии с действующим законодательством).</p>
Пакет пособий	<p>Обязательное медицинское страхование состоит из базовой и дополнительной программ.</p> <p>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.</p> <p>Дополнительные программы ОМС определяются объемом и условиями оказания медицинских и профилактических услуг здравоохранения, поставки лекарственных препаратов, оказания услуг реабилитации и рекреационного ухода, за которые требуется дополнительная оплата.</p>
Исполнительные и финансирующие органы	<p>Министерство финансов, Фонд обязательного медицинского страхования, Министерство здравоохранения.</p>
Источники финансирования	<p>Финансируется из государственного бюджета и отчислений работодателей (тариф страховых взносов – 2% от начисленной заработной платы).</p>

## 3. Программа добровольного медицинского страхования (ДМС)

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"><li>• Закон № 112 «О медицинском страховании граждан» (1999 год);</li><li>• Закон № 6 «Об охране здоровья граждан» (2005 год).</li></ul>
Целевая группа	Граждане.
Пакет пособий	Зависит от содержания конкретного пакета услуг медицинского страхования, предоставляемого частными страховыми компаниями.
Право на получение	Добровольное участие.
Финансирование	Финансируется частными страховыми компаниями.

### Приложение III. Программы социальной защиты, охватывающие детей

#### 1. Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям с детьми (ЕПМС)

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год);</li> <li>• Постановление № 824 «Об утверждении Положения о порядке определения совокупного дохода семьи для назначения ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей»;</li> <li>• Постановление № 825 «Об установлении гарантированного минимального дохода» (2009 год);</li> <li>• Постановление № 133 «Метод определения нормативов доходов от использования земельных наделов и приусадебных участков» (2011 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) дети из малообеспеченных семей;</p> <p>(б) дети (граждане Кыргызской Республики или этнические киргизы, вернувшиеся в Кыргызстан и получившие статус «кайрылма-на»), живущие в малообеспеченных семьях.</p> <p><i>Комментарий:</i> малообеспеченной семьей считается семья с уровнем дохода на члена семьи ниже гарантированного минимального дохода (810 киргизских сомов на каждого члена семьи).</p>
Пакет пособий	<p>Период выплаты: 12 месяцев (максимум).</p> <p>Размер:</p> <p>(а) дети до 18 лет могут получать 705 киргизских сомов максимум;</p> <p>(б) при рождении ребенка – 300 процентов от ГМД выплачивается единовременно;</p> <p>(в) двум близнецам до 3 лет выплачивается 100 процентов ГМД на каждого ребенка;</p> <p>(г) трем, четырем и т.д. близнецам до 16 лет выплачивается 150 процентов ГМД на каждого ребенка.</p> <p>ГМД = 810 киргизских сомов (июль 2015 года)</p>
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство финансов.
Источники финансирования	Государственный бюджет.
Численность охваченного населения	336 000 получателей (Программа развития социальной защиты населения Кыргызской Республики, 2015–2017 гг.).

2. Ежемесячное социальное пособие (ЕСП)<sup>37</sup>

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год);</li> <li>• Постановление № 822 «О порядке назначения государственных пособий» (2009 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	(а) дети; (б) дети (граждане Кыргызской Республики или этнические киргизы, вернувшиеся в Кыргызстан и получившие статус «кайрылмана»), граждане с ограниченными возможностями здоровья, не имеющие права на получение пенсионных выплат, а также этнические киргизы и иностранные граждане в соответствии с законодательством.
Пакет пособий	(а) дети с ограниченными возможностями здоровья – 3000 киргизских 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 возрасте до 18 месяцев – 3000 киргизских сомов в месяц); (г) дети-иждивенцы, чей кормилец скончался – 1000 киргизских сомов в месяц; (д) дети-сироты, не имеющие права на государственное социальное пенсионное страхование (ГСПС) – 2000 киргизских сомов в месяц.
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство финансов.
Источники финансирования	Государственный бюджет.
Численность охваченного населения	27 501 получатель (дети с ограниченными возможностями здоровья), 16 501 ребенок (получают пособие по случаю потери кормильца) (Министерство труда и социального развития, май 2015 года).

<sup>37</sup> 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.

### 3. Бесплатное социальное обслуживание

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон № 111 (Статья 26) «Об основах социального обслуживания населения» (2001 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) дети с ограниченными возможностями здоровья, дети военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, дети-сироты и дети, лишённые родительской заботы;</p> <p>(б) граждане Кыргызской Республики.</p>
Пакет пособий	<p>Проживание в учреждениях интернатного типа, социальное медицинское обеспечение, социальная психологическая помощь, социальная педагогическая помощь, социальная юридическая помощь и т.д.</p>
Исполнительные и финансирующие органы	<p>Министерство труда и социального развития, Министерство здравоохранения, Министерство образования и науки.</p>
Источники финансирования	<p>Государственный бюджет.</p>
Прочая информация	<p>Размер заработной платы социальных работников и работников здравоохранения в 2013 году:</p> <p>Баткенская область – 8263 киргизских сомов в месяц; Джалал-Абадская область – 8645 киргизских сомов в месяц; Иссык-Кульская область – 8516 киргизских сомов в месяц; Нарынская область – 12 426 киргизских сомов в месяц; Ошская область – 8257 киргизских 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).</p> <p>Численность социальных работников и работников здравоохранения (в тыс.): 2011 год – 78,5; 2010 год – 74,4; 2009 год – 79,4; 2008 год – 86,2 (НСК, 2008, 2009, 2010 гг.).</p>

### 4. Начальное и общее образование

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон № 92 «Об образовании» (2003 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) все дети, проживающие в Кыргызской Республике;</p> <p>(б) все лица, проживающие в Кыргызской Республике (включая иностранных граждан и лиц без гражданства – специальные правила и требования).</p>

Пакет пособий	Бесплатно для всех детей. Классы: • начальное образование – 1–4 классы; • общее образование – 5–9 классы. <i>Комментарий:</i> обычно дети в возрасте 6 или 7 лет поступают в первый класс начальной школы.
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство образования и науки.
Источники финансирования	Государственные и местные бюджеты.

#### 5. Денежные нормы питания в учреждениях социальной сферы

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постановление № 691 «О вопросах социальных стандартов в сфере социального обслуживания семьи и детей, а также учреждений, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (9 октября 2012 года);</li> <li>• Постановление № 7 «О денежных нормах питания в учреждениях социальной сферы» (15 января 2008 года).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	(а) дети, воспитываемые в приемных семьях; дети-сироты; студенты 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 киргизских сомов в день; 2) для детей-сирот, обучающихся в учреждениях начального профессионального образования, специализированных учреждениях среднего и высшего образования, – 50 киргизских сомов 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.
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство финансов.
Источники финансирования	Государственный бюджет.
Прочая информация	Доля детей с недостаточным весом в возрасте 1–6 лет: 7,2 процента в 2012 году и 8,7 процента в 2013 году.

6. Государственная программа школьного питания

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Указ Премьер-министра от 25 декабря 2014 года «Основные направления развития школьного питания в Кыргызской Республике»;</li> <li>Стратегия школьного питания.</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	Дети – учащиеся начальной школы.
Пакет льгот / расчеты	Рационы питания.
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство образования и науки, Министерство финансов, Министерство здравоохранения.
Источники финансирования	Государственные бюджеты и родительские / общественные взносы.

7. Государственное пенсионное социальное страхование по случаю потери кормильца

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон № 57 «О государственном пенсионном страховании» (1997 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) дети-иждивенцы застрахованных лиц;</p> <p>(б) дети (включая приемных, пасынков и падчериц) до 16 лет или дети с ограниченными возможностями здоровья до 18 лет. Страховой 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.</p>
Пакет пособий	<p>Размер:</p> <p>а) 50 процентов на одного иждивенца;</p> <p>б) 90 процентов на двух иждивенцев;</p> <p>в) 120 процентов на трех иждивенцев;</p> <p>г) 150 процентов на четырех и более иждивенцев;</p> <p>д) дети, потерявшие обоих родителей, получают двойную пенсию.</p> <p><i>Комментарий:</i> процент от базового и страхового компонентов пенсии по инвалидности II группы умершего кормильца (в 2014 году средний размер пенсии составлял 3202 киргизских сома в месяц).</p>

Исполнительные и финансирующие органы	Социальный фонд.
Источники финансирования	Отчисления, производимые работодателями и работниками (застрахованными лицами).

## Приложение IV. Программы социальной защиты, охватывающие женщин и мужчин трудоспособного возраста

### 1. Пособие по временной нетрудоспособности (пособие по болезни и по случаю производственной травмы и профессионального заболевания)

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Трудовой Кодекс № 106, статья 194 (2004 год);</li> <li>• Закон № 33 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных районах» (1996 год);</li> <li>• Постановление № 727 «Об утверждении Положения о порядке назначения, выплаты и размере пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам» (2011 год);</li> <li>• Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об утверждении размера расчетного показателя» (15 июня 2006 года).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) работники, временно не способные выполнять свои трудовые обязанности по причине заболевания или получения травмы;</p> <p>(б) граждане, выплачивающие взносы в систему государственного социального страхования, по предъявлению медицинского документа (справки), выданного в установленном порядке организациями здравоохранения.</p> <p>Официально трудоустроенные лица, члены крестьянских (фермерских) домашних хозяйств, индивидуальные предприниматели и иностранные граждане из стран Евразийского Экономического Союза (ЕЭС), работающие в Кыргызской Республике.</p>
Пакет пособий	<p>(а) 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;</p> <p>(б) с 11-го рабочего дня – в размере 50 расчетных показателей (расчетный показатель равен 100 киргизским сомам).</p> <p>Лицам, постоянно работающим в условиях высокогорья и отдаленных районах, пособие выплачивается в размере 100 процентов от заработной платы (дохода).</p>
Исполнительные и финансирующие органы	Работодатель (система прямой ответственности), Министерство труда и социального развития.
Источник финансирования	Прямые выплаты, совершаемые работодателем (из собственных ресурсов и за счет государственного бюджета начиная с 11 дня).
Прочая информация	Пособие по временной нетрудоспособности включает в себя пособие по болезни и пособие в связи с производственной травмой.

## 2. Пособие по беременности и родам

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Трудовой Кодекс № 106, статья 194 (2004 год);</li> <li>• Закон № 33 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных районах» (1996 год);</li> <li>• Постановление № 727 «Об утверждении Положения о порядке назначения, выплаты и размере пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам» (2011 год);</li> <li>• Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об утверждении размера расчетного показателя» (15 июня 2006 года).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) беременные и кормящие женщины, приемные матери;</p> <p>(б) официально трудоустроенные лица, официально нетрудоустроенные лица, члены крестьянских (фермерских) домашних хозяйств, индивидуальные предприниматели и иностранные граждане из стран ЕЭС, работающие в Кыргызской Республике и отчисляющие (налоговые) взносы в государственный бюджет, по предъявлению медицинского документа (справки) о беременности, выданного в установленном порядке организациями здравоохранения.</p>
Пакет пособий	<p>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 районах, выплачиваются пособия в размере 100 процентов заработной платы в течение всего периода (2014 год).</p> <p>Период выплаты:</p> <p>(1) (а) 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);</p> <p>(2) лицам, работающим в условиях высокогорья и отдаленных районах (а) 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).</p>
Исполнительные и финансирующие органы	Работодатель, Министерство труда и социального развития (территориальные отделения), Министерство финансов.
Источники финансирования	Прямая выплата работодателем (из собственных средств) в течение первых десяти рабочих дней; финансирование из государственного бюджета с 11-го рабочего дня).

Прочая информация	Охват: 37 715 получателей в 2014 году (Министерство труда и социального развития, 2014 год).
-------------------	--

### 3. Пособие на погребение

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постановление № 727 «Об утверждении Положения о порядке назначения, выплаты и размере пособия на погребение» (2011 год);</li> <li>• Постановление Правительства № 192 «Об установлении размера среднемесячной заработной платы для расчета ритуального пособия (на погребение)» (2012 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) Члены семей умершего работника или третья сторона, осуществляющая похороны умершего работника.</p> <p>(б) Выплаты могут быть назначены только на расходы по похоронам 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 (иждивенцы), которые выплатили налоги либо за которых налоги были выплачены, а также лица, которые не работали, но проживали в Кыргызской Республике.</p>
Пакет пособий	<p>В зависимости от категории размер пособия в процентном соотношении от среднемесячной заработной платы в 2010 году (7189 киргизских сомов), в следующем порядке:</p> <p>(1) работники – 100 процентов средней заработной платы, иждивенцы работников: 50 процентов от среднемесячной заработной платы;</p> <p>(2) индивидуальные предприниматели, фермеры (некорпоративные), безработные (зарегистрированные) – 50 процентов и их иждивенцы – 20 процентов от среднемесячной заработной платы;</p> <p>(3) получатели ежемесячного социального пособия – в размере 30 расчетных показателей;</p> <p>(4) безработные – 20 процентов среднемесячной заработной платы.</p>
Исполнительные и финансирующие органы	Работодатель, Министерство труда и социального развития, Министерство финансов, органы местного самоуправления.
Финансирование	Государственные и местные бюджеты.
Прочая информация	Охват – 3583 получателя (в 2014 году).

## 4. Бесплатное социальное обслуживание (трудоспособного населения)

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон № 111 (Статья 26) «Об основах социального обслуживания населения» (2001 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) граждане с ограниченными возможностями здоровья;</p> <p>(б) (1) бесплатные социальные услуги предоставляются гражданам, неспособным справиться с повседневными обязанностями по причине заболевания или инвалидности, проживающим без родственников, способных обеспечить соответствующий уход, и чей средний доход ниже гарантированного минимального дохода (810 киргизских сомов). (2) Частично оплачиваемые социальные услуги предоставляются гражданам, чей средний доход в четыре раза выше гарантированного минимального дохода, но ниже прожиточного минимума.</p>
Пакет пособий	Социальное обслуживание включает социальные услуги на дому, денежные пособия, консультационные услуги и др.
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство здравоохранения.
Источники финансирования	Государственный бюджет.
Прочая информация	<p>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 сомов; 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.</p> <p>Численность социальных работников и работников здравоохранения (в тыс.):  2011 год – 78,5; 2010 год – 74,4; 2009 год – 79,4; 2008 год – 86,2 (НСК, 2008, 2009, 2011 гг.).</p>

5. Пособие по безработице

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон № 214 «О содействии занятости населения» (1998 год);</li> <li>• 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).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) безработные граждане;</p> <p>(б) граждане, зарегистрированные в качестве безработных, со страховым стажем (периодом уплаты взносов) не менее 12 месяцев.</p>
Пакет пособий	Пособие по безработице выплачивается в течение 6 календарных месяцев года минимум раз в месяц, но не более 12 месяцев в течение трех лет. Базовый размер пособий по безработице составляет 250 киргизских сомов в месяц.
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство финансов.
Источники финансирования	Государственный бюджет.
Прочая информация	<p>Общая численность безработных в 2015 году (Министерство труда и социального развития): 205,7 тыс.</p> <p>Численность зарегистрированных безработных: 91,9 тыс.</p> <p>Численность лиц с официальным статусом безработного: 56,7 тыс.</p>

6. Ежемесячное социальное пособие лицам с ограниченными возможностями здоровья

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон «О государственных пособиях» № 318 (2009 год);</li> <li>• Положение № 822 «О порядке назначения государственных пособий» (2009 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) граждане с ограниченными возможностями здоровья, а также этнические киргизы, вернувшиеся в Кыргызстан и получившие статус «кайрылмана», не имеющие права на пенсионное страхование;</p> <p>(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 социальное пенсионное страхование (ГСПС). Требования к страховому стажу отсутствуют.</p>

Пакет пособий	<p>Лица с ограниченными возможностями здоровья с детства I группы – 3000 киргизских сомов, II группы – 2500 киргизских сомов, III группы – 2000 киргизских сомов; инвалиды I группы – 2000 киргизских сомов, II группы – 1500 киргизских сомов, III группы – 1000 киргизских сомов.</p> <p><i>Комментарий:</i> группа инвалидности соответствует степени ограничения возможностей здоровья.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• I группа – самая высокая степень ограничения возможностей здоровья;</li> <li>• III группа – самая низкая степень ограничения возможностей здоровья.</li> </ul>
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство финансов.
Источники финансирования	Государственный бюджет.
Прочая информация	Получателями ежемесячного социального пособия также являются дети, матери-героини, лица пожилого возраста.

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

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постановление № 691 «О вопросах социальных стандартов в сфере социального обслуживания семьи и детей, а также учреждений, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (9 октября 2012 года);</li> <li>• Постановление № 7 «О денежных нормах питания в учреждениях социальной сферы» (15 января 2008 года).</li> </ul>
Целевая группа	Лица с ограниченными возможностями здоровья.
Пакет льгот	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Для взрослых в психоневрологических учреждениях – 100 киргизских сомов в день.</li> <li>2) Для лиц с ограниченными возможностями здоровья, проживающих в центрах реабилитации под эгидой Министерства труда и социального развития, – 100 киргизских сомов в день.</li> </ol>
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство финансов.

Источники финансирования	Государственный бюджет.
Прочая информация	В 2015 году прожиточный минимум составлял 5799,84 киргизского сома в месяц. В соответствии с Постановлением Правительства № 694 «Об утверждении структуры прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения Кыргызской Республики» (6 ноября 2009 года), продовольственная часть составляет 61процент от прожиточного минимума. Таким образом, суточные выплаты на питание должны составлять 117,93 киргизского сома в день $((5799,84/30 \text{ дней}) \times 0,61)$ .

8. Государственное пенсионное социальное страхование по случаю потери кормильца

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» (1997 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) нетрудоспособные иждивенцы (родители, муж, жена) умершего застрахованного лица;</p> <p>(б) иждивенцы имеют право на получение данной пенсии в том случае, если их умерший кормилец (застрахованное лицо) выплачивал 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</p>
Пакет льгот	На 1-го иждивенца – 50 процентов; на 2-х – 90 процентов; на 3-х – 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 месяц).
Исполнительные и финансирующие органы	Социальный фонд.
Источники финансирования	Взносы и государственный бюджет (государство обеспечивает базовый компонент в 1500 киргизских сомов в месяц).

## 9. Государственное пенсионное социальное страхование лиц с ограниченными возможностями здоровья (долгосрочное)

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» (1997 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) застрахованные граждане трудоспособного возраста, признанные инвалидами;</p> <p>(б) застрахованные граждане, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Кыргызской Республике, застрахованные 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.</p>
Пакет пособий	<p>Размер пенсии:</p> <p>(а) 100 процентов пенсии по возрасту лицам с ограниченными возможностями здоровья I и II групп и 50 процентов лицам с ограниченными возможностями здоровья III группы.</p> <p>(б) сбережения в рамках части обязательного индивидуального сберегательного счета (накопительная часть пенсии).</p> <p>В 2014 году средний размер пенсии по инвалидности составлял 3628 киргизских сомов в месяц.</p> <p><i>Комментарий:</i> группа инвалидности соответствует степени ограничения возможностей здоровья.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I группа – самая высокая степень ограниченности возможностей здоровья.</li> <li>III группа – самая низкая степень ограниченности возможностей здоровья.</li> </ul>
Исполнительные и финансирующие органы	Социальный фонд.
Финансирование	Взносы и государственный бюджет (обеспечиваемая государством базовая часть составляет 1500 киргизских сомов в месяц).
Прочая информация	Численность зарегистрированных лиц составляла 106 346 чел. в 2014 году (Социальный фонд, 2014 год).

## Приложение V. Программы социальной защиты, охватывающие женщин и мужчин пожилого возраста

### 1. Государственное пенсионное социальное страхование (ГПСС)

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» (1997 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) пожилые женщины с 58 лет и мужчины с 63 лет;</p> <p>(б) иждивенцы пожилого возраста скончавшегося застрахованного лица, официально трудоустроенного лица, члена крестьянских (фермерских) домашних хозяйств, индивидуального предпринимателя, а также иностранного гражданина из стран Евразийского Экономического Союза (ЕЭС), работающего в Кыргызской Республике.</p>
Пакет пособий и другая информация	<p>(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 Республике. 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.</p> <p>(2) Пенсия по случаю потери кормильца: Получатели: иждивенцы умершего застрахованного лица в пенсионной системе. Источники финансирования: взносы и государственный бюджет. Условия получения: пожилые члены семьи умершего лица (кормильца), не имеющие возможности работать и материально зависящие 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 кормильца по инвалидности II группы (в 2015 году средний размер составил 3219 киргизских сомов в месяц).</p>
Исполнительные и финансирующие органы	Социальный фонд.

Источники финансирования	Страховые взносы и государственный бюджет. Общая норма отчислений составляет 25% от заработной платы работника; 15% выплачиваются работодателем и 10% работником (в том числе 2%, отчисляемые на обязательный индивидуальный сберегательный счет).
Прочая информация	Пенсия состоит из обеспечиваемого государством базового компонента (фиксированный размер в 1500 киргизских сомов в месяц), страховой части, финансируемой из 23% взносов, и части обязательного индивидуального лицевого счета, финансируемого 2% от взносов, выплачиваемых работником.

## 2. Пенсионное обеспечение военнослужащих

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон № 1194-ХІІ «О пенсионном обеспечении военнослужащих» (1993 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) военнослужащие и сотрудники правоохранительных органов;</p> <p>(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 женщины, достигшие возраста 45 лет на момент выхода на пенсию и имеющие стаж, равный 20 годам (включая период службы не менее 10 лет).</p> <p><i>Комментарий:</i> 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 только в военных и правоохранительных органах (полиция, вооруженные силы).</p>
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 вышедших в отставку в связи со старостью или заболеванием – 60% от заработной платы.
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство обороны, Государственный комитет национальной безопасности, Министерство внутренних дел, Пограничная служба, Министерство юстиции, Служба по контролю за оборотом наркотиков, Министерство финансов, Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций, Министерство транспорта и коммуникаций, Социальный фонд.
Источники финансирования	Государственный бюджет.

### 3. Ежемесячное социальное пособие по возрасту

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год);</li> <li>• Положения № 822 «О порядке назначения государственных пособий» и № 823 «О порядке выплаты государственных пособий и денежных компенсаций» (2009 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) граждане пожилого возраста, не имеющие прав на получение пенсий в рамках государственного пенсионного социального страхования;</p> <p>(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 получать пособие с 65 лет, женщины – с 60 лет.</p>
Пакет пособий	Размер ежемесячного пособия составил 1000 киргизских сомов в 2015 году.
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство финансов.
Источники финансирования	Государственный бюджет.
Прочая информация	Охват: 1824 получателя (Министерство труда и социального развития, 2014 год).

### 4. Ежемесячное социальное пособие матерям-героиням

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон № 318 «О государственных пособиях» (2009 год);</li> <li>• Положения № 822 «О порядке назначения государственных пособий» и № 823 «О выплате государственных пособий и компенсаций» (2009 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) матери-героини, родившие более 7 детей;</p> <p>(б) многодетные матери (у которых более семи детей, являющихся 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.</p>
Пакет пособий	Размер ежемесячного пособия составил 2000 киргизских сомов в 2015 году.

Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство финансов.
Источники финансирования	Государственный бюджет.
Прочая информация	Охват: 185 получателей (СФ, 2015 год).

## 5. Пособие на погребение пенсионера

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» (1997 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) члены семей умерших лиц пожилого возраста (граждан страны) или третья сторона, осуществляющая похороны умершего лица пожилого возраста;</p> <p>(б) умершие лица пожилого возраста, застрахованные в пенсионной системе (пенсионеры).</p>
Пакет пособий	Семья умершего пенсионера получит единовременное пособие на погребение, равное базовой части пенсии в десятикратном размере, в течение двух недель после подачи заявления (единовременная сумма расходов на погребение – 15 000 киргизских сомов).
Исполнительные и финансирующие органы	Социальный фонд.
Источники финансирования	Взносы.

6. Бесплатное социальное обслуживание

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Закон № 111 (Статья 26) «Об основах социального обслуживания населения» (2001 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) малообеспеченные лица пожилого возраста, проживающие без родственников;</p> <p>(б) (1) бесплатное социальное обслуживание предоставляется гражданам, неспособным справиться с повседневными обязанностями ввиду пожилого возраста, проживающим без родственников, способных обеспечить соответствующий уход. Средний доход таких граждан должен быть ниже гарантированного минимального дохода (810 киргизских сомов).</p> <p>(2) Частично оплачиваемые социальные услуги предоставляются гражданам, чей средний доход в четыре раза превышает гарантированный минимальный доход, но ниже прожиточного минимума.</p>
Пакет пособий	Социальное обслуживание включает в себя услуги, предоставляемые гражданам пожилого возраста местными учреждениями интернатного типа, финансовую помощь, услуги по уходу на дому.
Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство здравоохранения.
Источники финансирования	Государственный бюджет.

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

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>Постановление № 691 «О вопросах социальных стандартов в сфере социального обслуживания семьи и детей, а также учреждений, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» (9 октября 2012 года);</li> <li>Постановление № 7 «О денежных нормах питания в учреждениях социальной сферы» (15 января 2008 года).</li> </ul>
Целевая группа	Лица пожилого возраста (только граждане Кыргызской Республики) с ограниченными возможностями здоровья.
Пакет пособий	Пособие гражданам пожилого возраста с ограниченными возможностями, проживающим в учреждениях интернатного типа, составляет 100 киргизских сомов в день.

Исполнительные и финансирующие органы	Министерство труда и социального развития, Министерство финансов.
Источники финансирования	Государственный бюджет.
Прочая информация	В 2015 году прожиточный минимум составлял 4637,23 киргизского сома в месяц. В соответствии с постановлением Правительства № 694 «Об утверждении структуры прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения Кыргызской Республики» (6 ноября 2009 года), продовольственная часть должна составлять 70 процентов от прожиточного минимума. В связи с этим суточные выплаты на питание должны составлять 108,20 киргизского сома в день (4637,23 киргизского сома / 30 дней) x 0,70).

#### 8. Добровольное государственное пенсионное страхование

Нормативно-правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон № 57 «О государственном социальном пенсионном страховании» (1997 год);</li> <li>• Закон № 8 «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» (2004 год).</li> </ul>
Целевые группы и право на получение	<p>(а) граждане пожилого возраста, выплачивавшие взносы на добровольное пенсионное страхование;</p> <p>(б) добровольное участие. Граждане, принявшие участие в системе и достигшие пенсионного возраста (мужчины с 63 лет, женщины с 58 лет).</p>
Исполнительные и финансирующие органы	Социальный фонд.
Источники финансирования	<p>Персональные страховые взносы и инвестиционный доход, полученный негосударственным пенсионным фондом (накопительная часть).</p> <p>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.</p>





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



## 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 стратегия 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 направлена 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 неформальном секторе, и находящихся вне состава рабочей силы (экономически неактивных) посредством реализации низкокзатратных и высококзатратных сценариев до 2020 года

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



# 1 Преобразование рекомендаций в сценарии, подходящие для расчета стоимости

После разработки оценочной матрицы<sup>38</sup> и выработки рекомендаций, рассмотренные в рамках национального диалога и подлежащие оценке и расчетам, рекомендации были преобразованы в разные пути развития национальной политики и сценарии.

Рекомендации для Кыргызской Республики, как и в большинстве случаев, можно разделить на два типа:

- Применительно к повышению минимальных уровней социальной защиты (МУСЗ) – рекомендации могут быть преобразованы в сценарии, стоимость реализации которых можно рассчитать при помощи модели Протокола быстрой оценки (ПБО). Так, ряд разработанных для Кыргызской Республики сценариев направлен на расширение охвата путем увеличения числа лиц, охваченных действующей программой, увеличение размера (наиболее актуально для страны) пособия или внедрение новой государственной программы социальной защиты.
- Другие рекомендации выходят за рамки оценки на основе национального диалога (ООНД) и требуют детального анализа (среди них: введение программы социального страхования по безработице, расширение пенсионного социального страхования, улучшение социального обслуживания и механизма адресной 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 национальных приоритетов, однако для дальнейшей работы требуются их актуарная оценка и детальный анализ.

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

<sup>38</sup> Оценочная матрица описывает действующую систему социальной защиты и выявляет пробелы в законодательстве и препятствия на пути реализации систем социальной защиты в отношении каждой из четырех основных гарантий МУСЗ. Для обеспечения гарантированного минимального уровня социальной 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.

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 высокой численности в семьях женщин детородного возраста, работающих в неформальном секторе (см. более подробно Раздел 3 настоящего доклада). Вместе с тем указанные рекомендации и сценарии были выбраны ввиду их соответствия действующим государственным приоритетам; они также были активно поддержаны участниками ООНД.

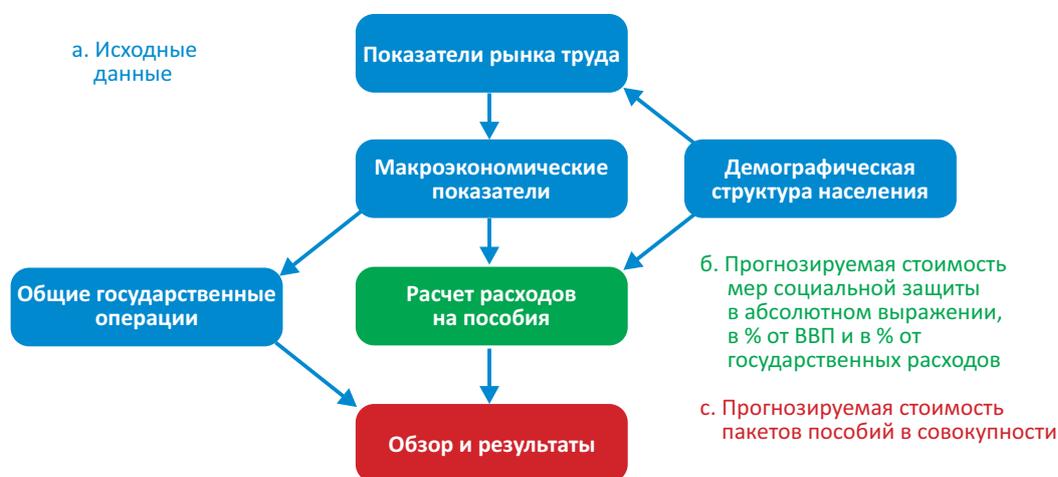
# 2 Методика измерения финансовой осуществимости и инструмент расчета стоимости – модель ПБО

## 2.1. Расчет стоимости

МОТ располагает целым рядом финансовых моделей и инструментов для расчетов, которые используются при создании национальных систем статистической отчетности, проведении актуарных обзоров схем, экономического и бюджетного анализа, 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 оценку затрат на реализацию различных вариантов политики в сфере социальной защиты.

Применение модели ПБО является частью второго этапа ООНД. После преобразования 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, которое будет использовано в обсуждении доступных финансовых возможностей и осуществляемом 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



Источник: Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты: глобальное руководство, февраль 2016 года.

#### Преимущества модели ПБО:

- простая модель для демонстрации различных стратегических вариантов развития;
- 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 дополнительные юридические исследования и финансовые расчеты.

## 2.2. Этапы расчета МУЗС в Кыргызской Республике

Для расчета МУЗС 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 обсуждений в рамках заседаний технической рабочей группы.

**Рисунок 33. Этапы по определению доступных для Кыргызской Республики МУЗС**



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

Для разработки модели ПБО были составлены пять таблиц со статистическими данными 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 информацией 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 внутреннего 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 расширению социальной защиты и выражения данных стоимостных оценок в процентах 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 вариантов политики в процентах от государственных расходов и ВВП.
- (6) Подготовлена и представлена информация о различных национальных программах социальной защиты в контексте четырех гарантий МУСЗ (здравоохранение для всех, социальная защита детей, женщин и мужчин трудоспособного и пожилого возраста).

#### а. Источники данных

Объем использованных для ООНД в Кыргызской Республике данных является довольно обширным и получен из разных источников. Среди них: административные отчеты министерств, данные переписи населения и обследований домашних хозяйств, национальные счета, прогнозы ВВП, инфляция, уровень бедности, численность рабочей силы, статистика населения и заработной платы. Использовалось большое количество источников информации с привлечением многочисленных национальных и международных организаций:

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

- Научно-исследовательские учреждения, университеты и т.д.;
- Прогнозы и показатели рождаемости взяты из материалов Министерства экономики Кыргызской Республики, Мировых демографических прогнозов ООН (МДП ООН) и Международного валютного фонда (МВФ).

Входные данные для модели были собраны в ходе технических консультаций со многими 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 расчетной 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 специалистами в соответствующих технических областях. При принятии допущений размеры пособий в разумной степени соотносились с национальной чертой бедности, средней заработной платой, прожиточным минимумом и другими показателями. Уровень охвата соотносился с процентом и приростом соответствующей выборки населения.

### **2.2.2. 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 следующей формуле:

$$\text{Стоимость сценария} = \frac{\text{численность целевой группы}}{\text{численность целевой группы}} \times (\text{размер пособия на одного человека} + \text{административные расходы}^{39})$$

В целевую группу входят лица, охваченные конкретной схемой, в процентном соотношении 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 общем приросте населения и уровнях занятости и рождаемости.

Размер пособия на душу населения рассчитывался с использованием различных минимальных пороговых значений («минимальных уровней»), установленных в соот-

<sup>39</sup> В то время как МОТ использует 15 процентов от общей стоимости пособий в качестве показателя административных расходов, правительство может изменить данный показатель в соответствии с национальной практикой.

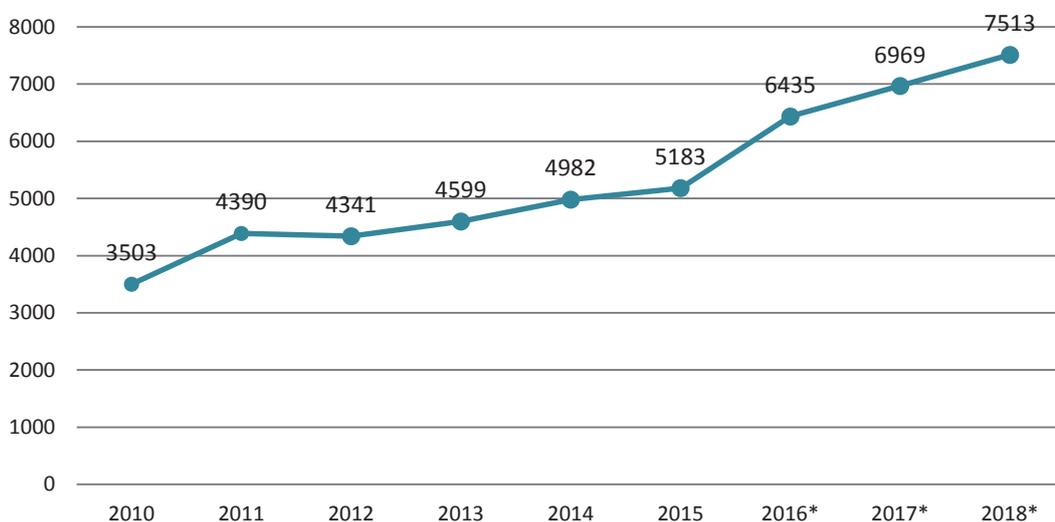
ветствии с национальными показателями, которые являются доступными и используются в различных национальных программах.

Национальные показатели, используемые в качестве минимальных пороговых значений («минимальных уровней»):

- Гарантированный минимальный доход (ГМД) – ежегодно корректируемый правительством в соответствии с финансово-бюджетной ситуацией, экономическими 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 законодательством прожиточному минимуму (Источник: Постановление Правительства № 825, декабрь 2009 года). Уровень ГМД по состоянию на июнь 2016 года составляет 805 киргизских сомов, что равно 11,29 доллара США<sup>40</sup>.
- Крайняя черта бедности – показатель фактического уровня потребления продуктов питания в денежном выражении, основанный на результатах обследований домашних хозяйств. Необходимый минимальный порог ежедневного потребления составляет 2100 ккал на человека (без принятия в расчет сбалансированного рациона продуктов питания). Источник данных: Комплексное обследование домохозяйств Кыргызстана.
- Черта бедности – показатель фактического уровня потребления продуктов питания в денежном выражении (то же, что и черта крайней бедности) вместе с показателем уровня потребления непродовольственных товаров и услуг, определенных в качестве необходимых для удовлетворения всех базовых потребностей. Источник данных: Комплексное обследование домохозяйств Кыргызстана.
- Прожиточный минимум (ребенка, лиц трудоспособного и пожилого возраста) – продовольственный и непродовольственный или только продовольственный – показатель минимального набора продуктов питания и непродовольственных 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 сбалансированном продуктивном наборе, в то время как черта бедности основана на фактических показателях потребления продуктов домохозяйством. Источником данных является национальный закон, в рамках которого расчет стоимости прожиточного минимума производится НСК на ежеквартальной основе, исходя из утвержденных минимальных норм потребления продуктов питания, структуры прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения и средних цен на продукты питания в каждом регионе республики за расчетный период.
- Прогнозы до 2018 года предоставлены Министерством экономики (Рисунок 34).

<sup>40</sup> Согласно оперативному обменному курсу ООН по состоянию на 01 июня 2016 года (1 доллар США = 71,2918 киргизского сома).

**Рисунок 34. Месячный прожиточный минимум на душу населения с 2010 по 2018 г., в киргизских сомах**



Источник: Национальный статистический комитет 2010–2015 гг.; 2016–2018 гг. – прогнозы Министерства экономики.

- 66,67 процента от средней начисленной заработной платы используется специально 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 Министерством экономики.
- Расчетный показатель в 100 киргизских сомов используется для расчета стоимости различных пособий. Например, размер пособия по беременности и родам составляет 10 расчетных показателей (установленный законодательством денежный показатель для определения размера социальных пособий, компенсаций, экономических санкций, административных штрафов и пени и других экономических показателей, не связанных с заработной платой).

### 2.2.3. 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 текущих государственных расходов. Общая процедура расчета приведена в таблице 11, представление окончательных результатов отмечено серым цветом.

Таблица 11. Общая методика расчета

Параметр	Текущий размер пособия и охват программы	Размер пособия и охват программы, которые страна стремится достичь
Размер и продолжительность выплаты пособия	Текущий размер пособия в соответствии с содержанием программы	Будущий уровень пособия с учетом инфляции, повышения размера 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.

#### 2.2.4. 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 консультаций с Министерством труда и социального развития (МТСП) МОТ уделила основное внимание исследованию и анализу доступности приоритетных для страны областей (Глава 3).



# 3 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)

## 3.1. Текущая ситуация и перспективы

Последняя перепись населения Кыргызской Республики (2009 год) показала 41 процент 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 переезжают к родителям – 39 процентов от всех неполных семей (перепись населения, 2009 год). Увеличение числа разводов, высокая смертность среди мужчин трудоспо-

собного возраста и длительные периоды трудовой миграции являются основными причинами воспитания детей матерями-одиночками.

Начиная с 2000 года, уровень рождаемости в Кыргызской Республике стремительно растет. В основном это обусловлено увеличением числа женщин в возрасте 20–29 лет, на которых приходится наибольшее количество рождений (65 процентов 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 женщин 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 потенциалом 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 неформальном 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. Указанная 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 женщинам 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-прежнему 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

Источник: НСК, 2016 год, Статистический ежегодник.

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 работать из-за семейных обязанностей, и лишь 7 процентов неактивных мужчин не хотят работать по той же причине (НСК, 2015 год. Статистический ежегодник).

Кроме того, как показывает обследование домашних хозяйств, поиск работы занимает больше времени у женщин: в среднем 6–12 месяцев, тогда как у мужчин он обычно занимает менее 6 месяцев. Число женщин среди зарегистрированных безработных снизилось с 33 431 до 30 330 человек, что по сути составляет всего лишь 30 процентов от всех безработных женщин. Причиной отказа от регистрации может являться низкий размер национального пособия по безработице (НСК, 2015 год. Статистический ежегодник).

В последние несколько лет сокращается разрыв в уровне заработной платы: в 2015 году 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 различиями в профессиях женщин и мужчин. Большинство женщин заняты в сфере образования 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 допускают 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 материнства 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 получали в среднем около 1832 киргизских сома в месяц в период отпуска по беременности и родам (МТСП, 2015 год), что ниже установленного минимума (Таблица 14).

**Таблица 14. Охрана материнства в Кыргызской Республике**

	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

Источник: Данные МТСП.

Низкий уровень доходов в период беременности и родов и низкий размер пособий зачастую вынуждают женщин возвращаться к трудовой деятельности раньше, чем это предусмотрено законодательством.

### 3.2. 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 недостатков в законодательстве приведен в общем докладе ООНД – Часть 1, Глава 3.3.3.

Нормативно-правовая база	✓ Недостаточный уровень пособия, выплачиваемый женщинам, проживающим в равнинной местности. Размер получаемых ими пособий значительно отличается от выплат женщинам, проживающим в высокогорных районах (высокогорье, равнины).
Охват/ целевые группы	✓ Схема не охватывает неформально занятых лиц, студентов очных отделений вузов (студентов-заочников) и сезонных работников.

#### Рекомендации

Рекомендации и сценарии по устранению разрывов в законодательстве

Нормативно-правовая база	✓ Увеличить размер пособия и разработать финансово устойчивую схему пособия по беременности и родам.
Охват/ целевые группы	✓ Включить новые категории получателей: студентов очных отделений вузов (студентов-заочников), сезонных и неформально занятых работников.

С учетом приоритетов, обозначенных рабочей группой по вопросам МУСЗ в ходе ООНД, возможностей для применения модели ПБО, а также приоритетов Национальной программы, в настоящем докладе отобраны рекомендации по охране материнства 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 данных рекомендаций<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Вторая сессия ООНД в Кыргызской Республике состоялась 17–19 февраля 2016 года. Подробная информация об ООНД приведена в общем докладе ООНД – Часть 1.

### 3.3. Сценарии по охране материнства

На базе рекомендаций ООНД разработаны следующие сценарии:

Сценарий 1: Всеобщий охват всех женщин пособиями одинакового размера (без учета статуса в занятости)	Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяца всем роженицам в размере: а) высокобюджетный сценарий – месячного прожиточного минимума трудоспособного населения; б) низкобюджетный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц.
Сценарий 1.1.: Всеобщий охват пособиями разных размеров, в зависимости от статуса экономической активности	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.
Сценарий 1.2.: Всеобщий охват сбалансированным размером пособий, в зависимости от статуса в занятости и экономической активности	Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяца роженицам, занятым на рынке труда: самозанятым – в размере прожиточного минимума; работающим по найму – 66,67% от средней заработной платы, безработным или находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным) – 1000 киргизских сомов.
Сценарий 2: Охват только работающих женщин (не включает безработных и (экономически неактивных) находящихся вне состава рабочей силы)	Пособие по беременности и родам предоставляется всем (занятым в формальном и неформальном секторе, в том числе самозанятым) роженицам, занятым на рынке труда в течение 3,5 месяца в размере: а) высокобюджетный сценарий – в размере месячного прожиточного минимума трудоспособного населения; б) низкобюджетный 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 разным размером пособий для занятых в формальном и неформальном секторе	Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяца роженицам, занятым на рынке труда: формальный сектор – в размере месячного прожиточного минимума; неформальный сектор – 1000 киргизских сомов в месяц.

<p>Сценарий 2.2.: Охват всех работающих женщин (та же целевая группа), но разный размер пособий для работников по найму и самозанятых работников</p>	<p>Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяца роженицам, занятым на рынке труда: (1) работникам по найму – 66,67% от среднемесячной заработной платы и (2) самозанятым работникам – в размере месячного прожиточного минимума трудоспособного населения.</p>
<p>Сценарий 3 (самозанятые женщины исключены): Охват только женщин в оплачиваемой занятости</p>	<p>Пособие по беременности и родам увеличивается до а) 66,67% от среднемесячной заработной платы и предоставляется женщинам в оплачиваемой занятости (формально и неформально работающим на юридически законных предприятиях, за исключением самозанятых работников); б) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц в течение 3,5 месяца.</p>

Для расчета каждого из предложенных сценариев использовались данные сайта Национального 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 сценариев 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, допущения и целевые категории населения, более подробная информация содержится в Приложении 1 к Части 2.

### 3.3.1. Сценарий 1: обеспечение всеобщего охвата

Первый сценарий способствует всеобщему охвату женщин в возрасте 15–49 лет (детородный 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 предусматривает как низкий, так и высокий размер пособий, выбор в пользу того или другого может быть сделан исходя из наличия необходимых финансовых средств.

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 соответствии с положениями Конвенции МОТ 2000 года № 183 и корректироваться в со-

ответствии 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 пересматривать ее исходя из показателей действующих схем или с течением времени).

**Сценарий 1:** Пособие по беременности и родам предоставляется в течение 3,5 месяца всем роженицам в размере: а) высокочрезвычайный сценарий – месячного прожиточного минимума трудоспособного населения; б) низкочрезвычайный сценарий – 1000 киргизских сомов в месяц; с) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских 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 сомов в месяц.

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
1	Население – женщины в возрасте 15–49 лет (в тыс.)	1529,0	Прирост женского населения в возрасте 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 рождаемости
3	Размер пособий на душу населения (в киргизских сомах) : Высокочрезвычайный сценарий – в размере прожиточного минимума трудоспособного населения, период выплаты – 3,5 месяца. Низкочрезвычайный сценарий – 1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца. Сценарий, предложенный рабочей группой: 3000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца	Высокочрезвычайный сценарий: 17 989,0 Низкочрезвычайный сценарий: 3500,0 Сценарий, предложенный рабочей группой: 10 500,0	Размер прожиточного минимума увеличится + законодательством предусмотрена выплата пособий в течение 14 недель. Сумма в 1000 киргизских сомов корректируется с учетом инфляции.	Высокочрезвычайный сценарий: 29 250,1 Низкочрезвычайный сценарий: 4705,9 Сценарий, предложенный рабочей группой: 14 117,6	НСК + МЭ (прогнозы) + прогнозы МОТ на основе инфляции (МВФ)

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
4	Общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов)	Высокозатратный сценарий: 2872,6 Низкозатратный сценарий: 558,9 Сценарий, предложенный рабочей группой: 1676,7	=2*3	Высокозатратный сценарий: 4765,9 Низкозатратный сценарий: 766,8 Сценарий, предложенный рабочей группой: 2300,3	Расчеты МОТ
5	Административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15%	Высокозатратный сценарий: 430,9 Низкозатратный сценарий: 83,8 Сценарий, предложенный рабочей группой: 251,5	=4*0,15	Высокозатратный сценарий: 714,9 Низкозатратный сценарий: 115,0 Сценарий, предложенный рабочей группой: 345,0	Расчеты МОТ
6	Стоимость Сценария 1 (в млн киргизских сомов)	Высокозатратный сценарий: 3303,5 Низкозатратный сценарий: 642,7 Сценарий, предложенный рабочей группой: 1928,2	=5+4	Высокозатратный сценарий: 5480,8 Низкозатратный сценарий: 881,8 Сценарий, предложенный 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:

- 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);
- национальное законодательство гарантирует выплату пособия в течение 14 недель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;

- размер прожиточного минимума будет корректироваться в соответствии с инфляцией;
- ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
- административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости назначаемого пособия.
- предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получателей, 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; низкозатратный сценарий: снижение с 0,18 процента в 2013 году до 0,12 процента в 2020 году; 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 расходов (высокозатратный сценарий: снижение с 2,44 процента в 2013 году до 2,13 процента 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 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). Отмечается, что в абсолютных цифрах стоимость пособия в рамках данного сценария увеличивается с течением времени.

Первый сценарий предусматривает несколько вариантов размера пособий в зависимости 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, являющихся безработными или находящимися вне состава рабочей силы – экономически неактивными (1000 киргизских сомов), он все же обеспечивает всеобщий охват. Пособие 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 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.

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
1	Население – женщины в возрасте 15–49 лет (в тыс.)	1529,0	Прирост женского населения в возрасте 15–49 лет (детородный возраст)	1586,7	МДП ООН (средний сценарий)

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
2	Роженицы (в тыс.) в привязке к рабочей силе: работающие, 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 + экономически неактивные: 82,5	НСК + МДП ООН данные о темпах рождаемости
3	Размер пособий на душу населения (в киргизских сомах). Занятым – в размере прожиточного минимума трудоспособного населения, период выплаты – 3,5 месяца  Безработным + находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным) женщинам – 1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца	Занятым: 17 989,0 Безработным + экономически неактивным: 3500,0	Размер прожиточного минимума увеличится + законодательством предусмотрено выплата пособий в течение 14 недель; Сумма в 1000 киргизских сомов корректируется с учетом инфляции	Занятым: 29 250,1 Безработным + экономически неактивным: 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 + экономически неактивным: 388,0 Итого: 2661,0	Расчеты МОТ
5	Административные 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).

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 недель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;
- доля работающих женщин в общей численности населения 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 инфляцией;
- ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
- административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости назначаемого пособия;
- предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получателей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

Результаты расчетов показывают, что стоимость сценария составляет 0,52 процента 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 (Приложение 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, расходующий на пособия процент снижается). Отмечается, что в абсолютных цифрах стоимость 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 рабочей силы, с предоставлением женщинам в оплачиваемой занятости пособия в размере  $\frac{2}{3}$  от средней заработной платы в стране (66,67 процента), самозанятым женщинам – в размере прожиточного минимума, женщинам, не имеющим работы 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 прожиточного минимума; работникам по найму – 66,67 процента от средней заработной

платы, безработным или находящимся вне состава рабочей силы (экономически неактивным) женщинам – 1000 киргизских сомов.

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
1	Население – женщины в возрасте 15–49 лет (в тыс.)	1529,0	Прирост женского населения в возрасте 15–49 лет (детородный возраст)	1586,7	МДП ООН (средний сценарий)
2	Роженицы (в тыс.) по привязке к рабочей силе: работники по найму, самозанятые, безработные и находящиеся вне рабочей силы (экономически неактивные) женщины	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 экономически неактивные: 82,5	НСК + МДП ООН данные о темпах рождаемости
3	Размер пособий на душу населения (в киргизских сомах) Работникам по найму: – 66,67% от средней заработной платы Самозанятым: – в размере прожиточного минимума трудоспособного 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 прожиточного минимума увеличится + законодательством предусмотрено на выплата пособий в течение 14 недель. Сумма в 1000 киргизских сомов корректируется с учетом инфляции	Работникам по найму: 46 465,0 Самозанятым: 29 250,1 Безработным и экономически неактивным: 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 экономически неактивным: 388,0 Итого: 3499,2	Расчеты МОТ

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
5	Административные 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 недель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;
- доля работающих по найму и самозанятых женщин в общей численности населения в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого периода;
- доля безработных и находящихся вне состава рабочей силы (экономически неактивных) женщин в общей численности населения в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого периода;
- прогнозы о размере средней заработной платы используются для всех возрастов, в то время как можно 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 инфляцией;
- ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
- административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости назначаемого пособия;
- предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получателей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

Результаты расчетов по данному сценарию подробно описаны в Приложении 1 к Части 2 и демонстрируют снижение с 0,65 процента от ВВП в 2013 году до 0,54 процента в 2020 году; государственные расходы снизятся с 1,71 процента в 2013 году до

1,56 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.

Положения сценариев могут быть реализованы как в полном объеме, так и по отдельности в отношении женщин, работающих в различных формах занятости, безработных или неактивных.

### 3.3.2. Сценарий 2: всеобщий охват занятых женщин (включает самозанятых и занятых в формальном и неформальном секторе)

Этот вариант предусматривает охват всех работающих женщин вне зависимости от статуса лица касательно его занятости (работники по найму или самозанятые работники), 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 недоиспользовании 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 занятости. Предлагается два варианта: высокочрезвычайный сценарий, при котором размер пособия равен прожиточному минимуму, и низкочрезвычайный сценарий, при котором размер выплат составляет 1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца. Дополнительно в таблице представлен сценарий, предложенный рабочей группой, с уровнем выплат в 3000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца. Размер пособия должен корректироваться в соответствии с инфляцией. Административные расходы установлены 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 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.

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.

### 3. Финансовые расчеты по увеличению пособия по беременности и родам

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
1	Население – женщины в возрасте 15–49 лет (в тыс.)	1529,0	Прирост женского населения в возрасте 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 роженицы (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 размере прожиточного минимума в течение 3,5 месяца, Низкозатратный сценарий: 1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца Сценарий, предложенный рабочей группой: 3000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца	Высокозатратный сценарий: 17 989,0 Низкозатратный сценарий: 3500 Сценарий, предложенный рабочей группой: 10 500,0	Средний размер заработной платы увеличится + законодательством предусмотрена выплата пособий в течение 14 недель	Высокозатратный сценарий: 29 250,1 Низкозатратный сценарий: 4705,9 Сценарий, предложенный рабочей группой: 1417,6	НСК + МЭ (прогнозы) + прогнозы МОТ на основе инфляции (МВФ)
5	Общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов)	Высокозатратный сценарий: 1328,3 Низкозатратный сценарий: 258,4 Сценарий, предложенный рабочей группой: 775,3	=4*3	Высокозатратный сценарий: 2273,0 Низкозатратный сценарий: 365,7 Сценарий, предложенный рабочей группой: 1097,1	Расчеты МОТ

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
6	Административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15%	Высоко-затратный сценарий: 199,2 Низко-затратный сценарий: 38,8 Сценарий, предложенный рабочей группой: 116,3	=5*0,15	Высоко-затратный сценарий: 341,0 Низко-затратный сценарий: 54,9 Сценарий, предложенный 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, предложенный рабочей группой: 891,6	=5+6	Высоко-затратный сценарий: 2614,0 Низко-затратный сценарий: 420,5 Сценарий, предложенный 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:

- 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 недель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;
- доля работающих 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 инфляцией;
- ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
- административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости назначаемого пособия;

- предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получателей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

Результаты расчетов показывают, что в рамках данного сценария стоимость предоставления 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 процента 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 государственных 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 государственных расходов в 2020 году (сценарий, предложенный рабочей группой) (Приложение 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 пособия 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 зависимости от их статуса касательно занятости и типа занятости по основному месту работы (формальная или неформальная).

Сценарий 2.1. предусматривает предоставление пособия в размере прожиточного минимума в течение 3,5 месяца беременным женщинам, работающим в формальном секторе, и в размере 1000 киргизских сомов – занятым в неформальном секторе. Во избежание двойного учета в расчет бралась только занятость на основной работе, то есть, если женщины имеют основную работу в формальном секторе при одновременной подработке 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 месячного прожиточного минимума; занятым в неформальном секторе – 1000 киргизских сомов в месяц.

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
1	Население – женщины в возрасте 15–49 лет (в тыс.)	1529,0	Прирост женского населения в возрасте 15–49 лет (детородный возраст)	1586,7	МДП ООН (средний сценарий)
2	Работающие женщины в возрасте 15–49 лет (в тыс.)	741,3	Рост численности работающих женщин (исходя из прироста населения)	785,7	Прогнозы НСК + МОТ

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
3	Работающие роженицы (в тыс.)	Занятые в неформальном секторе: 49,7 Занятые в формальном секторе 24,1	Исходя из темпов рождаемости и прироста населения	Занятые в неформальном секторе: 51,7 Занятые в формальном секторе: 26,0	НСК + МДП ООН данные о темпах рождаемости
4	Размер пособий на душу населения (в киргизских сомах) – Формальный сектор: в размере прожиточного минимума в течение 3,5 месяца. Неформальный сектор: 1000 киргизских сомов в течение 3,5 месяца	Занятые в формальном секторе: 17 989,0 Занятые в неформальном секторе 3500	Средний размер заработной платы будет расти + законодательством предусмотрено выплата пособий в течение 14 недель	Занятые в формальном секторе: 29 250,1 Занятые в неформальном 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 неформальном секторе: 173,9 Итого: 608,3	=4*3	Занятые в формальном секторе: 760,9 Занятые в неформальном секторе: 243,3 Итого: 1004,2	Расчеты МОТ
6	Административные 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).

При расчете сценария были сделаны следующие допущения:

- рост численности населения в течение расчетного 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, безработных и т.д.) будут расти вместе с количеством человек в этой группе;
- национальное законодательство гарантирует выплату пособия в течение 14 недель, 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 инфляцией;
- ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
- административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости назначаемого пособия;
- предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получателей, 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 женщинам в оплачиваемой занятости и в самостоятельной занятости. Работающие по найму женщины имеют право на получение пособия в размере 2/3 от средней заработной 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 медицинского страхования); в то время как самозанятые женщины получают право на получение пособия в размере прожиточного минимума. Пособие должно предоставляться 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 месячного прожиточного минимума на взрослого человека.

		2013 год	Допущения	2020 год	Источники данных
1	Население – женщины в возрасте 15–49 лет (в тыс.)	1529,0	Прирост женского населения в возрасте 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 найму 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 рождаемости
4	Размер пособий на душу населения (в киргизских сомах) Самозанятым работникам: в размере прожиточного минимума в течение 3,5 месяца. Работникам по найму – 66,67% от средней заработной платы в течение 3,5 месяца	Самозанятым работникам: 17 989,0 Работникам по найму: 26 463,7	Средняя заработная плата будет расти + законодательством предусмотрена 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	Административные 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

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 недель в соответствии с положениями Конвенции МОТ 2000 года № 183;
- доля работающих по найму и самозанятых женщин в общей численности населения и общей занятости в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого периода;
- прогнозы о размере средней заработной платы используются для всех возрастных 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 инфляцией;
- ВВП и государственные расходы основаны на прогнозах МВФ;
- административные расходы займут до 15 процентов от общей стоимости предоставления пособий;
- предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получателей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

В рамках данного сценария стоимость предоставления пособия снизится с 0,56 процента 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 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.

Сценарии, ориентированные на женщин в различных формах занятости могут быть реализованы как в полном объеме, так и по отдельности.

#### 3.3.3. 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 материнства). Кыргызская Республика рассматривает вопрос о будущей ратификации конвенции, и одной из главных национальных задач станет предоставление отчетов

о размере пособий. В то время как требования конвенции в отношении охвата выполняются (требуется больше информации об охвате нестандартных форм занятости), размер пособия является недостаточным, чтобы достичь уровня, предусмотренного Конвенцией МОТ 2000 года № 183.

Данный сценарий ориентирован на беременных женщин, трудящихся исключительно 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 соответствии 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 пересматривать 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 включая 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 рожениц на уровне 3000 сомов в месяц

		2014 год	Допущения	2020 год	Источники данных
1	Население – женщины в возрасте 15–49 лет (в тыс.)	1529,0	Прирост женского населения в возрасте 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 рождаемости

### 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 сомах) – 66,67% от средней заработной платы в течение 3,5 мес. Сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 сомов в течение 3.5 месяца	28 666,4  Сценарий, предложенный рабочей группой: 1000,0	Средняя заработная плата будет расти + законодательством предусмотрена выплата пособий в течение 14 недель	46 465,0  Сценарий, предложенный рабочей группой: 14 117,6	НСК + МЭ (прогнозы) + прогнозы МОТ на основе инфляции (МВФ)
5	Общая стоимость предоставления пособий (в млн киргизских сомов)	1240,2  Сценарий, предложенный рабочей группой: 445,3	=4*3	2113,7  Сценарий, предложенный рабочей группой: 642,2	Расчеты МОТ
6	Административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15%	186,0  Сценарий, предложенный рабочей группой: 66,8	=5*0,15	317,1  Сценарий, предложенный рабочей группой: 96,3	Расчеты МОТ
7	Стоимость Сценария 3 (в млн киргизских сомов)	1426,2  Сценарий, предложенный рабочей группой: 512,0	=5+6	2430,7  Сценарий, предложенный рабочей группой: 738,5	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). 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 недель, что соответствует положениям Конвенции МОТ 2000 года № 183;

- доля работающих по найму женщин в общей численности населения и общей занятости в разбивке по возрастным группам будет оставаться неизменной на протяжении прогнозируемого периода;
- прогнозы о размере средней заработной платы используются для всех возрастных 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 назначаемого пособия;
- предполагается, что возможно сразу охватить всех потенциальных получателей, поскольку программа по охране материнства уже существует в стране и обеспечивает определенный охват.

Результаты расчетов по данному сценарию демонстрируют снижение с 0,36 процента от ВВП в 2013 году до 0,33 процента в 2020 году; государственные расходы снизятся 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 процента 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 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. Снижение не столь заметно по сравнению с другими сценариями ввиду прогнозируемого быстрого роста средней заработной платы по экономике.

# 4

## Определение и стоимость минимального уровня социальной защиты применительно к пособиям по беременности и родам 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 сбалансированной защиты с точки зрения охвата пособиями и их соразмерности.

В Таблице 15 приведены различные уровни охвата – от охвата исключительно оплачиваемой работы (где делаются социально страховые отчисления) до всеобщего охвата; для каждой из групп предусмотрены различные размеры пособий в зависимости от статуса на рынке труда.

**Таблица 15. Варианты уровня охвата пособием по беременности и родам в Кыргызской Республике**

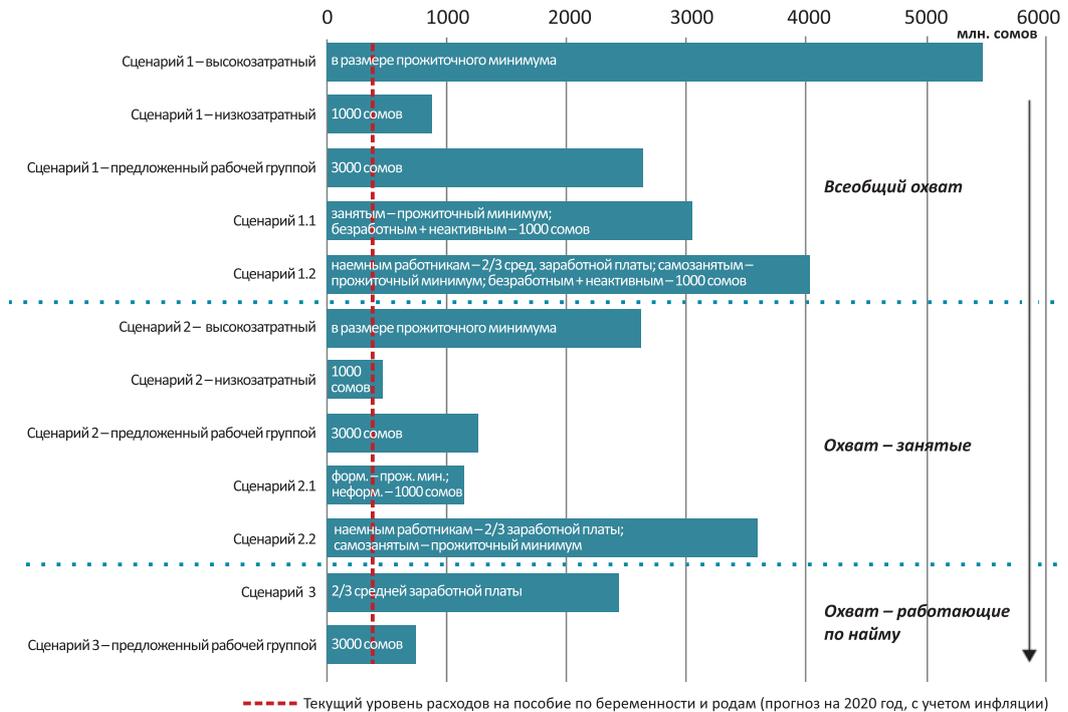
Предлагаемые сценарии	Охват – женщины в возрасте 15–49 лет	Размер пособия – периодические выплаты в течение 3,5 месяца
Сценарий 1 – всеобщий охват	Все женщины – самозанятые и работающие по найму, безработные и находящиеся вне состава рабочей силы (экономически неактивные) женщины	1. а) высокочрезвычайный сценарий – в размере прожиточного минимума; б) низкочрезвычайный – 1000 киргизских сомов; в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц. 1.1. всем занятым – в размере прожиточного минимума + безработным и экономически неактивным – 1000 киргизских сомов 1.2. самозанятым работникам – в размере прожиточного минимума; работникам по найму – 2/3 от средней заработной платы; безработным + экономически неактивным – 1000 киргизских сомов

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 самостоятельной, так и в оплачиваемой занятости (не включает безработных и лиц вне состава рабочей силы (экономически неактивных) женщин)	2. а) высокзатратный сценарий – в размере прожиточного минимума; б) низкзатратный сценарий – 1000 киргизских сомов (текущий размер); в) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц. 2.2. занятым в формальном секторе – в размере прожиточного минимума + экономически неактивным женщинам – 1000 киргизских сомов ; занятым в неформальном секторе – 1000 киргизских сомов 2.3. самозанятым – в размере прожиточного минимума; работникам по найму – 2/3 от средней заработной платы
Сценарий 3 – только работники по найму	Только работающие по найму женщины – выплачивающие страховые взносы	3. а) 2/3 от средней заработной платы (Конвенция МОТ № 183) б) сценарий, предложенный рабочей группой – 3000 киргизских сомов в месяц.

Как видно из Таблицы 15, предлагаемые в рамках Сценария 3 варианты дают возможность 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. охватывает также самозанятых работников, в то время как Сценарий 1.2. выходит за рамки занятости, включая в себя безработных и находящихся вне состава рабочей силы (экономически неактивных) женщин и тем самым реализуя подход всеобщего охвата).

Стоимость минимального уровня социальной защиты применительно к охране материнства зависит от размера пособия, который страна готова предоставить, и от того, в какой степени она готова увеличить охват самозанятых, безработных и находящихся вне состава рабочей силы (экономически неактивных) женщин.

**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**



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 основе доступных статистических данных и с учетом ряда допущений. Важно рассматривать 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 дальнейших 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 правительству необходимо рассмотреть вопрос разработки программы социального страхования для достижения более высокого уровня пособий, в идеале – обозначенного 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 беременности и родам для достижения всеобщего охвата, без одновременного повы-

шения размера пособия, как это предлагает Сценарий 1, – низкокзатратный. 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 – высококзатратный, с возможным рядом промежуточных шагов).

Тем не менее, правительству следует принять во внимание, что повышение размера пособия без учета статуса в занятости (т.е. без учета страховых взносов, выплачиваемых лицами в оплачиваемой занятости) может отрицательно сказаться на заинтересованности населения участвовать в страховых программах. В связи с этим альтернативным вариантом может стать повышение размера пособий в зависимости от статуса в занятости на рынке труда (Сценарий 1.1 и потенциально 1.2). Данный подход позволит относительно быстро добиться всеобщего охвата в рамках Рекомендации № 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 приоритетных, 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 решила, что страна должна двигаться в следующем направлении:

- к 2022 году (а) улучшить охват формально занятых работников, фермеров и самозанятых и (б) увеличить уровень пособий исходя из роста инфляции или до 3000 сомов.
- к 2030 году (а) расширить охват неформально занятых 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.

Эти варианты включены в расчеты сценариев 1, 2 и 3 в главе 3 этого отчета. Дальнейшие исследования должны быть сосредоточены на более точных прогнозах до 2040 года в соответствии с целями развития страны. Кроме того, необходимо провести 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, определяющего национальные приоритеты в рамках Рекомендации МОТ 2012 года № 202 о минимальных уровнях социальной защиты. Поскольку приведенные в настоящей главе расчеты свидетельствуют о текущей ситуации, они требуют более детальных и актуарных исследований до разработки программы. Кроме того, необходимы дальнейшие правовые исследования и финансовые расчеты для продолжения процесса ратификации международных трудовых норм, таких как Конвенция МОТ 2000 года № 183 и потенциально Конвенция МОТ № 102.

# 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 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	
<b>Население (в тыс.)</b>									
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	
<b>Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват</b>									
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	
<b>Охват – получатели (в тыс.)</b>									<b>Роженицы/ общее число жен.</b>
Рожениц (в тыс.)	159,7	161,8	163,9	165,0	165,2	165,1	164,4	162,9	0,10487
<20 лет	11,6	11,4	11,0	10,5	10,2	9,9	9,8	9,8	0,04266
20–24 лет	58,4	57,4	56,8	54,2	52,8	51,6	50,3	48,7	0,19973

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	
<b>Охват – получатели (в тыс.)</b>									<b>Роженицы/ общее число жен.</b>
25–29 лет	46,3	48,5	50,2	52,8	52,2	50,9	49,4	47,9	
30–34 лет	26,6	27,4	28,8	30,3	32,5	34,9	36,8	37,8	
35–49 лет	16,9	17,0	17,2	17,2	17,4	17,7	18,2	18,6	
<b>Стоимость пособий и расходы</b>									
Высокозатратный сценарий: пособия на душу населения (в киргизских сомах) – 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	
Низкозатратный сценарий: пособия на душу населения (в киргизских сомах) – 1000 сомов в течение 3,5 месяца	3500,0	3500,0	3500,0	3772,3	4010,8	4230,3	4461,7	4705,9	
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)	2872,6	3150,7	3328,0	3716,0	4029,0	4341,2	4558,9	4765,9	
Низкозатратный 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	

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: административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15 %	430,9	472,6	499,2	557,4	604,4	651,2	683,8	714,9	
Низкозатратный сценарий: административные 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: административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15 %	251,5	254,9	258,2	280,1	298,1	314,3	330,1	345,0	
<b>Стоимость сценария</b>									
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%	

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 сценарий, при котором работающие женщины (работники по найму и самозанятые работники, неформальные и формальные) и безработные / экономически неактивные 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	
<b>Население (в тыс.)</b>									
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	
<b>Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват</b>									
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	

Сценарий 1.1 (продолжение): Посobie 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		
<b>Охват – получатели (в тыс.)</b>									<b>Роженицы/ общее число жен.</b>
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	
<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
<b>Стоимость пособий и расходы</b>									
Пособия на душу населения (в киргизских соммах) всем работающим 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	

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	
<b>Стоимость пособий и расходы</b>									
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 стоимость предоставления 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 стоимость предоставления 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	
Административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15%	242,7	263,5	277,3	310,0	336,3	362,2	381,2	399,2	
<b>Стоимость сценария</b>									
Стоимость сценария (в млн киргизских 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 государственных расходов	1,37%	1,42%	1,23%	1,26%	1,24%	1,27%	1,25%	1,19%	

**Сценарий 1.2: Наиболее сбалансированный с точки зрения выплат и полноценный с точки зрения охвата. Всеобщий охват с отличающимся размером пособий: работникам по найму – 66,67% от средней заработной платы, самозанятым работникам – в размере прожиточного минимума, безработным/экономически неактивным – 1000 киргизских сомов**

Сценарий 1.2: 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	
<b>Население (в тыс.)</b>									
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	
<b>Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват</b>									
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	
<b>Охват – получатели (в тыс.)</b>									<b>Роженицы/ общее число жен.</b>
Роженицы (в тыс.) – работники по найму	42,4	43,3	44,2	44,9	45,4	45,7	45,7	45,5	
<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

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
<b>Стоимость пособий и расходы</b>									
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	

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	
Административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15%	301,5	328,4	354,0	398,7	437,4	475,5	501,0	524,9	
<b>Стоимость сценария</b>									
Стоимость сценария (в млн киргизских 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 государственных расходов	1,71%	1,77%	1,56%	1,62%	1,61%	1,66%	1,64%	1,56%	

**Сценарий 2: Охват только работающих (всех) женщин, исключая безработных и экономически неактивных (вне состава рабочей силы) женщин**

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) 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		
<b>Население (в тыс.)</b>										
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		
<b>Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват</b>										
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		
<b>Охват – получатели (в тыс.)</b>									<b>Роженицы/ общее число жен.</b>	
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
<b>Стоимость пособий и расходы</b>										
Высокозатратный сценарий: пособия на душу населения (в киргизских сомах) – в размере прожиточного минимума 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		

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: административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15%	199,2	219,6	233,0	262,2	285,5	308,9	325,4	341,0	
Низкозатратный сценарий: административные 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: административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15%	116,3	118,4	120,5	131,7	140,9	149,1	157,0	164,6	

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	
<b>Стоимость сценария</b>									
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 высокозатратного сценария в % от ВВП	0,43%	0,42%	0,40%	0,40%	0,39%	0,38%	0,36%	0,35%	
Стоимость низкозатратного сценария 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 высокозатратного сценария в % от государственных расходов	1,13%	1,18%	1,03%	1,06%	1,05%	1,08%	1,07%	1,01%	
Стоимость низкозатратного сценария в % от государственных расходов	0,22%	0,21%	0,18%	0,18%	0,17%	0,17%	0,17%	0,16%	
Сценарий, предложенный рабочей группой: стоимость в % от государственных расходов	0,66%	0,64%	0,53%	0,53%	0,52%	0,52%	0,51%	0,49%	

**Сценарий 2.1: Охват всех работающих женщин (та же целевая группа), но с отличающимся размером пособий работникам, занятым в формальном и неформальном секторе**

Сценарий 2.1: 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	
<b>Население (в тыс.)</b>									
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	
<b>Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват</b>									
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	
<b>Охват – получатели (в тыс.)</b>									<b>Роженицы/ общее число жен.</b>
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	
<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

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	
<b>Охват – получатели (в тыс.)</b>									<b>Роженицы/ общее число жен.</b>
<20 лет	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
20–24 лет	6,5	6,4	6,4	6,1	5,9	5,8	5,6	5,5	
25–29 лет	8,4	8,9	9,2	9,6	9,5	9,3	9,0	8,7	
30–34 лет	5,4	5,5	5,8	6,1	6,6	7,0	7,4	7,6	
35–49 лет	3,7	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	4,1	
<b>Стоимость пособий и расходы</b>									
Пособия на душу населения (в киргизских сомах) всем работающим в формальном секторе женщинам – на уровне 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 работающим в неформальном 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 стоимость предоставления пособий женщинам, работающим в формальном секторе (в млн киргизских сомов)	434,4	480,3	511,4	578,6	632,5	686,4	725,0	760,9	
(2) общая стоимость предоставления пособий женщинам, работающим в неформальном 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	

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	
Административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15%	91,3	98,6	103,7	116,2	126,2	136,1	143,6	150,6	
<b>Стоимость сценария</b>									
Стоимость сценария (в млн киргизских 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 государственных 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, предоставляемых 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	
<b>Население (в тыс.)</b>									
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	
<b>Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват</b>									
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	

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	
<b>Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват</b>									
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	
<b>Охват – получатели (в тыс.)</b>									<b>Роженицы/ общее число жен.</b>
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
<b>Стоимость пособий и расходы</b>									
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	

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	
Административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15%	258,1	284,5	309,7	350,8	386,7	422,2	445,2	466,7	
<b>Стоимость сценария</b>									
Стоимость сценария (в млн киргизских 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 государственных расходов	1,46%	1,53%	1,37%	1,42%	1,43%	1,48%	1,46%	1,39%	

**Сценарий 3: Охват исключительно работников по найму – Конвенция МОТ 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	
<b>Население (в тыс.)</b>									
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	
<b>Целевая группа (в тыс.) – всеобщий охват</b>									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	
<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
<b>Охват – получатели (в тыс.)</b>									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	
<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

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	
<b>Стоимость пособий и расходы</b>									
Пособия на душу населения (в киргизских сомах) – 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, 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	
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	
Административные 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: административные расходы (в млн киргизских сомов) – 15%	66,8	68,1	69,5	76,3	81,9	86,9	91,8	96,3	
<b>Стоимость сценария</b>									
Стоимость Сценария 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 сценария	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%	

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	
<b>Стоимость сценария</b>									
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%	

## Приложение II.

### Использованные при расчетах источники данных и определения

	Определение	Источник
Работающие в разбивке по возрастным группам	Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользовании рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год	НСК – исследование домашних хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ)
Безработные в разбивке по возрастным группам	Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользовании рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год	НСК – исследование домашних хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ)
Экономически неактивные женщины в разбивке по возрастным группам	Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользовании рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год	НСК – исследование домашних хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ)
Работники неформального сектора в разбивке по возрастным группам	Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользовании рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год	НСК – исследование домашних хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ)
Работники по найму в разбивке по возрастным группам	Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользовании рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год	НСК – исследование домашних хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ)
Самозанятые работники в разбивке по возрастным группам	Резолюция о статистике труда, занятости и недоиспользовании рабочей силы, принятая в ходе 19-й МКСТ, 2013 год	НСК – исследование домашних хозяйств (прогнозы – расчеты МОТ)
Коэффициент фертильности (15–49 лет) в разбивке по возрастным группам (для расчета числа рожениц в каждой категории)	Определение ООН: Базовый индикатор уровня рождаемости, рассчитываемый путем суммирования возрастных коэффициентов рождаемости по всем репродуктивным возрастам. Этот показатель может пониматься как прогнозируемое количество детей, которое женщина может родить в течение всей жизни до истечения репродуктивного возраста.	Мировые демографические прогнозы ООН (средний сценарий)
Численность населения в разбивке по возрастным группам	Определения, приведенные в Мировых демографических прогнозах ООН  <a href="http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/Chapters/f_Definitions%20of%20Population%20Indicators.pdf">http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/Chapters/f_Definitions%20of%20Population%20Indicators.pdf</a>	Мировые демографические прогнозы ООН (средний сценарий)
Размер прожиточного минимума	Национальное определение, приведенное в докладе	НСК, 2016–2018 гг. – прогнозы Министерства экономики Кыргызской Республики, 2019–2020 гг. – Расчеты МОТ на основе уровня инфляции

	<b>Определение</b>	<b>Источник</b>
Средняя заработная плата	Национальное определение, приведенное в докладе	НСК, 2016–2018 гг. – прогнозы Министерства экономики Кыргызской Республики, 2019–2020 гг. – Расчеты МОТ на основе уровня инфляции
66,67% от средней заработной платы	В соответствии с международными нормами	2/3 от предыдущего заработка, порог, установленный Конвенцией МОТ №183
ГМД	Национальное определение, приведенное в докладе	Министерство труда и социальной политики Кыргызской Республики (прогнозы – расчеты МОТ)
Инфляция и прогнозы	термины и определения МВФ <a href="https://www.IMF.org/en/Data">https://www.IMF.org/en/Data</a>	МВФ
ВВП и прогнозы	термины и определения МВФ <a href="https://www.IMF.org/en/Data">https://www.IMF.org/en/Data</a>	МВФ
Государственные расходы и прогнозы	термины и определения МВФ <a href="https://www.IMF.org/en/Data">https://www.IMF.org/en/Data</a>	МВФ

## Список литературы

- Г. Джуматаева. 2015. Модернизация пенсионной системы: современный опыт и перспективы 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/documents/normativeinstrument/wcms\\_r202\\_ru.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_ru.pdf) [28 июля 2016 года].
- МОТ. 2016 г. Оценочная матрица системы социальной защиты Кыргызской Республики. 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/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_245201.pdf](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 социальной 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](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=KG&regionId=EUR&filtered=false>
- ЕЭК. 2016. статья Коллегия ЕЭК одобрила проект международного Договора о пенсионном 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&lang=ru) [28 июля 2016 года].
- Кыргызская Республика. Закон о гарантированных государственных минимальных социальных стандартах 26 мая 2009 года, № 170. Доступно по ссылке

(на русском языке): [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=es&p\\_isn=84036&p\\_country=KGZ&p\\_count=294](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=84036&p_country=KGZ&p_count=294) [28 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Закон о медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике, 18 октября 1999 года, № 112. Доступно по ссылке (на русском языке): <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 Республике, 9 января 2005 года, № 6. Доступно по ссылке (на русском языке): <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. Доступно 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 медицинской помощи по Программе государственных гарантий по обеспечению граждан 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 медицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики, 4 декабря 2009 года, № 728. Доступно по ссылке (на русском языке): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90382> [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Закон о государственных пособиях в Кыргызской Республике, 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 семьи для назначения ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей, 29 декабря 2009 года, № 824. Доступно по ссылке (на русском языке): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90236> [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Положение о порядке определения совокупного дохода семьи для назначения ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим 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].

Кыргызская Республика. Положение о гарантированном минимальном доходе, 29 декабря 2009 года, № 825. Доступно по ссылке (на русском языке): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90837> [15 июля 2016 года].

Кыргызская Республика. Положение о порядке назначения государственных пособий, 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 социального обслуживания семьи и детей, а также учреждений, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, 9 октября 2012 года, № 691. Доступно по ссылке (на русском языке): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93115> [15 июля 2016 года].
- Кыргызская Республика. Положение о денежных нормах питания в учреждениях социальной сферы, 15 января 2008 года, № 7. Доступно по ссылке (на русском языке): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/58839> [15 июля 2016 года].
- Кыргызская Республика. Закон о государственном пенсионном социальном страховании, 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.html> [15 июля 2016 года].
- НСК. 2010 год. Женщины и мужчины Кыргызской Республики на 2005-2009 гг. (Бишкек, 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=0ahUKEwjyzNC57srNAhXMVhQKHNYtID8IQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.un.org.kg%2Findex2.php%3Foption%3Dcom\\_resource%26task%3Dshow\\_file%26id%3D17547&usq=AFQjCNEhwUjppO-nXQVxNqQtDpngUSDT4w](http://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjyzNC57srNAhXMVhQKHNYtID8IQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.un.org.kg%2Findex2.php%3Foption%3Dcom_resource%26task%3Dshow_file%26id%3D17547&usq=AFQjCNEhwUjppO-nXQVxNqQtDpngUSDT4w) [28 июля 2016 года].
- НСК. 2013. Женщины и мужчины Кыргызской Республики на 2008–2012 гг., (Бишкек, 2013 год). Available at: [http://www.unfpa.kg/wp-content/uploads/2014/08/Mujchin\\_Jenchini\\_ENG.pdf](http://www.unfpa.kg/wp-content/uploads/2014/08/Mujchin_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.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-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.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/09/01/090224b0830b0040/1\\_0/Rendered/PDF/Kyrgyz0Republi00sectors0at0a0glance.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/09/01/090224b0830b0040/1_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].

- 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/10986/16087/781680PN0P10160h0Kyrgyz0Rep02012Eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [28 July 2016].
- 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&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiPhZyp8crNAhUFVhQKHVzDCdIQFgggMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.p.g%2Fcontent%2FdamDG%2Fenglish%2FMDG%2520Country%2520Reports%2FKyrgyzstan%2F2010.pdf%3Fdownload&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.org/abnd/doc/Guide\\_HiRes.pdf](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.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_088019.pdf](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.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].