



Международная
организация
труда



ВСЕМИРНЫЙ БАНК
МБРР • МАР | группа всемирного банка

юнисеф 

для каждого ребенка

► Оценка системы социальной защиты в Узбекистане на базе основного диагностического инструмента (CODI)

совместный отчет МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка



▶ Оценка системы социальной защиты в Узбекистане

на базе основного
диагностического инструмента
(CODI)

совместный отчет МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка

Авторское право © 2020 Международная организация труда/ОТ, Детский фонд Организации Объединённых Наций/ЮНИСЕФ и Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк

Первое издание 2020 год



Некоторые права защищены. Это открытое издание, распространяемое на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). В рамках данной лицензии допускается повторное использование, обмен, адаптация и доработка оригинального издания при условии, что МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирный банк четко указаны в качестве правообладателей оригинального издания. В работе пользователей использование логотипа МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка не допускается ни при каких условиях.

Любые споры, возникающие в рамках настоящей Лицензии, которые не могут быть урегулированы мирным путем, передаются для посредничества в соответствии с Правилами ВОИС о посредничестве. Если запрос о посредничестве не разрешен в течение сорока пяти (45) дней, спор может быть передан на окончательный и обязательный арбитраж, который будет проводиться в соответствии с Арбитражным регламентом ЮНСИТРАЛ. Арбитражный суд должен состоять из единоличного арбитра, и разбирательство должно проводиться удаленно (например, посредством телефонной конференции или письменных представлений) на английском языке.

Указание авторства – Пожалуйста цитируйте работу как: Ясмينا Папа, Хамидулла Хамдамов (МОТ); Умид Алиев, Юлия Олейник (ЮНИСЕФ); Анна Сухова, Маддалена Хонорати (Всемирный банк); Марина Новикова, Кахрамон Юсупов (Всемирный банк). Оценка системы социальной защиты в Узбекистане, на базе основного диагностического инструмента (CODI). Совместный отчет МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка. Москва, Россия: Международная Организация Труда, 2020.

Переводы – При переводе данного издания к указанию авторства должно быть добавлено следующее уведомление: Данный перевод не был выполнен МОТ, ЮНИСЕФ или Всемирным банком и не может считаться официальным переводом. МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирный банк не несут ответственности за содержание и точность данного перевода.

Адаптации – При адаптации данного издания к указанию авторства должно быть добавлено следующее уведомление: Данное издание – адаптированная версия оригинального издания, подготовленного МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирным банком. Взгляды и мнения, высказанные в данном адаптированном издании, не являются взглядами и мнениями МОТ, ЮНИСЕФ или Всемирного банка, ответственность за них несут исключительно автор (авторы) адаптации.

Все запросы, касающиеся авторских прав и лицензирования, следует направлять в отдел публикаций МБТ (подразделение авторских прав и лицензирования): CH-1211 Geneva 22, Switzerland (Швейцария) или по электронному адресу rights@ilo.org

ILO ISBN 9789220321324 (print), 9789220321331 (web PDF)

UNICEF ISBN 978-92-806-5177-5

Также издано на английском языке: An assessment of the social protection system in Uzbekistan, Based on the Core Diagnostic Instrument (CODI). ILO ISBN 9789220321263 (print), 9789220321270 (web PDF); UNICEF ISBN: 978-92-806-5176-8. Moscow, Russia: International Labour Organization, 2020

Названия, используемые МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирным банком и соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения МОТ, ЮНИСЕФ или Всемирного банка 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 МОТ, ЮНИСЕФ или Всемирный банк поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения МОТ, ЮНИСЕФ или Всемирным банком, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Для получения полной информации по публикациям и электронным продуктам МОТ посетите вебсайт: www.ilo.org/publns.

Для получения полной информации по публикациям ЮНИСЕФ посетите вебсайт www.unicef.org/research-andreports.

Финансирование предоставлено Министерством труда США в рамках соглашения о сотрудничестве № IL-26691-14-75-K-11. 0,5 процента от стоимости проекта финансируется из средств федерального бюджета, на общую сумму 30 000 долларов. Данный отчет не обязательно отражает взгляды или политику Министерства труда США и не упоминает торговые названия, коммерческие продукты или наименование организаций, предполагающих одобрения со стороны Правительства США.

► Содержание

Выражение признательности и исключение ответственности	7
Сокращения.....	8
Краткий обзор	9
1. Введение.....	13
1.1 Справочная информация.....	13
1.2 Система социальной защиты Узбекистана.....	14
1.3 Цель отчета	15
1.4 Методология, источники данных и структура отчета.....	15
2. Страновой контекст.....	19
2.1 Общие тенденции.....	19
2.2 Структура населения.....	19
2.3 Экономика	21
2.4 Занятость и рынок труда	23
2.5 Доходы, бедность и уязвимость домохозяйств.....	25
2.6 Сводная информация и основные идеи.....	27
3. Политика социальной защиты.....	30
3.1 Правовые и политические рамки.....	30
3.2 Управление	32
3.3 Финансирование и расходы.....	36
3.4 Охват.....	45
3.5 Мониторинг и оценка	46
3.6 Сводная информация и основные идеи.....	47
4. Программы социальной защиты: разработка и реализация.....	50
4.1 Социальное страхование	50
4.1.1 Пенсионные программы, предусматривающие уплату взносов	50
4.1.2 Пособия по безработице.....	54
4.2 Ответственность работодателей	57
4.3 Программы денежных пособий, не предусматривающие уплату взносов.....	58
4.3.1 Детские пособия и пособия для малообеспеченных семей.....	58
4.3.2 Социальные пенсии по возрасту	62
4.3.3 Социальное пособие по случаю потери кормильца	63
4.3.4 Социальное пособие по инвалидности	65
4.3.5. Пособие на ребенка-инвалида	66
4.4 Активные программы рынка труда.....	67
4.4.1 Общественные работы	68
4.4.2 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации.....	69

4.5	Услуги социального обеспечения.....	71
4.5.1	Услуги социального обеспечения для детей.....	71
4.5.2	Услуги для женщин, переживших насилие: горячая линия и приюты.....	72
4.5.3	Услуги социального обеспечения для одиноких престарелых и инвалидов.....	73
4.6	Пособия в натуральной форме и субсидии.....	77
4.6.1	Предоставление бесплатной зимней одежды школьникам из малообеспеченных семей.....	77
4.6.2	Помощь в натуральной форме для одиноких престарелых.....	78
4.6.3	Полностью субсидируемое зачисление в государственные детские сады детей из малообеспеченных семей.....	78
4.6.4	Предоставление субсидированных мест в частных (ГЧП) детских садах для детей из семей, нуждающихся в социальной поддержке.....	78
4.7	Доступ к основным медикаментам.....	79
5.	Оценка эффективности системы социальной защиты.....	82
5.1	Введение и сводная информация.....	82
5.2	Социальная защита детей: минимальная защита и охват.....	85
5.3	Социальная защита для населения трудоспособного возраста: минимальный гарантированный доход и вспомогательные службы.....	89
5.4	Социальная защита для пожилых мужчин и женщин: гарантированный доход и вспомогательные службы.....	92
5.5	Социальная защита для инвалидов.....	96
5.6	Общее воздействие системы социальной защиты.....	97
6.	Выводы и рекомендации.....	102
6.1	Выводы.....	102
6.2	Рекомендации.....	107
	Список литературы.....	116
	Приложение 1. Программы социальной защиты в Узбекистане.....	120
	Приложение 2. Краткий обзор программ социальной защиты: программы социальной помощи.....	125
	Приложение 3. Статистика программ социальной защиты.....	132
	Приложение 4. Краткий обзор страны.....	134
	Приложение 5. Оценка системы социальной защиты Узбекистана на основе матрицы оценки основного диагностического инструмента (CODI).....	137
	Приложение 6. Список участников семинара CODI в ноябре 2018 г.....	141

РИСУНКИ

Рисунок 1.	Основные элементы системы социальной защиты Узбекистана	17
Рисунок 2.	Обзор программ социальной защиты в Узбекистане.....	18
Рисунок 3.	Возрастная структура населения в Узбекистане	20
Рисунок 4.	Население Узбекистана по основным возрастным группам и коэффициенту зависимости, 1990–2050 гг. (в процентах)	21
Рисунок 5.	Темпы экономического роста в Узбекистане, 1988–2017 гг.	22
Рисунок 6.	Рабочая сила и экономически активное население в Узбекистане.....	24
Рисунок 7.	Национальный уровень бедности в Узбекистане (в процентах)	26
Рисунок 8.	Сводная информация об основных обязанностях в области социальной защиты населения министерств и государственных органов на общегосударственном, региональном (областном), районном и махаллинском уровнях в Узбекистане	33
Рисунок 9.	Государственные расходы на три основных типа программ социальной защиты в Узбекистане	37
Рисунок 10.	Пособия по безработице в Узбекистане: расходы и получатели (2016–2018 гг.)	43
Рисунок 11.	Расходы и получатели программы общественных работ в Узбекистане (2016–2018 гг.)	44
Рисунок 12.	Расходы и получатели программы профессиональной подготовки в Узбекистане (2016–2018 гг.)	44
Рисунок 13.	Пенсии по возрасту: расходы и число получателей (2015–2018 гг.)	53
Рисунок 14.	Пенсия по инвалидности: расходы и число получателей (2015–2018 гг.)	54
Рисунок 15.	Число семей, получавших пособия по уходу за ребенком и семейные пособия, 2006–2018 гг.....	61
Рисунок 16.	Расходы и получатели социальной пенсии по возрасту	63
Рисунок 17.	Получатели и расходы на пособия по случаю потери кормильца (2015–2018 гг.)	64
Рисунок 18.	Средний размер ежемесячного пособия по случаю потери кормильца в 2018 году (в тыс. узбекских сумов).....	64
Рисунок 19.	Расходы и получатели пособия по инвалидности	65
Рисунок 20.	Размер пособия по инвалидности в 2018 году (в тыс. узбекских сумов).....	66
Рисунок 21.	Организационная структура центра содействия занятости населения	68
Рисунок 22.	Программы социальной защиты детей в Узбекистане	85
Рисунок 23.	Значения пособий на ребенка в различных странах, в процентах от подушевого значения ВВП (приведена сумма пособий на одного ребенка)	87
Рисунок 24.	Размеры пенсий по возрасту и полу пенсионеров.....	93
Рисунок 25.	Размер пособий по возрасту (в узбекских сумах)	94
Рисунок 26.	Охват социального страхования и социальной помощи по уровню бедности, проживанию в сельской местности/городах.....	97
Рисунок 27.	Охват выбранных программ социальной защиты	98
Рисунок 28.	Влияние национальной системы социальной защиты на уровень бедности и глубину бедности по возрастным группам.....	99
Рисунок 29.	Вклад различных компонентов национальной системы социальной защиты в снижение национального уровня бедности	100
Рисунок 30.	Вклад различных программ социальной защиты в снижение неравенства.....	100
Рисунок 31.	Эффективные национальные стратегии в области социального обеспечения	108
Рисунок 32.	Базовые принципы и нормы.....	109

ТАБЛИЦЫ

Таблица 1. Расходы на социальную защиту по категориям программ социальной защиты в Узбекистане	38
Таблица 2. Источник финансирования по основным программам в Узбекистане.....	39
Таблица 3. Услуги социального обеспечения в Узбекистане: расходы и получатели	42
Таблица 4. Сводная информация по услугам социального обеспечения для детей	74

ВСТАВКИ

Вставка 1. Основные законы, регулирующие доступ к программам и услугам социальной защиты в Узбекистане	30
Вставка 2. Релевантные международные правозащитные инструменты, ратифицированные Узбекистаном	31
Вставка 3. Международное определение профессии социальной работы: Узбекистан	34
Вставка 4. Махалли и социальная защита в Узбекистане	36
Вставка 5. Взносы в фонд социального страхования в Узбекистане	40
Вставка 6. Конвенция МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102)	83

► Выражение признательности и исключение ответственности

Настоящий отчет был подготовлен командой сотрудников Международной организации труда (МОТ), Всемирного банка и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), в которую вошли Ясмينا Папа и Хамидулла Хамдамов (МОТ), Анна Сухова, Марина Новикова, и Кахрамон Юсупов (Всемирный банк), и Умид Алиев (ЮНИСЕФ), под руководством Маддалены Хонорати (Всемирный банк) и Юлии Олейник (ЮНИСЕФ).

Работа на местах по проведению этой оценки была осуществлена в период с октября 2018 года по август 2019 года. Оценка была сделана на основе материалов, полученных от широкого круга лиц из правительства Узбекистана и других ведомств национального уровня, а также из вспомогательных учреждений. Мы особенно благодарны коллегам, которые приняли участие в консультационном семинаре, состоявшемся 8–9 ноября 2018 года, в частности представителям Министерства финансов, Министерства занятости и трудовых отношений, Пенсионного фонда, Министерства здравоохранения, Министерства образования, Комитета женщин, Министерства экономики и Федерации профсоюзов.

Отчет был подготовлен при финансовой поддержке МОТ¹, Всемирного банка² и ЮНИСЕФ. Мы признательны Шейле Марни (редактор) за ее ценную поддержку. Выражаем особую благодарность членам группы Межучрежденческой оценки положения в области социальной защиты³ Веронике Водсак (МОТ) и Лузе Стелле Родригес (Всемирный банк), а также Луизе Липпи (ЮНИСЕФ), которые предоставили руководящие указания и рекомендации на основе уроков, извлеченных к настоящему моменту в ходе внедрения основного диагностического инструмента (CODI). Авторы также хотели бы выразить признательность за ценные комментарии Веронике Водсак и Круму Маркову (МОТ), Лузе Стелле Родригес, Мохаммеду Ишану Ачвад и Руслану Емцову (Всемирный банк), Стивену Кидду (Девелопмент Пазвэйс), Памеле Дейл и Луизе Липпи (ЮНИСЕФ). Благодарность также выражается Марги Петерс-Фасетт и Эллис Аллен за финальное редактирование англоязычной версии отчета.

Данный отчет не обязательно отражает взгляды или политику Министерства труда США и не упоминает торговые названия, коммерческие продукты или наименование организаций, предоставляющих одобрения со стороны Правительства США.

Мнения, изложенные в настоящем отчете, являются мнениями авторов.

1 Финансирование предоставлено Министерством труда США в рамках соглашения о сотрудничестве № IL-26691-14-75-K-11. 0,5% от стоимости проекта финансируется из средств федерального бюджета на общую сумму 30 000 долларов.

2 Всемирный банк признателен за щедрую финансовую помощь со стороны Мультидонорского трастового фонда быстрого социального реагирования.

3 Для получения дополнительной информации см. <https://ispatoools.org/about-isp>

► Сокращения

CODI	основной диагностический инструмент
ISPA	Межучрежденческая оценка положения в области социальной защиты
L2CU	обследование «Слушая граждан Узбекистана»
ВВП	внутренний валовой продукт
ВТЭК	врачебно-трудовая экспертная комиссия
ГСЗ	Государственная служба занятости
ИРЧП	индекс развития человеческого потенциала
ИСУ	информационная система управления
кг	килограмм
МЗТО	Министерство занятости и трудовых отношений
МОТ	Международная организация труда
МСП	малые и средние предприятия
МФ	Министерство финансов
НСР	национальная стратегия развития
ООН	Организация Объединенных Наций
ППС	паритет покупательной способности
СНГ	Содружество независимых государств
ФСЗ	Фонд содействия занятости
ЦУР	Цели в области устойчивого развития
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН

► Краткий обзор

Настоящий отчет содержит описание ключевых программ социальной защиты в Узбекистане, оценку их целесообразности, действенности, оперативности и эффективности затрат, финансовой стабильности, определяет основные сильные и слабые стороны системы и предлагает ряд выводов и рекомендаций по укреплению системы социальной защиты в Узбекистане. Ключевой задачей является информирование о текущих важных и быстро изменяющихся программах реформ, нацеленных на поддержание высоких темпов экономического роста, повышение конкурентоспособности и содействие международной экономической интеграции.

Узбекистан унаследовал от Советского Союза комплексную систему социальной защиты, которая основывалась на принципах полной занятости, всеобщей поддержки ухода за детьми и обеспечения гарантированного дохода в старости. Обеспечение дохода в старости финансировалось в основном за счет социального страхования. Однако в стране нет ни официального принятого определения социальной защиты, ни специального учреждения для разработки, координации и управления различными программами, существующими в настоящее время. Социальная защита раздроблена между разными учреждениями, и ни одно из них не несет общей ответственности за координацию или интеграцию различных видов мероприятий. Например, Министерство финансов отвечает за Пенсионный фонд и контролирует расходы по программам социальной помощи, а Министерство занятости и трудовых отношений (до 2017 года – Министерство труда и социальной защиты) ответственно за занятость и активные программы рынка труда и имеет полномочия для определения общей политики в сфере социальной защиты. Министерство здравоохранения проводит программы, связанные с здравоохранением, и предоставляет услуги для пожилых людей и инвалидов, а Министерство образования осуществляет небольшие программы по предоставлению отдельных предметов (например, зимней одежды или школьных принадлежностей для школьников, учащихся детских учреждений и школ-интернатов для детей с особыми потребностями в обучении). Хотя каждое учреждение имеет налаженную вертикальную организационную структуру, горизонтальные связи между программами и схемами отсутствуют. В результате подобной фрагментированности стремления Узбекистана по интеграции отдельных программ оказываются в условиях неясности, и неизвестно, какое влияние имеют взаимосвязи между отдельными программами на население и систему в целом. Это вызывает серьезную обеспокоенность, учитывая, что существуют примеры из международного опыта, когда оптимизация одной программы может быть неоптимальной с точки зрения всей системы и / или получателей помощи.

В отчете рекомендуется разработать национальную комплексную стратегию социальной защиты и объединить все ее функции в рамках единого специализированного ведомства. Национальная стратегия должна быть разработана в соответствии с международными стандартами социальной защиты детей и взрослых, с тем чтобы (1) социальная защита распространялась на всех членов общества на протяжении жизненного цикла, а также устанавливались связи между социальным страхованием, социальной помощью, социальными услугами и программами занятости; (2) привести приоритеты социальной защиты в соответствие с нуждами и правами; (3) улучшить координацию между ведомствами, участвующими в разработке и реализации программ на всех уровнях. Ведомство социальной защиты будет обеспечивать эффективную координацию и интеграцию многочисленных программ, определяя руководство в формировании подотчетности и ответственности на национальном уровне, а также будет служить механизмом реализации всей национальной комплексной стратегии социальной защиты. Кроме того, необходимо создать хорошо скоординированную правовую базу и политическую основу для эффективной координации и интеграции многочисленных программ социальной защиты за счет объединения функций социальной защиты в рамках одного специализированного ведомства.

В Узбекистане действует относительно четко сформулированная и комплексная система социальной защиты, состоящая из социального страхования, социальной помощи и мероприятий на рынке труда, однако практически половина населения и треть малообеспеченных слоев не охвачены программами социальной защиты. Данные обследования домохозяйств «Слушая граждан Узбекистана» (L2CU, 2018) года⁴ свидетельствуют о том, что система социальной защиты (включая социальную помощь, социальное страхование и программы рынка труда) охватывает 55% населения, в основном через социальное страхование, на долю которого приходится

4 Для получения дополнительной информации см. <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/uzbekistan/brief/l2cu>

44% населения. Общее число получателей всех программ социальной защиты сократилось с 8,1 млн человек в 2012 году до 6,4 млн в 2017 году; наибольшее падение было зафиксировано среди получателей пособий по безработице и семейных пособий для малообеспеченных семей. Необходимо улучшить охват всех возможных видов нужд и групп населения для достижения защиты всех нуждающихся домохозяйств. Это можно сделать путем увеличения финансирования, введения объективных и прозрачных критериев права на помощь (включая механизмы выплаты пособий по безработице), принятия мер по формализации занятости населения и предоставления страхования в случаях безработицы, улучшения механизмов адресности пособий для малоимущих, усиления качества сбора и анализа данных.

В Узбекистане расходы на социальную защиту составляли 6% ВВП в 2018 году⁵, что значительно ниже среднего уровня инвестиций в социальную защиту среди стран Европы и Содружества независимых государств. Этот уровень инвестиций сопоставим с объемом инвестиций в Казахстане и примерно на три процентных пункта ниже, чем в Кыргызстане. Молдова инвестирует почти в три раза больше, чем Узбекистан, а Российская Федерация инвестирует примерно на 10 процентных пунктов своего ВВП больше, чем Узбекистан. Однако большая часть расходов на социальную защиту в 2018 году была направлена на программы социального страхования (около 82,3%), и их доля немного выросла с 2012 года. Расходы на программы социальной помощи составляли 0,92% ВВП в 2018 году, что значительно ниже средних региональных расходов на социальную помощь в странах Европы и Центральной Азии. Было бы целесообразно провести анализ государственных расходов на социальную защиту, чтобы оценить результаты и эффективность существующих программ. Необходимо рассчитать стоимость новой национальной стратегии в области социальной защиты с четким указанием имеющихся средств и средств, необходимых для устранения пробелов в финансировании. Охват будет анализироваться как с точки зрения доли охваченного населения, так и с точки зрения адекватности пособий (ставки замещения и т.д.). Обзор государственных расходов позволит также получить оценку дополнительных финансовых ресурсов, которые, вероятно, потребуются в рамках текущего процесса экономической либерализации. Иными словами, обзор государственных расходов позволил бы сформировать фактологическую базу для оценки текущих расходов и воздействия всей системы в целом, а также для определения направления для внесения изменений в бюджетные ассигнования, и способствовал определению бюджетных возможностей в области социальной защиты.

Социальное обеспечение остается недоступным для большинства населения: как было отмечено выше, около 60% работающего населения находится в неформальном секторе и не участвует в программах социального страхования, предусматривающих уплату взносов. В соответствии с подходом, основанным на минимальном уровне социальной защиты, рекомендуется расширить охват социального обеспечения среди населения трудоспособного возраста (включая социальное страхование, защиту материнства, достойные рабочие условия и минимальную заработную плату) через расширения программ социального страхования для занятых в неформальном секторе экономики, вне зависимости от их статуса. Эти меры должны сочетаться с общими усилиями по формализации занятости.

Программы социальной помощи также имеют недостаточный охват. Например, если раньше детские пособия были доступны всем семьям с детьми, то сегодня их могут получать только малообеспеченные семьи. При этом большинство малообеспеченных семей не получают эти пособия, даже если они соответствуют весьма жестким критериям назначения. Согласно рекомендациям Комитета ООН по правам ребенка, охват детскими пособиями должен быть увеличен. Учитывая то, что Узбекистан находится на стадии раннего демографического дивиденда, недостаток инвестиций в социальную защиту детей сегодня приведет к существенным рискам и провалам в развитии человеческого капитала завтра (например, ввиду недостаточного питания ухудшается здоровье и академическая успеваемость ребенка, что ведет к сниженной производительности труда в будущем). **Активные программы рынка труда** в настоящее время ограничены по своему охвату, главным образом имеют форму общественных работ, поддержки предпринимательства и программ профессиональной подготовки. Затраты как на активные, так и на пассивные программы рынка труда заметно выросли, однако остаются поразительно низкими, особенно в свете существующих в стране значительных проблем в сфере занятости. Охват пособиями по безработице составляет приблизительно 1% от общего числа зарегистрированных безработных, при этом полностью отсутствует или присутствует в минимальном виде элемент страхования работников на случай безработицы, который является основой международных стандартов социального обеспечения. Существует немного признаков интеграции/координации между пособиями и программами обучения, программами профессиональной подготовки и общественными работами,

5 Министерство финансов и Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, 2019 г.

а также между этими программами и программами поддержки предпринимательства и самозанятости. **Необходима координация активных программ рынка труда для улучшения их воздействия.** Мониторинг и оценка различных программ (которые в данный момент проводятся различными ведомствами с недостаточной горизонтальной координацией между ними) позволила бы понять степень, в которой они дополняют другие активные и пассивные программы и могут обеспечивать поддержку для различных групп населения (включая женщин и молодых людей).

Рекомендуется расширить программы поддержки дохода для населения трудоспособного возраста и скоординировать их с программами рынка труда для достижения более высокой инклюзивности на рынке труда. Участие в активных программах рынка труда не должно автоматически вести к потере права на получение пособий по безработице или пособий для малообеспеченных, поскольку это может стать отрицательным стимулом для участия в них и поиска работы. Содействие занятости должно дополнять, а не замещать пособия по социальному обеспечению, особенно в условиях, когда достойную работу найти сложно.

Мы также рекомендуем провести всеобщую диагностику рабочих мест в Узбекистане, чтобы лучше понять проблемы и сильные стороны рынка труда и служб содействия занятости/бизнесу, а также определить, как можно создать большее количество лучших рабочих мест для групп населения, имеющих проблемы с трудоустройством. Можно провести функциональный обзор центров содействия занятости для того, чтобы определить направление инвестиций в укрепление потенциала центров для осуществления программ активизации, а также инвестиций, нацеленных на интеграцию людей, испытывающих большие проблемы с трудоустройством, на рынке труда.

Адресность услуг социальной помощи и социального обслуживания – основных элементов социальной защиты – обеспечивается главным образом с помощью махаллей. Они опираются на свои местные знания для обеспечения адресности в распределении пособий по социальной помощи отдельным лицам и домашним хозяйствам, имеющим низкий доход, и для выявления уязвимых детей, инвалидов или пожилых для передачи их службам социального обеспечения. В махаллях имеется огромное количество информации об уязвимости, а также об охвате, приемлемости и уровне адресности программ социальной помощи. Однако эта информация, по-видимому, не систематизирована и не представляется вышестоящим органам с рекомендациями по улучшениям, или не используется в качестве доказательства для документального подтверждения фактических потребностей в финансировании.

Роль махалли в назначении пособий иногда приводит к напряженности в сообществе, особенно когда не хватает ресурсов на выплату пособий всем имеющим на них право домохозяйствам, что, в свою очередь, ведет к нормированию и самостоятельному принятию решений махаллинскими комитетами. Тем не менее даже в рамках существующих бюджетных рамок введение четких и прозрачных критериев приемлемости и оцифровка администрирования пособий создадут структуру, способную перенять их назначение от махаллей. Это также создаст институциональную основу для расширения охвата программ социальной помощи, предлагая профессиональную систему с минимальной субъективностью в отличие от махаллинских комитетов, где увеличение финансирования и, следовательно, охват социальной помощи, вероятно, будут связаны с растущими ошибками включения из-за искаженного механизма принятия решений.

Необходимо увеличить инвестиции для создания системы предоставления социальных услуг со стороны профессиональных социальных работников на уровне махаллей. Это позволит отойти от системы, когда социальные услуги преимущественно оказываются в специализированных учреждениях. Практика социальной работы на местном уровне с комплексным подходом по каждому обратившемуся человеку создаст систему интегрированной социальной помощи с привлечением различных специализированных служб и услуг по необходимости.

Система мониторинга и оценки, дополненная улучшенным качеством и доступностью данных, необходима в Узбекистане для обеспечения надлежащего управления и эффективного администрирования программ социальной защиты. В настоящее время мониторинг социальной защиты состоит из финансовых проверок, и проверок целевого использования средств, и обеспечения надлежащего ведения документооборота, относящегося к заявлениям о пособиях. В настоящее время в Узбекистане нет ни одного мероприятия национального масштаба, которое охватило бы значительное число людей; текущие программы невелики по масштабам и не имеют четких и устойчивых постоянных правил реализации и процедур мониторинга⁶. Усилия правительства,

направленные на создание и пилотирование Единого реестра, имеют очень важное значение, поскольку информация, полученная через реестр и дополненная качественными данными и анализом, может не только улучшить структуру программ, но и обеспечить базу для принятия решений в отношении выделения бюджетных средств. Развитие этой электронной системы имеет решающее значение для развития системы социальной защиты в стране. Вместе с этим целесообразно было бы внедрить специальный механизм рассмотрения жалоб касательно назначений и выплаты пенсий и пособий, предоставления услуг.

В целях повышения прозрачности системы социальной защиты крайне важно внедрить конкретные механизмы подачи и рассмотрения жалоб по каждому пособию, пенсии и услуге. Это не только повысит подотчетность, но и поможет обеспечить более целенаправленное использование денежных трансфертов. Необходимо внедрить культуру информационно-просветительской работы во все органы, отвечающие за осуществление программ. В настоящее время система контроля рассматривает как приоритет предотвращение включения лиц, не имеющих прав на пособия, иногда в ущерб эффективности информирования населения, для того, чтобы люди, не охваченные пособиями, имели полную информацию о своих правах, в том числе правах на получение пособий, и имели стимул к подаче заявлений на их получение. Культура информационно-просветительской работы с населением должна включать в себя предоставление информации о программах, сокращение чрезмерно бюрократизированных процедур подачи заявлений и механизмов подачи и рассмотрения жалоб.

В контексте амбициозных социально-экономических реформ, проводимых сегодня, укрепление системы социальной защиты в Узбекистане не есть какая-то роскошь, которая может быть отложена до того, как страна разовьётся экономически, а является необходимым условием для устойчивого и инклюзивного экономического развития Узбекистана. Отсутствие внимания к реформированию системы социальной защиты приведет к усилению социальных рисков, включая увеличение неравенства, отставание в развитии человеческого капитала и рост общественного недовольства. МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирный банк готовы оказать поддержку правительству в создании системы социальной защиты, обеспечивающей каждому жителю Узбекистана, в особенности находящимся в зоне риска социального исключения, доступ к материальной помощи и поддержке в течение всей жизни.

▶ 1. Введение

1.1 Справочная информация

С конца 2016 года Узбекистан приступил к осуществлению ряда важных и динамичных программ реформирования, включая амбициозную программу рыночных реформ, направленную на поддержание высоких темпов экономического роста, повышение конкурентоспособности и содействие международной экономической интеграции. Эта программа экономических реформ сопровождается реформами в других областях, включая государственное управление, верховенство права и судебную власть, внешнюю политику, а также развитие социальной сферы. В целом эти реформы направлены на ускорение создания рабочих мест, увеличение занятости и повышение уровня жизни населения.

Однако мировой опыт показывает, что осуществление экономических реформ может создать новые проблемы: процесс реализации, как правило, порождает не только «победителей», но и новых «проигравших». В этом контексте социальная защита призвана сыграть важную роль в сопровождении процессов реформ, с тем чтобы обеспечить доступ к правам на социальную защиту для всех перед лицом старых и новых рисков. Социальная защита также призвана сыграть свою роль в формировании долгосрочной устойчивости отдельных лиц на протяжении жизненного цикла, домохозяйств и обществ к потрясениям, будь они экономические или связанные с изменением климата. Хорошо продуманные и гибкие системы социальной защиты могут уменьшить риск того, что значительные слои населения будут страдать от бедности или крайней нищеты, когда столкнутся с потрясениями, и поможет им быстро восстановиться после непредвиденных событий. Помимо этих функций социальная защита может также играть преобразующую роль, например путем налаживания социального диалога и коллективных действий в интересах прав трудящихся; преодоления неравенства и социальной изоляции, а также путем решения проблем, связанных с социальными нормами и установками, которые могут служить барьером для доступа к социальным и экономическим правам.

Национальная стратегия развития Узбекистана на 2017–2021 годы содержит пять приоритетных направлений, четвертое из которых – «дальнейшее развитие социальной сферы» (The Tashkent Times, 2017)⁷. В рамках этой стратегии усиление социальной защиты уязвимых слоев населения, расширение социальных услуг и использование государственно-частного партнерства рассматриваются в качестве приоритетных механизмов для реализации (см. Цель 4.2 НСР). Кроме того, приверженность правительства Узбекистана национализации Целей в области устойчивого развития (ЦУР) Организации Объединенных Наций также предполагает приоритетность вопросов социальной защиты, учитывая, что они рассматриваются в качестве средства для ускорения реализации ЦУР⁸. Это полностью соответствует национальным приоритетам и текущим инициативам по реформированию (например, реформе пенсионной системы и политики в области занятости), а также дискуссиям по вопросу об улучшении охвата и адекватности программ социальной помощи и расширении социальных услуг.

В этом контексте ЮНИСЕФ, Всемирный банк и МОТ, которые на протяжении многих лет занимаются продвижением прав на социальную защиту в Узбекистане, объединились для проведения оценки системы социальной защиты, результаты которой послужат фактологической базой для обсуждения текущих и будущих реформ и обеспечения синергии между различными усилиями по реформированию. Оценка охватывает основные программы и схемы социальной защиты, а также общую стратегию и институциональную организацию системы. В настоящем отчете представлены первые результаты оценки, представляющие информацию, которая была собрана, проанализирована и проверена национальными партнерами. В нем содержится обзор основных программ, а также связей между ними, выявлены пробелы в программах и предоставлении услуг, а также дается первоначальная оценка эффективности работы системы.

7 См. также <https://strategy.uz/files/static/77041/stateprogram.pdf>

8 Для получения дополнительной информации см. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg1>

1.2 Система социальной защиты Узбекистана

Узбекистан с советских времен унаследовал комплексную систему социальной защиты, которая основывалась на принципах полной занятости, системы всеобщего ухода за детьми и обеспечения гарантированного дохода в старости, причем последнее финансировалось в основном за счет социального страхования. Основные контуры национальной системы сохранились, однако очевидно, произошли многочисленные изменения условий, в которых она осуществляет свою деятельность, а также изменения в механизмах управления системой и механизмах реализации. Изменение условий также привело к распространению новых схем – в настоящее время существует в общей сложности чуть менее 30 программ (см. Рисунки 1 и 2; Приложения 1 и 2), а также инициативы, направленные на развитие системы социальных услуг. В целом эти изменения привели к переходу от системы с преимущественно всеобщими программами к смешанной системе, которая сочетает в себе источники финансирования, как предусматривающие, так и не предусматривающие уплату взносов, а также элементы всеобщности и адресности.

В Конституции Узбекистана говорится о социальной защите как основном праве человека не только в случае потери кормильца, но и с точки зрения прав на социальную защиту по старости, инвалидности и в других случаях, предусмотренных законодательством⁹. Основные цели системы определены в законодательных актах, постановлениях и указах президента. Однако несмотря на то, что в Узбекистане уделяется приоритетное внимание вопросам социальной защиты, в стране нет ни официально принятого определения социальной защиты, ни специального учреждения для разработки, координации и управления различными программами, существующими в настоящее время. Система социальной защиты раздроблена между разными учреждениями, и ни одно из них не несет общей ответственности за координацию, контроль или интеграцию различных видов мероприятий. Кроме того, Узбекистан пытается оптимизировать одновременно ряд программ, однако связи между отдельными программами и их воздействием на население и систему в целом не до конца понятны. Это вызывает тревогу, поскольку международный опыт показывает, что оптимизация на уровне одной программы может быть неоптимальной с точки зрения всей системы и/или отдельного благополучателя.

Для консолидации и усиления системы социальной защиты Узбекистана на стратегическом, организационном/управленческом и программном уровнях необходима хорошо скоординированная стратегическая рамка. Необходимость институциональной консолидации, согласования и расширения программ также рекомендована в национальном докладе по Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support for Achieving the SDGs in Uzbekistan / Всестороннее внедрение, ускорение и поддержка мер политики для достижения целей устойчивого развития в Узбекистане, World Bank and UN, 2018). В докладе освещаются потенциальные связи между ЦУР и Национальной стратегией развития на 2017–2021 годы, в том числе уделяется приоритетное внимание социальной защите. Кроме того, в нем выделяется социальная политика в качестве одной из «платформ ускорения» для достижения ЦУР¹⁰.

Хотя в стране нет стратегической рамки в области социальной защиты на национальном уровне, в Национальной стратегии развития определены широкие цели развития социальной сферы. Приоритетность совершенствования системы социальной защиты будет означать необходимость решения проблемы отсутствия долгосрочного стратегического видения развития системы, слабого управления и нынешней институциональной раздробленности системы; укрепления ее элементов социального страхования, социальной помощи и программ на рынке труда с установлением крепких связей между системами социального страхования и социальных услуг, и улучшения координации между различными учреждениями на горизонтальном и вертикальном уровнях.

9 Статья 39 Конституции Республики Узбекистан.

10 Идея ускорителей заключается в следующем: (1) определить те задачи, которые в случае их приоритетности с точки зрения ресурсов могут оказывать значительное мультипликационное воздействие на другие задачи/цели; или, наоборот, определить «узкие места», которые, если они не будут устранены, будут препятствовать прогрессу в достижении нескольких целей/задач. (2) применить подход, который говорит о комплексном характере и неделимости повестки дня ЦУР. См.: UNDP (2019c). В отчете World Bank and UN (2018) социальная защита описывается довольно широко в качестве субускорителя. Платформа ускорителя «Социальная политика для развития» включает в себя три субускорителя, а именно: социальную защиту, образование и здравоохранение с приоритетными действиями, перечисленными для каждого из них. В рамках социальной защиты предлагается, в частности, разработать и реализовать стратегию социальной защиты, которая могла бы быть увязана с глобальной инициативой по обеспечению Минимального уровня социальной защиты (SPF-I).

1.3 Цель отчета

Цель настоящего отчета – предоставить обзор системы социальной защиты в Узбекистане, тем самым помогая заинтересованным сторонам в стране в определении приоритетов для консолидации и укрепления для того, чтобы социальная защита могла лучше реагировать на новые стремительно меняющиеся условия. Как указывалось выше, система социальной защиты должна будет реагировать на новые вызовы, связанные с дальнейшей экономической либерализацией, сокращением присутствия государства в экономике посредством дальнейшей приватизации предприятий, а также повышением цен на энергоносители и коммунальные услуги. Она должна сыграть ключевую роль в смягчении негативных последствий этих реформ для социально незащищенных групп населения, а также защите тех групп населения, которые рискуют остаться за рамками процессов реформ.

Однако для того, чтобы сделать этот важный вклад, система социальной защиты должна иметь четкое видение с краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными целями, а также должна быть обеспечена достаточными ресурсами. В настоящее время, претерпев многочисленные изменения, система сталкивается с рядом структурных проблем. К ним относятся отсутствие четкой стратегии и общей координации системы, ограниченный охват населения ключевыми программами, а также проблемы, связанные с финансированием системы. В последних аналитических отчетах уже отмечалось, что система сталкивается с проблемами реализации, что приводит к неоптимальным результатам для пользователей¹¹. Без надлежащих и своевременных мер существует риск того, что продолжающийся процесс реформ усугубит долгосрочные проблемы, с которыми сталкивается существующая система, ограничивая ее способность гибко реагировать на новые вызовы. Разработка стратегии социальной защиты и согласованного механизма социальной защиты требует сотрудничества между министерствами, и ведомствами, и другими заинтересованными сторонами на национальном и субнациональном уровнях. В основе этого должен лежать процесс консультаций по сфере охвата и адекватности социальной защиты; кроме того, в этот процесс должны быть вовлечены социальные партнеры, а также широкая общественность. Цель настоящего отчета состоит в том, чтобы дать начало общенациональному обсуждению роли социальной защиты в контексте нынешних реформ и за их рамками, и таким образом обеспечить отправную точку для процесса консультаций.

1.4 Методология, источники данных и структура отчета

В основу данного отчета положена методика, разработанная группой Межучрежденческой оценки положения в области социальной защиты (ISPA), которая состоит из учреждений ООН, Всемирного банка, двусторонних доноров и партнеров по развитию. Ценность этого подхода для системы ООН, партнеров по развитию и национальных партнеров заключается в том, что сбор данных основан на едином наборе определений и методов оценки. Используемый инструмент называется Основным диагностическим инструментом (CODI) для социальной защиты, и он был применен в Узбекистане с целью структурирования процесса сбора и анализа данных. CODI основан на методологии, когда национальные партнеры предоставляют ответы на вопросник, в котором вопросы структурированы вокруг политики в области социальной защиты, дизайна и реализации программ, а также оценки системы.

В соответствии с методологией CODI, социальная защита относится к набору политик и программ, направленных на предотвращение или защиту всех людей от попадания в состояние бедности, уязвимости и социальной изоляции на протяжении всего жизненного цикла, уделяя особое внимание уязвимым группам населения. Программы и схемы социальной защиты включают в себя денежные выплаты, пособия в натуральной форме, пассивные и активные программы на рынке труда, а также социальные услуги, которые могут способствовать вовлечению в экономическую, социальную и культурную жизнь общества. Эти программы финансируются за счет схем как предусматривающих, так и не предусматривающих уплату взносов, или, как это обычно бывает, их сочетания.

Процесс оценки CODI в Узбекистане начался с вводного семинара в мае 2018 года. Среди участников были представители всех отраслевых министерств, отвечающих за реализацию программ социальной защиты. В период с 1 июня по 1 октября 2018 года специальная команда технических специалистов в отраслевых министерствах собирала данные по каждому из модулей, консультируясь с сотрудниками ЮНИСЕФ, Всемирного банка и МОТ, а также с внешними консультантами. На Рис. 1 и Рис. 2 кратко изложены программы и схемы, которые были подробно проанализированы в ходе оценки (см. также Приложение 2).

11 См., например, UNICEF (2018), UNICEF (2019b), ILO (2017) и World Bank and UN (2018).

После предварительного анализа данные и выводы были переданы для проверки представителям отраслевых министерств на двухдневном семинаре. Семинар состоялся 8–9 ноября 2018 года, и в нем приняли участие 27 человек, представляющих отраслевые министерства, Комитет женщин, аналитические центры и Федерацию профсоюзов. Процесс проверки включал в себя оценку системы участниками на основе матрицы оценки инструмента CODI¹². На основе результатов обсуждений участники семинара выдвинули рекомендации по улучшению положения системы социальной защиты.

Этот отчет в целом соответствует структуре инструмента сбора данных. В главе 2 освещаются социально-экономические условия, в которых функционирует система социальной защиты. Правовые и политические рамки, а также структура управления и финансирования представлены в главе 3. В главе 4 содержится более подробная информация о структуре и функционировании каждой из основных программ социальной защиты. В главе 5 обобщены результаты матрицы оценки CODI и используется подход, основанный на жизненном цикле, для оценки эффективности работы системы. В заключительной части отчета содержится резюме проблем, пробелов и сильных сторон, а также рекомендации в отношении мер по совершенствованию системы.

¹² Руководящие принципы по Матрице оценки CODI доступны по адресу <http://ispatools.org/wp-content/uploads/2016/02/CODI-Assessment-Matrix.pdf>

Рис. 1. Основные элементы системы социальной защиты Узбекистана

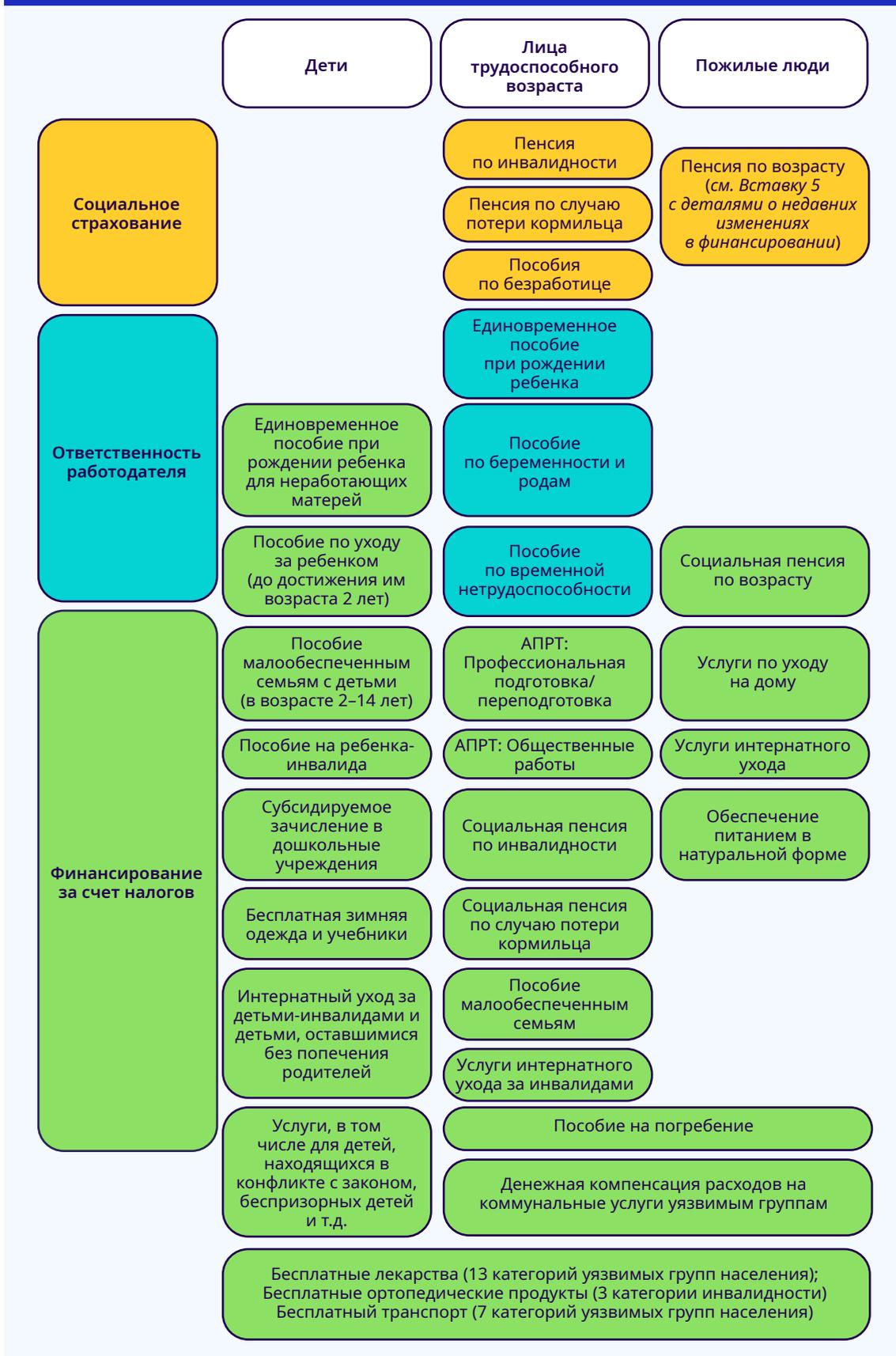


Рис. 2. Обзор программ социальной защиты в Узбекистане

Социальное страхование (предусматривающие уплату взносов)	Социальная помощь (не предусматривающие уплату взносов)	Лица трудоспособного возраста
	Реализация: махалли и Пенсионный фонд районного уровня	Реализация: Центр содействия занятости районного уровня
<p>Реализация: Пенсионный фонд районного уровня</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Пенсия по возрасту ▶ Пенсия по инвалидности ▶ Пенсия по случаю потери кормильца ▶ Пособия по безработице* <p>Реализация: место работы или Пенсионный фонд районного уровня</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Пособие по рождению ребенка ▶ Пособие по беременности и родам ▶ Пособие на ребенка (до 2 лет) для работающих матерей ▶ Освобождение от работы и пособие по временной нетрудоспособности 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Пособие малообеспеченным семьям ▶ Пособие по уходу за ребенком (до 2 лет) ▶ Пособие семьям с детьми (в возрасте 2-14 лет) ▶ Пособие на ребенка-инвалида ▶ Социальное пособие инвалидам с детства ▶ Единовременная материальная помощь в Республике Каракалпакстан и Хорезмской области** ▶ Пособие по возрасту (социальная пенсия) ▶ Пособие по инвалидности (социальная пенсия) ▶ Пособие по случаю потери кормильца (социальная пенсия) ▶ Пособие на погребение** ▶ Денежная компенсация расходов на коммунальные услуги уязвимым группам ▶ Поддержка в натуральной форме: бесплатная зимняя одежда для школьников, использование общественного транспорта, питание, медикаменты ▶ Услуги социального обеспечения 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Пособия по безработице* ▶ Общественные работы (субсидии работодателям на заработную плату) ▶ Профессиональная подготовка ▶ Субсидирование заработной платы для уязвимых групп ▶ Стажировка ▶ Служба посредничества в поиске и подборе работы ▶ Субсидии работодателям для приема на работу и обучения (2019 г.) ▶ Субсидированные программы поддержки предпринимательства для конкретных групп населения, реализацией которых занимаются: <ul style="list-style-type: none"> • Комитет женщин • Республиканская комиссия по развитию молодежного предпринимательства

Источник: рисунок подготовлен авторами.

* Пособия по безработице перечислены здесь в рамках программ социального страхования и рынка труда. Это объясняется тем, что теоретически они предусматривают уплату взносов, но на практике грань между программами, предусматривающими уплату взносов, и программами, финансируемыми за счет налогов, размыта: лишь немногие из безработных, имеющих право на льготы, уплачивали взносы по причине широко распространенной неформальности на рынке труда, и пособия в основном выплачивается тем, кто не имеет трудового стажа или истории уплаты взносов.

** Эти небольшие программы, финансируемые за счет налогов, не обсуждаются в следующих главах отчета.

► 2. Страновой контекст

В этой главе рассматриваются общие тенденции в разрезе основных социально-экономических и демографических показателей; экономическая структура и рост; рынок труда и занятость; бедность по уровню доходов. Основные показатели также приведены в Приложении 3.

2.1 Общие тенденции

После получения независимости в 1991 году вследствие распада Советского Союза переход Узбекистана от плановой к рыночной экономике первоначально оказывал негативное влияние на уровень жизни, отчасти из-за высоких темпов инфляции и потери личных сбережений. Однако за последние 15 лет во многих домохозяйствах условия жизни улучшились, хотя и неравномерно по всей стране. Доля населения, живущего за национальной чертой бедности (измеряемой минимальным потреблением продуктов питания, эквивалентным 2100 килокалорий на человека в день), сократилась почти вдвое: с 24,3% в 2002 году до 13,7% в 2014 году и 11,4% в 2017 году (ADB, Basis Statistics Series; и Приложение 3). Уровень смертности среди детей в возрасте до пяти лет снизился почти на 44% в период с 1994 по 2014 год, и, согласно данным ЮНИСЕФ, в 2016 году он составлял 24,1 на 1000 живорождений (UNICEF, 2017)¹³. Коэффициент младенческой смертности в 2017 году составлял 11,5 (Приложение 3). Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) в стране увеличился с 0,595 в 2000 году до 0,710 в 2017 году, в результате чего страна оказалась в категории с высоким уровнем развития человеческого потенциала: она занимает 105-е место из 189 стран и территорий (UNDP, 2019a; UNDP, 2019b). Эта положительная тенденция отражает улучшения в области ожидаемой продолжительности жизни при рождении и средней продолжительности обучения в школе. В Узбекистане ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличилась в период между 1990 и 2017 годом и в настоящее время составляет в среднем 71,4 года (74,2 года для женщин и 68,6 лет для мужчин)¹⁴.

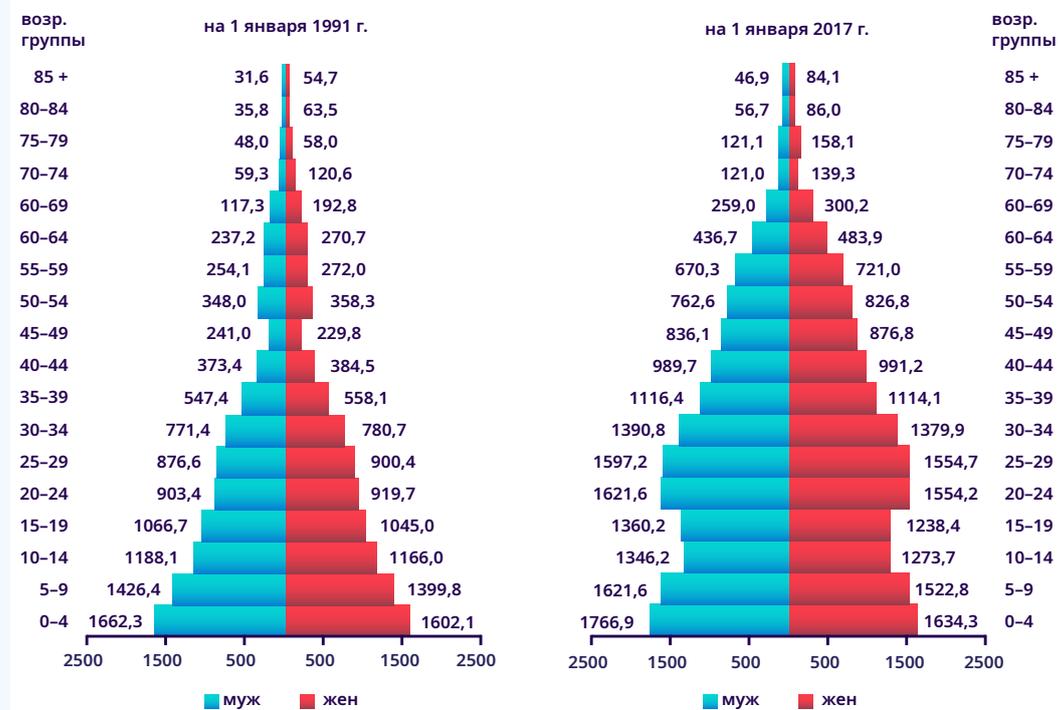
2.2 Структура населения

С населением более 32 миллионов человек Узбекистан является самой густонаселенной страной в Центральной Азии. В стране также относительно молодое население, средний возраст которого в 2017 году составлял 28,5 лет. Почти 45% населения входит в возрастную группу от 25 до 54 лет, а еще 18,5% – в возрастную группу от 15 до 24 лет.

¹³ Это выше, чем оценка, представленная Государственным комитетом по статистике в Приложении 3, из-за различий в используемых определениях.

¹⁴ Там же.

Рис. 3. Возрастная структура населения в Узбекистане



Источник: Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике.

Согласно национальным статистическим данным, в 2017 году 60,5% составляло население трудоспособного возраста (18–59 лет для мужчин; 18–54 года для женщин), в то время как 30,1% были моложе, а 9,4% старше трудоспособного возраста. С увеличением доли трудоспособного населения общий коэффициент зависимости – отношение молодых и пожилых иждивенцев к лицам трудоспособного возраста – значительно снизился: с 81,1% в 1990 году до всего лишь 48% в 2017 году (World Bank, 2019a). Таким образом, Узбекистан находится в «демографическом окне возможностей», поскольку большинство населения находится в трудоспособном возрасте и может вносить активный вклад в экономику страны. Ожидается, что в период с 2015 по 2030 год на рынок труда выйдут еще 4,3 миллиона человек, что увеличит численность трудоспособного населения Узбекистана до 23,3 миллиона человек (Рис. 3)¹⁵. Это приведет к дальнейшему снижению странового коэффициента зависимости с дополнительными потенциальными выгодами от демографического дивиденда¹⁶. Ожидается, что численность населения трудоспособного возраста начнет сокращаться примерно с 2040 года, что ознаменует изменение тенденции к снижению коэффициента зависимости и будет иметь последствия для долгосрочной устойчивости пенсионной системы (Рис. 4). Однако получение выгоды от этого демографического дивиденда будет зависеть от текущих и будущих инвестиций в питание, здравоохранение, образование и развитие навыков населения, а также от способности программ экономических реформ обеспечить достойные и продуктивные возможности трудоустройства для растущего населения трудоспособного возраста.

¹⁵ Рассчитано как 23,32 миллиона (2030) – 19 миллионов (2015) = 4,3 миллиона.

¹⁶ Фонд ООН в области народонаселения определяет демографический дивиденд как «потенциал экономического роста, который может возникнуть в результате изменений в возрастной структуре населения, главным образом в тех случаях, когда доля населения трудоспособного возраста (от 15 до 64 лет) превышает долю населения нетрудоспособного возраста (до 14 лет и старше 65 лет) (UNFPA, 2019).

Рис. 4. Население Узбекистана по основным возрастным группам и коэффициенту зависимости, 1990–2050 гг. (в процентах)



Источник: Расчеты авторов CODI на основе демографических прогнозов ООН.

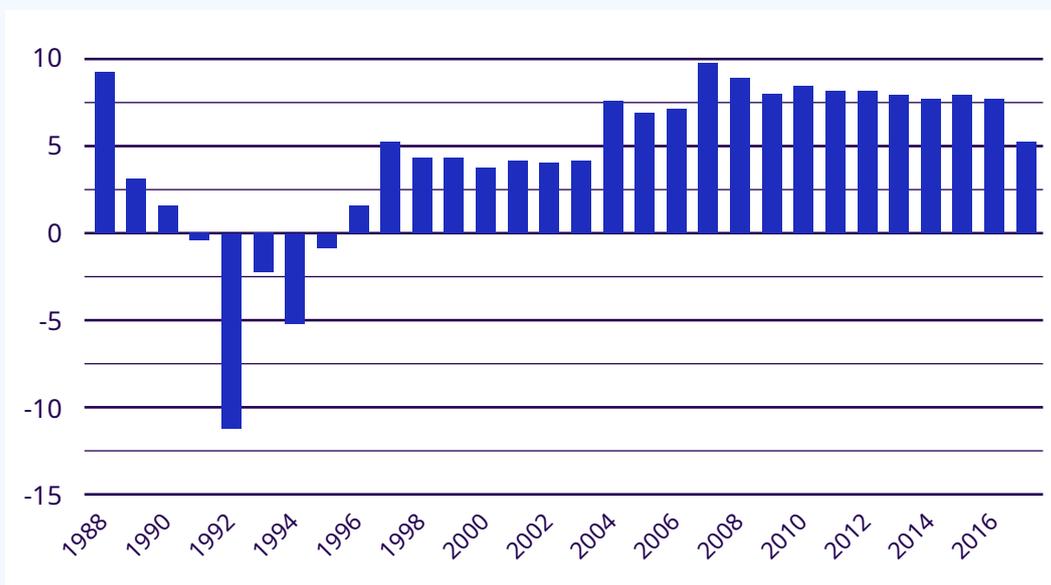
Примечания: (а) численность населения в 1990–2010 гг. основана на подсчетах, в 2020–2050 гг. – на средневариантных прогнозах по состоянию на 1 июля 2018 г. года; (б) коэффициент зависимости – это отношение иждивенцев – лиц моложе 15 лет или старше 64 лет – к населению трудоспособного возраста (то есть в возрасте 15–64 лет).

2.3 Экономика

После получения независимости правительство Узбекистана выбрало поступательный подход к экономическим реформам. В начале 1990-х годов приоритет отдавался развитию импортозамещающих отраслей. Это сочеталось с валютным контролем и государственными инвестициями в приоритетные промышленные проекты. Планирование производства, цен и экспорта ключевых товаров осуществлялось централизованно (Tsereteli, 2018). Правительство также сохранило контроль над ценами на энергию и топливо, городским транспортом и основными сельскохозяйственными продуктами. Несмотря на эти усилия в 1993 году страна столкнулась с инфляцией, выражавшейся четырехзначными цифрами, в результате краха экономики, опиравшейся на рублевую зону. Были проведены макроэкономические реформы и запущена программа приватизации. К 1995 году большинство малых предприятий, предприятий легкой промышленности и сферы услуг были приватизированы. Приватизация крупных предприятий началась в 1995 году, но гораздо более медленными темпами, при этом правительство сохраняло право собственности на прибыльные предприятия.

Макроэкономическая стабилизация была достигнута в конце 1990-х годов, и экономический рост возобновился. По официальным статистическим данным, в период с 2001 по 2016 год экономика росла в среднем на 7% в год, а ВВП на душу населения за этот период более чем удвоился. В 2017 году экономика Узбекистана росла более медленным темпом, составлявшим 5,3% (Рис. 5). В целом социальное развитие отставало от экономического развития, и, хотя уровень бедности снижался, это происходило медленнее, чем ожидалось.

Рис. 5. Темпы экономического роста в Узбекистане, 1988–2017 гг.



Источник: TheGlobalEconomy.com, World Bank.

Сельское хозяйство доминировало в реальном производстве, составляя 37% ВВП в 1991 году, но к 2017 году эта доля снизилась до 18,5%. Тем не менее производство хлопка и связанные с ним налоги по-прежнему составляют значительную долю государственных доходов. Доля промышленности в ВВП за последние два десятилетия колебалась на уровне около 20%, а в 2017 году она составила 22,2% ВВП¹⁷. Доля услуг в ВВП почти удвоилась – с 20% в 1993 году (Taub, Zettelmeier, 1998) до 38,1% в 2017 году¹⁸.

После приватизации крупных колхозов в 1990-х годах многие люди начали уезжать из сельских районов в городские центры в поисках работы временно или постоянно. Страна также столкнулась с внутренней миграцией, вызванной ухудшением состояния окружающей среды. В связи с катастрофической экологической ситуацией в Приаралье местному населению была оказана помощь в переселении в Ташкентскую область (Kalapov, 2008). К сожалению, статистическая система не позволяет выявлять причины внутренней миграции (UNDP and GPSE, 2008), поскольку она регистрирует лишь небольшую часть мобильности рабочей силы и не проводит различия между переселением и другими типами трудовой миграции, такими как сезонная и маятниковая миграция.

Отсутствие возможностей получения достойной работы также привело к внешней трудовой миграции и как следствие к значительному притоку денежных переводов. По данным Центрального банка Республики Узбекистан, «с 2002 по 2006 год ежегодный приток официальных денежных переводов в страну увеличился в пять раз, достигнув почти 1,4 млрд долларов США или 8,2% ВВП в 2006 году» (Holzhacker, 2018). По оценкам, денежные переводы в 2017 году составляли 2,7 млрд долларов США, что позволило Узбекистану войти в первую десятку в рейтинге стран Европы и СНГ, получающих денежные переводы (UNECE, 2017).

Чтобы улучшить условия как для внутренних, так и внешних мигрантов, правительство создало специальные агентства, разработало программы и начало переговоры со странами назначения

17 Данные Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике http://web.stat.uz/open_data/data.php?value=3.4%20Structure_GDP_rus.xlsx&lang=ru

18 Там же.

для обеспечения большей защиты трудящихся-мигрантов. основополагающие причины миграции – отсутствие возможностей получения достойной работы и региональное неравенство – занимают важное место в программе экономических реформ, изложенной в Национальной стратегии развития на 2017–2021 годы.

Развитие частного сектора было приоритетом политики в течение последнего десятилетия. По данным Государственного комитета по статистике в 2017 году негосударственный сектор произвел 81% ВВП¹⁹. Число зарегистрированных несельскохозяйственных малых и средних предприятий (МСП)²⁰ неуклонно растет и достигло 230 000 в 2017 году по сравнению с 225 000 в 2016 году. Акцент на развитие МСП сопровождался выводом крупных предприятий из государственной собственности. По оценкам, в 2016 году на государственный сектор приходилось примерно 19% ВВП и 18% рабочих мест (Holzhacker, 2018).

Тенденция к дальнейшей приватизации сохранится, как объявлено в «Программе трансформации государственных предприятий и других юридических лиц с преобладающей долей государства в уставном фонде»²¹. Ожидается, что будут поощряться государственно-частные партнерства, особенно в инфраструктурных проектах. Тем не менее процесс приватизации не повлияет на ряд предприятий, которые должны будут оставаться в государственной собственности.

Целью правительства является достижение более сбалансированного регионального и социального развития путем повышения конкурентоспособности, модернизации и диверсификации отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также проведения институциональных и структурных реформ, ведущих к сокращению участия государства в экономике и стимулированию малого бизнеса и частного предпринимательства. В соответствии с этим ряд недавно принятых программ предназначен для поддержки семейного и других форм предпринимательства среди молодежи и женщин посредством различных пакетов поддержки, включая доступ к финансам и укрепление потенциала микро-, малых и средних предприятий.

2.4 Занятость и рынок труда

По данным национального обследования 2018 года²² население трудоспособного возраста Узбекистана составляет 57% от общей численности населения, тогда как 44% являются экономически активными, то есть трудоустроены или ищут работу (Рис. 6). Данные обследования также свидетельствуют о том, что экономически активными среди населения трудоспособного возраста являются 77% (Рис. 6), в свою очередь 91% экономически активных являются трудоустроенными, хотя только 37% из них работают в формальном секторе.

Данные о занятости и безработице варьируют в зависимости от источника информации, но общие тенденции указывают на рост безработицы, особенно среди молодежи, низкое участие женщин (33,1% от общего числа женщин по сравнению с 73,9% мужчин) (UNDP 2018), и ограниченные возможности трудоустройства в сельской местности и менее развитых регионах. Имея четверть населения в возрасте до 14 лет и почти 20% населения в возрасте от 15 до 24 лет, страна сталкивается с серьезной проблемой создания достойных рабочих мест для примерно 450 000–500 000 новых участников рынка труда ежегодно.

Как указывалось выше, отсутствие возможностей для трудоустройства и получения достойной работы отражается не столько в регистрируемой безработице, сколько в неформальной занятости и миграции, то есть именно качество и возможность оплаты труда являются проблемой для многих уязвимых групп населения. Среди занятых 58,5% работают в неформальном секторе. Наибольшая доля неформальной занятости (80%) приходится на сельскохозяйственный сектор (UNDP, 2017a). Согласно данным последнего отчета МОТ по неформальной экономике, Узбекистан входит в группу стран с неформальной занятостью, которая составляет от 50 до 74% общей

19 Данные Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике <https://stat.uz/ru/press-tsentr/novosti-komiteta/3213-proizvodstvo-valovogo-vnutrennego-produkta22>

20 Малые и средние предприятия определяются как предприятия с 21–50 работниками, а микропредприятия – с 1–20 работниками.

21 Постановление Президента № ПП-3720 «О мерах по совершенствованию системы управления государственными активами» от 12.05.2018 (<http://www.lex.uz/docs/3734161> и <https://www.uzreport.news/politics/v-uzbekistane-razrabotayut-programmu-transformatsii-gospredpriyatiy>).

22 Республиканский научный центр занятости и охраны труда при МЗТО, 2018 г. (<http://centr-truda.uz/en/houme/> или <https://www.mehnat.uz/cyrl/newnews/view/1519>). Основной целью обследования было определение количества людей, занятых в неформальном секторе экономики, и безработных. Это социологическое обследование было проведено в 62 районах и городах Республики Каракалпакстан, регионах и городе Ташкенте. Размер выборки составлял 16 425 человек в 3 100 домохозяйствах в 310 органах самоуправления граждан (махаллах).

занятости, что примерно соответствует уровню большинства других стран Центральной Азии (ILO, 2018b). Согласно отчету Всемирного банка за 2019 год, в Узбекистане относительно легко зарегистрировать предприятие (12-е место в мире по открытию предприятия в рейтинге «Ведение бизнеса»), но неформальные барьеры, а также непрозрачные нормы и отсутствие надлежащей защиты прав собственности, являются важными факторами, способствующими неформальности экономики и сдерживающими рост (World Bank, 2018a; World Bank, 2019c).

Согласно данным МЗТО, в 2017 году было 837 000 безработных, из которых лишь очень небольшое число – 14 400 (около 1,7%) – было зарегистрировано в центрах занятости в качестве лиц, ищущих работу (GoU, 2017). По неофициальным данным, основными причинами низкой доли регистрации являются низкий уровень заработных плат в предлагаемых МЗТО вакансиях и низкий уровень пособий по безработице, вследствие чего безработные расценивают усилия, требующиеся для регистрации, как не сопоставимые с получаемыми от этого выгодами. Тем не менее, по оценкам, около 40% занятого населения заняты на условиях негарантированной занятости, то есть либо работают за свой счет (самозанятые, без привлечения других работников), либо работают на дому без вознаграждения: по данным за 2018 год, 39,3% занятых мужчин и 41,1% женщин были заняты на условиях негарантированной занятости (World Bank, 2019b).

Рис. 6. Рабочая сила и экономически активное население в Узбекистане



Источник: Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, 2018 г.

В 2016 году Узбекистан занял 53-е место из 183 стран по Индексу развития молодежи²³, и в его рамках у него был самый низкий балл по возможностям трудоустройства. По оценкам, 14,6% молодых людей в возрасте 15–24 лет были безработными в Узбекистане в 2017 году. (Однако следует еще раз отметить, что оценки безработицы варьируют в зависимости от источника данных.) Низкий уровень возможностей трудоустройства для молодежи отражает неравномерный рост в разных секторах экономики, региональные различия и отсутствие возможности получения достойной работы. Доля учащихся высших учебных заведений составляет около 9%, а государственные расходы на образование в процентах от ВВП остаются относительно стабильными на уровне 6,4%²⁴.

23 Индекс развития молодежи представляет собой сводный индекс из 18 показателей, которые в совокупности измеряют многоаспектный прогресс в развитии молодежи в 183 странах. Он имеет пять областей измерения – уровень образования, здоровья и благополучия, занятости и возможностей, политического участия и гражданского участия молодежи. Индекс развития молодежи определяет молодежь как людей в возрасте от 15 до 29 лет, признавая при этом, что некоторые страны и международные институты определяют молодежь по-разному (Commonwealth Secretariat, 2016).

24 Отчет Всемирного банка «Узбекистан: оценка системы образования», декабрь 2018.

Правительство признает необходимость активизации усилий по поддержке молодых людей в маргинализированных городских, сельских или отдаленных районах путем предоставления возможностей формального и неформального образования и включения в рынок труда²⁵. Основными политиками поддержки молодежи являются государственная молодежная политика²⁶, жилищная программа для молодежи и программа занятости «Молодежь – наше будущее» / «Ёшлар-Келажагимиз».

Относительно низкое участие женщин в рынке труда также признается. Оценивается, что только 14% женщин трудоспособного возраста были заняты на условиях полной занятости в 2016 году (Holzhacker, 2018), а в 2018 году более 40% всех занятых женщин либо были самозанятыми, либо занимались неоплачиваемой работой в семье (то есть на условиях негарантированной занятости), а 32% были заняты в сельском хозяйстве (World Bank, 2019b). По-видимому, существует несколько взаимосвязанных факторов, приводящих к низкому участию женщин и негарантированной занятости. Снижение объема финансирования и рост населения в последние два десятилетия привели к снижению доступности учреждений по уходу за детьми, что часто является препятствием для женщин, которые хотят вернуться на работу после декретного отпуска. Кроме того, выплата пособий по беременности и родам входит в обязанности работодателей, а это означает, что работодатели формального сектора неохотно нанимают женщин в детородном возрасте. Преобладающие социальные нормы и отношение к гендерным ролям еще больше препятствуют участию женщин в рынке труда. Например, в то время как большинство респондентов-женщин (85%) и мужчин (76%) в обследовании 2016 года «Жизнь в переходный период» считали, что женщины-предприниматели столь же компетентны, как и мужчины, 80% респондентов обоих полов высказались за традиционное семейное устройство, когда мужчина работает, а женщина заботится о семье и детях (EBRD, 2016).

2.5 Доходы, бедность и уязвимость домохозяйств

В отсутствие полных и регулярных общедоступных данных об уровне жизни населения²⁷ доступна лишь фрагментарная информация о доходах, бедности и уязвимости домохозяйств. В основном она представлена в таблицах, основанных на официальном обследовании домохозяйств, которое было проведено Государственным комитетом по статистике²⁸.

Согласно национальным статистическим данным, доля населения, живущего за национальной чертой бедности, сократилась более чем вдвое: с 27,5% в 2001 году до 11,9% в 2017 году (Рис. 7). Однако национальная черта бедности основана на стоимости минимального потребления продуктов питания, эквивалентного 2100 килокалориям в день. Растет понимание того, что национальный показатель бедности, который был установлен в 2001 году, не в полной мере отражает масштабы, глубину и динамику бедности в стране. Предпринимались попытки пересмотреть минимальную потребительскую корзину, включив в нее не только продукты питания, но и расходы на базовые услуги. Министерство экономики и Министерство здравоохранения в настоящее время работают над новым предложением о менее ограниченной минимальной потребительской корзине, которое, как ожидается, будет представлено до конца 2020 года.

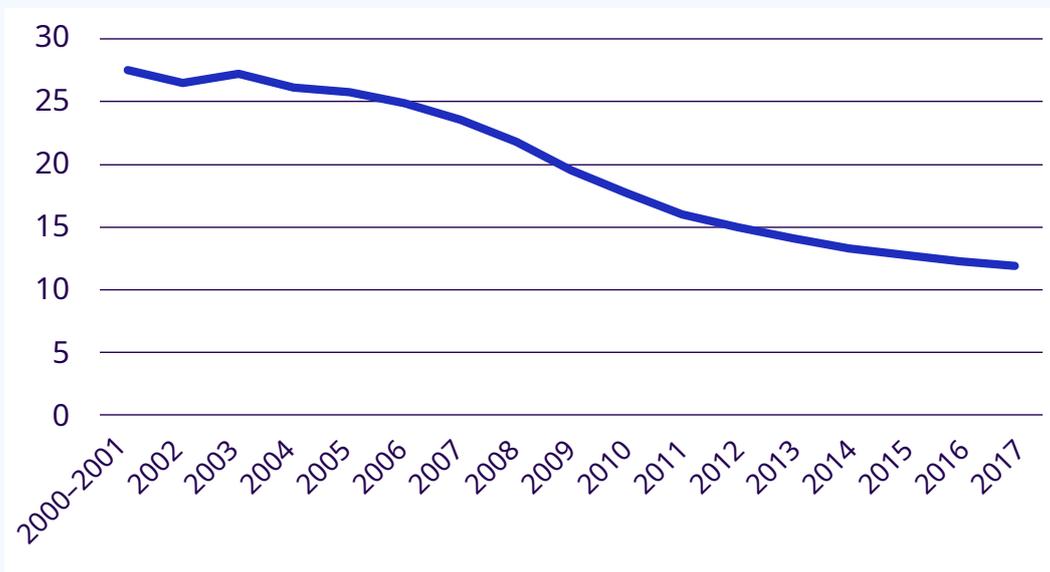
25 Указ Президента Республики Узбекистан №УП-5106 от 05.07.2017 «О мерах по повышению эффективности государственной молодежной политики и поддержке деятельности союза молодежи Узбекистана» (www.lex.uz/docs/3255685).

26 Закон Республики Узбекистан №ЗРУ-406 от 14.09.2016 «О государственной молодежной политике» (www.lex.uz/docs/3026250), который заменил Закон Республики Узбекистан № 429-XII от 20.11.1991 «Об основах государственной молодежной политики в Республике Узбекистан» (www.lex.uz/docs/140883).

27 Последняя перепись населения была проведена в 1989 году.

28 См. <https://www.stat.uz/en/official-statistics/living-standards/statistical-tables>

Рис. 7. Национальный уровень бедности в Узбекистане (в процентах)



Источник: Государственный комитет Республике Узбекистан по статистике, 2020.

Ранее представленные оценки бедности демонстрируют, что существует значительная бедность в сельской местности, а также региональные различия²⁹. Уровень детской бедности выше среднего национального уровня бедности³⁰: недавнее исследование показало, что примерно 57% детей живут менее чем на 276 450 узбекских сумов (примерно 33 доллара США) в месяц (L2CU, 2018), что эквивалентно пороговому значению дохода для семей, имеющих право на пособие для малоимущих, предоставляемое с учетом материального положения (UNICEF, 2019a). Риск бедности среди работающего населения также является значительным, особенно для тех, чей заработок близок к минимальной заработной плате³¹, которая была установлена на уровне 172 240 сумов в месяц (приблизительно 21 доллар США) в 2017 году.

В последнем исследовании представлены данные о характеристиках, которые чаще всего ассоциируются с бедными и уязвимыми домохозяйствами. В число этих домохозяйств обычно включались домохозяйства с большим числом иждивенцев, особенно маленьких детей; членами семьи с хроническим заболеванием или инвалидностью; домохозяйства, не имевшие земли или домашнего скота, в связи с чем им нужно было покупать все продукты питания; домохозяйства, в которых взрослым приходилось работать на временных работах. Наиболее распространенной краткосрочной стратегией решения проблемы является временная трудовая миграция за рубеж, в основном в Россию. Что касается долгосрочных механизмов решения проблемы, молодежь и

29 См., например, данные за 2000–2007 гг. в IMF (2008).

30 См., например, результаты обследования Всемирного банка (World bank, forthcoming (b)), в котором приводятся оценки общего уровня бедности в 9,6% и 11,8% для детей до 14 лет. Эти оценки базируются на данных за 2018 год и черте бедности, основанной на потреблении на сумму 3,2 доллара США в пересчете на паритет покупательной способности на душу населения в день.

31 С 1 сентября 2019 г. (в соответствии с Указом Президента УП-5723 от 21.05.2019 г.) взамен минимальной заработной платы введены три значения: базовая расчетная величина, базовая величина исчисления пенсии и минимальный размер оплаты труда. Еще один Указ Президента (УП-5765 от 12 июля 2019 г.) говорит об увеличении трех идентифицированных значений до уровней 634 880 сум для минимального размера оплаты труда, 223 000 сум для базовой расчетной величины и 223 000 сум для базовой величины исчисления пенсии. В соответствии с указами пенсионные пособия будут привязаны к базовой величине исчисления пенсии, а государственные пошлины, штрафы и т. д. – к базовой расчетной величине. Семейные пособия не упоминаются в указах № 5765 и № 5723, поэтому в настоящее время они считаются не связанными с уровнем минимальной заработной платы или другими значениями.

взрослые лица трудоспособного возраста видят в высшем образовании основной путь избежать или предотвратить бедность (World Bank, 2018b). Однако большинство домохозяйств с низкими доходами не в состоянии отправлять своих членов семей в высшие учебные заведения: 61% домохозяйств, получающих социальную помощь, считают это проблемой (World Bank, forthcoming (b)).

2.6 Сводная информация и основные идеи

С середины 2000-х годов Узбекистан достиг устойчивых и достойных темпов экономического роста, а также значительно улучшил ключевые показатели развития, такие как абсолютные показатели бедности, показатели детской смертности и индекс развития человеческого потенциала. Однако есть признаки того, что выгоды от экономического роста распределялись неравномерно и что, в частности, жители сельских и удаленных районов, а также маргинализированных городских районов могли остаться без внимания. Реформы в сельском хозяйстве привели к снижению количества и качества работ в сельской местности, что привело к большим потокам внутренней и внешней миграции. Это в сочетании с большим ежегодным притоком новых участников на рынок труда создало значительные проблемы в обеспечении достойных рабочих мест³² для растущего работающего населения. Хотя проводились приватизация и поддержка МСП, частный сектор не смог поглотить всех новых участников, а также мигрантов из сельской местности. В этой ситуации денежные переводы мигрантов из-за рубежа, в частности из России, в определенной степени стали компенсацией для многих домохозяйств.

Благодаря тому, что ежегодно на рынок труда выходят большие группы новых участников, страна может извлечь выгоду из «демографического дивиденда». Тем не менее она будет получена, если будут сделаны соответствующие инвестиции в человеческий капитал и если будет предложено достаточно продуктивных рабочих мест. Оценки уровня занятости и безработицы различаются, но в целом указывают на проблемы с занятостью молодежи, а также на низкий уровень участия женщин в рынке труда и низкое качество (небезопасные и нестандартные условия занятости) возможностей трудоустройства для существенной доли мужской и женской рабочей силы, при этом более половины рабочей силы заняты в неформальном секторе или осуществляют (главным образом, неформальную) миграцию. Столкнувшись с этими проблемами в сфере занятости, Узбекистан не может извлечь выгоды из «демографического дивиденда», который обеспечивает низкие коэффициенты зависимости.

В этом контексте возникает вопрос о том, как социальная защита и политика занятости могут быть разработаны согласованным и взаимодополняющим образом, чтобы способствовать более равномерному распределению выгод от роста и повышению устойчивости. Основные проблемы, связанные с социальной защитой, можно кратко сформулировать следующим образом.

- ▶ Высокий уровень негарантированной и неформальной занятости низкого качества указывает на низкий уровень гарантированного дохода и устойчивости среди лиц трудоспособного возраста и их семей. Это влияет на способность населения трудоспособного возраста внести вклад в программы социального страхования и, таким образом, получать доступ к своим правам на социальную защиту в настоящее время, в особенности в случае болезни, получения производственной травмы, нетрудоспособности или материнства, а также влияет на доступ и соответствие программам и пособиям в будущем в пожилом возрасте и по случаю потери кормильца.
- ▶ Относительно высокий уровень занятости населения трудоспособного возраста и небольшое количество зарегистрированных безработных также указывают на то, что у многих нет иного выбора, кроме низкооплачиваемой работы низкого качества (включая самозанятость в сельском хозяйстве) или миграции. Безработица является непроизвольной, и стимул для регистрации в качестве безработного невелик по причине низкого уровня заработной платы в вакансиях, предлагаемых центрами занятости, и это приводит к тому, что многие безработные считают регистрацию не соответствующей их усилиям.

32 МОТ устанавливает 10 аспектов достойного труда, которые в основном делятся на четыре взаимосвязанных компонента: создание рабочих мест/производительный труд, приносящий справедливый доход; доступ к социальной защите, особенно к социальному страхованию, предполагающему доступ к пенсиям, пособиям по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья и пособиям по беременности и родам; права в сфере труда, подразумевающие безопасные условия труда и формальные договоры; а также социальный диалог. Нехватка достойной работы присутствует в некоторых или во всех этих компонентах. Данные из регионов свидетельствуют о том, что значительная часть работающего населения занята на низкокачественных, низкооплачиваемых работах, которые не подпадают под категорию достойного труда и поэтому мало способствуют расширению прав и возможностей или повышению мобильности.

- ▶ Низкое качество занятости и заработные платы взрослого населения трудоспособного возраста, вероятно, будут иметь косвенные последствия для негарантированности и нестабильности доходов для большого детского населения (более 30% населения моложе трудоспособного возраста), что подразумевает значительный спрос на материальную помощь на детей и социальные услуги для семей, входящих в группы риска. Это также имеет последствия для населения пожилого возраста в отношении безопасности их доходов и медицинского обслуживания.
- ▶ С одной стороны, низкие коэффициенты зависимости подразумевают относительно небольшое количество проблем, касающихся устойчивости пенсионного фонда и финансирования пенсий по возрасту. С другой стороны, если люди трудоспособного возраста не работают, или работают в неформальном секторе, или являются неформальными мигрантами без социального страхования, или их заработная плата слишком низкая, кажутся неизбежными проблемы с существенными пробелами в социальном страховании/пенсионном обеспечении, низким уровнем взносов и в долгосрочной перспективе проблемы устойчивости пенсионного фонда. Большая доля неформальности свидетельствует о значительных пробелах в покрытии страховых пенсий, пособий по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья, инвалидности и пособий по беременности и родам, а следовательно, и меньших прав трудящихся, а также о более высокой нагрузке на бюджет пенсий, пособий по беременности и родам, финансируемых за счет налогов.
- ▶ Каждый год на рынок труда выходит большое количество молодежи и подвергается риску безработицы/получения работы низкого качества. Женщины имеют низкий уровень участия, и значительная доля занятых работает на условиях негарантированной занятости. Обе эти группы нуждаются в поддержке с выходом на рынок труда. Прилагаются политические усилия в этом направлении. Однако многие из них направлены на содействие предпринимательству. Ожидания относительно таких политик должны быть реалистичными, так как предпринимательство среди людей с низким человеческим, социальным и финансовым капиталом может помочь увеличить средства к существованию в краткосрочной перспективе, но успешное предпринимательство требует значительных долгосрочных инвестиций во все три типа капитала, установившихся услуг по поддержке предприятий и т. д. Неясно, располагает ли существующая сеть центров занятости человеческими и другими ресурсами для предоставления необходимой поддержки, требуемой новыми стартапами, особенно молодежи и женщинам. Кроме того, мелкие предприниматели вряд ли, по крайней мере на начальном этапе, смогут делать взносы в систему социального обеспечения на уровне, требуемом для того, чтобы повысить устойчивость существующей солидарной пенсионной системы. Это подразумевало бы необходимость дифференцированных подходов для включения различных групп работников (предпринимателей) в национальную систему социального обеспечения. Кроме того, отсутствие профессиональных навыков среди молодых людей становится серьезным барьером для развития частного сектора, и поэтому повышение профессионального образования молодежи должно стать еще одним приоритетом в обеспечении необходимого уровня человеческого капитала для устойчивого развития страны.
- ▶ Уровень бедности был значительно снижен, но он рассчитывается на основе очень ограниченной минимальной потребительской корзины, и можно предполагать, что он отражает только уровни крайней бедности. Мониторинг доли домохозяйств, которые не находятся в крайней нищете, но которые уязвимы при воздействии неблагоприятных факторов, не проводится. Стоимость этой крайне ограниченной минимальной потребительской корзины также используется в качестве основы для установления минимальных уровней пособий, что отрицательно сказывается на достаточности пособий, минимальных пенсий и заработной платы.
- ▶ Помимо ограниченных данных, доступных для мониторинга бедности и воздействия различных систем социальной защиты в стране, также отсутствуют статистические данные, связанные с миграцией, что отрицательно сказывается на разработке и мониторинге политик в области занятости и социальной защиты.

Все вышесказанное позволяет предположить, что есть значительные слои населения, которые не извлекли выгоды из последнего периода экономического роста в Узбекистане, и что существует значительный потенциал социальной защиты как одной из мер для более систематического использования в качестве механизма, обеспечивающего более инклюзивный рост. Дальнейшая либерализация и приватизация сами по себе не снизят бедность и уязвимость: все граждане должны иметь возможность получения доступа к своим правам на социальную защиту.

В настоящее время компонент социального страхования еще не полностью разработан, так как некоторые риски, с которыми сталкиваются граждане, устраняются с помощью схем ответственности работодателей и схем, не предусматривающих взносов. К тому же, есть свидетельства подрыва культуры социального страхования, в основном из-за сокращения возможностей получения достойной работы. Необходимо инвестировать в программы, которые включают людей, работающих на условиях негарантированной и неформальной занятости, в систему социального обеспечения/страхования, при этом принимая во внимание их возможности для осуществления взносов, а также усиливая программы, не предусматривающие взносов, с целью повышения их эффективности в сокращении масштабов бедности.

▶ 3. Политика социальной защиты

3.1 Правовые и политические рамки

В Конституции Узбекистана социальная защита рассматривается как одно из основных прав человека. Статья 39³³ гласит: «Каждый имеет право на социальную защиту по возрасту, инвалидности и потере кормильца и в других случаях, предусмотренных законодательством». В той же статье также говорится, что «пенсии, пособия, другие виды социальных выплат не могут быть ниже официально установленного прожиточного минимума»³⁴. Ряд законов, указов и постановлений более подробно определяет право на социальное обеспечение и социальные услуги (полный список см.: **Вставка 1** и **Приложение 1**).

▶ Вставка 1. Основные законы, регулирующие доступ к программам и услугам социальной защиты в Узбекистане

- ▶ Закон «О государственном пенсионном обеспечении граждан» № 938-XII от 03.09.1993;
- ▶ Постановление Кабинета Министров «Об утверждении положения о порядке назначения и выплаты социальных пособий и материальной помощи малообеспеченным семьям» № 44 от 15.02.2013;
- ▶ Закон «О социальном партнерстве» № ЗРУ-376 от 25.09.2014;
- ▶ Закон «О социальных услугах для престарелых, инвалидов и других социально уязвимых категорий населения» № ЗРУ-415 от 26.12.2016;
- ▶ Закон «О гарантиях прав ребенка» № ЗРУ-139 от 07.01.2008;
- ▶ Закон «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Узбекистан «О социальной защищенности инвалидов в Республике Узбекистан» № ЗРУ-162 от 11.07.2008;
- ▶ Закон «О занятости населения» № 616-I от 01.05.1998.

Национальное законодательство предусматривает положения по устранению рисков, связанных с возрастом, инвалидностью, безработицей, производственными травмами, а также семейные пособия и пособия по потере кормильца. Система включает: (1) системы социального страхования (пенсии по возрасту из взносов работника и работодателя, по безработице, инвалидности и потере кормильца); (2) схемы ответственности работодателя (производственные травмы, пособия по беременности и родам и пособия по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья); (3) системы социальной помощи (пособие по безработице, пособие для малообеспеченных семей и пособие на ребенка; пособие по возрасту, не предусматривающее взносов, пособия по инвалидности и потере кормильца); (4) активную политику на рынке труда; (5) социальные службы.

В законодательстве и политике система здравоохранения, как правило, не включается в систему социальной защиты, и она также подробно не рассматривается в настоящем отчете, хотя система здравоохранения однозначно обеспечивает защиту граждан от рисков, связанных с состоянием здоровья, и в настоящее время проводится реформа системы здравоохранения.

В настоящем отчете мы рассмотрим основные услуги по уходу за престарелыми и инвалидами, за которые отвечает Министерство здравоохранения (**Рис. 8**). Преобладающее понимание социальной защиты в Узбекистане представляет собой скорее систему перераспределения доходов,

33 Конституция Республики Узбекистан была принята 8 декабря 1992 года (www.un.int/uzbekistan/uzbekistan/constitution-republic-uzbekistan).

34 Там же.

нежели услуг по социальному обеспечению, предоставляемых социальными работниками, а также услуг по трудоустройству, в частности активных программ рынка труда. Что касается первого, в системе социальной защиты существует четкое разделение между схемами, финансируемыми за счет социального страхования, с одной стороны, и схемами, финансируемыми из государственного бюджета, с другой стороны; а также формирующаяся система социальной работы с услугами поддержки для взрослых, с одной стороны, и для детей, с другой. Система денежных переводов и социальная работа рассматриваются как два отдельных компонента, при этом эти два компонента мало взаимодействуют или вообще не взаимодействуют. Ситуация в отношении активных политик на рынке труда и связанных с ней услуг по трудоустройству аналогична, то есть концептуально и с точки зрения управления они рассматриваются отдельно от социальной защиты, и существует мало связей с системой пособий и другими видами услуг по социальной поддержке.

Следует также отметить, что Узбекистан подписал ряд соответствующих международных правозащитных механизмов, которые закрепляют право на социальную защиту и социальные услуги и должны быть отражены в национальном законодательстве, политике и практиках (**Вставка 2**).

► **Вставка 2. Релевантные международные правозащитные инструменты, ратифицированные Узбекистаном**

- Конвенция о правах ребенка (1994 г.)
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1995 г.)
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1995 г.)
- Конвенция МОТ 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1995 г.)
- Конвенция МОТ 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (№ 111) (1992 г.)
- Конвенция МОТ 1964 года о политике в области занятости (№ 122) (1992 г.)
- Конвенция МОТ 1952 года об охране материнства (пересмотренная) (№ 103) (1992 г.)
- Конвенция МОТ 1971 года о представителях трудящихся (№ 135) (1997 г.)
- Конвенция МОТ 1981 года о коллективных переговорах (№ 154) (1997 г.)
- Конвенция МОТ 1973 года о минимальном возрасте (№ 138) (1992 г.)
- Конвенция МОТ 1957 года об упразднении принудительного труда (№ 105) (1997 г.)
- Конвенция МОТ 1951 года о равном вознаграждении (№ 100) (1992 г.)
- Конвенция МОТ 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (№ 98)
- Конвенция МОТ 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87) (2016 г.)
- Конвенция МОТ 1930 года о принудительном труде (№ 29) (1992 г.)
- Конвенция МОТ 1936 года об оплачиваемых отпусках (№ 52) (1992 г.)
- Конвенция МОТ 1935 года о сорокачасовой рабочей неделе (№ 47) (1992 г.)

Источники: ОНЧР (2019) и ILO (2019с).

3.2 Управление

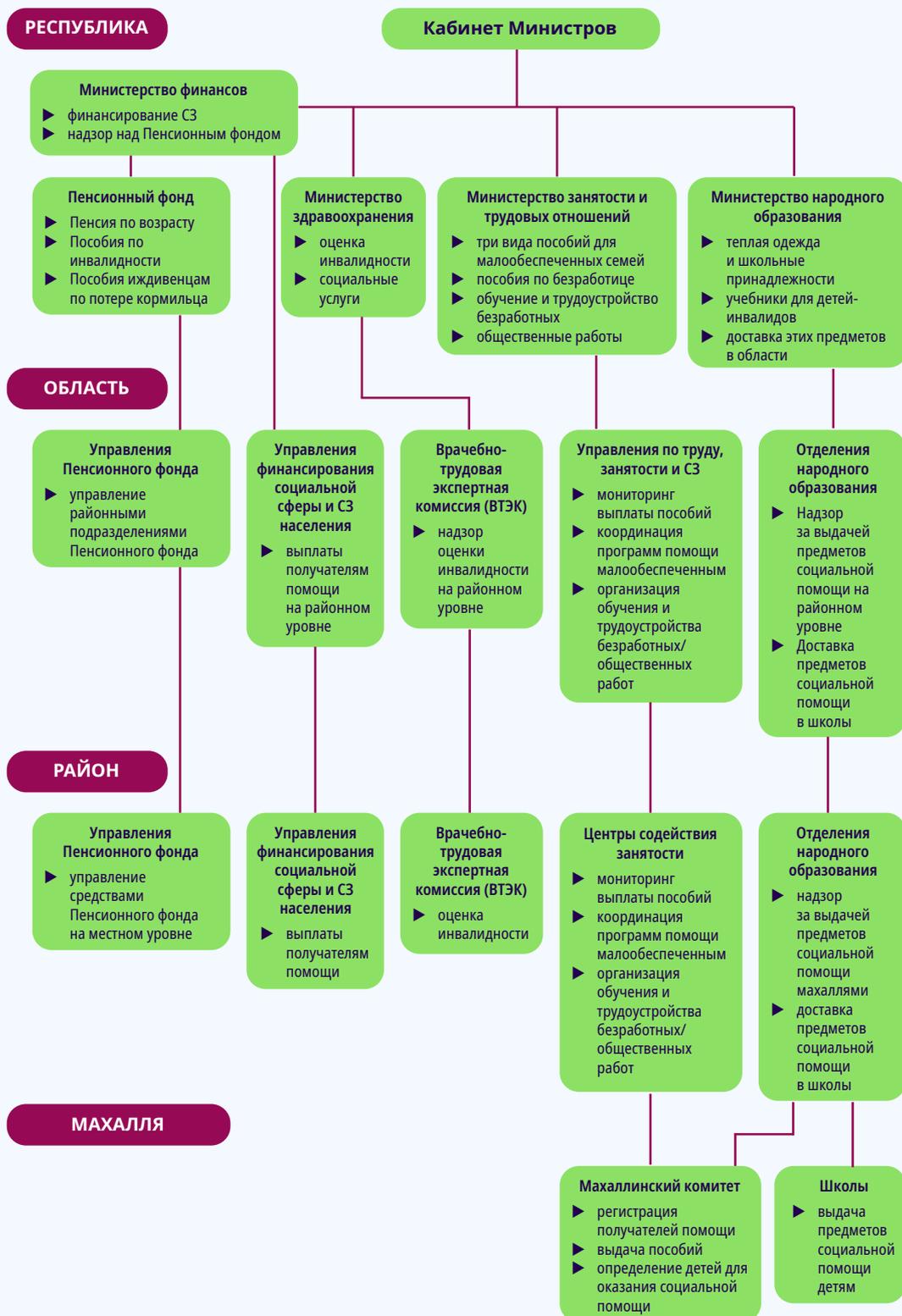
Управление системой социальной защиты в Узбекистане распределяется между различными министерствами и в дальнейшем передается на местный уровень. Ответственность за основные программы социального обеспечения разделена между Министерством финансов, которое отвечает за Пенсионный фонд и за контроль расходов на программы социальной помощи; Министерством занятости и трудовых отношений, ответственным за разработку политики в области труда, занятости и социальной защиты³⁵; Министерством здравоохранения, которое управляет связанными со здоровьем программами и услугами для престарелых и инвалидов; Министерством образования, которое осуществляет надзор за детскими учреждениями и небольшими программами оказания помощи в натуральной форме для школьников.

Существующее распределение обязанностей является результатом процесса, инициированного в середине 2000-х годов, начиная с передачи Пенсионного фонда, который уже имел статус внебюджетного учреждения, Министерству финансов. Министерство труда и социальной защиты было преобразовано в Министерство труда в 2016 году, а затем в Министерство занятости и трудовых отношений в мае 2017 года. Эта трансформация имела своей целью укрепление функции реализации политики министерства в области занятости и стимулирование уделения большего внимания программам рынка труда. В министерстве сохранился относительно небольшой отдел социальной защиты, который управляет пособиями для малообеспеченных семей и пособиями на детей, но оно играет весьма ограниченную роль в разработке общей политики. Функции, связанные с социальными услугами для престарелых и инвалидов, были переданы Министерству здравоохранения в 2016 году.

На **Рисунке 8** в краткой форме представлены основные обязанности министерств и государственных органов на разных уровнях управления. После недавнего процесса реорганизации не до конца ясным остается то, кто осуществляет общее руководство системой социальной защиты, но номинально эта функция принадлежит Администрации Президента и кабинету министров. Информационно-аналитический департамент при кабинете министров должен собирать всю информацию, анализировать вопросы разработки политик и обеспечивать надзор за политикой в области социальной защиты. Однако на практике социальная защита не является приоритетным направлением деятельности данного департамента.

35 Как определено на веб-странице министерства по адресу <http://old.mehnat.uz/en/page/mehnat-va-aholini-ijtimoiy-muhofaza-qilish-vazirligi-vazifasi>

Рис. 8. Сводная информация об основных обязанностях в области социальной защиты населения министерств и государственных органов на общегосударственном, региональном (областном), районном и махаллинском уровнях в Узбекистане



Источник: Рисунок создан авторами.

Примечание: ВТЭК относится к экспертным комиссиям, отвечающим за оценку уровня инвалидности.

Как показано на приведенном выше рисунке, вертикальные связи в каждом из учреждений являются прочными и основаны на проверках соблюдения правовых норм, представлении необходимой подтверждающей документации и обеспечении соответствия расходов запланированным финансовым ассигнованиям. Восходящий поток отчетности в основном состоит из административной сводной информации об исполнении бюджетов и целевых показателей. Тем не менее это делается только для целей контроля без четкого мониторинга и оценки.

Однако горизонтальные связи как на общегосударственном, так и на местном уровне кажутся слабыми и зависят от взаимодействия между руководством и специалистами различных министерств и ведомств при ограниченном институционализированном пространстве для совместной разработки и согласования политики. Это приводит к фрагментации. Например, в рамках социальной помощи Пенсионный фонд управляет социальными пенсиями по возрасту и пенсиями по инвалидности, не предусматривающими взносов; а пособия для малообеспеченных семей и пособия на ребенка находятся в ведении МЗТО. Это может приводить к тому, что инвалид будет подавать заявление в МЗТО через махаллинский комитет на получение пособия для малоимущих, в то время как его низкий доход может быть обусловлен низким уровнем пособия по инвалидности, по вопросу получения которого человек должен обратиться сначала в Министерство здравоохранения для получения статуса инвалидности, а затем в Пенсионный фонд за получением пособием по инвалидности.

Реализация большинства схем осуществляется на уровне местных и районных органов власти. Они являются источником информации о потребностях населения, а также местами, где информация об имеющихся программах и схемах доступна для заявителей и получателей. Оценка права на участие и включение в программы и схемы, предназначенные для уязвимых детей, семей и безработных, проводится на этом уровне.

Роль махаллей

Отсутствие общей стратегии социальной защиты, включая услуги социальной работы, отчасти можно объяснить передачей ответственности за предоставление услуг по социальному обеспечению, а также социальных пособий для малообеспеченных, структурам местных сообществ или махаллям в 1990-е годы. В Узбекистане махалли имеют устойчивую традицию и представляют собой структуры сообщества, основанные на общих ценностях и сплоченности (Вставка 3).

► Вставка 3. Международное определение профессии социальной работы: Узбекистан

«Социальная работа представляет собой основанную на практике профессию и академическую дисциплину, которая способствует социальным изменениям и развитию, социальному единству, расширению возможностей и освобождению людей. Принципы социальной справедливости, прав человека, коллективной ответственности и уважения разнообразия имеют главное значение для социальной работы. Опираясь на теории социальной работы, социальных наук, гуманитарных наук и местные знания, социальная работа привлекает людей и структуры для решения жизненных проблем и повышения благосостояния».

Источник: ISFW (2014) <https://www.ifsw.org/global-definition-of-social-work/>

Сплоченность в рамках махалли включает в себя элементы перераспределения ресурсов между обеспеченными жителями и теми, кто является малоимущим или находится в трудной жизненной ситуации, а также то, что в терминологии социальной работы можно назвать медиацией, консультированием и поручительством. Выборные представители махалли, старейшины и моральные авторитеты мобилизуют отдельных лиц и махаллю в целом для принятия мер по оказанию поддержки бедным и безработным, посредничества в спорах, включая семейные проблемы и бытовые споры, а также предоставлению консультаций в случаях нарушения норм и законодательства. На практике махалли выполняют некоторые функции социальной работы

(Вставка 4). После исчезновения гарантированного социального обеспечения, предоставлявшегося в советский период, а также с учетом нехватки ресурсов на общегосударственном уровне изначально планировалось привлекать махалли с их устойчивой традицией сплоченности к предоставлению услуг социального обеспечения; а также опираться на их знания местных реалий для осуществления в рамках сообщества адресного распределения социальных пособий отдельным лицам и домохозяйствам с низкими доходами. Действующее законодательство, по сути, воплотило эту неформальную традицию общественного благосостояния сообщества, создав махаллинские советы, отвечающие за принятие решения о праве человека на участие в программах социальной помощи, рынка труда и получения услуг по уходу. В то же время махалли сохранили некоторые неформальные структуры и организационные особенности, с помощью которых можно было бы мобилизовать дополнительную поддержку в случае недоступности или недостаточности государственной поддержки (Urinboyev, 2016). В результате право на получение и доступ к государственным выплатам и социальным услугам определяется добровольцами и полупрофессионалами при ограниченной поддержке со стороны специалистов, работающих в государственных учреждениях.

В действительности, несмотря на положительные черты махаллинской системы, она стала препятствием для перехода к более компетентному и справедливому предоставлению пособий, а также на пути к оказанию социальных услуг обученными профессиональными работниками. В настоящее время система социальных услуг в стране находится в зачаточной стадии развития. В ряде министерств и организаций существуют инициативы, составляющие элементы системы социальной работы, но они ограничены по объему (работ), имеют минимальные ресурсы и не осуществляются обученными социальными работниками. Эти инициативы включают:

- ▶ подразделения медико-социальной помощи на районном уровне, которые обеспечивают поддержку и уход за престарелыми и инвалидами. В каждом районном управлении Министерства здравоохранения эту работу осуществляют 3–5 человек;
- ▶ органы опеки и попечительства при Министерстве образования с одним инспектором в каждом районном управлении. Эти органы в основном занимаются детьми, оставшимися без попечения родителей;
- ▶ комиссия по делам несовершеннолетних, которая, хотя и является межведомственным органом, не имеет отдельного штата (кроме одного оплачиваемого секретаря). При этом руководство в области политики осуществляется Генеральной прокуратурой. Межведомственные комиссии по делам несовершеннолетних действуют на региональном и районном уровнях при местной администрации мэра (хокима) и в основном занимаются делами детей, совершивших мелкие правонарушения.

В махаллях имеется огромное количество информации об уязвимостях, а также об охвате, приемлемости и уровне адресности программ социальной помощи (**Вставка 4**), которая является довольно точной. Например, как показывает исследование ЮНИСЕФ (UNICEF, 2019a), ошибки включения по социальным пособиям, назначаемым махаллинскими комитетами, варьируют в пределах 3–10%.

Однако эта информация, по-видимому, не систематизирована и не представляется вышестоящим органам с рекомендациями по улучшениям или не используется в качестве доказательства для документального подтверждения фактических потребностей в финансировании. Вместо этого решения о доступности программ и финансовых ассигнованиях на них передаются сверху вниз. Программы в основном разрабатываются централизованно и зачастую не принимают во внимание региональных различий. Они чаще всего финансируются на основе статистических данных за предыдущий год о размере программы и потраченных ассигнованиях. С одной стороны, это подразумевает низкие стимулы делать сбережения, а с другой стороны, ограниченные возможности для пересмотра бюджета в сторону увеличения в случае возросшей потребности. Изменения в бюджетных ассигнованиях в течение финансового года теоретически возможны при условии наличия веских аргументов в поддержку предлагаемых изменений. Неофициальные данные свидетельствуют о том, что этот процесс является громоздким, и это на практике означает, что переговоры начинаются только в случае, если они являются абсолютно необходимыми.

► Вставка 4. Махалли и социальная защита в Узбекистане

Махалля традиционно играет важную роль в жизни сообщества в Узбекистане. Ее можно описать как соседское (по территориальному принципу) сообщество, в котором жителей объединяют общие традиции, язык, обычаи, ценности и традиция взаимного обмена деньгами, материальными товарами и услугами. В Узбекистане насчитывается около 12 000 махаллей, в каждую из которых входят от 150 до 1500 домохозяйств. После распада Советского Союза некоторые неформальные функции махаллей были формализованы и получили правовую форму, махалли стали в определенной степени дополнением исполнительных полномочий местных органов власти. Ответственность за благосостояние граждан является одной из ролей махалли, которая была закреплена в законодательстве в 1990-х годах. (Закон №758-I «Об органах самоуправления граждан» от 14.04.1999: <http://lex.uz/ru/docs/86238>).

В начале 1990-х годов Узбекистан использовал традицию махалли и местные знания для внедрения системы установления целевых ориентиров уровня сообщества для определения права жителей махалли на участие в программах социальной помощи. Махаллям сначала дали ответственность за определение права на получение пособий для малообеспеченных семей, а затем адресных пособий на ребенка. С тех пор центры содействия занятости консультировались с ними при оценке соответствия требованиям программ рынка труда, а медицинские учреждения – при оценке права на социальные услуги. Неофициальные данные свидетельствуют о том, что совет махалли используется в качестве источника информации для проверки того, что получатели соблюдают правила и обязательства по программам социальной защиты, в которых они участвуют.

Администрация махалли также несет ответственность за выявление детей, не получающих (надлежащего) родительского ухода, а также за информирование ответственных инстанций о таких случаях. Кроме того, они несут ответственность за помещение ребенка под временную опеку до тех пор, пока властями не будет найдено и одобрено постоянное решение.

Помимо этих формализованных функций, махалля также сохраняет свою неформальную роль посредника в случаях споров в сообществе, включая семейные споры. Сплоченность внутри сообщества поощряется, при этом махалля организует финансовые взносы и взносы в натуральной форме с целью помощи нуждающимся либо в связи с проблемами, которые не могут быть решены посредством официальных механизмов, либо в неотложных ситуациях.

Источник: Уринбоев 2016, а также консультации CODI.

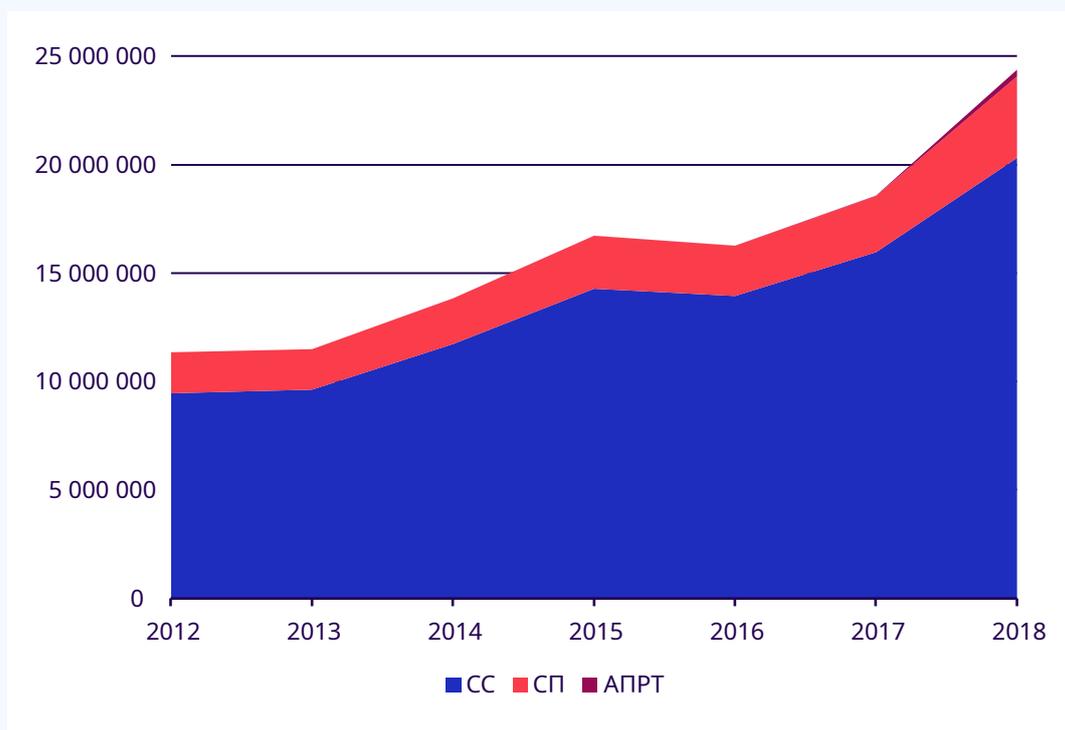
3.3 Финансирование и расходы

В Узбекистане расходы на социальную защиту составляли 6% ВВП в 2018 году³⁶, в результате чего страна была отнесена к группе стран с более низким уровнем инвестиций в социальную защиту в регионе Европы и Содружества Независимых Государств. В целом большая часть расходов на социальную защиту в 2018 году была направлена на программы социального страхования (около 83,3% государственных расходов на социальную защиту или 4,99% ВВП), и их доля немного выросла с 2012 года (80,6%) (Рис. 9 и Табл. 1). Программы социальной помощи являются второй по величине категорией. Их доля снизилась с 19,4% в 2012 году до 15,4% в 2018 году, в основном за счет снижения доли расходов на пособия малообеспеченным семьям с детьми в возрасте от 2 до 13 лет, а также на бесплатный городской транспорт для престарелых, инвалидов и ветеранов войны. (Тем не менее следует отметить, что в 2018 году бюджетные расходы на социальные пособия увеличились на 50%, а в 2019 году их планировалось увеличить еще на 62%, особенно с учетом необходимости поддержки малообеспеченных семей с детьми.) Расходы на программы социальной помощи составляли 0,92% ВВП в 2018 году, что значительно ниже средних региональных расходов на социальную помощь в странах Европы и Центральной Азии, где они составляли 2,2% ВВП в 2018 году (World Bank, 2018с).

36 Министерство финансов и Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, 2019 г.

Доля расходов на программы рынка труда в 2018 году составляла 0,08% ВВП. Тем не менее темпы роста расходов на программы рынка труда были самыми высокими – 154% в год с 2012 по 2018 год; они значительно ускорились с введением очень большой программы общественных работ в 2017 году.

Рис. 9. Государственные расходы на три основных типа программ социальной защиты в Узбекистане



Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан.

Примечание: CC – социальное страхование (в том числе ответственность работодателя за государственные учреждения (т.е. за исключением компаний частного сектора и государственных предприятий)); СП – социальная помощь; АПРТ – активные программы на рынке труда.

Ниже мы более подробно рассмотрим расходы по каждому из основных компонентов социальной защиты, а именно социальному страхованию, социальной помощи, социальным услугам и программам рынка труда.

Таблица 1. Расходы на социальную защиту по категориям программ социальной защиты в Узбекистане

Программа	Годовые расходы (в млн.узбекских сумов)			Среднегодовое изменение в %* (2012-2018 гг.)	Доля в общих расходах			Доля ВВП		
	2012	2015	2018		2012	2015	2018	2012	2015	2018
Пенсии	7 632 796,3	14 187 478,9	20 077 927,7	17,49%	80,07%	84,37%	82,33%	7,90%	8,28%	4,93%
Другие виды социального страхования (например, пособия по беременности и родам)	52 663,1	96 654,8	238 992,5	28,67%	0,55%	0,57%	0,98%	0,05%	0,06%	0,06%
ВСЕ ВИДЫ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ	7 685 459,4	14 284 133,7	20 316 920,2	17,59%	80,62%	84,94%	83,31%	7,96%	8,34%	4,99%
Социальная пенсия по возрасту и другие виды социальной помощи по возрасту	38 559,1	66 918,5	145 435,8	24,76%	0,40%	0,40%	0,60%	0,04%	0,04%	0,04%
Медицинская помощь	11 761,1	96 932,6	146 528,9	52,26%	0,12%	0,58%	0,60%	0,01%	0,06%	0,04%
Программы социальной защиты ребенка	1 341 356,2	1 576 236,0	2 030 873,6	7,16%	14,07%	9,37%	8,33%	1,39%	0,92%	0,50%
<i>Включая пособие на ребенка</i>		1 188 276,0	1 362 281,9	4,66%		7,07%	5,59%		0,69%	0,33%
Другие виды социальной помощи	454 170,5	787 432,7	1 436 208,6	21,15%	4,76%	4,68%	5,89%	0,47%	0,46%	0,35%
<i>Включая пособие малообеспеченным семьям</i>		86 142,0	212 827,7	35,19%		0,51%	0,87%		0,05%	0,05%
ВСЕ ВИДЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ	1 845 846,9	2 527 519,7	3 759 046,9	12,58%	19,36%	15,03%	15,41%	1,91%	1,47%	0,92%
Пособия по безработице	441,6	978,6	3 028,0	37,83%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%
Общественные работы	56,6	247,6	298 024,0	317,10%	0,00%	0,00%	1,22%	0,00%	0,00%	0,07%
Повышение квалификации и профессиональной подготовки	660,1	3 153,5	9 437,8	55,79%	0,01%	0,02%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%
Программы рынка труда	1 158,3	4 379,8	310 489,8	153,92%	0,01%	0,03%	1,27%	0,00%	0,00%	0,08%
ОБЩИЕ РАСХОДЫ НА СОЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ	9 532 464,6	16 816 033,1	24 386 456,9	16,95%	100,00%	100,00%	100,00%	9,87%	9,81%	5,98%
ВВП, текущие цены	120 242 001,5	210 183 101,7	406 648 542,9	25,52%						
Показатель расходов на социальную защиту (SPRXP)	7,9%	8%	5,98%							

Источник: Министерство финансов, Министерство занятости и трудовых отношений, Министерство здравоохранения и Министерство образования Республики Узбекистан.

*Среднегодовое изменение в % относится к средним темпам роста расходов в период 2012-2018 года, а в отношении пособия на ребенка и пособия малообеспеченным семьям – к средним темпам роста расходов в 2015-2018 годах.

Таблица 2. Источник финансирования по основным программам в Узбекистане

Тип социальной защиты	Программа	Ответственный за предоставление	Источник финансирования
Страхование	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Пенсия по возрасту ▶ Пенсия по инвалидности ▶ Пенсия по случаю потери кормильца 	Пенсионный фонд	Пенсионный фонд, за счет поступлений от подоходного налога, дополняемых из средств государственного бюджета
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Пособие по безработице 	Районный центр содействия занятости (МЗТО)	Фонд содействия занятости*, за счет поступлений от взносов социального страхования, дополняемых из государственного бюджета (МЗТО)
Ответственность работодателя	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Пособие по рождению ребенка ▶ Пособие по беременности и родам ▶ Пособие на ребенка (до 2-х лет) для матерей, работающих в государственных учреждениях ▶ Освобождение от работы и пособие по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья 	Пенсионный фонд/ работодатель	Государственный бюджет (Министерство финансов / работодатель)
Социальная помощь	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Пособие по возрасту (социальная пенсия) ▶ Пособие по инвалидности (социальная пенсия) ▶ Пособие по случаю потери кормильца (социальная пенсия) 	Пенсионный фонд	Пенсионный фонд, за счет средств государственного бюджета
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Пособие на ребенка-инвалида ▶ Социальное пособие инвалидам с детства ▶ Пособие малообеспеченным семьям ▶ Пособие по уходу за ребенком (до 2-х лет) ▶ Пособие семьям с детьми (в возрасте 2-14 лет) ▶ Пособие на погребение ▶ Денежная компенсация расходов на коммунальные услуги уязвимым группам ▶ Поддержка в натуральной форме: бесплатная зимняя одежда для школьников, использование общественного транспорта, питание, медикаменты ▶ Услуги социального обеспечения 	Пенсионный фонд/ махалля/ Министерство народного образования/ Министерство здравоохранения	Государственный бюджет (Министерство финансов)
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Основные медицинские услуги и лекарства для определенных групп 	Министерство здравоохранения	Государственный бюджет
Программы рынка труда	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Пособия по безработице ▶ Профессиональная подготовка ▶ Субсидирование заработной платы для уязвимых групп ▶ Стажировка ▶ Служба посредничества в поиске и подборе работы ▶ Субсидии работодателям для приема на работу и обучения (2019 г.) ▶ Субсидированные программы поддержки предпринимательства, в том числе «Молодежь – наше будущее» 	Районный центр содействия занятости (МЗТО), Комитет женщин, Союз молодежи и т.д.	Фонд содействия занятости* (МЗТО) (с финансированием за счет взносов социального страхования, государственного бюджета и международных доноров)
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Общественные работы (субсидии работодателям на заработную плату) 	Районный центр содействия занятости (МЗТО)	Фонд общественных работ (МЗТО)

*Государственный фонд содействия занятости.

До 1 января 2019 года социальное страхование финансировалось за счет страховых взносов работников и работодателей, а также из общего бюджета (схемы, финансируемые за счет налогов) (Табл. 2). Однако в начале 2019 года работники перестали платить взносы на социальное страхование. Вместо этого все граждане платят подоходный налог с физических лиц по единой ставке 12%. Можно предположить, что часть этого налогового поступления в общий бюджет будет направляться на программы социальной защиты, но пока нет четких доказательств этого. Работодатели продолжают платить взносы, но по сниженным ставкам для работодателей частного сектора (Вставка 5). Это свидетельствует о довольно радикальных изменениях в подходе к социальному страхованию. По сути, социальное страхование, определяемое через систему взносов со стороны работников и работодателей, было приостановлено, что поставило его в противоречие с международными стандартами социального обеспечения.

► Вставка 5. Взносы в фонд социального страхования в Узбекистане

Изменения в налоговой системе вступили в силу с января 2019 года и предусматривают, что предприятия, в которых государство владеет контрольным пакетом акций, будут платить взнос в фонд социального страхования в размере 25% от валовой заработной платы, а для всех остальных юридических лиц взнос в фонд социального страхования будет снижен с 15 до 12%. Работники больше не будут платить взносы в фонд социального страхования. Вместо них каждый человек будет вносить 0,1% от общего подоходного налога с физических лиц (фиксированная ставка налога установлена в размере 12%) на индивидуальные пенсионные счета.

До этих изменений вносились следующие взносы.

а) Взносы работодателей:

- Единый социальный платеж (15% – микро- и малые предприятия, в том числе работники сельского хозяйства; 25% – другие предприятия);
- Обязательные взносы в государственные целевые фонды (3,2%), которые распределяются между:
 - Внебюджетным пенсионным фондом – 46,88%;
 - Республиканским дорожным фондом – 43,75%;
 - Внебюджетным фондом развития материально-технической базы образовательных и медицинских учреждений – 9,37%.

б) Взносы работников:

- Страховой (социальный) взнос во внебюджетный пенсионный фонд (8%);
- Индивидуальный пенсионный накопительный счет (2%). Взимается с подоходного налога на физических лиц.

* Общий максимальный платеж работника составляет 30,5% от дохода (22,5% – максимальный подоходный налог + 8% страхового взноса во внебюджетный пенсионный фонд).

Бюджеты схем, финансируемых за счет налогов, устанавливаются Министерством финансов на основе предложений Министерства занятости и трудовых отношений. Хотя бюджеты предлагаются на следующие три года, каждый бюджет утверждается ежегодно. Окончательное утверждение бюджета осуществляется парламентом. Однако с учетом последнего решения о внедрении среднесрочной бюджетной стратегии и уделении большего внимания результатам в системе финансирования, наверное, будут введены инновации³⁷. Это потребует от правительства разработки пятилетнего плана для государственного сектора социальной защиты.

В Бюджетном кодексе устанавливаются правила и процедуры по подготовке, представлению, рассмотрению и утверждению бюджетных предложений. Однако не существует четко определенного национального плана или стратегии определения бюджетных приоритетов или

37 Дополнительную информацию см. по адресу: <https://uz.sputniknews.ru/economy/20180111/7243347/uzbekistan-budget.html>

направлений политики, которые в значительной степени основываются на отраслевых законах, указах и постановлениях, а также определяются по ситуации (обычно ежегодных программах, например программах по трудоустройству молодежи и женщин).

Социальное страхование состоит из программ, предусматривающих уплату взносов работниками и работодателями для покрытия пенсий по возрасту, безработице, инвалидности и потере кормильца. Как указано выше, с 2019 года произошли изменения в ставках взносов на социальное страхование. Государственные работодатели вносят 25% валового оклада, а другие работодатели – 12%. Работники вносят 0,1% от общего подоходного налога с физических лиц (который является налогом с фиксированной ставкой, установленной в размере 12%) на индивидуальные пенсионные счета. Пособия по безработице здесь включены в социальное страхование, хотя они не основаны исключительно на страховании, поскольку они финансируются за счет взносов работодателей (0,1% взносов работодателей идут в Фонд поддержки занятости), а также из государственного бюджета для тех, у кого отсутствует трудовой стаж или его недостаточно, а также отсутствуют взносы или их недостаточно. Страховая составляющая пособий по безработице уже была недостаточной из-за низких уровней взносов, но, по-видимому, после налоговой реформы 2019 года безработица стал риском, который больше не будет устраняться с помощью социального страхования.

Схемы социального страхования покрывают только тех, кто работает в формальном секторе. Это вызывает беспокойство, потому что число неформальных работников очень велико – оценки неформальной занятости различаются, но, по результатам последнего национального обследования, она составляет 59% от общей занятости (см. **Главу 2**), – что оставляет большое количество людей не охваченными социальным страхованием, а также угрожает финансовой устойчивости Пенсионного фонда. (Фактически, по данным Пенсионного фонда³⁸, около 60% населения трудоспособного возраста не охвачены социальным страхованием.) По сообщениям Пенсионного фонда, соотношение пенсионеров и плательщиков взносов составляет 1:1,5, хотя МОТ рекомендует 1:4 для обеспечения финансовой устойчивости системы. Помимо высокого уровня неформальности, причины низкого участия в национальной программе социального страхования, указанные сторонниками пенсионной реформы, включают слабую связь между размером пенсии и размерами взносов, большое количество категориальных пенсий (так называемых льготных пенсий) и ограничение на максимальную пенсию, включенное в формулу расчета. Существующие планы пенсионной реформы включают меры, направленные на стимулирование добровольного участия в системе социального страхования, в том числе возможность делать единоразовые социальные взносы для тех работников, которые не имеют достаточного опыта работы, чтобы они могли претендовать на государственные пенсии. Также предлагается разрешить делать социальные страховые взносы за неработающих супругов. Однако, если не будут приняты параллельные меры для содействия переходу от неформальной к формальной занятости, устойчивость Пенсионного фонда будет оставаться проблемой.

Программы социальной помощи состоят из денежных трансфертов на пособия малообеспеченным семьям, пособия на ребенка, социальные пенсии для престарелых, которые не имеют права на получение пенсий по возрасту, предусматривающих уплату взносов, а также на пособия по инвалидности и потере кормильца для тех, кто не охвачен социальным страхованием. Основные медикаменты для определенных уязвимых групп населения также предоставляются посредством социальной помощи, финансируемой за счет налогов, как и пособия в натуральной форме для детей. Программы социальной помощи полностью финансируются из государственного бюджета за счет общего налога.

Например, за последнее десятилетие число семей, получающих пособие для малообеспеченных семей, сократилось на 60–70% (UNICEF, 2019a). Повышение объема финансирования отражает в основном только уровень инфляции и рост численности населения.

Социальные услуги определяются как «комплексный набор правовых, экономических, психологических, образовательных, медицинских, реабилитационных и других мер для оказания помощи человеку, который нуждается в такой помощи, направленных на повышение качества его/ее жизни, создание равных возможностей для реализации своих прав в обществе»³⁹. Хотя спектр социальных услуг, определенных в законодательстве Узбекистана, представляется достаточно полным, группы получателей определены довольно узко: нуждающиеся в помощи одинокие престарелые, люди с инвалидностью 1 и 2 категории, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети, лишённые родительской опеки, умственно отсталые и люди с социально значимыми заболеваниями. Это довольно узкое определение уязвимых групп населения

38 Ответ предоставлен в вопроснике CODI.

39 Закон о социальных услугах для престарелых, инвалидов и других социально уязвимых категорий населения № ЗРУ-415 от 26.12.2016.

исключает другие группы, нуждающиеся в социальных услугах, например жертвы гендерного насилия и торговли людьми; престарелые, живущие в семьях, но требующие длительного ухода; оставленные дома семьи мигрантов; дети без надлежащей родительской опеки. Недавно было признано отсутствие услуг для женщин в трудных жизненных ситуациях и были созданы консультационные центры, а также телефон доверия и первый приют для женщин, переживших насилие в семье (см. Главу 4).

В целом система социальных услуг по-прежнему в значительной степени зависит от интернатного ухода за детьми и взрослыми-инвалидами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и детьми, лишенными родительской опеки. Мобильные социальные службы и центры дневного ухода за детьми и взрослыми-инвалидами охватывают лишь небольшой процент людей, нуждающихся в таких услугах.

Расходы на социальные услуги трудно выявить, поскольку имеющиеся данные, например, не включают расходы на заработную плату социальных работников, недавно созданные центры для женщин, находящихся в трудной жизненной ситуации и т. д. В Табл. 3 приведены доступные данные за 2016–2018 годы. Расходы на интернатный уход выросли в два раза за этот период и их увеличение было в основном направлено на улучшение в ограниченной степени первичной инфраструктуры и услуг, в то время как число получателей осталось относительно стабильно.

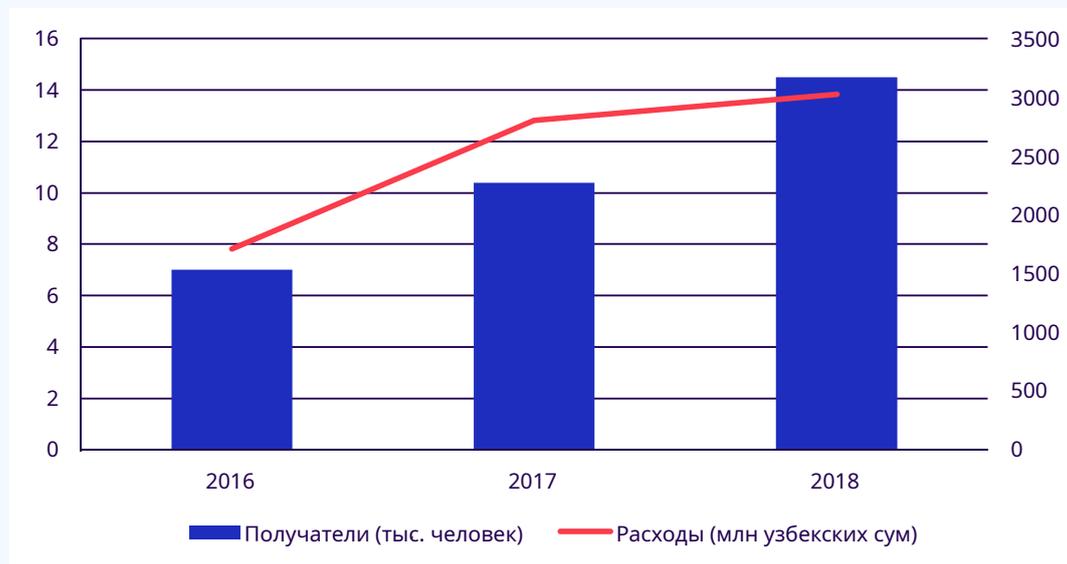
Таблица 3. Услуги социального обеспечения в Узбекистане: расходы и получатели

	2016		2017		2018	
	расходы (млн узбекских сумов)	число получателей (тыс.)	расходы (млн узбекских сумов)	число получателей (тыс.)	расходы (млн узбекских сумов)	число получателей (тыс.)
интернатный уход за престарелыми и инвалидами (Саховат, Мурувват)	35 200,9	6,8	71 159,7	6,9	98 727,7	6,5
интернатный уход за детьми	27 510,4	2,8	50 484,2	2,8	63 501,0	2,7
услуги по уходу на дому	23 436,4	1,9	26 384,5	2	39 627,3	15,9
реабилитация инвалидов	19 584,7	0,7	22 302,9	0,7	27 170,1	20,9

Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан.

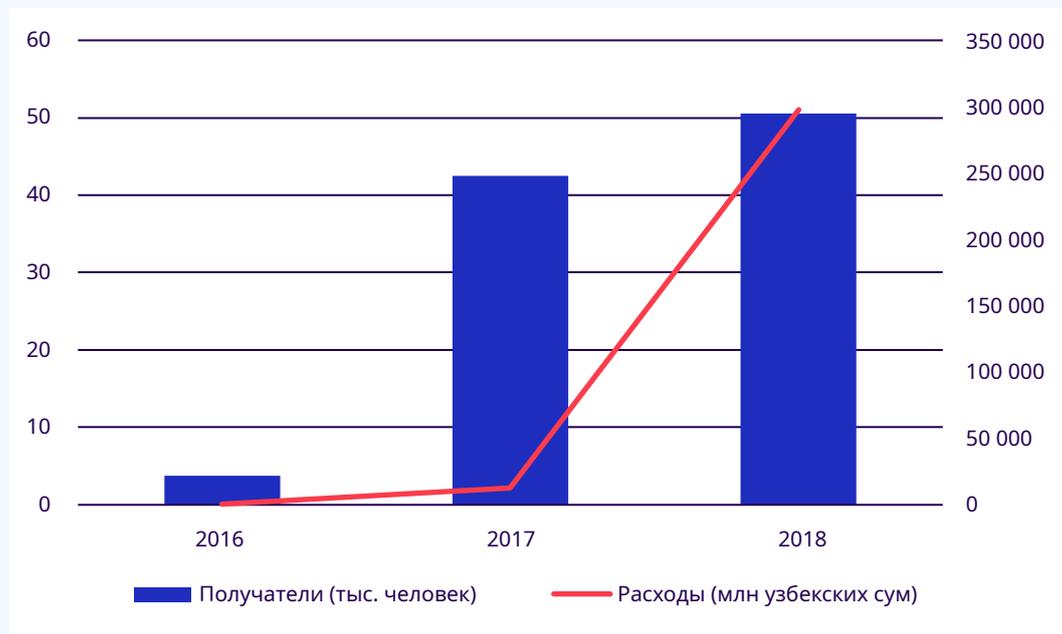
Программы рынка труда составляют небольшую долю бюджета системы социальной защиты. Пособия по безработице, общественные работы и профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации являются основными реализуемыми программами. Эти программы финансируются за счет ресурсов общего бюджета, хотя в Фонд содействия занятости поступает небольшая часть (0,1%) социального страхового взноса работодателей.

Рис. 10. Пособия по безработице в Узбекистане: расходы и получатели (2016–2018 гг.)



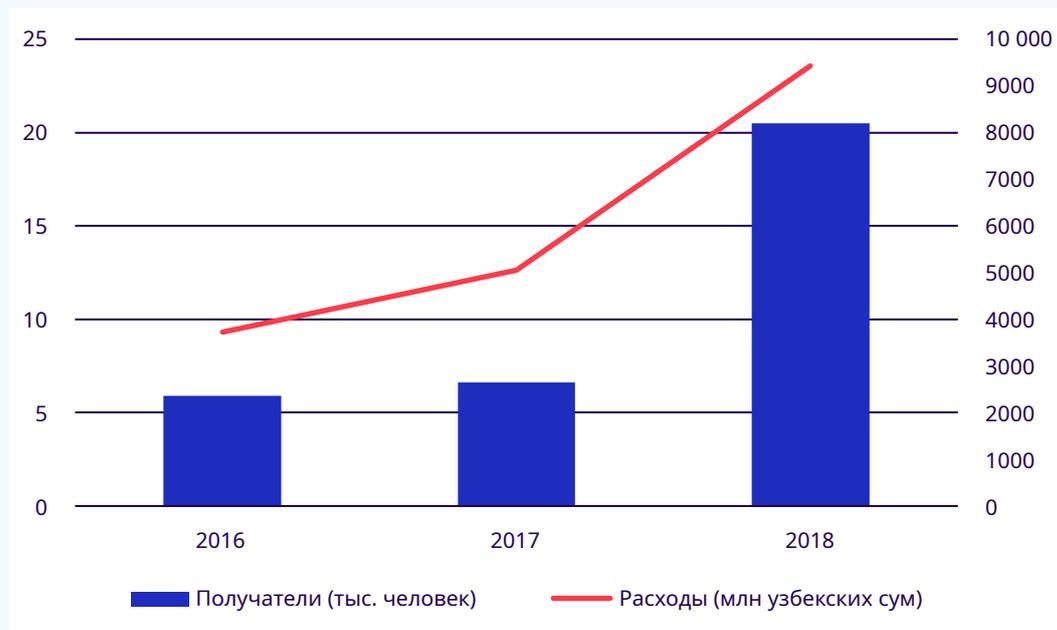
Источник: МЗТО.

Таким образом, программы рынка труда состоят из традиционных «пассивных» мер по минимизации потери дохода в связи с безработицей (пособия по безработице) и активных мер рынка труда, включающих общественные работы (Рис. 11) и профессиональное обучение (Рис. 12), переподготовку и повышение квалификации, субсидированные программы поддержки предпринимательства, субсидии работодателям для приема на работу и обучения (введены в 2019 году). Расходы на пособия по безработице неуклонно увеличивались (Рис. 10). С другой стороны, в последние годы на рынке труда увеличилось число активных программ как в отношении расходов, так и в отношении благополучателей, особенно с введением большой программы общественных работ в 2017 году.

Рис. 11. Расходы и получатели программы общественных работ в Узбекистане (2016–2018 гг.)

Источник: МЗТО.

Примечание: в расходы включена только оплата труда и соответствующие субсидии.

Рис. 12. Расходы и получатели программы профессиональной подготовки в Узбекистане (2016–2018 гг.)

Источник: МЗТО.

Помимо этих программ существуют разовые программы по созданию рабочих мест. Например, в 2018 году правительство объявило о своем намерении создать 346 000 постоянных рабочих мест, особенно для молодежи⁴⁰ и членов малообеспеченных домохозяйств⁴¹. В дополнение к этому в начале 2018 года был введен ряд программ, ориентированных на молодежь и женщин. Стратегия занятости молодежи, внедренная в июле 2018 года, направлена на расширение социально-экономического участия молодых людей путем оказания помощи в развитии бизнеса и стартапов, предоставления льготных кредитов и аренды имущества, а также обучения востребованным навыкам. Программа была обеспечена ресурсами в размере 768,7 млрд сумов (98,6 млн долларов США) и должна была действовать до конца 2018 года.

Последний комплекс мер по улучшению положения женщин был изложен в Указе Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию деятельности в сфере поддержки женщин и укреплению института семьи»⁴². Эти меры предлагают социальную поддержку женщинам и матерям в их роли в качестве опекунов в семье⁴³, а также решение проблем занятости посредством определенного набора мер. Фонд выделил 100 млрд узбекских сумов (около 12 млн долларов США) на льготные кредиты для женщин-предпринимателей, половина из которых была выплачена в 2018 году. Фонд также выделил 55 млрд сумов (около 6,5 млн долларов США) на первоначальные взносы за жилье для женщин-инвалидов⁴⁴.

В дополнение к специальным программам, ориентированным на молодежь и женщин, летом 2018 года была запущена семейная программа «Каждая семья – предприниматель»⁴⁵, целью которой является стимулирование частного предпринимательства с особым акцентом на менее развитых регионах и местностях с суровыми климатическими условиями. В рамках программы предлагаются кредиты на семейные предприятия, административная поддержка при создании и регистрации предприятий; проведение тренингов по предпринимательству; создание бизнес-миникластеров (назначение успешных предпринимателей наставниками начинающих предпринимателей), развитие инфраструктуры, предоставление земельного участка для новых семейных предприятий. В Постановлении Президента «О дополнительных мерах по совершенствованию порядка кредитования проектов, реализуемых в рамках государственных программ развития семейного предпринимательства» говорится о выделении в 2020 году 352,6 млрд сумов для Андижанской области, 400,0 млрд сумов для Ферганской области и 51,7 млрд сумов для Сырдарьинской области в целях кредитования различных государственных программ поддержки семейного и индивидуального предпринимательства⁴⁶.

3.4 Охват

Общее число получателей всех представленных в отчете программ социальной защиты снизилось с 8,1 млн человек в 2012 году до 6,4 млн человек в 2017 году, при этом среднегодовое снижение составляло 3,6%. Это привело к совокупному снижению на 21% за 2012–2017 годы. В течение этого периода наибольшее снижение было зафиксировано среди получателей пособий по безработице и пособий малообеспеченным семьям (хотя, как обозначено выше, эта тенденция для малообеспеченных семей в настоящее время меняется в обратном направлении). В тот же период произошло небольшое увеличение числа получателей в рамках программ социального страхования в связи с увеличением численности пожилого населения, имеющего право на пенсию по возрасту. И это несмотря на то, что число инвалидов, имеющих право на пенсию, уменьшилось в значительной степени из-за отмены права на пособие для лиц с группами инвалидности III категории. Программы рынка труда, напротив, расширились, особенно программы общественных работ, что отражает растущий акцент на создание рабочих мест и содействие/активацию занятости.

40 Согласно Закону Узбекистана № ЗРУ-406 от 14.09.2016 «О государственной молодежной политике» (www.lex.uz/docs/3026250) молодежь (молодые граждане) определяется как лица в возрасте от четырнадцати до тридцати лет включительно.

41 Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-3506 от 03.02.2018 «О мерах по реализации государственной программы содействия занятости населения на 2018 год» (www.lex.uz/docs/3550818).

42 Указ Президента Республики Узбекистан от 2 февраля 2018 года № УП-5325 (lex.uz/docs/3546745).

43 Пункт 17 в Указе Президента № УП-5325.

44 Указ Президента Республики Узбекистан № 5325 от 2 февраля 2018 г. (www.lex.uz).

45 Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-3777 от 07.06.2018 «О реализации программы «Каждая семья – предприниматель»» (www.lex.uz/docs/3772866).

46 Постановление Президента «О дополнительных мерах по совершенствованию порядка кредитования проектов, реализуемых в рамках государственных программ развития семейного предпринимательства» № ПП-4498 от 24 октября 2019 года (www.lex.uz/ru/docs/4569648).

3.5 Мониторинг и оценка

Общий мониторинг социальной защиты на национальном уровне является обязанностью национального парламента. Надзор за социальной защитой осуществляется Комитетом по труду и социальным вопросам в Законодательной палате, в то время как в Сенате Комитет по вопросам бюджета и экономических реформ занимается финансированием, а Комитет по вопросам науки, образования и здравоохранения осуществляет надзор за административными вопросами. Роли комитетов включают инициирование законодательных изменений, рассмотрение предлагаемых законопроектов, осуществление парламентского контроля над представителями исполнительной власти и получение регулярных отчетов от государственных должностных лиц.

Формальная ответственность за общую отчетность лежит на Информационно-аналитическом департаменте кабинета министров. Контроль за бюджетом и расходами является обязанностью Департамента государственного финансового контроля при Министерстве финансов, который работает с каждым отраслевым министерством и соответствующими местными органами власти по планированию бюджета, проверке и обеспечению расходования средств в соответствии с согласованными ассигнованиями. Счетная палата проверяет соответствие произведенных платежей бюджетным ассигнованиям. Финансовый мониторинг, основанный на схожих принципах, проводится в каждом министерстве, ведомстве и местном органе власти. Таким образом, подход к мониторингу в основном основывается на финансовых аудитах и проверках, сравнении фактических платежей с запланированными и обеспечении обоснованности произведенных платежей в правовом отношении.

В каждом учреждении особое внимание уделяется мониторингу всех необходимых подтверждающих документов, обосновывающих право на участие в различных программах и схемах. Большая часть этого фиксируется на бумаге, особенно на местном уровне. Исключением является Пенсионный фонд с его информационной системой управления, в которой имеется подробный профиль по каждому пенсионеру⁴⁷. Министерство занятости и трудовых отношений работает над пилотным проектом электронной информационной системы управления для программ рынка труда, которая будет хранить и анализировать актуальную информацию по всем аспектам, связанным с трудовыми отношениями, занятостью и статистикой предложения и спроса на рабочую силу, необходимой для выработки политики. В то же время Министерство финансов с 1 октября 2019 года работает над введением единого реестра с целью упростить, скоординировать и повысить прозрачность администрирования трех адресных пособий для малоимущих семей⁴⁸. У Министерства здравоохранения есть свой электронный реестр инвалидов. В целом эти электронные информационные системы управления рассматриваются как инструменты для ускорения процесса ввода данных, мониторинга соответствия критериям приемлемости, а также для целей контроля. Различные типы электронных информационных систем управления информацией стали популярными в последнее время во всем мире, в том числе в регионе Европы и Содружества Независимых государств. Однако опыт показывает, что их польза зависит от ряда факторов, начиная с их назначения, концепции (хранение информации о различных типах программ или сбор данных об участниках программ по сокращению масштабов бедности) и защиты конфиденциальной информации. Одной из функций электронных информационных систем управления, которая часто используется не полностью, является их потенциальный вклад в оценку исходной ситуации, а также в мониторинг и оценку конечных целей программы. Этот тип информации, дополненный качественными данными и анализом, может не только улучшать планирование программы, но и предоставлять данные для принятия решений о распределении финансовых средств.

Комплексная система мониторинга и оценки с четкими целями и показателями отсутствует как для системы социальной защиты, так и для отдельных программ. Напротив, цели определенных программ выражаются в относительных цифрах без учета контекста или в долях соответствующей целевой группы населения. С другой стороны, существует ряд мероприятий по сбору данных, нацеленных на сбор количественной информации, которая используется для информирования программных целей. Но не всегда ясно, согласованы ли цели различных программ между собой или нет.

47 ИСУ Пенсионного фонда содержит информацию об официальном адресе пенсионера и адресе его проживания; отсканированные копии всех представленных подтверждающих документов; размеры пенсий и длительности их получения; запись о выплате пенсии и записи о трудовой деятельности и уплаченных социальных взносах.

48 См. Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан № 308 от 13 апреля 2019 г. «О мерах по совершенствованию системы социальной защиты населения с применением межведомственного электронного взаимодействия».

К настоящему времени не была проведена оценка ни одной из программ социальной защиты. Однако некоторые типы оценки процессов активных программ рынка труда, по-видимому, были инициированы в государственных центрах содействия занятости. Факты свидетельствуют о том, что хотя оценка программ рынка труда для целей мониторинга проводилась, она была сделана несколько поверхностно. Тем не менее ее стоит учитывать при пересмотре или разработке новых программ, с тем чтобы обеспечить их улучшение в ходе процесса реформирования. Передовая практика требует сбора данных для проведения углубленной оценки программ в интересах улучшения их методологии и/или их расширения. Ее также можно использовать для демонстрации того, что внутренняя оценка может быть частью регулярных рабочих процессов, что в конечном итоге приведет к внешней и независимой оценке программ для демонстрации их воздействия на пользователей.

3.6 Сводная информация и основные идеи

Несмотря на то что в Конституции закреплены права граждан на социальную защиту, в Узбекистане отсутствуют политика или стратегия социальной защиты, отражающие видение национальной системы социальной защиты. Существуют различные законы, которые устанавливают правила, регулирующие различные схемы социальной защиты, но отсутствует документ, определяющий будущее направление развития системы. В результате в последнее десятилетие ключевые решения по схемам социальной защиты принимались довольно разрозненно. Более того, социальная защита раздроблена между разными учреждениями и ни одно из них не имеет возможности общей координации или интегрирования различных видов мероприятий, направленных на оптимизацию отдельных программ. В каждом из учреждений, ответственных за определенную схему социальной защиты, существует хорошо разработанная система вертикальной отчетности, однако горизонтальные связи между программами/схемами отсутствуют. Для достижения консолидации и усиления социальной защиты Узбекистана на стратегическом, организационном, правовом и программном уровнях необходима хорошо согласованная политическая и стратегическая рамка.

Социальная защита в стране обычно понимается как система фрагментированных денежных переводов и пособий. Существует меньше понимания в области предоставления социальных услуг и роли профессионального социального работника. Некоторые услуги по социальной поддержке доступны только для отдельных, четко определенных категорий граждан. По-видимому, нет никакой связи между управлением пособиями и управлением социальными услугами, а это означает, что взаимодополняемость не используется для лучшего содействия социальной интеграции и повышению качества жизни тех слоев населения, которые подвергаются наибольшему риску изоляции.

Особенностью системы социальной защиты Узбекистана является официальная роль, отводимая его традиционным структурам местных сообществ – махаллям, в оценке права на получение социальной помощи, а также потребностей жителей в социальной поддержке. Хотя официальная роль, отводимая махаллям, в прошлом имела некоторые преимущества, особенно в первые годы независимости, поддержка, предоставляемая махаллями, редко оказывается под профессиональным руководством, и представляется целесообразным отводить большую роль профессиональным социальным работникам. В некоторых случаях махалли также восполняют пробелы в государственной поддержке, предоставляя дополнительную поддержку в денежной или натуральной форме, то есть они дополняют схемы (программы), финансируемые государством, а в некоторых случаях привлекают дополнительные ресурсы от негосударственных организаций.

Еще одной особенностью Узбекистана является разрыв между ответственностью на местном уровне за оценку потребности граждан в поддержке, а также за предоставление гражданам информации об имеющейся поддержке; и директивным подходом к разработке политики и решениям по финансированию. По-видимому, не существует четкой системы сбора информации о местных потребностях и о влиянии существующей поддержки, которая имеется на уровне махалли, а также ее передачи наверх и обеспечения ее учета в основанных на фактических данных решениях по централизованной политике и бюджету.

Общие уровни расходов на социальную защиту находятся на среднем уровне по сравнению с другими странами, при том что большая часть расходов приходится на схемы социального страхования, в частности пенсии по возрасту. В целом такое положение дел понятно, если учесть, что

работники и работодатели внесли вклад, гарантирующий социальное страхование. Несмотря на это, охват населения трудоспособного возраста пенсионной системой, предусматривающей уплату взносов, значительно снизился, а культура уплаты социальных взносов была подорвана в результате нехватки достойных рабочих мест, о чем свидетельствует большая доля работников, работающих в неформальном секторе. Высокий уровень неформальности в Узбекистане не является уникальным – по данным МОТ, более 60% работников в мире зарабатывают на жизнь, работая в неформальном секторе: среди бедных, как правило, уровень неформальной занятости выше, и наоборот, уровень бедности, как правило, выше среди неформально занятых работников (ILO, 2018a). Попытки расширения охвата предпринимаются путем отмены взносов для работников и их замены отдельными счетами, финансируемые за счет подоходного налога, и уменьшения взносов работодателей. Это может представлять собой попытки стимулировать формальную занятость, но пока рано делать какие-либо выводы об их воздействии. Однако это довольно существенное изменение в механизмах финансирования является довольно существенным, и как таковое оно должно тщательно отслеживаться и контролироваться. Также обсуждаются предложения о повышении пенсионного возраста и минимального порогового периода уплаты взносов для получения права на пенсию.

За последнее десятилетие число получателей адресной социальной помощи значительно снизилось, особенно в отношении адресных пособий на ребенка, и это может свидетельствовать о том, что стремление ограничивать общие бюджетные расходы оказывает значительное воздействие на бедных детей. В результате программы социального страхования, в частности пенсионные программы, способствуют сокращению бедности среди детей, живущих в домохозяйствах, в которых есть члены, которые получают пенсии; таким образом, пенсионные программы выходят за рамки своей основной цели обеспечения замещения дохода и сглаживания резких изменений в уровне потребления в пожилом возрасте, чтобы способствовать сокращению бедности среди всех членов домохозяйства. Это свидетельствует о том, что домохозяйства или семьи, в которых отсутствуют члены пенсионного возраста, могут ставиться существующей системой в невыгодное положение.

Доля расходов на активные и пассивные программы рынка труда остается низкой. Число лиц, которые имеют право на получение пособий по безработице и получают их, сократилось и поразительно невелико, а размер или охват пособий по безработице практически не изменился (то есть пассивных программ рынка труда). В отличие от других стран, работники имеют минимальный элемент страхования или вообще не имеют такового для страховки на случай безработицы, что является основным элементом международных стандартов социального обеспечения. После недавней отмены вклада работников в единый социальный платеж элемент страхования, по-видимому, исчез даже для тех, кто занят в формальном секторе.

Растут расходы на активные программы рынка труда, содействующие улучшению возможностей для трудоустройства молодежи, женщин и других слоев населения трудоспособного возраста. Расходы направлялись на программы обучения, а также были реализованы разовые программы (не финансируемые из Фонда занятости) для поддержки новых предпринимателей, особенно для женщин и молодежи. Содействию занятости уделяется приоритетное внимание и, по-видимому, не столько с целью дополнить этими мерами получение гражданами социальных пособий, сколько заменить зависимость населения от социальных пособий за счет повышения и уровня, и качества занятости. Это следует тщательно контролировать, так как это может быть малоэффективным в ситуации, когда достойные рабочие места являются редкими и/или непостоянными. Несмотря на то что процессы регистрации предприятий были улучшены, «стабильность» (или постоянство) рабочих мест, созданных с помощью таких программ, может оказаться недостаточной для того, чтобы они оказали желаемое воздействие на непостоянную занятость и, таким образом, на способность делать взносы в программы социального страхования, особенно при отсутствии надлежащих услуг дополнительной поддержки⁴⁹.

Кроме того, программы направлены на создание рабочих мест на дому, предположительно предназначенных для стимулирования семейного предпринимательства и, в частности, занятости женщин. Однако это можно рассматривать как дальнейший перенос ответственности за вопросы социальной защиты на семьи, так как неясно, кто является работодателем и как социально-страховые риски (например, болезнь, безработица, производственные травмы, материнство), которые не закреплены в национальном законодательстве, регулируются при таком типе организации занятости/труда. Кроме того, эти программы отражают представление о том, что предпринимательство на дому особенно подходит для женщин, поскольку при этом формате работы они также могут выполнять другие обязанности по дому и уходу за ребенком. По сути, им

49 «... всего лишь 55 процентов из 780 000 рабочих мест, созданных в 2014 году, предусматривали постоянный (стабильный) договор» (Dugarova, 2016).

предлагается выполнять двойную работу, в то время как структурные проблемы участия женщин в рынке труда, равных возможностей и сокращения бедности остаются неразрешенными.

Как указывалось выше, понимание социальной защиты, которое отражено в Конституции и законодательстве, представляется в виде системы замещения дохода в случае особых рисков (старости, инвалидности и потери кормильца), денежных переводов в случае появления рисков или наступления бедности, а также ответственности работодателя (защита материнства, болезни и травмы на работе). Это несовместимо с международными стандартами социального обеспечения, поскольку система социального страхования учитывает основные жизненно важные события, но не обеспечивает всестороннюю защиту работников и их семей. Вместо этого меры по защите от рисков переносятся на работодателей и семьи, а в случае бедности – на программы, не предусматривающие уплату взносов. Однако важность программ социального страхования, в том числе в качестве источника дохода, подтверждается тем фактом, что в то время, когда доля финансирования программ, не предусматривающих уплаты взносов, снижалась, доля средств на программы социального страхования увеличивалась.

В дополнение к подрыву принципов страхования мало внимания уделяется другим потенциальным областям социальной защиты, включая услуги социального обеспечения, предоставляемые социальными работниками. Национальная система социальной работы обычно рассматривается как важнейшая государственная услуга, которая может оказывать целевую поддержку уязвимым слоям населения и гражданам, подвергающимся риску изоляции, и может подключать их к ряду других государственных услуг. Отсутствие эффективной и комплексной системы социальной работы и системы социального обеспечения означает, что многие граждане Узбекистана лишены этой базовой области поддержки. Услуги социального обеспечения, по-видимому, не только не решают потенциально сложные проблемы, с которыми сталкиваются отдельные лица или семьи, но и не имеют профилактического характера или роли. Денежные пособия системы социальной защиты и социальные услуги должны быть более взаимодополняющими, при этом и то, и другое считается необходимым для обеспечения доступа всех граждан к правам и гарантиям в области социальной защиты.

Мониторинг программ социальной защиты, как правило, сосредоточивается на финансовых аудитах и контроле расходования средств в соответствии с запланированными ассигнованиями, а также порядка оформления и наличия документов, связанных с заявками на получение поддержки. Отсутствует единая система регистрации и, кроме Пенсионного фонда, существует мало элементов электронного управления. Существует недостаточно данных об использовании оценок воздействия для анализа эффективности программ и их фактического воздействия на пользователей, а также отсутствует система мониторинга и оценки системы в целом. Это поднимает вопросы, касающиеся доказательной базы для принятия стратегических решений в области политики.

▶ 4. Программы социальной защиты: разработка и реализация

В этой главе более подробно рассматриваются критерии отбора, структура пособий, предоставление пособий/институциональная ответственность и, насколько это возможно, охват и мониторинг каждой из основных программ социальной защиты в Узбекистане. Раздел 4.1 охватывает программы страхования, предусматривающие уплату взносов; раздел 4.2 охватывает пособия, за которые ответственны работодатели; раздел 4.3 охватывает программы социальной помощи, не предусматривающие уплату взносов и финансируемые за счет налогов; раздел 4.4 охватывает активные программы рынка труда; раздел 4.5 охватывает социальные услуги; раздел 4.6 охватывает пособия в натуральной форме и субсидии, а раздел 4.7 охватывает доступ к базовым медикаментам.

4.1 Социальное страхование

4.1.1 Пенсионные программы, предусматривающие уплату взносов

Пенсионные программы социального страхования охватывают пенсии по возрасту, инвалидности и потере кормильца. Лица, которые не имеют необходимого периода уплаты взносов, достаточного для получения права на пособия по социальному страхованию, имеют право на финансируемую за счет налогов «социальную» пенсию по возрасту, пособие по инвалидности и пособие по потере кормильца. Однако с 2011 года только те престарелые (от 65 лет для мужчин и от 60 лет для женщин), которые живут одни и не имеют взрослых детей или родственников, кто мог бы о них заботиться, имеют право на социальные пенсии по возрасту⁵⁰ (см. раздел 4.3.3 ниже).

Критерии отбора

(а) Пенсии по возрасту

Программа пенсионного обеспечения по возрасту в Узбекистане основана на условно установленных взносах и обязательной накопительной пенсионной системе. Женщины в возрасте 55 лет, имеющие трудовой стаж не менее 20 лет, и мужчины в возрасте 60 лет, имеющие трудовой стаж не менее 25 лет, имеют право на пенсию по возрасту. Критерии отбора снижены для ряда особых групп работников/служащих. Кроме того, трудовой стаж получателя (пенсии) может включать годы, проведенные на военной службе, время учебы на дневном отделении для получения диплома бакалавра, магистра, а также кандидатской или докторской ученых степеней (в том числе за рубежом), декретный отпуск (не более 3 лет), постоянный уход за ребенком-инвалидом и т.д.

Лица с недостаточным периодом уплаты страховых взносов имеют право на получение пенсий, пропорциональных фактическому периоду уплаты ими взносов, если они вносили взносы не менее 7 лет.

В настоящее время работники, уволенные в связи с реструктуризацией, технологической модернизацией, сокращением производства или закрытием предприятия, имеют право выйти на пенсию двумя годами ранее, если у них есть требуемый стаж работы, например мужчины в возрасте 58 лет вместо 60-ти и женщины в возрасте 53 лет вместо 55 лет.

Правительство разработало концепцию реформы пенсионной системы, которая предусматривает постепенное увеличение минимального периода уплаты взносов для получения права на пенсию с семи до десяти лет, а затем до пятнадцати; а также постепенное увеличение пенсионного возраста с 55 до 58 лет для женщин и с 60 до 63 лет для мужчин. Концепция реформы также содержит предложения по усилению связи между размером пенсии и размером взносов.

⁵⁰ См.: Статья 8 Положения о порядке назначения и выплаты пособий престарелым, нетрудоспособным гражданам, не имеющим стажа работы, необходимого для назначения пенсии, а также матерям, имеющим детей с инвалидностью с детства (Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 107 от 7 апреля 2011 года).

(б) Пенсии по инвалидности и потере кормильца

Если причиной инвалидности или смерти является производственная травма или профессиональное заболевание, пенсия назначается вне зависимости от времени работы и уплаты взносов. Если причиной инвалидности или смерти является общее заболевание, то полная пенсия назначается члену семьи, если трудовой стаж работника достигает определенного числа лет, которое варьируется от 2 до 20 лет в зависимости от возраста работника.

Пенсии по инвалидности назначаются в зависимости от степени инвалидности, которая, в свою очередь, определяется на основании медицинского осмотра, проведенного врачебно-трудовой экспертной комиссией (ВТЭК). Проблемы психического здоровья; интеллектуальные проблемы; нарушения речи, письма, чтения или нарушения в вербальном и невербальном общении; сенсорные и физические нарушения; нарушения кровообращения, дыхания, пищеварения, обмена веществ и иммунной системы, а также нестандартные изменения внешнего вида оцениваются как инвалидность. Серьезность инвалидности оценивается по влиянию нарушения на способность человека к самообслуживанию, мобильности, общению, поведенческому контролю, способности приобретать знания и работать. Есть три категории инвалидности: Группа I (оценивается как полностью неспособная заботиться о себе и выполнять другие задачи), Группа II (может выполнять задачи с поддержкой) и Группа III (для выполнения задач требуется больше времени, чем в среднем затрачивается на них).

Пенсии по инвалидности для лиц, отнесенных к III группе инвалидности, были отменены в 2011 году⁵¹. Эти пенсионеры по-прежнему имеют право на пенсии по возрасту, если они удовлетворяют критериям отбора. Однако концепция реформирования пенсионной системы включает предложение о возобновлении выплаты пенсии лицам с III группой инвалидности.

Структура пособия

(а) Расчет размера пенсии

Пенсия состоит из трех частей: 1) базовая пенсия; 2) доплата за больший трудовой стаж; 3) надбавка.

Базовая пенсия по возрасту определяется как 55% от средней расчетной месячной заработной платы получателя, но не ниже 100% минимальной пенсии по возрасту (436 150 узбекских сумов с 01.08.2019⁵² – приблизительно 50 долларов США).

Среднемесячный расчетный доход, используемый для определения базовой пенсии, рассчитывается на основе совокупного дохода, полученного в течение любых 5 последовательных лет (выбранных пенсионером) за последние 10 лет работы. Совокупный доход за эти пять лет делится на 60 для получения среднемесячного дохода. Однако среднемесячный расчетный доход ограничивается 8 минимальными месячными заработными платами. (Проект концепции реформ пенсионной системы содержит предложение о повышении максимального предельного значения среднемесячного дохода до 12 минимальных месячных заработных плат.)

Любой доход, с которого уплачены социальные взносы, включается в расчет совокупного дохода. Если невозможно определить месячный доход или он ниже минимальной месячной заработной платы, то минимальная месячная заработная плата считается месячным доходом за этот период.

В случае пенсий по инвалидности и потере кормильца, если трудовой стаж (срок внесения пенсионных взносов) получателя работника составляет менее 5 лет, то совокупный доход делится на фактическое количество месяцев стажа работы (срок внесения пенсионных взносов).

Базовая пенсия по инвалидности определяется как 55% от среднемесячной расчетной заработной платы, но не ниже 100% минимальной пенсии по возрасту.

Базовая пенсия по случаю потери кормильца определяется как 30% среднемесячной заработной платы, но не ниже 50% минимальной пенсии по возрасту. Если пенсия предназначена для детей, потерявших обоих родителей или детей умершей матери-одиночки, то пенсия составляет 55% от среднемесячного расчетного дохода, но не ниже 100% минимальной пенсии по возрасту.

51 Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 252 от 8 сентября 2011 года.

52 Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5765 от 12.07.2019 <http://lex.uz/ru/docs/4416984>

Если пенсионер не имеет достаточного трудового стажа для получения полной пенсии, то пенсия рассчитывается на основании имеющегося трудового стажа. Однако эта пенсия не может быть ниже 50% минимальной пенсии по возрасту и 100% минимальной пенсии по возрасту, если получателем (в случае пенсии по случаю потери кормильца) является ребенок или сирота.

(б) Индексация

После определения пяти последовательных лет для расчета совокупного дохода рассчитываются месячные коэффициенты путем деления фактического дохода за каждый месяц на соответствующую месячную минимальную заработную плату. Месячные коэффициенты умножаются на среднемесячную минимальную заработную плату за последние 12 месяцев на момент подачи заявления. В результате получают индексированные месячные доходы, которые суммируются, при этом общая сумма делится на 60 (или фактическое количество месяцев, если стаж работы составляет менее 5 лет – в случае пенсий по инвалидности и потере кормильца). Результат берется в качестве среднемесячного расчетного дохода, используемого для расчета размера базовой пенсии.

Индексация выполняется на основании указов Президента Республики Узбекистан, обычно принимаемых в конце календарного года. Эти указы распространяются на заработную плату работников государственного сектора, пенсии, социальные пособия и студенческие стипендии. Обычно коэффициент повышения составляет 10–15%.

(в) Доплата за большой трудовой стаж

В случае пенсий по возрасту и инвалидности она может составлять 1% (0,5% для пенсий по случаю потери кормильца) от среднемесячного расчетного дохода за каждый лишний год трудового стажа.

Пенсии определенных групп пенсионеров включает надбавку в размере от 30% до 150% минимальной месячной заработной платы в зависимости от категории пенсии⁵³.

Предоставление пособия

Центральным учреждением, ответственным за администрирование и финансирование государственных пенсий в Узбекистане, является Пенсионный фонд при Министерстве финансов. Основные функции Пенсионного фонда включают:

- ▶ ведение базы данных записей о трудоустройстве пенсионеров, удовлетворяющих критериям;
- ▶ назначение пенсий и пособий удовлетворяющим критериям гражданам;
- ▶ финансирование выплат пенсий и пособий;
- ▶ сбор обязательных платежей от работодателей.

По состоянию на первый квартал 2019 года 77,6% поступлений Пенсионного фонда составляли страховые взносы, уплачиваемые работодателями и работниками⁵⁴. Пенсионный фонд также получал бюджетные ассигнования на базовую часть пенсий, льготные пенсии, доплаты к пенсиям и военные пенсии. Большая часть этих бюджетных ассигнований использовалась для покрытия базовой части пенсий.

Каждый работодатель уплачивает **Единый социальный платеж**, который распределяется между Пенсионным фондом, Государственным фондом содействия занятости и Федерацией профсоюзов Узбекистана, при этом львиная доля направляется в Пенсионный фонд. Налоговая реформа, вступившая в силу с 1 января 2019 года, включает положение, отменяющее уплату социальных страховых взносов работниками. Вместо них 0,1% общего подоходного налога с физических лиц (из подоходного налога с фиксированной ставкой 12%) направляется на индивидуальные пенсионные счета. Работодатели должны будут вносить 25% налога на фонд заработной платы в

53 Ветераны войны и люди с эквивалентным статусом (50% минимальной месячной заработной платы); пенсионеры, работавшие во время войны 1941–1945 годов (30% минимальной месячной заработной платы); родители и вдовы военнослужащих, погибших во время боевых действий (30% минимальной месячной заработной платы); люди, уважаемые за особые заслуги перед Узбекистаном (например, носят звание «Герой Узбекистана») (от 100 до 150% минимальной месячной заработной платы); пенсионер в возрасте от 100 лет (100% минимальной месячной заработной платы); музыканты, актеры, артисты и т. д. (75% минимальной месячной заработной платы); педагогический и административный персонал образовательных учреждений, занимающихся подготовкой актеров театра, певцов и т. д. (50% минимальной месячной заработной платы).

54 Подробную информацию см. http://pfur.uz/uploads/content/1558345273_%D0%A0%D1%83%D1%81.pdf

качестве обязательного социального взноса, только если государству принадлежит контрольный пакет их акций. В случае предприятий с другими формами собственности работодатели должны будут платить 12% фонда заработной платы.

Поступления Пенсионного фонда также включают: 85% компенсируемых работодателями сумм для финансирования выплат пенсий по случаю потери кормильца или производственной травмы (см. ниже раздел 4.2 о пособиях, связанных с ответственностью работодателя); компенсации от Государственного фонда содействия занятости для финансирования пенсионных выплат по случаю досрочного выхода на пенсию работников, которые были уволены в связи с ликвидацией предприятия; компенсации от работодателей для финансирования выплат пенсий по возрасту лицам, имеющим право на досрочный выход на пенсию в связи с опасными условиями труда.

На государственный Народный банк Республики Узбекистан возложена ответственность за предоставление и выплату пенсий. Необходимо отметить, что другие банки не могут заниматься выплатой пенсий.

Охват

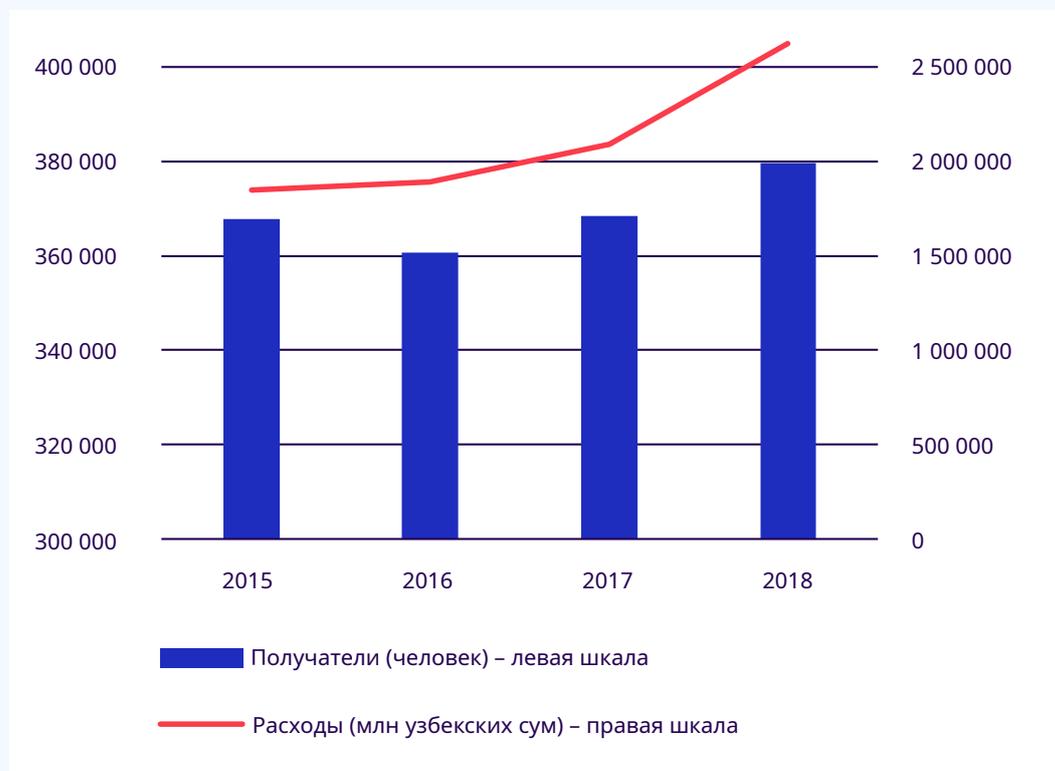
82% престарелых охвачены пенсиями по возрасту, предусматривающими уплату взносов, что означает, что почти одна пятая престарелых не имеет доступа к пенсионному обеспечению по возрасту. По данным Пенсионного фонда, 998 100 престарелых в 2014 году и 1 002 600 престарелых в 2015 году не получали пенсии по старости. Если престарелый не имеет минимально необходимого трудового стажа, он/она имеет право на получение социальной пенсии по возрасту, но только если он/она живет один и не имеет семьи, которая может взять на себя ответственность за его/ее обеспечение.

Рис. 13. Пенсии по возрасту: Расходы и число получателей (2015–2018 гг.)



Источник: Министерство финансов, 2018; Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, 2020.

Рис. 14. Пенсия по инвалидности: Расходы и число получателей (2015–2018 гг.)



Источник: Министерство финансов, 2018; Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, 2020.

Мониторинг и управление

Процедуры мониторинга и оценки не являются полностью всеобъемлющими, но более совершенными, чем для других программ социальной защиты. Пенсионный фонд использует информационную систему управления (ИСУ) «Пенсия» для целей мониторинга программы. ИСУ содержит подробную информацию, которая включает в себя персональные данные о каждом пенсионере, размер и продолжительность выплат назначенной пенсии, учет пенсионных выплат, а также трудовой стаж и социальные взносы.

4.1.2 Пособия по безработице

Пособия по безработице выплачиваются из Государственного фонда содействия занятости. В 2018 году Фонд получал 0,1%⁵⁵ от Единого социального платежа, уплачиваемого работодателями (см. раздел 4.1.1).

Критерии отбора

Пособие по безработице предназначено для лиц, чей статус безработного был официально признан. Безработные – это трудоспособные лица, зарегистрированные в Центрах содействия

⁵⁵ Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-3454 от 29.12.2017 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметров государственного бюджета Республики Узбекистан на 2018 год» (<http://www.lex.uz/docs/3480354>).

занятости (далее – Центры занятости) в качестве лиц, ищущих работу, в возрасте старше 16 лет до получения права на пенсионное пособие, которые на момент регистрации не работают или не получают заработок (трудовой доход⁵⁶), готовы либо работать, проходить профессиональную подготовку и переподготовку, либо повышать квалификацию. Центры содействия занятости созданы в каждом районе (около 200 по всей стране).

В период получения пособия по безработице безработный должен искать работу и не реже одного раза в две недели обращаться в местный центр занятости для получения направления на работу или прохождения профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации. Центры стараются предложить заявителю две работы в течение первых десяти дней, и, если он/она отказывается от работы, то он/она не классифицируется как безработный. Однако, если заявителю отказано в приеме на работу потенциальным работодателем или нет подходящей работы, пособие по безработице начинает выплачиваться с 11-го дня после подачи заявления.

Следующие лица не могут получить статус безработного⁵⁷:

- ▶ лица, которые в течение первых 10 дней со дня регистрации дважды отказываются от работы, предложенной им в качестве подходящей работы;
- ▶ лица, которые не являются (без уважительной причины) в течение первых 10 дней с даты регистрации в центре занятости для получения предложения подходящей работы;
- ▶ студенты учебных заведений, не имеющие никаких связей с производством, независимо от их типа, за исключением заочного обучения;
- ▶ инвалиды и пенсионеры, независимо от возраста и вида пенсии, которые они получают, а также лица, которые в соответствии с пенсионным законодательством имеют право на пенсию, даже если они не обращались за пенсией;
- ▶ безработные женщины, ухаживающие за ребенком в возрасте до двух лет;
- ▶ лица, желающие сменить работу, но которые на момент регистрации все еще работают или числятся сотрудниками компании, независимо от организационно-правовой формы работодателя;
- ▶ лица, приговоренные судом к исправительным работам без лишения свободы;
- ▶ руководители и члены фермерских хозяйств (указанные в органах самоуправления граждан как таковые), а также лица, зарегистрированные в государственных органах как предприниматели без образования юридического лица;
- ▶ члены дехканских (фермерских) хозяйств, которые уплачивают взносы во внебюджетный пенсионный фонд при Министерстве финансов Республики Узбекистан в качестве членов дехканских хозяйств.

Решение о предоставлении статуса безработного принимается директором районного (городского) центра содействия занятости (на основании решения комиссии центра). Статус безработного предоставляется не позднее, чем через 11 дней после регистрации заявителя в качестве соискателя работы, если в течение первых 10 дней с даты регистрации ему/ей не была предложена подходящая работа или центр занятости не получил от компании отказа в его/ее приеме на работу.

В случае безработных мужчин в возрасте до 35 лет, имеющих менее трех иждивенцев, условием получения ими пособия по безработице является их участие в оплачиваемых общественных работах.

Структура пособия

Размер пособия по безработице зависит от трудового стажа заявителя. **Минимальный уровень** составляет:

- ▶ 75% минимальной заработной платы – для лиц без трудового стажа;
- ▶ 100% минимальной заработной платы – для лиц с трудовым стажем.

56 Законодательство не определяет другие виды доходов (трансфер, аренда и т. д.), кроме трудовых доходов.

57 Положение о порядке регистрации граждан в органах по труду, их трудоустройству, назначения и выплаты пособия по безработице № 831 от 13.10.1999 (<http://www.lex.uz/ru/docs/462031>).

Максимальный уровень не может превышать среднемесячную заработную плату по стране в момент расчета пособия⁵⁸.

Пособие по безработице для тех, кто имеет трудовой стаж, устанавливается в процентах от средней заработной платы на предыдущем месте работы за последний год работы: пособие составляет 50% от средней заработной платы на предыдущем месте работы, но не ниже минимальной заработной платы по стране⁵⁹ и не выше средней заработной платы по стране на момент расчета пособия. В других случаях пособие по безработице устанавливается в процентах от минимальной заработной платы. Безработные с детьми в возрасте до шестнадцати лет и другими иждивенцами получают 10-процентную доплату к пособию.

Порядок применения региональных коэффициентов при расчете размера пособия по безработице определяется Министерством занятости и трудовых отношений. Также применяются следующие правила.

- ▶ Для тех, кто уходит с военной службы, с работы в Министерстве внутренних дел и в Службе государственной безопасности, а также тех, кто не работал до обращения в местные органы власти, размер пособия рассчитывается на уровне минимальной заработной платы.
- ▶ Те, кто не работал более одного года, имеют право на следующие пособия:
 - для лиц с квалификацией: не ниже минимальной заработной платы при условии, что их трудоустройство не требует профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
 - в других случаях – 75% установленной минимальной заработной платы.
- ▶ Лица, признанные безработными после завершения профессиональной подготовки и переподготовки, повышения квалификации с отрывом от производства, имеют право на получение пособия по безработице не ниже минимальной заработной платы.

Пособие по безработице выплачивается не дольше, чем:

- ▶ 26 календарных недель в течение любого 12-месячного периода – для лиц, потерявших работу и заработок (трудовой доход) или пытающихся устроиться на работу после длительного (более одного года) перерыва;
- ▶ 13 календарных недель в течение любого 12-месячного периода – для людей, которые ранее не работали и ищут работу впервые.

Предоставление пособия

Центры содействия занятости населения, являющиеся территориальными единицами Министерства занятости и трудовых отношений, несут ответственность за предоставление пособий по безработице.

Пособия по безработице рассматриваются Государственным фондом содействия занятости и выплачиваются через отделения Народного банка Республики Узбекистан по месту жительства безработных.

Охват

Охват представляется довольно низким, поскольку пособия предоставляются при условии удовлетворения строгим критериям (см. выше). В 2017 году пособия по безработице получали всего 10 428 человек. Общий бюджет на пособие по безработице в 2017 году составлял 2 801,7 млн узбекских сумов (0,36 млн долларов США). На основании имеющихся данных может показаться, что охват ограничен примерно 1% зарегистрированных безработных.

58 Среднемесячная заработная плата рассчитывается в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 133 от 11.03.1997 «Об утверждении нормативных актов, необходимых для реализации трудового кодекса Республики Узбекистан» (<http://www.lex.uz/ru/docs/517040#851669>).

59 202 730 узбекских сумов (25 долларов США) – минимальная заработная плата (с 01.11.2018), установленная Указом Президента Республики Узбекистан № УП-5553 от 13.10.2018 «О повышении размера заработной платы, пенсий, стипендий и пособий» (<http://lex.uz/pdfs/3984488>).

Мониторинг и управление

Министерство занятости и трудовых отношений собирает административные данные о занятых и безработных. Они основываются на регистрационных карточках, используемых для тех, кто регистрируется в центрах занятости. Существуют следующие регистрационные карточки.

- ▶ **Консультация** – все безработные, которые обращаются за консультацией, регистрируются и создается «Регистрационная карточка лица, обратившегося за консультацией».
- ▶ **Регистрация соискателей работы** – все лица, которые обращаются за работой, регистрируются и создается «Личная регистрационная карточка соискателя работы». При отсутствии предложений подходящей работы или когда невозможно предложить/найти работу, соискатель признается безработным и назначается пособие по безработице.
- ▶ **Регистрация неработающих лиц** – проводится для определения числа и состава лиц, которые не имеют работы и заработка (трудового дохода) и которые не обращались в орган по труду за работой. Все лица в возрасте от 16 лет до пенсионного возраста, в том числе инвалиды, подлежат регистрации как незанятые/неработающие, и для них создается «Регистрационная карточка неработающих». Кроме того, махаллинские комитеты проводят проверки домохозяйств с целью выявления и регистрации неработающего/незанятого населения не реже одного раза в шесть месяцев, которые охватывают все домохозяйства, расположенные на территории махаллей, назначенных сотруднику Центра.

Все вышеперечисленные регистрационные карточки должны вноситься в единую компьютерную базу данных ИСУ «Рынок труда» при Министерстве занятости и трудовых отношений. Однако эта база данных еще не полностью функциональна.

4.2 Ответственность работодателей

В Узбекистане программы, связанные с ответственностью работодателей, включают два вида пособий – пособие по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья и пособие по беременности и родам (единовременные пособия при рождении ребенка и декретный отпуск).

Критерии отбора

(а) Пособия по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья

По закону работодатели обязаны оплачивать работникам период болезни.

(б) Пособия по беременности и родам

Беременные женщины, работающие на государственных и частных предприятиях, имеют право на оплачиваемый декретный отпуск. Продолжительность отпуска составляет 56 дней до родов и 56 дней после. Отпуск по беременности и родам может быть продлен до 70 дней в случае осложнений или множественных родов.

Работающие женщины также имеют право на разовое пособие при рождении ребенка. Пособие эквивалентно минимальной заработной плате за два месяца и выплачивается работодателем или учебным заведением, если женщина работает или учится. Если женщина не занимается оплачиваемой работой и не учится, ее муж имеет право на получение этого пособия на своей работе или в учебном заведении, где он учится. Если ни жена, ни муж не работают и не учатся, они должны обратиться в местное отделение Пенсионного фонда не позднее, чем через 6 месяцев после рождения ребенка.

Неработающие женщины имеют право на получение пособия на ребенка (пособие при рождении ребенка и пособие на ребенка в возрасте до 2 лет) в виде социальной помощи, только если они являются членами малообеспеченной семьи (см. раздел 4.3).

Структура пособия

(а) Пособия по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья

Пособия по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья составляют 60% от заработной платы в прошлом месяце, если продолжительность непрерывной работы составляет менее 8 лет, и 80% для лиц с непрерывной занятостью более 8 лет.

(б) Пособия по беременности и родам

Получатель пособия по беременности и родам получает 100% своей месячной заработной платы. Отпуск и пособия предоставляются за счет работодателя. По завершении декретного отпуска работающие женщины имеют право на ежемесячное пособие до достижения ребенком 2 лет. Пособие в два раза больше минимальной месячной заработной платы. Пособие финансируется работодателем, если женщина работает в частном секторе, что противоречит международной практике, или из общего бюджета, если женщина работает в государственном секторе. Работающие матери также имеют право на оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком в возрасте от 2 до 3 лет. Отцы могут использовать неоплачиваемый отпуск по уходу за ребенком на срок до 3 месяцев при условии, что их жены работают в течение этого времени.

Предоставление пособия

Оба пособия выплачиваются работодателем напрямую получателям за счет собственных ресурсов. Если получатель работает в государственном секторе, пособия выплачиваются из государственного бюджета через Министерство финансов. Самозанятые не имеют права на эти пособия.

Пособия выплачиваются через Пенсионный фонд, но работодатели должны возмещать Пенсионному фонду пособия по инвалидности и по случаю потери кормильца, вызванных производственной травмой или профессиональным заболеванием. Когда работодатели не соблюдают нормы, их дела передаются в суды, решения которых составляют основу для принудительного получения возмещения от работодателей. Считается, что такая практика повышает ответственность работодателей в отношении уделения большего внимания и направления больших ресурсов на улучшение безопасности и охраны труда на рабочих местах.

Мониторинг и управление

Управление программой охраны материнства осуществляется работодателями, а мониторинг – Министерством занятости и трудовых отношений в рамках мониторинга соблюдения национального законодательства о занятости. (Работодатели несут ответственность не только за создание условий труда, обеспечивающих безопасность и гигиену труда их работниц, но и за справедливую, соразмерную и эффективную компенсацию работницам за потерю дохода вследствие декретного отпуска.)

Мониторинг обеспечения по случаю болезни осуществляется районным управлением здравоохранения при Министерстве здравоохранения и Департаментом государственного финансового контроля при Министерстве финансов.

4.3 Программы денежных пособий, не предусматривающие уплату взносов

Примерно из 30 программ, которые считаются частью системы социальной защиты, в этом разделе отчета рассматриваются только программы, не предусматривающие уплату взносов, основным назначением которых является социальная защита. Эти программы имеют наибольший потенциал в отношении замещения дохода в случае потери работы и бедности и могут потенциально предотвращать попадание получателей в состояние (более глубокой) бедности. При тщательной разработке и интеграции с другими программами и услугами они также могут выполнять функции активации и социальной интеграции.

4.3.1 Детские пособия и пособия для малообеспеченных семей

Пособия для малообеспеченных семей представляют собой программы замещения дохода, в первую очередь для семей с детьми разного возраста. Они регулируются Постановлением Кабинета Министров «Об утверждении положения о порядке назначения и выплаты социальных пособий и материальной помощи малообеспеченным семьям» (15 февраля 2013 г.)⁶⁰. Эти пособия назначаются местными махаллями (см. Главу 3) и состоят из трех видов пособий: пособие на ребенка для семей с маленькими детьми (в возрасте до 2-х лет); пособие на ребенка для семей с детьми в возрасте от 2-х до 14 лет; пособие для малообеспеченных семей.

60 Полный текст русской версии постановления можно найти по адресу: http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=2134703

Критерии отбора

Семьи со среднемесячным совокупным доходом на душу населения ниже 1,5-кратной базовой расчетной величины⁶¹ имеют право подать заявку на три пособия для малообеспеченных семей, но могут получать только одно из трех пособий в любой данный момент времени.

Согласно указанному выше указу, в состав семьи входят следующие члены:

- ▶ оба родителя (в том числе усыновившие ребенка (детей));
- ▶ дети, живущие с родителями и являющиеся их иждивенцами, а также дети старше 16 лет, если они живут со своими родителями, но еще не создали собственных семей;
- ▶ бабушка и дедушка ребенка (детей), если они живут с семьей;
- ▶ другие люди, живущие с ребенком (детьми).

Состав семьи должен подтверждаться администрацией махалли. Если по одному юридическому адресу проживают две или более семей с детьми, то считается, что каждая семья состоит из родителей детей, бабушек и дедушек и детей. Даже если две семьи могут проживать под одной крышей (домохозяйство), для целей пособий они рассматриваются как отдельные семьи, имеющие один и тот же юридический адрес.

Право семьи на получение пособия определяется на основании поданного заявления и подтверждающих документов, а также по результатам посещения дома семьи представителями администрации махалли. Заявление подается в письменном виде членом семьи от имени всей семьи. При отсутствии взрослых членов семьи, заявление может подать глава администрации махалли.

Следующие подтверждающие документы необходимы для подачи заявления:

- ▶ справка о доходах домохозяйства и документы, подтверждающие указанные доходы;
- ▶ свидетельство(а) о рождении ребенка (детей);
- ▶ копия записки о решении органа опеки и попечительства (при необходимости);
- ▶ любые другие документы, подтверждающие претензии, сделанные для обоснования заявления.

Заявление должно быть подано не позднее 15-го числа месяца, предшествующего месяцу, с которого заявитель ожидает получать пособие. Заявления рассматриваются специальной махаллинской комиссией (не менее 5 человек) по социальной защите. В состав комиссии входят советники, секретарь администрации махалли, представитель районного финансового департамента и инспектор районного государственного центра занятости (при необходимости также могут быть включены представители налоговых органов и других государственных органов).

После подачи заявления и подтверждающих документов секретарь махаллинского комитета в течение следующих трех дней подсчитывает общий доход семьи, складывая доходы взрослых членов семьи за последние 3 месяца, предшествующих месяцу подачи заявления. Минимальный предел дохода взрослого установлен на уровне 2,5 базовых расчетных величин: в случае если член семьи указывает доход ниже этого уровня, ему или ей вменяется доход минимального предела. Индивидуальные доходы неработающих матерей, студентов, учащихся очно, и пенсии неработающих пенсионеров исключаются из этого правила.

Если секретарь махаллинского комитета устанавливает, что семейный среднемесячный доход на душу населения ниже предельного значения равного 1,5-кратному размеру базовой расчетной величины, то в течение следующих 7 дней представители комиссии должны посетить семью, чтобы определить ее уровень жизни и активы. Они заполняют специальную форму, отражающую состав семьи, информацию о земельном участке, оценку уровня жизни и рекомендации о том, следует ли назначить пособие или отклонить заявление. На практике не существует единых правил, устанавливающих порядок посещения семьи и оценки материального положения семьи. По итогам посещения комиссия должна рекомендовать выплату пособия или отказ на поданное заявление.

⁶¹ С 1 сентября 2019 года, согласно Указу Президента Республики Узбекистан №УП-5723 от 21 мая 2019 года (<https://www.lex.uz/docs/4346131>), минимальная месячная заработная плата установлена в размере 223 000 узбекских сумов.

Рекомендация комиссии должна быть одобрена большинством голосов на общем сходе (граждан) махалли. Эта последняя процедура должна гарантировать прозрачность и подотчетность комиссий. Однако на практике существует некоторая напряженность между этой процедурой (направленной на обеспечение прозрачности и снижения возможности принятия дискреционного решения о праве на пособие махаллинской комиссией) и необходимостью гарантировать конфиденциальность заявителей. Однако, согласно неофициальным данным, на практике общий сход всех членов махалли проводится редко.

Структура пособия

Размер **материальной помощи для малообеспеченных семей** может составлять от 1,5 до 3 базовых расчетных величин. Пособие назначается на 6 месяцев, после чего получатель может повторно подать заявление на его продление.

Размер **пособия на по уходу за ребенком в возрасте до 2-х лет** составляет 200% от базовой расчетной величины⁶² и назначается на 12 месяцев. По истечении этого срока получатель может повторно подать заявление на его продление. Пособие выплачивается только на одного ребенка.

Пособие семьям с детьми в возрасте до 14 лет: семьи с одним ребенком имеют право на 60% базовой расчетной величины; 100% – для семей с двумя детьми; и 140% – на трех и более детей. Пособие выплачивается 6 месяцев и по истечении его срока получатель может повторно подать заявление на его продление. Продление зависит от оценки того, соответствует ли положение семьи критериям назначения.

Как указано выше, семьи, в которых среднемесячный совокупный доход на душу населения ниже 1,5-кратного размера месячной базовой расчетной величины, имеют право подавать заявление, при этом совокупный доход определяется как все денежные доходы, получаемые всеми членами семьи. Среднемесячный доход семьи на душу населения рассчитывается как общая сумма среднемесячных доходов всех трудоспособных (трудоспособного возраста и без инвалидности) членов семьи, разделенная на общее число членов семьи. Среднемесячный доход каждого члена семьи рассчитывается за период в три месяца до подачи заявления.

Следующие члены семьи/родственники НЕ включаются в домохозяйство с целью расчета среднемесячного дохода на душу населения:

- ▶ братья и сестры заявителей, если у братьев и сестер есть свои семьи;
- ▶ дети заявителей, в отношении которых они были лишены родительских прав;
- ▶ дети, находящиеся под полной государственной опекой, и дети, находящиеся под опекой органов опеки и попечительства;
- ▶ родитель (или опекун), который отсутствует по причине военной службы или получения военного образования;
- ▶ родитель (или опекун), который отсутствует в связи с лишением свободы по решению суда.

Продолжительность получения пособия составляет 6 месяцев в случае пособия для малообеспеченной семьи и пособия на ребенка в возрасте 2–14 лет и 12 месяцев в случае пособия по уходу за ребенком (для детей в возрасте 0–2 лет). Продолжительность может быть сокращена при несоблюдении критериев отбора: например, когда ребенку исполняется 2 года или 14 лет. Это же положение допускает повторную подачу заявления, но только получатели пособия по уходу за ребенком (для детей в возрасте 0–2 лет) могут подать заявление до истечения срока выплаты текущего пособия. Получатели двух других пособий должны дождаться окончания срока выплаты текущего пособия. Это подразумевает как минимум месячный перерыв в выплате пособий. По данным последнего исследования, порядок повторной подачи заявления существенно отличается в разных регионах. На практике семьям приходится ждать от 3 до 6 месяцев, прежде чем они смогут повторно подать заявление, потому что обычно махалли располагают «ограниченными ресурсами», а от них зависит возможность предоставления поддержки (World Bank, forthcoming (c)).

62 Он включает в себя потенциальный доход от обработки (земельного) участка, если домохозяйство имеет таковой. Потенциальный доход рассчитывается как площадь участка (в сотках), умноженная на 20% базовой расчетной величины.

Предоставление пособия

Как указано выше, с начала 1990-х годов ответственность за выбор участников программ социальных пособий была возложена на махалли. Однако предполагается, что инспекторы государственного центра занятости по-прежнему должны посещать семью с целью оценки условий жизни заявителей, участвовать в сходах сообщества и голосовать за окончательный выбор получателей. Инспекторы также несут ответственность за составление записок о решениях сообщества по каждому заявлению и передачу информации районному специалисту по мониторингу при центре занятости. Специалист объединяет информацию и подготавливает платежную ведомость, которая утверждается как районным финансовым отделом Министерства финансов, так и руководителем центра занятости. Платежная ведомость также отправляется Народному банку Республики Узбекистан, чтобы он мог осуществлять платежи получателям.

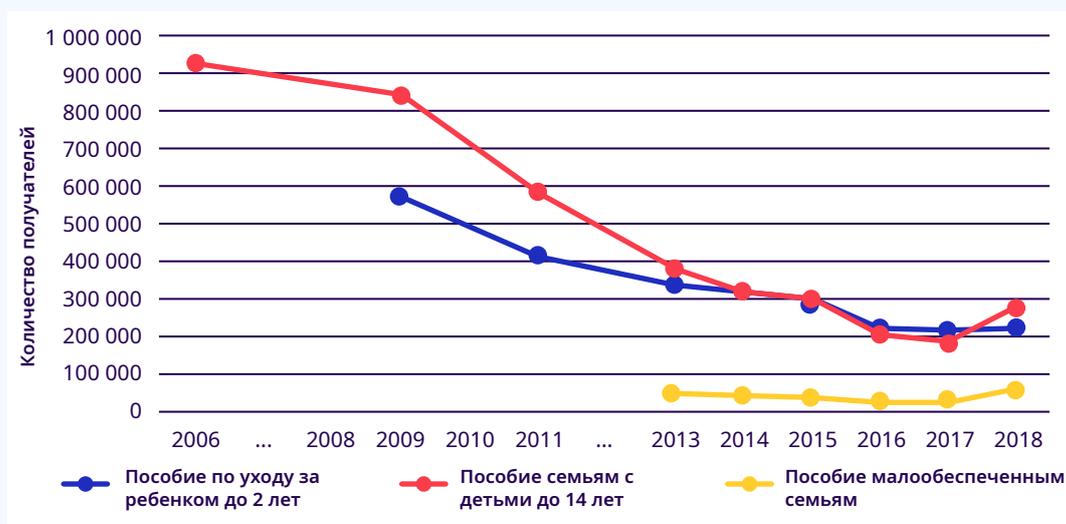
Охват

Охват всех пособий для малообеспеченных семей неуклонно снижался в период с 2015 по 2017 год как в абсолютном, так и относительном значении. Однако с 2018 года правительство предприняло шаги для увеличения числа получателей за счет увеличения средств на финансирование этих программ. Однако текущий бюджет все еще недостаточен для покрытия потребностей всех нуждающихся семей.

Охват также варьируется по стране, но в целом соответствует различиям в региональных показателях бедности. В целом с 2006 по 2017 год число семей, получающих пособия на ребенка, сократилось на 70%, а число получателей пособий по уходу за ребенком сократилось на 60%; и, несмотря на увеличение числа получателей пособий на ребенка в 2018 году, охват остается низким (Рис. 15). Согласно оценкам ЮНИСЕФ, в 2018 году 67% семей с доходом ниже порога права на пособие не получали пособия на ребенка и 88% таких семей были исключены из пособий для малообеспеченных семей (ЮНИСЕФ, 2019а).

В связи с недостаточным финансированием только пособия на ребенка стали причиной общего снижения уровня детской бедности на 12% (UNICEF, 2019а). Особую обеспокоенность вызывает то, что пенсия по возрасту оказывает существенную поддержку детям, поскольку это не является ее назначением.

Рис. 15. Число семей, получавших пособия по уходу за ребенком и семейные пособия, 2006–2018 гг.



Источник: Справочные показатели для CODI (2018).

Мониторинг и управление

Мониторинг осуществляется районным государственным центром занятости при Министерстве занятости и трудовых отношений (МЗТО) и департаментом государственного финансового контроля Министерства финансов. Счетная палата является государственным учреждением, ответственным за мониторинг государственных расходов и поступлений, а также проводит проверки и сверки. Однако мониторинг обычно принимает форму финансовых аудитов и проверок и в первую очередь касается сопоставления фактических платежей с назначенными, а также правильности (с юридической точки зрения) назначения пособий. Особое внимание уделяется предоставлению необходимых подтверждающих документов в соответствии с законодательством. В целом мониторинг проводится только в целях контроля. Формальная оценка или оценка воздействия не проводятся. Сотрудники МЗТО утверждают, что они понимают важность оценки и оценки воздействия, но им не хватает ресурсов (финансов и персонала) для проведения таких мероприятий.

4.3.2 Социальные пенсии по возрасту

Критерии отбора

Женщины старше 60 лет и мужчины старше 65 лет, с недостаточным периодом уплаты взносов социального страхования или без него, имеют право на пенсии по возрасту. Лица, подающие заявление на получение социальных пенсий по возрасту, должны указать, есть ли у них взрослые дети, родственники или другие лица, которые, согласно Семейному кодексу, обязаны их поддерживать. Если текущий доход лица, подавшего заявление, и доходы детей, родственников или других лиц оцениваются как недостаточные для поддержки лица, подавшего заявление, назначается социальная пенсия по возрасту⁶³.

Структура пособия

Размер социальной пенсии по возрасту в 2018 году составлял 396 500 узбекских сумов (или 48 долларов США), что почти вдвое больше минимальной заработной платы, которая в 2018 году составляла 202 730 узбекских сумов (или 25 долларов США). Размер пособия устанавливается в административном порядке: он увеличился в период 2015–2018 годов (Рис. 16) в результате ежегодной индексации, основанной на увеличении минимальной заработной платы⁶⁴.

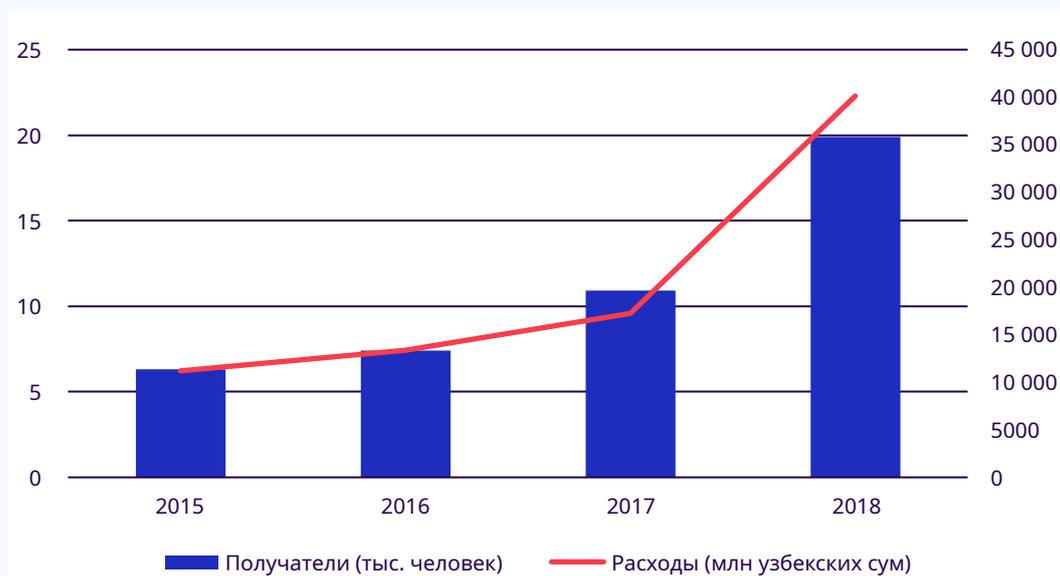
Предоставление и охват пособия

Пенсионный фонд отвечает за предоставление и управление социальными пенсиями. Число получателей социальных пенсий по возрасту увеличилось с 6 300 в 2015 году до почти 20 000 в 2018 году (Рис. 16).

63 Программа регулируется следующими тремя документами: (1) Законом Республики Узбекистан № 938-XII от 9 сентября 1993 года под названием «О государственном пенсионном обеспечении граждан»; (2) Указом Президента Республики Узбекистан № УП-5245 от 20 ноября 2017 года под названием «О повышении размеров заработной платы, пенсий, стипендий и пособий»; (3) Постановлением Кабинета Министров № 107 от 07.04.2011.

64 15% в 2017 г.

Рис. 16. Расходы и получатели социальной пенсии по возрасту



Источник: Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, 2018.

4.3.3 Социальное пособие по случаю потери кормильца

Критерии отбора

Члены семьи, являющиеся иждивенцами лица и не имеющие права на получение пенсии по случаю потери кормильца, предусматривающей уплату взносов, имеют право на пособие по случаю потери кормильца.

Структура пособия

Размер пособия определяется как доля минимальной заработной платы. Он также зависит от количества иждивенцев – на каждого дополнительного иждивенца сумма увеличивается незначительно. Например, если кормилец не был инвалидом с детства или не был инфицирован ВИЧ, его семья имеет право на 243 300 узбекских сумов (29 долларов США) в случае трех и более иждивенцев; 182 475 узбекских сумов (22 долларов США) в случае двух иждивенцев; 121 650 (15 долларов США) узбекских сумов в случае одного иждивенца (Рис. 18)⁶⁵.

Охват

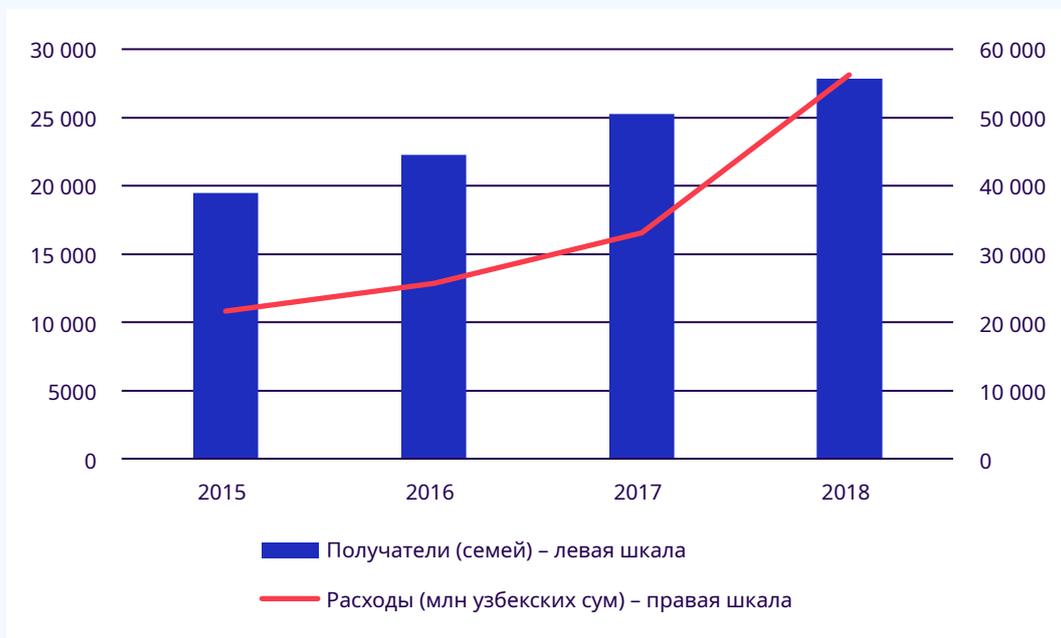
Число получателей социальных пособий по случаю потери кормильца увеличилось с 19 461 до 27 848 семей в период с 2015 по 2018 год (Рис. 17).

Предоставление, мониторинг и управление пособием

Пособия выплачиваются ежемесячно в местных отделениях Народного банка Республики Узбекистан. Мониторинг предоставления, а также общей реализации программы осуществляется департаментом государственного финансового контроля Министерства финансов, который проводит аудиты и финансовые проверки. Счетная палата отвечает за общий мониторинг государственных доходов и расходов.

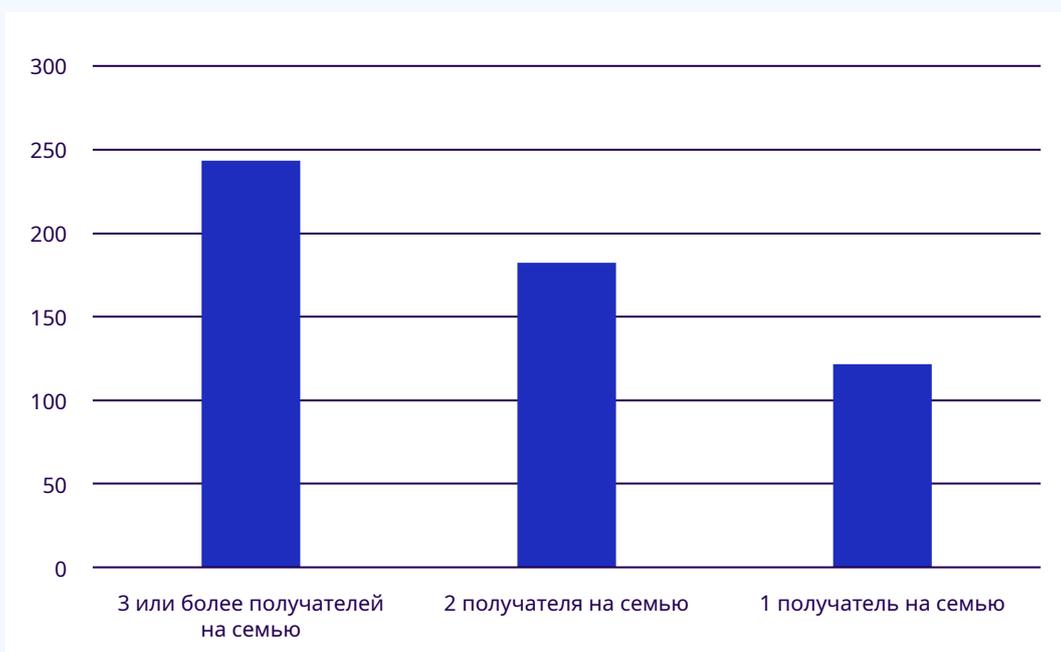
65 Данные относятся к I кварталу 2019 г.

Рис. 17. Получатели и расходы на пособия по случаю потери кормильца (2015–2018 гг.)



Источник: Министерство занятости и трудовых отношений, 2018; Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, 2020 г.

Рис. 18. Средний размер ежемесячного пособия по случаю потери кормильца в 2018 году (в тыс. узбекских сумов)

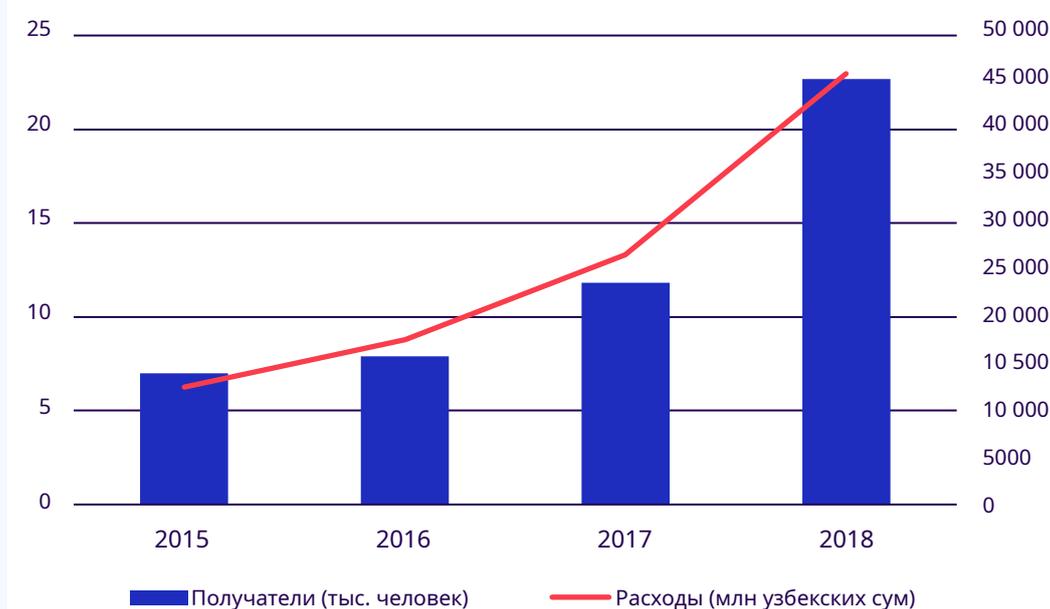


Источник: Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, 2018.

4.3.4 Социальное пособие по инвалидности

Право на получение пособия определяется на основании справки с указанием состояния здоровья и категории инвалидности лица, подавшего заявление. Есть три группы инвалидности. Предполагается, что лицо, подавшее заявление, должно пройти оценку врачебно-трудовой экспертной комиссии (ВТЭК) при Министерстве здравоохранения. Инвалиды I и II групп имеют право на пособие по инвалидности, если у них нет трудового стажа и, следовательно, нет права на пенсию по инвалидности в рамках социального страхования⁶⁶. Инвалиды I и II групп, которые работают или имеют другие источники средств к существованию (за исключением тех, кто получает алименты или школьные стипендии), не имеют права на получение пособия⁶⁷.

Рис. 19. Расходы и получатели пособия по инвалидности



Источник: Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, 2018.

Структура пособия

Как и в случае социального пособия по случаю потери кормильца, размер пособий определяется состоянием здоровья получателя и индексируется в соответствии с темпом изменения минимальной заработной платы. Гендерные различия в размере пособий отсутствуют. В соответствии с операционным руководством по программе, особые потребности могут учитываться при определении размера пособия. Например, дети-инвалиды в возрасте до 16 лет, лица, которые были инвалидами (I и II группы) в течение 16 или более лет и лица, инфицированные ВИЧ, в возрасте до 18 лет имеют право на больший размер пособия.

Как показано на Рис. 20, социальные пособия по инвалидности увеличились в соответствии с изменениями минимальной заработной платы и достигли 396 500 узбекских сумов и

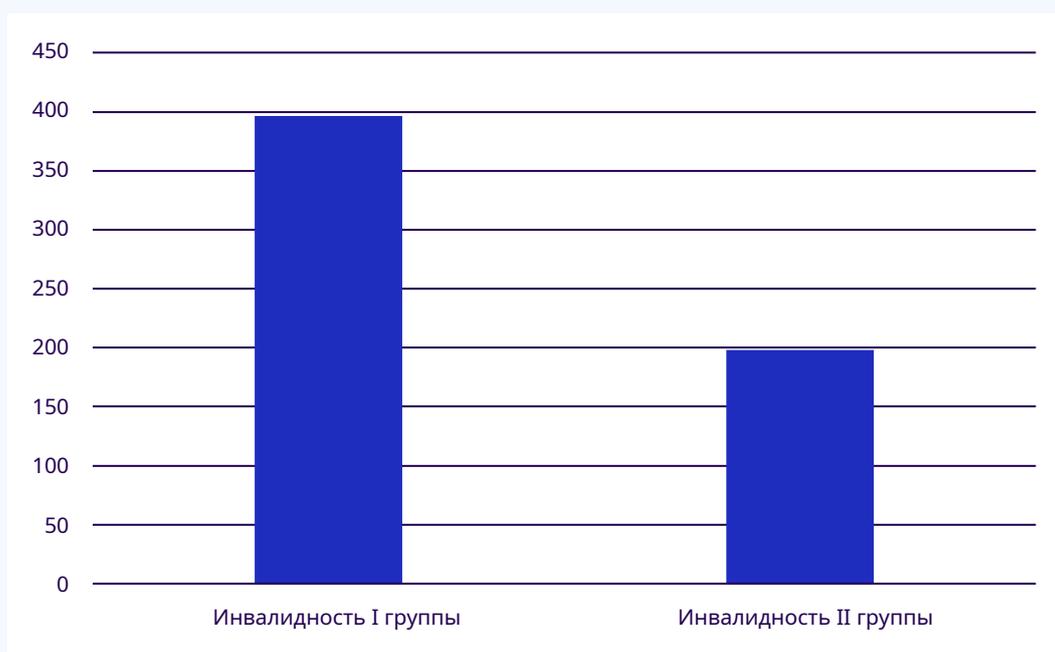
66 Выплата пособий инвалидам III группы была прекращена в 2011 году, но существующая концепция пенсионной реформы предусматривает возобновление их выплаты.

67 Постановление Кабинета Министров № 107 от 07.04.2011. Приложение 2, пункт 12.

198 250 узбекских сумов в месяц для инвалидов I и II групп соответственно. Индексация проводится ежегодно в соответствии с официальным повышением минимальной заработной платы.

Пособия выплачиваются ежемесячно в местных отделения Народного банка Республики Узбекистан.

Рис. 20. Размер пособия по инвалидности в 2018 году (в тыс. узбекских сумов)



Источник: Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, 2018.

Охват

Число получателей социальных пособий по инвалидности заметно выросло в период с 2015 по 2018 год, увеличившись с 7,0 до 22,7 тысячи человек в месяц (Рис. 19).

4.3.5. Пособие на ребенка-инвалида

Дети-инвалиды являются одними из самых уязвимых детей в Узбекистане и обладают меньшими возможностями, чем их сверстники, не являющимися инвалидами. Число детей, получающих пособие по инвалидности, возросло с примерно 80 000 в 2013 году до 98 100 в 2018 году (UNICEF, 2019b). Однако анализ результатов обследования домохозяйств «Слушая граждан Узбекистана» показывает, что только 52% детей с тяжелыми формами инвалидности получают пособие по инвалидности (UNICEF, 2019b). Это может быть связано с рядом причин, включая ограниченную осведомленность о программе, а также проблемы, с которыми семьи могут столкнуться при получении официальной классификации инвалидности своих детей. Будет важно провести исследование, чтобы определить причины этой потенциальной изоляции и принять меры для обеспечения всех детей с тяжелыми формами инвалидности доступом к программе. Это должно включать в себя принятие правительством активных мер по поиску детей с тяжелыми формами

инвалидности, с тем чтобы они обращались за помощью. С учетом того, что дети-инвалиды имеют разные уровни потребностей и их дополнительные расходы различаются, правительство может в долгосрочной перспективе пожелать разработать систему выплат переменных размеров, способную реагировать на конкретные потребности каждого ребенка-инвалида. Конечно, будет важно, чтобы дети также получали обычные пособия на ребенка в дополнение к пособию по инвалидности.

Часто одного пособия по инвалидности бывает недостаточно для создания благоприятных условий для детей-инвалидов. Поскольку многие родители не могут работать в связи с тем, что они полностью заняты уходом за своим ребенком-инвалидом, инициатива Президента Республики Узбекистан по признанию ухода за ребенком-инвалидом как трудового стажа действительно приветствуется. Однако за этим шагом должно последовать введение пособия для лиц, оказывающих уход, компенсирующего этим опекунам потерю дохода⁶⁸. Это повысило бы вероятность того, что дети останутся в семье, а не будут помещены в интернатное учреждение, поскольку их родители не в состоянии заботиться о них. Поскольку это будет программа замещения дохода, размер пособия по уходу должен быть установлен как минимум на том же уровне, что и минимальная пенсия по возрасту.

4.4 Активные программы рынка труда

Активные программы рынка труда направлены на расширение возможностей трудоустройства и содействие включению безработных в рынок труда. По данным Министерства занятости и трудовых отношений, число лиц, нуждающихся в трудоустройстве, в 2017 году составляло 837 000 человек; а уровень безработицы составлял 5,8%. В 2017 году число граждан, зарегистрированных в центрах содействия занятости населения в качестве лиц, ищущих работу, на конец декабря составляло 14 400 человек, что в 2,9 раза больше, чем в 2016 году⁶⁹.

В активные программы рынка труда входят

- ▶ Общественные работы (субсидии работодателям на заработную плату)
- ▶ Профессиональная подготовка
- ▶ Субсидирование заработной платы (квоты) для уязвимых групп населения
- ▶ Стажировка
- ▶ Субсидии работодателям для приема на работу и обучения (2019 г.)
- ▶ Программы поддержки предпринимательства – микрозаймы

Институциональная структура

Центр содействия занятости населения при Министерстве занятости и трудовых отношений управляет общественными работами и совместно с работодателями/организациями на местах определяет необходимые виды и объемы общественных работ, которые согласовываются районным (городским) хокимиятом.

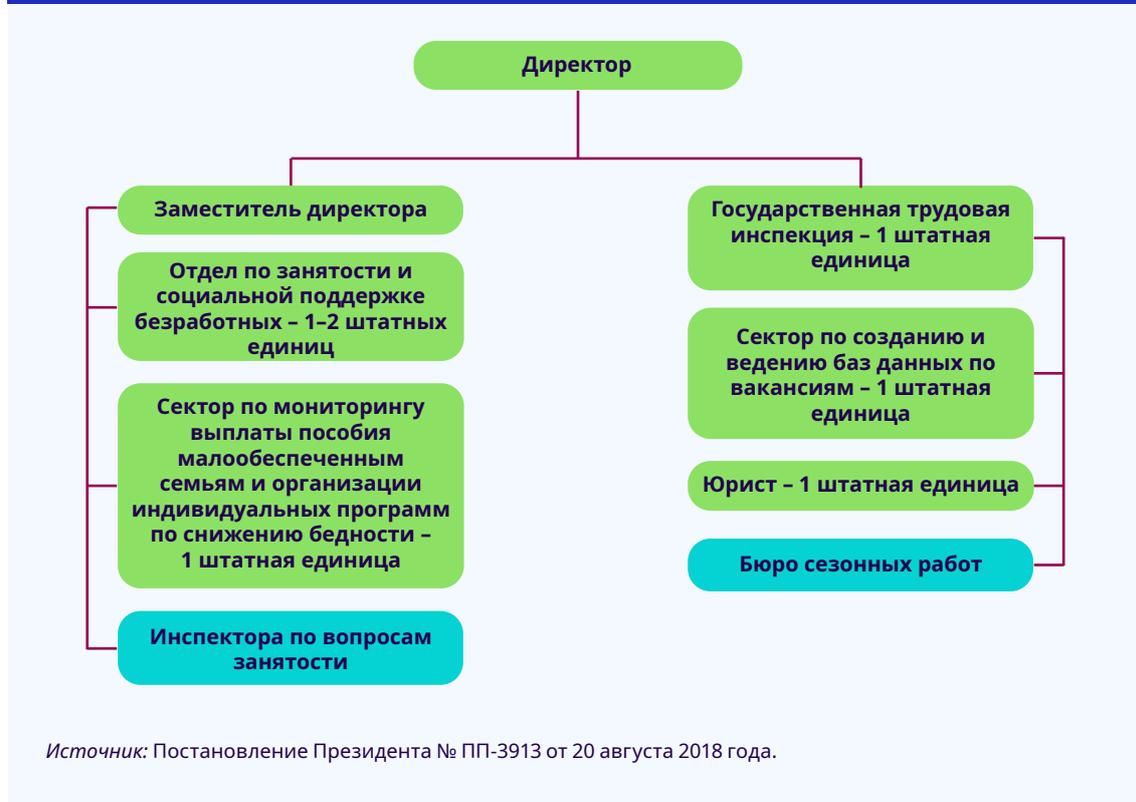
В целом не было проведено никакого анализа, чтобы определить, являются ли инфраструктура и людские ресурсы, которые были созданы для процессов идентификации и регистрации, на самом деле достаточными для реагирования на объем запросов по этой программе, а также по другим вводимым программам содействия занятости. Приведенная ниже организационная структура центра содействия занятости населения предполагает, что в отделе, который занимается поддержкой безработных, 1–2 сотрудника.

В каждой области (регионе) имеется сеть районных центров содействия занятости населения, в каждом из которых есть специалист, отвечающий за мониторинг выплат пособий. Эти отделения также включают инспекторов по трудоустройству, где каждый отвечает за 5–9 махаллей. Типичный центр имеет одного–двух специалистов, отвечающих за социальную поддержку безработных и одного человека – за организацию ярмарок вакансий, переподготовку и общественные работы.

68 Подробную информацию см. <https://mfa.uz/en/press/news/2018/11/17226/>.

69 <https://stat.uz/uploads/docs/8.Trud-ekspresska-12-2017.pdf>

Рис. 21. Организационная структура центра содействия занятости населения



4.4.1 Общественные работы

Общественные работы представляют собой одну из двух основных активных программ рынка труда. Фонд общественных работ при Министерстве занятости и трудовых отношений принимает меры по привлечению безработных или неработающих граждан во всех регионах страны, особенно в сельских и удаленных районах, к общественным работам. Это программа, которая не предусматривает взносов и не требует специальной предварительной профессиональной подготовки и может обеспечивать временную работу официально признанным безработным и неработающим лицам⁷⁰ (последние из которых не имеют официального статуса безработного).

Виды общественных работ:

- ▶ благоустройство (озеленение, уборка, побелка, чистка сточных канав на кладбищах, в местах паломничества, на культурных объектах и т. д.) городов, районов, поселков, махаллей и т. д.;
- ▶ ремонт жилых объектов, прилегающей территории жилищно-коммунальной и другой инфраструктуры;
- ▶ ремонт улиц, дорог и тротуаров;
- ▶ сезонные сельскохозяйственные работы, сбор, хранение и переработка сельскохозяйственной продукции, ремонт ирригационных и мелиоративных систем;
- ▶ уход за инвалидами, престарелыми, больными и т. д.;
- ▶ работа в организациях промышленного сектора и сферы услуг;
- ▶ строительство, реконструкция и ремонт объектов.

⁷⁰ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 799 от 05.10.2017 «Об организации деятельности Фонда общественных работ при Министерстве занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан» (<http://www.lex.uz/ru/docs/3370296>).

Другие виды общественных работ могут предусматриваться в зависимости от местных потребностей.

Реализация программы и выплата пособия

Минимальное месячное вознаграждение за общественные работы не может быть меньше (вознаграждения) первой категории, установленной Единой тарифной сеткой (зарботной платы) (в 2,5 раза больше минимальной зарботной платы⁷¹). Однако работодатели могут предоставлять дополнительное вознаграждение за свой счет.

Охват

Лица, официально признанные безработными центром содействия занятости населения или зарегистрированные как лица, ищущие работу, имеют право на участие в общественных работах. В 2017 году число лиц, принимавших участие в общественных работах, составляло 42 476, а общий объем финансирования программы составлял 12 538,2 млн узбекских сумов (1,61 млн долларов США). В 2018 году Фонду общественных работ было выделено 784 млрд узбекских сумов, что ознаменовало значительное расширение программы.

4.4.2 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации

Вторая основная программа рынка труда включает профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации. Прием участников проводится на конкурсной основе: кандидаты, зарегистрированные в центрах содействия занятости населения, должны сдать вступительные экзамены, определяемые центрами профессионального обучения. Когда количество мест обучения превышает количество кандидатов, возможен прием без экзаменов.

В Узбекистане существует несколько программ обучения, однако они, как правило, небольшие и не связаны с навыками, востребованными работодателями. Фактически, недавнее исследование по навыкам в Узбекистане указывает на то, что отсутствие навыков, пользующихся спросом, является одной из насущных проблем рынка труда Узбекистана (Ajwad et al., 2014). Исследование показало, что необходимы различные виды обучения специально для уязвимых групп населения, а также стимулы для предложения фирмами обучения на рабочем месте для работников.

Принятые кандидаты обучаются профессии в течение десяти месяцев. Учебный процесс состоит из 40 недель и делится на 2 семестра. Каждый семестр состоит из теоретических занятий, практических занятий и выпускного квалификационного экзамена продолжительностью в одну неделю. Диплом центра является эквивалентом диплома о среднем специальном профессиональном образовании и может быть использован при найме на работу. Учащиеся центров профессионального обучения получают ежемесячную стипендию в размере одной минимальной зарботной платы⁷².

Реализация программы

Центры содействия занятости населения направляют безработных в центры профессионального обучения для профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации с целью получения новых профессий и специальностей.

Центры профессионального обучения являются государственными образовательными учреждениями и находятся в непосредственном подчинении Министерства занятости и трудовых отношений. Руководство по содержанию и методике обучения обеспечивается Министерством высшего и среднего специального образования Республики Узбекистан.

Основными задачами центров профессионального обучения являются:

- 1) осуществление бесплатной переподготовки и повышения квалификации лиц со средним специальным, профессиональным образованием, безработных, в том числе

71 202 730 узбекских сумов (25 долларов США) – минимальная зарботная плата (с 01.11.2018), установленная Указом Президента Республики Узбекистан № УП-5553 от 13.10.2018 «О повышении размера зарботной платы, пенсий, стипендий и пособий» (<http://lex.uz/pdfs/3984488>).

72 202 730 узбекских сумов (25 долларов США) – минимальная зарботная плата (с 01.11.2018), установленная Указом Президента Республики Узбекистан № УП-5553 от 13.10.2018 «О повышении размера зарботной платы, пенсий, стипендий и пособий» (<http://lex.uz/pdfs/3984488>).

лиц, не имеющих постоянной работы, по навыкам и профессиям, востребованным на рынке труда, со сроком обучения до 1 года;

- 2) организация платных краткосрочных курсов повышения квалификации для всех заинтересованных лиц, кроме тех, кто зарегистрирован в органах по труду как безработные, в количестве не более 15% от общего годового количества обучаемых.

В настоящее время существует три центра профессионального обучения: в Ташкенте, Самарканде и Шахрисабзе. Все эти центры профессионального обучения были построены при поддержке Корейского агентства международного сотрудничества (КАМС). Однако существует государственная программа по поэтапному созданию центров профессионального обучения безработных граждан на территориях Республики Узбекистан в период 2017–2020 годов, которая предусматривает строительство центров профессионального обучения во всех регионах страны⁷³.

Охват

В 2017 году число безработных, прошедших профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, составляло 6 563 человека, и на эту программу было потрачено 5 047 млн узбекских сумов (0,65 млн долларов США). Помимо общественных работ и программ обучения, существуют разовые программы для создания рабочих мест (Раздел 3.3).

Финансирование программ рынка труда осуществляется Фондом содействия занятости при Министерстве занятости и трудовых отношений. Фонд получает 0,1% единого социального платежа (налог на фонд заработной платы) и использует некоторые дополнительные источники, такие как прибыль предприятий, принадлежащих министерству. Фонд отвечает за финансирование пособий по безработице и программ обучения.

Доля расходов на программы рынка труда в 2017 году составляла примерно 0,1%. Однако темпы роста расходов на программы рынка труда были значительными, что отражает увеличение финансирования общественных работ и растущий акцент на создание рабочих мест⁷⁴. Финансирование программ профессионального обучения осуществляется Государственным фондом содействия занятости с использованием донорских грантов и государственного бюджета в качестве основных источников финансирования.

Поддержка предпринимательства – программы микрокредитования. Испытывая нехватку рабочих мест в экономике, правительство поддерживает самозанятость, используя субсидированное микрокредитование в качестве предпочтительного инструмента для предоставления возможностей для предпринимательства лицам с низкими доходами. В настоящее время в рамках МЗТО существуют две такие программы микрокредитования: субсидированная программа микрокредитования для ремесленников-предпринимателей, финансируемая Фондом общественных работ, и субсидированная программа микрокредитования для уязвимых в социально-экономическом отношении групп населения – особенно безработной молодежи и женщин в сельской местности, где проживает почти половина населения Узбекистана, – финансируемая Государственным фондом содействия занятости населения. Обе программы работают схожим образом и предназначены для содействия активизации (занятости), а также для поддержки обучения/получения дохода. Финансирование было относительно щедрым, но с неопределенной устойчивостью: Фонд общественных работ и Фонд содействия занятости предоставили реализующим микрокредитным банкам льготные займы в размере 50 млрд узбекских сумов и 35,7 млрд узбекских сумов соответственно на 2017–2022 годы для предоставления льготного кредитования. Согласно постановлению, принятому в июле 2018 года, не менее 50% бюджета Государственного фонда содействия занятости (150–175 млрд сумов на 2019–2021 годы) должно направляться на программы микрокредитования в будущем. Бюджетные прогнозы не делались на период после 2021–2022 годов (World Bank, forthcoming (a)).

73 Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 199 от 10.04.2017 «О мерах по созданию центров профессионального обучения безработных граждан на территориях Республики Узбекистан» (<http://www.lex.uz/docs/3163903>).

74 Ассигнования на общественные работы увеличились более чем в восемь раз – с 84 млрд узбекских сумов (10,77 млн долларов США) в 2017 году до 714 млрд узбекских сумов (91,54 млн долларов США) в 2018 году.

4.5 Услуги социального обеспечения

В Узбекистане существует сильная, основанная на ценностях традиция семейного ухода за престарелыми и инвалидами, при этом некоторая дополнительная поддержка также предоставляется системой махаллей. Такой подход к уходу и поддержке был закреплен в Семейном кодексе⁷⁵, который предусматривает, что только одинокие престарелые без родственников имеют право на получение государственных услуг социального обеспечения. Аналогичный подход применяется к доступу к услугам для инвалидов, хотя поддержка на дому и различные виды неполного и дневного ухода доступны для тех, у кого есть семьи, чтобы заботиться о них. Появляются такие службы, как горячие линии и приюты (центры) для оказания помощи женщинам, пережившим насилие в семье и гендерное насилие.

Государственные службы социального обеспечения преимущественно принимают форму помощи в ежедневной работе по дому и уходу за собой или помещения в интернатные учреждения. Службы, ориентированные на расширение прав и возможностей и представительство инвалидов от собственного имени, все еще немногочисленны. Большинство из них создается организациями гражданского общества, представляющими лиц с физическими и сенсорными нарушениями, и при этом имеют ограниченные и ненадежные финансовые ресурсы.

4.5.1 Услуги социального обеспечения для детей

Услуги по социальному обеспечению для детей предоставляются Министерством здравоохранения, Министерством (народного) образования, Государственной прокуратурой, махаллями и полицией на местном уровне. Таким образом, ответственность разделена между рядом национальных правительственных учреждений с плохой координацией между ними. (В приведенной ниже **Таблице 3** представлены услуги, доступные для детей. Они также рассматриваются в Главе 5).

Ряд заинтересованных сторон, которые находятся в контакте с ребенком (родственники, администрация махалли, комиссия по делам несовершеннолетних, семейные центры, руководство школы, полиция), обязаны информировать органы опеки и попечительства над детьми при Министерстве народного образования, если они обнаружат, что ребенок не имеет надлежащей родителюй опеки. Эти органы отвечают за своевременное вмешательство, анализ семейной ситуации и выбор формы ухода, наиболее подходящей для ребенка. Варианты институционального ухода: детские дома для детей в возрасте 0–4 лет; дома «Мехрибонлик» для детей в возрасте от 4 до 18 лет; дома «Мурувват» для детей-инвалидов; школы-интернаты для детей с особыми потребностями в обучении; детские деревни SOS. Неинституциональными вариантами являются помещение ребенка на попечение родственников, усыновление, приемные семьи или детский дом «семейного типа». В настоящее время существуют также четыре закрытых специализированных воспитательных исправительных учреждения для детей с нарушениями поведения, в том числе два для девочек и два для мальчиков разного возраста. Они предоставляют услуги детям, находящимся в конфликте с законом. По международным стандартам помещение детей в эти учреждения рассматривалось бы как лишение свободы.

В целом все еще существует сильная зависимость от интернатного ухода для детей с ненадлежащим родительским уходом или без такового⁷⁶. По данным Государственного комитета Республики Узбекистан, по статистике, в 2016 году 24 152 ребенка состояли под опекой или попечительством, что представляет собой один из немногих альтернативных вариантов семейного ухода, доступных в стране, а 19 969 детей жили в различных интернатных учреждениях, 75,2% из которых были детьми-инвалидами (15 019). Доля детей, проживающих в интернатных учреждениях, составляет 255 на 100 000 детей. Это ниже среднего показателя по региону Восточной Европы и Центральной Азии (666 на 100 000); но выше среднего мирового показателя. В целом в 2016 году 51 288 детей получили альтернативную опеку и 33 946 детей были усыновлены (UNICEF, 2018b), а в 2018 году 2 800 детей были помещены в государственные интернатные учреждения⁷⁷. Государственные расходы на этот вид услуг ежегодно увеличивались в 2016–2018 годах.

75 Подробнее см. базу данных МОТ национального законодательства о труде, социальном обеспечении правах человека (NATLEX) http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=90264

76 По законодательству, дети считаются лишенными родительской опеки в случае: смерти родителя; отсутствия родителей по неизвестным причинам; ограничение или полное лишение родительских прав; неспособность родителей воспитывать детей; болезнь родителей, продолжающаяся более двух месяцев, в результате чего они не могут ухаживать за детьми; отказ родителей заботиться о детях, а также в случаях, когда дети находятся под опекой родственников или друзей более 6 месяцев (если это больше не отвечает интересам ребенка).

78 Министерство финансов, 2018 г.

В 2016 году они составляли 27 510,4 млн узбекских сумов (около 4,26 млн долларов США); в 2017 году 50 484,2 млн (около 6,25 млн долларов США); и 2018 году бюджетные ассигнования составляли 63 501,0 млн узбекских сумов (около 7,45 млн долларов США).

Однако цель новой Стратегии по обеспечению уходу за детьми, которая должна быть разработана в соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан, принятого в феврале 2019 года⁷⁸, состоит в том, чтобы уменьшить зависимость системы ухода за детьми от институционального ухода и расширить охват социальных услуг, предоставляемых государством, то есть оказывать поддержку и уход большему количеству детей и семей, которые в ней нуждаются, и реагировать на большее число случаев, в то же время обеспечивая, чтобы поддержка и уход соответствовали потребностям. Стратегия предусматривает инвестиции в систему контроля для обеспечения того, чтобы процесс принятия решений был ориентирован на наилучшие интересы ребенка; а также расширение и диверсификацию поддержки семьи и альтернативные услуги по уходу на уровне семьи и сообщества; постепенное сокращение институционального ухода; а также повышение эффективности и целесообразности существующего ухода.

4.5.2 Услуги для женщин, переживших насилие: горячая линия и приюты

В контексте акцента последних мер в области политики на необходимости улучшения положения и включения женщин в социальную, политическую и экономическую сферы и обеспечения безусловного уважения прав женщин, стало более открыто признаваться домашнее и гендерное насилие и необходимость как устранения их последствий, так и профилактической работы.

Хотя нормативно-правовая база обеспечивает равенство между женщинами и мужчинами и предусматривает наказание за физическое насилие, она не предоставляет определения насилия в семье. Это отражено в судебной практике и приводит к трудностям в информировании, определении и наказании за акты домашнего и гендерного насилия. Поэтому статистическая информация о случаях домашнего и гендерного насилия не дает полной картины ситуации.

Насилие в семье рассматривается как «частная» проблема, который решается в рамках мандата махаллинских структур. В каждом махаллинском комитете есть заместитель председателя, который возглавляет местное отделение Комитета женщин. Одной из задач Комитета женщин является посредничество в случаях семейных споров с акцентом на предоставление консультаций и поддержки женщинам.

Если женщина информирует о спорах или насилии или это замечают граждане/руководители махалли, они инициируют процесс медиации в семье. Целью процесса медиации является выявление причины конфликта, виновной стороны и предложение новых форм взаимодействия между партнерами для устранения насилия. По неподтвержденным данным, насилие, которое имеет место в семье, обычно не выходит за ее пределы, но оно никогда не проходит незамеченным или без предупреждений (Мартинес, 2017).

В последние несколько лет центральный Комитет женщин, а также его региональные отделения выступают за создание более прозрачных и последовательных нормативно-правовой базы и практики по борьбе с насилием в семье. Первым практическим результатом стало введение «горячей линии» «1146», предоставляющей экстренную помощь женщинам, подвергающимся преследованиям и насилию.

За этим последовало Постановление Президента Республики Узбекистан 2018 года о предотвращении насилия в семье, которое обеспечивает основу для нового закона о насилии в семье, правовой защиты жертв и рекомендует наказание виновных. Весной 2019 года были открыты первые два «Центра реабилитации и адаптации женщин», предлагающие профессиональную медицинскую, психологическую и юридическую поддержку тем, кто пережил насилие в семье. Центры обслуживают женщин из Ташкента и близлежащих регионов. Есть планы открыть еще шесть таких приютов в других регионах.

Постановление Президента Республики Узбекистан 2018 года также касается защиты детей, ставших жертвами насилия в семье, свидетелей преступлений и обеспечения правовой защиты жертвам насилия. Совместно с другими учреждениями ООН ЮНИСЕФ предложил определения и формы насилия в отношении детей в рамках нормативно-правовой базы Узбекистана и представил их экспертной группе Министерства юстиции и Комитету женщин Узбекистана.

78 Постановление Президента Республики Узбекистан № 4185 от 11.02.2019 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (<http://www.lex.uz/docs/4199123>).

Дети, которые подвергаются насилию, жестокому обращению, небрежному обращению или несчастным случаям, не всегда имеют доступ к соответствующим службам защиты. Во многих случаях они даже помещаются в интернатные учреждения из-за существующих недостатков в системе защиты детей. По результатам проведенной в 2017 году оценки системы защиты детей в Узбекистане местные органы власти, а также работники сферы образования и здравоохранения не располагают знаниями, навыками и средствами для выявления детей, нуждающихся в защите, и удовлетворения их потребностей в случае необходимости.

4.5.3 Услуги социального обеспечения для одиноких престарелых и инвалидов

Уважение к престарелым является традиционной социальной ценностью в Узбекистане. В соответствии с этой ценностью уход за престарелыми считается обязанностью семьи и сообщества. Поэтому существующие услуги предназначены для поддержки только тех, кто живет один, без поддержки семьи. Престарелые и инвалиды, которые могут жить самостоятельно при дополнительной поддержке, имеют право на получение услуг по уходу на дому. Те, кто нуждается в постоянном долгосрочном уходе, помещаются в интернатные учреждения.

Услуги по уходу на дому: Право на получение

Женщины старше 55 лет и мужчины старше 60 лет и лица, относящиеся к I и II группам инвалидности, которые нуждаются в уходе, имеют право на получение услуг социального обеспечения, если у них нет детей, в том числе приемных (за исключением несовершеннолетних или инвалидов), супруга и родителей (кроме престарелых или инвалидов) или опекунов, попечителей и лиц, назначенных судом для поддержки и ухода за ними.

Услуги социального обеспечения предоставляются лицам, отвечающим этим критериям, только в том случае, если они включены местным органом власти в список одиноких престарелых и одиноких престарелых инвалидов, нуждающихся в уходе, на основании решения районного (городского) хокима (мэра).

Структура

На основе этого списка местные медицинские учреждения организуют мобильные команды, которые в сотрудничестве с местной махаллей оценивают индивидуальную ситуацию и готовят индивидуальную программу социального обеспечения. Индивидуальная программа социального обеспечения включает в себя: 1) оценку условий жизни человека; 2) включение тех, кто живет один, и одиноких престарелых и инвалидов в официальный список; 3) разработку и реализацию индивидуальной программы социального обеспечения; и 4) мониторинг и оценка, пересмотр и завершение индивидуальной программы социального обеспечения.

Срочное предоставление социального обеспечения и социальной помощи (в случае услуг по уходу на дому и оздоровительных мероприятий) организуется в течение одного дня после выявления престарелого или инвалида, находящегося в ситуации, которая угрожает его/ее жизни и здоровью, из-за полной потери способности к самообслуживанию.

Право на получение: Интернатный уход для взрослых

В принципе, одинокие женщины старше 55 лет и одинокие мужчины старше 60 лет, а также инвалиды в возрасте 18 лет без родственников, по закону обязанных их содержать, имеют право подать заявление на получение интернатного ухода. Однако процедура подачи заявления требует предоставления медицинских документов⁷⁹, документов по оценке инвалидности и регистрации в районной (городской) мэрии, подтверждающих, что человек действительно живет один. В случае взрослых с «явными или значительно выраженными» признаками интеллектуального или психического нарушения заявление о помещении в интернатное учреждение может быть подано одним из родителей, приемным родителем или законным опекуном. Требуется также подтверждение от городской (районной) мэрии.

Лица с туберкулезом в активной стадии; инфекционными заболеваниями кожи и волос; острыми инфекционными заболеваниями; злокачественными опухолями и рецидивами злокачественного процесса, а также венерическими заболеваниями не имеют права на интернатный уход.

⁷⁹ Медицинские документы включают: медицинскую карту или историю болезни; анализ крови и мочи; анализ (крови) на реакцию Вассермана и на австралийский антиген; флюорографию шейки матки; заключение диспансеров.

Таблица 4. Сводная информация по услугам социального обеспечения для детей

Ориентированные на детей услуги социального обеспечения			
Целевая группа	Услуги	Учреждение	Законодательство
Дети, оставшиеся без попечения родителей	<ul style="list-style-type: none"> Услуги органов опеки и попечительства ▲ Выявление и регистрация ▲ Оценка семей в отношении (необходимости) опеки, патроната и усыновления ▲ Оценка детей с целью определения типа ухода ▲ Направление в интернат или обеспечение ухода семейного типа ▲ Мониторинг благополучия ребенка при уходе вне дома (включая учреждение) ▲ Защита прав ребенка на имущество/участие в государственной жилищной программе ▲ Участие в судебном процессе по лишению и восстановлению родительских прав ▲ Обеспечение кратковременного размещения (транзитный центр при МВД) 	<p>МНО, орган опеки и попечительства, Министерство внутренних дел, центр социально-правовой защиты несовершеннолетних, МНО, дом «Мехрибонлик», уход семейного типа (государственные детские города, детские города SOS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Закон Республики Узбекистан «Об опеке и попечительстве» (2013 г.) ▲ Закон Республики Узбекистан «О профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних» (2010 г.) ▲ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 263 «О совершенствовании системы социальной поддержки детей, оставшихся без попечения родителей» (2016 г.) ▲ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 269 «Об утверждении нормативно-правовых актов по реализации Закона Республики Узбекистан «Об опеке и попечительстве» (2014 г.) ▲ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 110 «Об утверждении Положения о порядке представления в орган опеки и попечительства сведений о детях, оставшихся без попечения родителей» (2008); ▲ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 230 «Об утверждении Положения о доме Мехрибонлик» (2008 г.); ▲ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 158 «Об утверждении положения о детских домах семейного типа» (2007 г.); ▲ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 409 «О дополнительных мерах по улучшению материальных условий жизни учителей и учащихся» (1997 г.).
	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Обеспечение интернатного ухода ▲ Удовлетворение основных потребностей детей (еда, одежда, жилье и т. д.) ▲ Проведение оценки потребностей ребенка ▲ Разработка индивидуального плана реабилитации и обучения ▲ Услуги социальной адаптации и реабилитации ▲ Содействие реинтеграции в семейную среду ▲ Консультирование родителей, родственников по вопросам реинтеграции и реабилитации детей 		

Таблица 4. Сводная информация по услугам социального обеспечения для детей (продолжение)

Целевая группа		Ориентированные на детей услуги социального обеспечения		
Целевая группа	Услуги	Учреждение	Законодательство	
Дети-инвалиды	Оценка потребностей и направление на получение специальной помощи	МЗТО, МЗ, Национальный центр реабилитации, детское дошкольное учреждение, дом ребенка, МНО, специализированная школа-интернат санаторного типа, ННО	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 171 «Об утверждении положения о домах ребенка» (2012 г.); ▶ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 256 «Об утверждении нормативно-правовых актов о государственных специализированных образовательных учреждениях для детей с ограниченными возможностями» (2011 г.); ▶ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 240 о специализированных интернатах для детей-инвалидов «Об утверждении положений о медико-социальных учреждениях Министерства здравоохранения Республики Узбекистан» (2011 г.). 	
	Психологическая, правовая, педагогическая, социальная поддержка семей			
	Социально-медицинская реабилитация, включая предоставление технических средств реабилитации и обучение навыкам общения			
	Обеспечение интернатного ухода			
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Социальная адаптация и реабилитация ▶ Обучение жизненным навыкам и профессиональное обучение ▶ Содействие реинтеграции в семейную среду 			
	Бесплатная медицинская помощь, в том числе узкоспециализированная			
	100-процентное освобождение от платы за обучение в государственных специализированных школах-интернатах	МНО	Совместное постановление Министерства народного образования МНО № 8-мх и Министерства финансов МФ №55 «Об утверждении Положения о порядке внесения платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и школах-интернатах» (2016 г.)	
Дети, находящиеся в конфликте с законом (беспризорные дети, дети, которые бросают школу и испытывают трудности с поведением, жертвы насилия)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Служба комиссии по делам несовершеннолетних ▶ Социальная реабилитация несовершеннолетних, находящихся в сложной социальной ситуации ▶ Направление в закрытые образовательные учреждения ▶ Представительство в суде ▶ Мониторинг и поддержка ресоциализации детей, покидающих учреждения ▶ Службы по исправительной-воспитательной работе ▶ Обучение жизненным навыкам и профессиональное обучение ▶ Реабилитация наркоманов ▶ Предотвращение правонарушений путем вовлечения детей во внеклассные мероприятия 	Генеральная прокуратура, Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних, Министерство здравоохранения, Министерство внутренних дел	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Закон Республики Узбекистан «О профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних» (2010 г.); ▶ Постановление Кабинета Министров № 13 «О дополнительных мерах по совершенствованию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних» (2011 г.) и Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы профилактики правонарушений и борьбы с преступностью» (2017 г.) 	

Источник: составлено авторами.

Предоставление

Интернатный уход за одинокими престарелыми и инвалидами осуществляется в интернатных учреждениях двух типов: «Саховат» и «Мурувват», находящихся в ведении Министерства здравоохранения⁸⁰. «Саховат» – это учреждения интернатного типа для одиноких престарелых и инвалидов I и II группы в возрасте 18 лет и старше, у которых нет родственников или других лиц, которые по закону обязаны поддерживать их. Интернатные учреждения типа «Мурувват» представляют собой медицинские и социальные учреждения для взрослых инвалидов групп I и II с «явными или значительно выраженными» интеллектуальными/психическими нарушениями.

Интернатные учреждения обеспечивают: 1) дневной уход, социальное обеспечение, реабилитацию и поддержку своим клиентам, а также медицинскую и социальную помощь; 2) социальную и правовую защиту законных прав и интересов клиентов, обеспечивающую охрану их здоровья; 3) первичную медицинскую помощь (первая медицинская помощь и первичная медико-санитарная помощь); 4) полное медицинское обследование 2 раза в год; 5) лечение в специализированных больницах при необходимости; 6) протезы и ортопедические изделия, вспомогательные приспособления для инвалидов; 7) организацию культурных мероприятий.

Пенсионер, помещенный в интернатное учреждение, имеет право на получение разницы между его пенсией и расходами на проживание в учреждении, но не менее 10% пенсии (не менее 20%, если пенсионер является инвалидом войны).

Финансирование

Ресурсы на социальное обеспечение и социальную помощь одиноким престарелым и инвалидам, нуждающимся в сторонней помощи, выделяются из государственного и местных бюджетов Республики Узбекистан.

В 2017 году общие расходы на государственную поддержку одиноким престарелым и инвалидам в интернатных учреждениях «Саховат» и «Мурувват» составляли 71 159,7 млн узбекских сумов (9,1 млн долларов США).

Охват

Существует 33 интернатных учреждения:

- ▶ 6 домов-интернатов «Мурувват» (20 для взрослых и 6 для детей), где доступно 8 705 мест и где проживают 8 261 человек в 2018 году;
- ▶ 6 домов-интернатов «Саховат» и 1 республиканское интернатное учреждение для ветеранов войны и труда, где проживают 749 человек в 2018 году (было доступно 1 125 мест)

Институциональная ответственность

Интернатные учреждения находятся в ведении Министерства здравоохранения и полностью финансируются за счет государственного бюджета, а также внебюджетного фонда поддержки интернатных учреждений типа «Мурувват» и «Саховат». Законодательство допускает благотворительные пожертвования физических и юридических лиц, а также другие источники, не запрещенные законом.

Мониторинг

В процессы мониторинга вовлечен ряд учреждений, в том числе: Сводное информационно-аналитическое управление Министерства здравоохранения; Организационно-контрольное управление Министерства здравоохранения; Служба внутреннего аудита и финансового контроля Министерства здравоохранения; Главное управление государственного финансового контроля Министерства финансов может проводить аудиты и финансовые проверки; а также Счетная палата, государственное учреждение, ответственное за мониторинг государственных расходов и доходов. Однако мониторинг сосредоточен на контроле финансовых потоков и расходов.

⁸⁰ Предоставление услуги регламентируется Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 455 от 03.07.2017 «О мерах по дальнейшему усилению социальной поддержки инвалидов и престарелых, проживающих в домах-интернатах "Мурувват" и "Саховат"».

4.6 Пособия в натуральной форме и субсидии

4.6.1 Предоставление бесплатной зимней одежды школьникам из малообеспеченных семей

Критерии отбора

Дети из малообеспеченных семей имеют право на участие в этой программе. Участие в ней полностью основано на подаче заявления, и для каждой школы существует 15-процентная квота (от общего числа школьников). Статус малообеспеченной семьи должен подтверждаться местным махаллинским комитетом. Если податель заявления уже включен в список малообеспеченных семей, то он должен представить подписанное подтверждающее письмо от главы администрации местного сообщества.

Структура

Комплект одежды состоит из зимнего пальто, зимних сапог, шапки и пары перчаток. По данным, предоставленным Министерством финансов в 2018 году, для школьников 1–4 классов средняя сумма пособия составляет 108 490 узбекских сумов; для школьников 5–9 классов средняя сумма пособия составляет 115 200 узбекских сумов.

Порядок участия в программе

- ▶ Местные махаллинские администрации ответственны за предоставление малообеспеченного статуса и выдачу подтверждающих писем при необходимости.
- ▶ Родитель направляет письмо в администрацию школы, которая отвечает за объединение всех писем и составление списка. Список подается в районное управление народного образования.
- ▶ Районное управление образования объединяет все школьные списки и направляет сводный список в Министерство народного образования.
- ▶ Министерство народного образования передает общегосударственный сводный список своему централизованному поставщику ГУП «Ta'limta'minot»
- ▶ ГУП «Ta'limta'minot» закупает одежду и доставляет ее в региональные управления народного образования.
- ▶ Региональные управления (народного образования) распределяют одежду среди районных отделов народного образования, которые затем доставляют ее в школы.
- ▶ Администрация школы отвечает за распределение доставленной среди школьников.

Обычно зимняя одежда передается школьникам в присутствии их одноклассников, родителей и администрации школы. По неподтвержденным данным, такая практика оказывает значительное психологическое давление на детей-получателей, поскольку стигматизирует их как детей из бедных семей. Были случаи, когда дети просили своих родителей не подавать заявление на участие в программе, чтобы избежать ситуации, когда им придется получать одежду перед всеми своими одноклассниками и администрацией школы. Родители также жаловались на низкое качество предоставляемой одежды.

Охват

В настоящее время программа охватывает школьников с 1 по 9 класс, но есть планы по расширению охвата и включению в нее школьников 10 и 11 классов. По данным Министерства финансов, в 2018 году было 322 000 получателей (по сравнению с 490 500 в 2015 году), а общие расходы по программе составляли 33,6 млрд узбекских сумов в 2018 году.

4.6.2 Помощь в натуральной форме для одиноких престарелых

Право на получение

Пособия в натуральной форме (продукты питания и средства гигиены) предоставляются всем лицам, включенным в официальный список одиноких престарелых и одиноких престарелых инвалидов, нуждающихся в заботе, на основании решения районного (городского) хокима (мэра).

Структура

Пособия в натуральной форме предоставляются на основе индивидуальной программы социального обеспечения, разработка и мониторинг которой осуществляется местными медицинскими учреждениями (поликлиниками) совместно с органами местного самоуправления граждан (махаллями). Индивидуальная программа социального обеспечения для одиноких престарелых и инвалидов включает:

- ▶ бесплатное предоставление основных продуктов питания и средств гигиены⁸¹;
- ▶ регулярное посещение на дому социальными работниками районного отделения Министерства здравоохранения;
- ▶ освобождение от оплаты лекарств, выдаваемых по рецепту врача.

4.6.3 Полностью субсидируемое зачисление в государственные детские сады детей из малообеспеченных семей

Право на полностью субсидируемое зачисление в государственное дошкольное учреждение определяется на основании письма с подтверждением статуса малообеспеченного от администрации местного сообщества (махалли).

Решение о статусе малообеспеченного основывается на том, что ежемесячный доход домохозяйства на душу населения меньше 1,5-кратного размера минимальной месячной заработной платы, а также на результатах посещения домохозяйства махаллинской комиссией (см. процедуры, описанные в разделе о пособиях малообеспеченным выше).

В дошкольных учреждениях резервируется до 15% их общей вместимости для детей, посещающих их в рамках этой программы. Родители, желающие принять участие в программе, подают в дошкольное учреждение заявление с письмом, подтверждающим статус малообеспеченного. Заявление рассматривается администрацией детского сада и родительским комитетом.

Если один или оба родителя имеют инвалидность группы I или II, то их заявления имеют приоритет. При прочих равных условиях приоритет отдается заявлениям от домохозяйств с самым низким уровнем дохода на душу населения.

Список детей, которым предоставлены бесплатные места, подтверждается приказом директора (руководителя) детского сада до 25 сентября каждого учебного года. Те, кто подал заявление позднее, добавляются в список ожидания. Если ребенок, охваченный программой, выбывает из детского сада, то освободившееся место может быть предоставлено ребенку из списка ожидания.

4.6.4 Предоставление субсидированных мест в частных (ГЧП) детских садах для детей из семей, нуждающихся в социальной поддержке

Семьи, нуждающиеся в социальной поддержке, включают малообеспеченные семьи, семьи в состав которых входят инвалиды, семьи, которые потеряли кормильцев, а также семьи, в которых родители являются работниками социального сектора, работающими в регионах по государственному распределению/квотам.

81 Список бесплатных основных продуктов питания и средств гигиены включает: мука (высшего сорта) – 3 кг в месяц на 1 человека; рис – 1 кг в месяц на 1 человека; гречневая крупа – 0,5 кг в месяц на 1 человека; макаронные изделия – 0,5 кг в месяц на 1 человека; говядина (мякоть) – 1 кг в месяц на 1 человека; мясо птицы – 1 кг в месяц на 1 человека; масло сливочное – 0,2 кг в месяц на 1 человека; яйца – 15 яиц в месяц на 1 человека; сахар – 1 кг в месяц на 1 человека; банное (туалетное) мыло – 0,1 кг в месяц на 1 человека; мыло (65%) – 0,2 кг в месяц на 1 человека; стиральный порошок – 0,15 кг в месяц на 1 человека; гигиенические прокладки для взрослых – 8 штук в месяц на 1 человека.

Субсидированные места резервируются по квоте, составляющей 15% от общего количества детей в детском саду в зависимости от типа соглашения о государственно-частном партнерстве. Родители подают заявление с необходимой подтверждающей документацией в районное управление образования, которое рассматривает его в течение трех дней. Если заявление будет одобрено, районное управление образования выдаст запрос на зачисление. Этот запрос на зачисление затем подается родителем в администрацию детского сада.

С учетом того что в частных детских садах отсутствует ограничение на максимальный ежемесячный платеж, субсидированное зачисление подразумевает, что родитель будет ежемесячно платить сумму, которую он бы платил в государственном детском саду.

4.7 Доступ к основным медикаментам

Совершенствование системы здравоохранения и доступа к медицинским услугам является одним из приоритетов правительства на период до 2021 года. В соответствии с этим приоритетом была разработана программа, обеспечивающая доступ к бесплатным лекарствам для тринадцати уязвимых групп населения. Министерство здравоохранения предоставило бесплатный доступ к медикаментам в поликлиниках, аптеках и социальных аптеках на местах.

Право на получение бесплатных медикаментов определяется перечнем категорий лиц, имеющих право на льготное предоставление медикаментов для амбулаторного лечения. В настоящее время в этот перечень включены пациенты: с онкологическими заболеваниями, туберкулезом, проказой, диабетом, психическими нарушениями; инфицированные ВИЧ; с сердечно-сосудистыми проблемами (то есть операции по протезированию сердечного клапана и трансплантации органов). Кроме того, одинокие престарелые, требующие заботы; ветераны Второй мировой войны и иждивенцы, инвалиды вследствие чернойбыльской катастрофы; военнослужащие, которые участвовали в международных операциях, а также пенсионеры, которые работали на ядерных объектах, имеют право на участие в программе.

Охват

В 2017 году этой программой воспользовались 256,3 тыс. человек, а расходы по ней составили 7 349,3 млн узбекских сумов (0,94 млн долларов США).

Предоставление

За реализацию программы отвечают поликлиники первичной медицинской помощи при Министерстве здравоохранения. Для повышения доступности и качества медицинской помощи населению в рамках существующей сети медицинских учреждений было создано следующее:

- ▶ 161 районное и 28 городских медицинских ассоциаций, поддерживающих работу 819 сельских медицинских пунктов;
- ▶ 793 сельских и 178 городских семейных поликлиник, центральных многопрофильных поликлиник, а также центральных районных (городских) больниц и других медицинских учреждений;
- ▶ 13 территориальных многопрофильных медицинских центров для взрослых и 13 для детей;
- ▶ 441 подстанция скорой помощи.

В 2017 году программа была профинансирована на сумму 7 349,3 млн узбекских сумов (0,94 млн долларов США) из общего государственного бюджета.

Мониторинг и управление

Мониторинг реализации программы осуществляется Сводным информационно-аналитическим управлением Министерства здравоохранения. Общий мониторинг и финансовый аудит осуществляют Организационно-контрольное управление Министерства здравоохранения, Служба внутреннего аудита и финансового контроля Министерства здравоохранения, Департамент государственного финансового контроля Министерства финансов и Счетная палата.

Основные идеи

В этом разделе показано, что пробелы в системе социального страхования увеличиваются с точки зрения охвата и адекватности социальных платежей, а также предоставления социальных услуг по уходу за детьми, пожилыми и лицами с инвалидностью. Также наблюдается индивидуализация обязанностей по выводу семей из бедности посредством участия в программах предпринимательства, что сокращает участие в системе социального страхования. Данная тенденция также указывает на несоответствие между системами социального страхования и социальной помощи в предоставлении социальной поддержки различным группам населения на протяжении жизненного цикла. Несмотря на увеличение объема инвестиций в программы активации рынка труда, их эффект еще предстоит оценить.

В главе также показано, что программы социальной помощи, финансируемые за счет налоговых поступлений, обычно испытывают недостаток финансовых средств и имеют ограниченный охват относительно лиц и семей с недостаточными доходами. Довольно сложные критерии назначения социальных пособий не всегда понятны и ясны для заявителей, а процедуры подачи и рассмотрения обращений и жалоб недостаточно эффективны. Следует отметить, что величина пособий или продолжительность их получения недостаточны для эффективного вывода из бедности.

В последнее время предпринималось несколько попыток реформировать процедуры финансирования и критерии назначения некоторых программ социального страхования (например, пенсии по возрасту, финансируемые за счет индивидуальных социальных взносов физических лиц, а также пособия по беременности и рождению ребенка и пенсии по инвалидности вследствие производственных травм – финансирование данных программ возложено на работодателей как обязательство) и социальной помощи. Однако эти изменения были внесены по отдельности, что привело к дальнейшей фрагментации с неясными целями каждой из программ. Следует отметить, что взаимосвязь между программами была нарушена. Результаты данных попыток реформирования можно обобщить следующим образом:

- ▶ ограничение обязательных программ социального страхования, которые обеспечивать компенсацию дохода при возникновении случаев социального страхования;
- ▶ программы социальной помощи, которые обычно испытывают недостаток финансирования, оторваны от социальных услуг по содействию занятости, профессионального обучения и здравоохранения и, следовательно, не могут оказать поддержку по улучшению возможностей достойного трудоустройства;
- ▶ растущее число населения, не включенного в систему социального страхования: работники сельского хозяйства, самозанятые работники, люди, работающие в неформальном секторе, а также члены их семей, которые не имеют права участвовать в программах социального страхования материнства, болезни, инвалидности, безработицы и т.д., так как эти группы населения не имеют возможности вносить социальные отчисления. Поскольку эти люди имеют пусть даже небольшой доход, они также не могут быть включены в программы социальной помощи, хотя эти программы не предусматривают страховые взносы, но имеют минимальные критерии имущественно-материального положения для назначения;
- ▶ устойчивость программ активации рынка труда и содействия занятости остается неясной, так как оценка их воздействия, включая оценку способности людей вносить страховые взносы, не была еще проведена.

Доступ к социальным услугам для детей, лиц с инвалидностью и пожилых ограничен и направлен на оказание помощи в специализированных учреждениях в случаях, когда отсутствуют члены семьи, которые могли бы осуществлять уход. Уровень обеспеченности подобными услугами соответствует спросу. Однако оценить их качество представляется невозможным ввиду отсутствия независимых механизмов подачи жалоб. Относительно недавно была предпринята явная попытка улучшить поддержку жертв домашнего насилия. Подобные попытки направлены на внедрение инновационных элементов, состоящих в том, что они интегрируют предоставление временного пристанища в шелтерах/приютах с оказанием психологической и социальной поддержки и содействие в решении экономических проблем.

Следует отметить, что приведенные в этой главе доказательства свидетельствуют о необходимости создания интегрированной системы социальных пособий и социальных услуг, предоставляющих защиту от различных рисков на протяжении всего жизненного цикла, включая помощь в социальной и экономической социализации. Подобное сочетание пособий и услуг позволит

перейти к интегрированной социальной защите, направленной на расширение доступа к базовым социальным услугам, таким как здравоохранение, образование, уход за детьми, лицами с инвалидностью или пожилыми, а также к оказанию содействия в занятости и другим подобным мерам, предоставляющим дополнительные экономические возможности для населения.

Однако ни один из существующих элементов системы не является полноценным, не имеет достаточного уровня и охвата для эффективного воздействия. Нынешняя система также характеризуется чрезмерной централизацией в управлении и отсутствием должного мониторинга со стороны государственных органов, социальных партнеров и других заинтересованных сторон.

► 5. Оценка эффективности системы социальной защиты

5.1 Введение и сводная информация

Как уже отмечалось, ключевые задачи национальной системы социальной защиты изложены в Конституции, а также в национальном законодательстве, указах и постановлениях. Общая цель политики, которая ставится на протяжении последних двух десятилетий, заключается в поддержке системы с жизненным циклом, которая финансируется за счет средств как общего налогообложения, так и за счет взносов на социальное страхование.

В свете текущего демографического сдвига в стране, а также ввиду высокого уровня неформальной занятости правительство приступило к проведению реформ в следующих областях:

- система пенсий по возрасту;
- программы рынка труда, включая Укрепление институтов рынка труда; улучшение активных программ рынка труда, причем как в плане предлагаемых мер, так и в плане их финансирования; создание программ, стимулирующих трудоустройство молодежи и женщин; а также стимулирование частного предпринимательства;
- реформа системы здравоохранения, учитывающая потребности некоторых видов программ социального (медицинского) страхования.

Кроме того, были начаты обсуждения содержания и достаточности программ снижения уровня бедности с особым вниманием к бедности детей.

В данной главе оценивается эффективность системы социальной защиты Узбекистана с точки зрения соответствующих международных стандартов. Данный анализ включает в себя оценку системы участниками на основе матрицы оценки инструмента CODI (Оценка системы социальной защиты Узбекистана на основе матрицы оценки инструмента CODI приведена в **Приложении 5**).

Международные стандарты социального обеспечения, закрепленные в Конвенции МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102), могут служить полезным ориентиром при оценке национальных систем социальной защиты, поскольку в них изложены основные принципы и критерии для построения, поддержания и постепенного расширения национального социального обеспечения. Преимущество существования программ социального страхования, которые руководствуются международными стандартами социального обеспечения, заключается в том, что риски, квалификационные критерии, минимальный охват, минимальный размер пособия и минимальная продолжительность получения пособия четко определены и должны быть отражены в национальном законодательстве. Важно отметить, что существует четкая основа для защиты этих прав во время экономических спадов.

В Конвенции говорится, что минимальные стандарты социального обеспечения должны обеспечивать доступ к медицинскому обслуживанию, пособиям по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья, пособиям по безработице, пособиям по возрасту, пособиям в связи с производственными травмами, семейным пособиями, пособиями по беременности и родам, пособиями по инвалидности и пособиями по случаю потери кормильца (см. Вставку б). В предыдущих разделах было показано, что система социального обеспечения в Узбекистане обеспечивает страхование на случай старости, безработицы, инвалидности, связанной с работой, и потери кормильца. Лица, которые не вносили взносов или имеют недостаточный период уплаты взносов, но соответствуют дополнительным критериям отбора, могут получать доступ к: 1) пособиям по беременности и родам и пособиям в связи с производственными травмами, которые классифицируются здесь как ответственность работодателя; 2) социальным пенсиям по возрасту; пособиям малообеспеченным; пособиям по инвалидности, не связанной с работой, и по случаю потери кормильца; пособиям по беременности и родам для неработающих матерей, те, которые не предусматривают уплаты взносов, то есть финансируются за счет государственного бюджета.

► **Вставка 6. Конвенция МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102)**

Стандарты МОТ в области социального обеспечения представляют собой согласованные на международном уровне нормы и принципы создания национальной нормативной базы для защиты права человека на социальное обеспечение. В Конвенции МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102) впервые был систематизирован набор из девяти рисков для жизни, которые должны охватываться социальным обеспечением, а именно: медицинское обслуживание, болезни, безработица, старость, производственные травмы, расходы на содержание детей, беременность и роды, инвалидность и потеря кормильца. Она представляет собой основной международный эталон, обеспечивающий базовый набор принципов и ориентиров для построения, поддержания и постепенного расширения комплексных национальных систем социального обеспечения.

С другой стороны, в системе существует множество программ, не предусматривающих взносов, которые не имеют достаточного финансирования и имеют ограниченный охват (хотя в большинстве из них отмечался рост в 2018 году) и курируются множеством различных заинтересованных сторон. Ни один из двух элементов (то есть социальное страхование с взносами и без них) не является полноценным, не соответствует критериям эффективного охвата, достаточности и наличия системы управления на основе участия (в смысле полного участия государственных учреждений, социальных партнеров и других заинтересованных сторон).

Важно отметить, что в настоящее время неясно, каким образом и в какой степени предполагается использовать международные критерии и нормы социального обеспечения для укрепления элемента системы социального страхования и его связывания с системами, не предусматривающими взносов, для обеспечения финансирования и охвата всего населения. На международном уровне признано, что программы, не предусматривающие взносов, которые финансируются за счет налогов, должны обеспечивать минимальные/национально приемлемые уровни гарантированного дохода. Эти программы представляют собой национальный минимальный уровень социальной защиты, а в случае Узбекистана требуют расширения. Но обязательные программы, предусматривающие взносы, которые обеспечивают более высокие пособия по замещению (утраченного) дохода в случае застрахованных рисков, чем программы, не предусматривающие взносов, также нуждаются в усилении в отношении их разнообразия, охвата, достаточности и, наконец, их соответствия международным нормам социального обеспечения.

В целом за последнее десятилетие произошло смещение ответственности за социальную защиту от государства к работодателям (беременность и роды, болезни), семьям (уход и финансовая поддержка для престарелых) и отдельным лицам (сокращение пособий по безработице, акцент на самозанятость и аналогичные программы при отсутствии ясности в отношении их постоянства и способности участников к уплате взносов).

В настоящем исследовании показано, что пенсии по возрасту по-прежнему преобладают в системе социальной защиты в отношении расходов и поступлений, несмотря на сокращение числа плательщиков взносов. Но есть также свидетельства растущих пробелов в охвате пенсиями (чуть более 80% престарелых получают пенсии), отчасти из-за сокращения доли престарелых, охватываемых пенсиями по возрасту, предусматриваемыми взносы, а также из-за ограниченного охвата и средств, выделяемых на социальные пенсии. Последнее противоречит духу международной Рекомендации МОТ о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202), которая призывает правительство постепенно добиваться всеобщего охвата и гарантировать базовый уровень дохода для всех возрастных групп населения. Воздействие на престарелых (потеря независимости и достоинства) является потенциально негативным, как и потенциальное повышение риска бедности для семьи, обеспечивающей уход.

В отношении структуры и предоставления пособий малообеспеченным семьям преимущества определения махаллами права на получение пособия заключаются в использовании местных знаний для быстрого (а не бюрократического) реагирования на меняющиеся обстоятельства домохозяйств в махалле. Однако в настоящее время в системе присутствует сочетание формальных

и неформальных механизмов определения права на получение пособия. Хотя существует формальный критерий на основе подсчитываемого подушевого дохода, семье может быть отказано в пособии на других основаниях, которые четко не прописаны и могут субъективно определены махаллинским комитетом. Нормативные требования, а также нехватка кадров и финансовых ресурсов, выделяемых системе, серьезно ограничивают ее способность к такому быстрому и гибкому реагированию. Формальные критерии, используемые для расчета дохода домохозяйства на душу населения в качестве главного основания для предоставления пособий, носят весьма ограниченный характер и в некоторых отношениях являются противоречивыми и/или нечеткими, в то время как верхние пределы, устанавливаемые для сумм, выделяемых на пособия малообеспеченным для каждой махалли, по-видимому, не основываются на анализе потребностей и оценке воздействия. Охват также является недостаточным, что может быть обусловлено тем, что махалли не располагают ресурсами для охвата всех малообеспеченных семей: по результатам последних исследований и неподтвержденным данным, пособия должны предоставляться по очереди разным семьям.

Охват пособиями по безработице является удивительно низким (около 1% зарегистрированных безработных), и, несмотря на недавний рост, существуют значительные пробелы в финансировании активных программ рынка труда для лиц трудоспособного возраста. Это может показаться противоречащим серьезным проблемам в области рынка труда и занятости, с которыми сталкивается страна, как указано в главе 2, а также приоритету созданию рабочих мест в существующей политике. Более того, последние инвестиции в учебные центры финансируются из внешних (донорских) источников, что вызывает вопросы об устойчивости финансирования. Центры содействия занятости населения, по-видимому, не имеют достаточных ресурсов для того, чтобы уделять повышенное внимание активным программам рынка труда, что представляет угрозу для их реализации и воздействия. Инвестирование в активные программы рынка труда является положительным моментом, но, с другой стороны, речь должна идти не только о создании рабочих мест любой ценой. Существует необходимость в рассмотрении типа договоров и качества рабочих мест, которые они предоставляют, их постоянства, а также воздействия, которое они оказывают на права трудящихся, способности к уплате взносов и гендерного равенства.

Что касается последнего, то пособия по беременности и родам в настоящее время выплачиваются за счет собственных средств работодателей, то есть подпадают под ответственность работодателя. Это свидетельствует о существовании потенциального сдерживающего фактора для трудоустройства молодых женщин в формальном секторе, что ставит их в невыгодное положение в условиях значительной конкуренции за рабочие места.

Количество и разнообразие услуг социального обеспечения, особенно для семей с детьми, остается ограниченным, а отсутствие связей между пособиями и услугами по уходу означает, что многомерность бедности и социальной изоляции не рассматривается. Для детей, оставшихся без попечения родителей, и детей-инвалидов наиболее распространенным видом ухода является интернатный уход, хотя большая часть детей в учреждениях имеет обоих или одного родителя и помещается в них по экономическим причинам. Для предоставления краткосрочных или долгосрочных консультаций, психологической и практической поддержки и ухода, направленных на удовлетворение социальных потребностей детей и семей, находящихся в затруднительном положении, отсутствует согласованная система ухода за детьми. Лучшая международная практика предоставления услуг социального обеспечения следует двум важным принципам: услуги должны разрабатываться в первую очередь с учетом удовлетворения потребностей пользователя (а не обеспечения удобства поставщиков); и услуги должны предоставляться таким образом, чтобы люди, по возможности, могли жить самостоятельно или в семьях и сообществах. Считается более целесообразным предоставлять людям гораздо больший доступ к услугам сообщества на местном уровне. Эти услуги могут удовлетворять потребности семей, часто в их собственном доме, и могут эффективно решать проблемы на ранней стадии, прежде чем они станут более серьезными. Они также эффективны в отношении снижения социальной изоляции и отчуждения. Расширение услуг также может способствовать созданию новых достойных рабочих мест⁸². Сравнение затрат на содержание ребенка в учреждении или в семье было бы полезным для обоснования политики и финансирования социальных услуг.

Как отмечено в разделе 3, имеется мало данных по использованию фактических данных в оценках воздействия в качестве основы для корректировки программ и сумм, выделяемых на их финансирование. По-видимому, данные используются только в контрольных целях: контроль

82 По результатам исследования на примере Турции увеличение инвестиций в рабочие места в сфере социального обеспечения может привести к созданию в 2,5 раза большего количества рабочих мест в формальном секторе, чем эквивалентные инвестиции в строительные или инфраструктурные проекты (Ilkkaçan, Kim, and Kaça, 2015; and UNDP, 2017b).

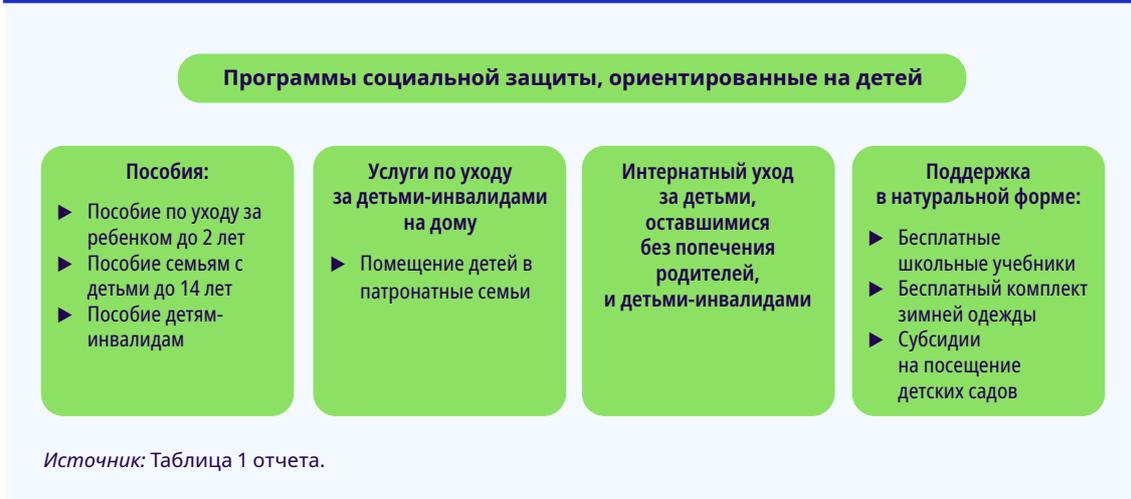
за правильным использованием средств, формальным выполнением критериев отбора и т. д. В целом, пространство для подходов к разработке политики на основе участия кажется ограниченным, а это означает, что поток информации об основных проблемах и потребностях населения является минимальным.

Наконец, возникают вопросы, связанные с подотчетностью. Отсутствуют специальные механизмы подачи жалоб по каждому пособию или пенсии. Существует скорее только общая процедура подачи жалоб. В Законе Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц» (принят 03.12.2014) определяется порядок подачи обращения в государственные органы, рассмотрения и предоставления ответа на него государственными органами. Согласно закону, граждане могут подавать обращения в письменной или электронной форме. Они должны указывать свои полные имена и адреса и объяснять предмет обращения. Обращение может быть запросом, предложением или жалобой. Обращение должно подаваться в орган, ответственный за предмет обращения, или в суд. Учреждение должно предоставить ответ в течение 15 дней (срок может быть продлен до 2 месяцев, если требуется дополнительная информация/действие). С октября 2016 года жалобы граждан, как правило, направляются в электронном виде через официальный веб-сайт Президента Республики Узбекистан или через региональные администрации. Однако существуют опасения, что лица, помещенные в интернатные учреждения, вряд ли смогут получить доступ к электронным средствам связи, если они захотят подать жалобу на официальном веб-сайте Президента Республики Узбекистан.

5.2 Социальная защита детей: минимальная защита и охват

Система социальной защиты детей в Узбекистане состоит из социальных денежных пособий для малообеспеченных семей с детьми; услуг по уходу за детьми с инвалидностью и детьми без надлежащего родительского ухода; недавно введенные услуги по защите детей, находящихся в конфликте с законом. Также существуют менее масштабные схемы предоставления пособий в натуральной форме, такие как предоставление бесплатных учебников, зимней одежды и субсидий на посещение дошкольных учреждений. Основные программы социальной защиты детей представлены на **Рисунке 22**.

Рис. 22. Программы социальной защиты детей в Узбекистане



Инклюзивность системы

В целом участники семинара пришли к выводу, что с гендерной перспективы формальные критерии права на социальные пособия для малообеспеченных семей с детьми благоприятны для женщин. В частности, только неработающие матери (или замещающие их лица) имеют право подать заявку на пособие по уходу за ребенком, в то время как критерии назначения пособий для детей в возрасте до 14 лет формально нейтральны по признаку пола. Однако, учитывая, что эти программы осуществляются совместно, они воспринимаются как взаимосвязанные. В результате большинство получателей в обеих программах – женщины. Кроме того, преобладающая культурная норма о том, что мужчинам не подобает обращаться за пособием для малообеспеченных семей, способствует тому, что мужчины буквально отсутствуют среди благополучателей.

Формально никаких ограничений для подачи заявления нет. Тем не менее многие махалли сообщают, что существуют определенные квоты на количество получателей пособий, обусловленные суммами выделенных бюджетов. В результате махалли вынуждены нормировать количество получателей пособий, отказываясь принимать заявления, когда они начинают превышать квоты. Формируются неформальные списки ожидания и очереди. В результате многие семьи, имеющие права на помощь, оказываются исключенными из программ. Как сказано в Главе 4, охват пособиями по уходу за детьми и детскими пособиями, нацеленными на малообеспеченные семьи, очень низкий. Охват обоими пособиями заметно снизился (на 60% и 70% соответственно) за период с 2006 по 2017 год, и, несмотря на расширение охвата детскими пособиями в 2018 году, он по-прежнему остается низким. Охват варьирует по регионам страны и в целом соответствует региональным показателям уровня бедности. Однако правительство обещает увеличить финансирование на данные пособия, что должно привести к расширению их охвата среди малообеспеченных семей.

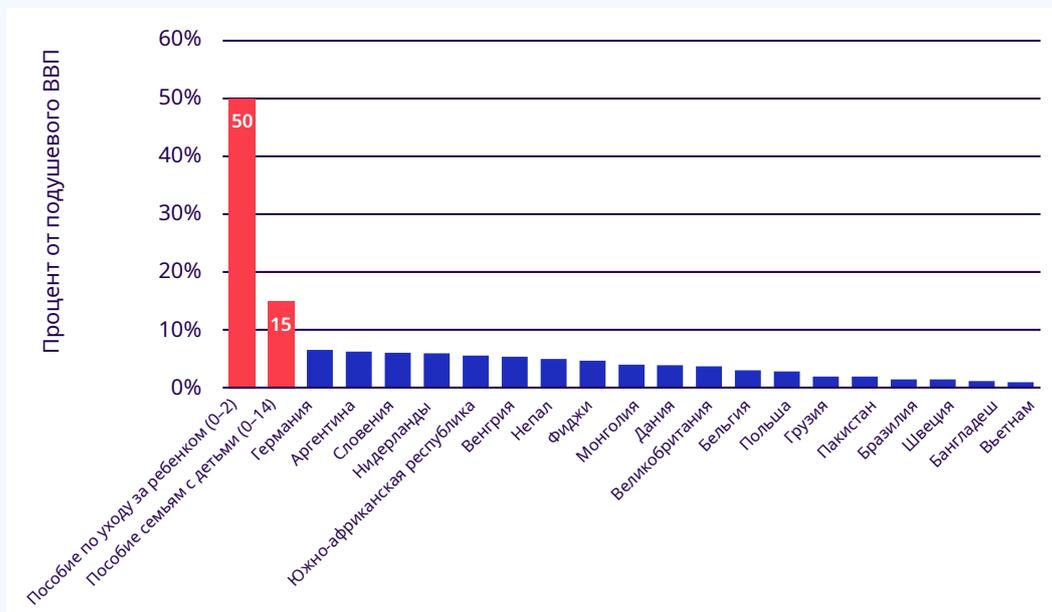
Выше были описаны процедуры оценки на соответствие критериям назначения пособий на детей из малообеспеченных семей. Однако правила, используемые махаллинскими комитетами при оценке уровня жизни заявителей, являются достаточно гибкими. С одной стороны, гибкость в правилах позволяет махаллинским комитетам использовать имеющиеся у них знания о ситуации в семье заявителя, чтобы иметь возможность быстро реагировать на возникающие потребности и нуждаемость. Однако недостаточность финансовых ресурсов и отсутствие хорошо развитых социальных служб означают, что эта гибкость на самом деле редко используется должным образом. Кроме того, подобная гибкость оставляет пространство для принятия субъективных решений, что делает махаллинские комитеты уязвимыми для критики со стороны жителей. Хотя это может привести к ошибкам включения, неофициальные данные указывают на то, что основной проблемой, с которой сталкиваются махаллинские комитеты, является недостаток финансирования, так как часто возникают ситуации, когда количество домохозяйств, подающих заявления на получение пособий, превышает сумму, выделяемую махалле. В результате махаллинский комитет должен выбирать «бедных из бедных», что приводит к субъективному исключению некоторых домохозяйств из пособий.

Результаты недавнего исследования показывают, что низкий охват значительно сокращает эффективность пособий. В частности, данные опроса домохозяйств L2CU показывают, что 75% малообеспеченных семей, соответствующих критериям назначения, не получают предназначенные пособия. Таким образом, вклад пособий для малообеспеченных семей с детьми в сокращение бедности в стране составляет всего 8% несмотря на то, что эти пособия предназначены помочь семьям с низкими доходами. Для сравнения: вклад пенсий по возрасту в сокращение бедности составляет 77%. Более того, на пособия для детей приходилось лишь 12% общего снижения уровня детской бедности (UNICEF, 2019b). В свою очередь, вклад пенсий по возрасту в сокращение детской бедности является самым высоким (70%).

Касательно социальных услуг, ориентированных на ребенка, участники семинара указали на определенные проблемы с инклюзивностью в работе служб опеки и попечительства⁸³. Эта служба является институциональной основой существующей системы защиты ребенка в Узбекистане, но не функционирует эффективно из-за нехватки людских ресурсов, недостаточного финансирования и слабой межведомственной координации. Органы опеки и попечительства фокусируются, в основном, на одной категории детей – детей, лишенных родительской опеки, – которых чаще всего помещают в учреждения интернатного типа. Услуги и меры по предупреждению и реагированию на насилие, жестокое обращение, безнадзорность, эксплуатацию недостаточно развиты. При этом дети с инвалидностью почти не охвачены органами опеки и попечительства.

83 Основные функции служб опеки и попечительства описаны в разделе 4.5.

Рис. 23. Значения пособий на ребенка в различных странах, в процентах от подушевого значения ВВП (приведена сумма пособий на одного ребенка)



Источник: UNICEF, 2019а.

Достаточность

Участники семинара определили, что уровень пособий для малообеспеченных семей с детьми является достаточным, хотя и отметили, что в среднем пособия были ниже неформального прожиточного минимума в 1,7 раза. В целом, данная оценка соответствует пособиям в разных странах. На Рис. 23 представлено сравнение пособий на ребенка в разных странах. Пособия измерены в процентах от подушевого значения ВВП.

Как видно из Рис. 23, суммы детских пособий в Узбекистане выше, чем во многих других странах. Тем не менее следует принять во внимание следующее: 1) размер пособия на одного ребенка существенно уменьшается для многодетных семей и достигает того же уровня, что и в других странах; 2) из-за нормирования, применяемого махаллинскими комитетами, средняя продолжительность выплат детских пособий значительно ниже указанной в законодательстве. Например, обследование ЮНИСЕФ показывает, что в 2012 году пособие по уходу за ребенком в возрасте до 2-х лет выплачивалось, в среднем, 6,7 месяца вместо 12 месяцев. Средняя продолжительность выплат пособий малообеспеченным семьям с детьми в возрасте до 14 лет составляла 4,7 месяца, хотя это пособие должно назначаться на 6 месяцев (UNICEF, 2019а).

Пособия индексируются примерно каждые 10–12 месяцев, хотя обычно уровень индексации бывает ниже общего повышения уровня цен. Индексация происходит через обновление суммы минимального размера заработной платы, к которой привязаны суммы пособия. Однако начиная с сентября 2019 года понятие минимального размера заработной платы было заменено на базовую расчетную величину, а также был внедрен порядок установления суммы пособий в абсолютном выражении. Скорее всего, индексация будет осуществляться через обновление сумм пособий напрямую.

В настоящее время размеры семейных пособий не связаны с минимальной заработной платой. Правительство рассматривает правила расчета размеров пособий и правила их индексации.

Уместность и институциональный потенциал

Участники семинара указали на недостаток ясности в инструкциях по оценке имущественного положения домохозяйств при определении соответствия критериям назначения пособий для малообеспеченных семей с детьми. Также было указано на проблемы с методикой определения общего подушевого дохода домохозяйства. Например, учитываются все источники семейного дохода, включая пенсии по возрасту и инвалидности. Это, в свою очередь, означает, что ресурсы, выделяемые на конкретные нужды пожилых или лиц с инвалидностью, считаются частью общего дохода семьи, что предполагает их использование на нужды других членов семьи. Это создает серьезную проблему, поскольку представляет значительный риск для лиц с повышенными потребностями, например детей с инвалидностью, которые часто нуждаются в дополнительных услугах, включая различные формы терапии или протезирования, что требует дополнительных затрат.

Участники семинара также указали, что часто особенности критериев назначения пособий на детей в возрасте до 2-х лет снижают стимулы к трудоустройству среди получателей. Согласно существующим критериям, только неработающие матери (или лица, их заменяющие) имеют право на получение пособия. Таким образом, если благополучатель приступает к работе, он более не имеет права на получение пособия. Согласно неофициальным данным, многие женщины, особенно проживающие в сельской местности, предпочитают оставаться безработными из-за нежелания потерять свои пособия, даже если есть лица (например, другие члены семьи), которые могли бы ухаживать за детьми. Данный эффект также усиливается из-за близкой сопоставимости средних доходов от занятости в сельской местности с пособием по уходу за ребенком.

С точки зрения доступности социальных услуг, органы опеки и попечительства укомплектованы только одним специалистом на районном уровне, что недостаточно. По словам участников семинара, на практике эти органы работают только с детьми, лишенных родительской опеки и не включают детей с инвалидностью. Подобная ситуация особенно актуальна в районах, где множество родителей выехали из страны в поисках работы. Также специалисты органов опеки, и попечительства должны участвовать в судебных процессах, в том числе связанных с восстановлением/лишением родительских прав. Однако не существует достаточной поддержки для семей, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе для реинтеграции усыновленных/удочеренных детей в семейную жизнь. Отсутствует база данных о детях без надлежащей родительской опеки, и коммуникация между районными специалистами не налажена. Не существует стандартной формы для оценки потребностей семьи и/или ребенка. Кроме того, отсутствуют механизмы для проведения регулярных оценок эффективности работы органов опеки и попечительства.

Функциональный анализ деятельности органов опеки и попечительства и Комиссии по делам несовершеннолетних установил, что недостаток квалифицированных специалистов является одним из основных слабых звеньев системы, не позволяя адекватно реагировать на потребности детей⁸⁴. Это особенно касается детей, вступивших в конфликт с законом. Существует потребность в большем количестве сотрудников, прошедших профессиональное обучение социальной работе. Также необходимо компенсировать транспортные расходы и расходы на мобильную связь для специалистов органов опеки и попечительства, а также разработать систему контроля качества предоставляемых ими услуг. Как и при социальной защите взрослых и пожилых лиц, администрирование программ социальной защиты детей осуществляют несколько учреждений без четкой координации между ними.

Участниками семинара были также отмечены неэффективные механизмы финансирования, когда финансирование детских пособий и услуг по защите детей осуществляется на основе индексации прошлогодних значений, а не реальных потребностей и приоритетов. Контрольные функции выполняются, в основном, для надзора за выполнением формальных требований. Отсутствует эффективная система мониторинга и оценки.

Процесс разработки политики и принятия решений крайне централизован с чрезвычайно ограниченным участием граждан.

Права, честь и чувство достоинства заявителей и получателей пособий

Как было указано в Главе 4, при оценке имущественного положения для назначения пособий махаллинская комиссия посещает домохозяйства заявителей. Участники семинара посчитали, что эти визиты являются вторжением в личную жизнь заявителей и ущемляет их чувство достоинства. Были отмечены многочисленные случаи, когда нуждающиеся семьи воздерживались от

84 Функциональный анализ был проведен ЮНИСЕФ в сотрудничестве с Министерством народного образования в 2017 году (Правительство РУз и ЮНИСЕФ, 2017).

подачи заявлений на пособия вследствие чувства стыда и дискомфорта, связанных с посещением их семей махаллинской комиссией. В то же время участники семинара указали, что посещения домохозяйств были необходимы из-за невозможности независимой проверки доходов заявителей ввиду широкого распространения неформальной занятости и предпринимательства в стране. Таким образом, посещения домохозяйств заявителей рассматривались как необходимый шаг, а нарушение прав заявителей и подрыв их чувства достоинства – как нежелательные, но неизбежные побочные эффекты.

Финансовая и фискальная устойчивость

Программы пособий для малообеспеченных семей с детьми и услуг по защите детей не имеют достаточного финансирования. Финансирование основано на индексации прошлогодних значений и не отражает реальные потребности и приоритеты. Например, 75% малообеспеченных семей, соответствующих критериям назначения, не получают предназначенные пособия на детей из-за недостаточного финансирования, что ведет к нормированию со стороны махаллинских комитетов.

Степень интегрированности

Институциональная структура фрагментирована. Пособия для малообеспеченных семей с детьми назначаются отдельно от других программ социальной защиты. Отсутствует межведомственная координация. ЮНИСЕФ оказал поддержку правительству Узбекистана в разработке и запуске пилотного проекта по интегрированной информационной системе управления, Единому реестру социальной защиты, который после полной загрузки и развертывания должен стать технической платформой для интегрирования всех программ социальной защиты в единую систему.

5.3 Социальная защита для населения трудоспособного возраста: Минимальный гарантированный доход и вспомогательные службы

Участники семинара обсудили основные программы для населения трудоспособного возраста, касающиеся в основном трудоустройства, однако программы, которые в настоящее время являются обязательством работодателя, не были охвачены, хотя отсутствие программ страхования, охватывающих пособия по беременности и родам, безработице и производственным травмам, несомненно являются важным пробелом в системе.

Инклюзивность

Как отмечается выше, охват пособиями малообеспеченных семей с детьми и без детей сократился за последние десять лет. Фактически, система социальной защиты для женщин и мужчин трудоспособного возраста в Узбекистане скорее сосредоточена на трудоустройстве и поддержке предпринимательской деятельности, а программам, обеспечивающим доступ для семей, женщин и молодежи к источникам средств к существованию и трудоустройству, уделяется все большее внимание в государственной политике. Кроме того, недавно были введены службы, оказывающие поддержку женщинам в выполнении их ежедневных ролей, женщинам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, а также жертвам гендерного насилия.

Повышенное внимание программам рынка труда, как отмечалось выше, является реакцией на недостаточный уровень трудоустройства или безработицу, а также на растущий приток новых, молодых участников на рынок труда. Хотя в соответствии с законодательством все безработные имеют право на участие в программах рынка труда, фактический охват кажется ограниченным, хотя он продолжает расти: в 2017 году в программах общественных работ приняло участие 42 500 человек и еще 6 600 граждан приняли участие в программах обучения и профессиональной подготовки. Критерии отбора для получения пособия по безработице кажутся довольно ограничивающими, и пособие получают всего около 1% безработных граждан и 10% от зарегистрированных безработных.

При отсутствии оценки, основанной на данных обследования, могло бы показаться, что лица, которые не получают работы после участия в программах трудоустройства и не имеют

(достаточного) дохода, могут подавать заявление на получение пособий для малообеспеченных домохозяйств. Однако охват пособиями для малообеспеченных домохозяйств заметно снизился за последние годы, и они направлены на семьи с детьми, а не на граждан трудоспособного возраста. Проблемы, связанные со смешением детских пособий с пособиями для малообеспеченных, упоминались ранее.

Достаточность

По заявлениям участников семинара, размер пособий по безработице более чем достаточен для кратковременно безработных граждан, но не для неработающих на протяжении долгого времени. Отрицательных стимулов для поиска работы нет, поскольку размер пособий недостаточно высок.

Уместность / Права и достоинство

Нацеленность на трудоустройство женщин является частью более масштабных усилий по обеспечению уважения прав женщин и их включения в политические и социально-экономические сферы⁸⁵. Данный подход подкрепляется решительной поддержкой со стороны института семьи и материнства. Таким образом, с одной стороны, на поддержку предпринимательства среди женщин смотрят через призму улучшения уровня жизни семей при сохранении семейных ценностей, воспитании взаимоотношений между поколениями и поддержании взаимопомощи внутри семей. С другой стороны, недавно организованные службы социального обеспечения, к которым относится «горячая линия» и центры для женщин, пострадавших от гендерного насилия, основаны на признании того факта, что семьи не всегда функционируют должным образом.

Активно поощряется взаимопомощь между поколениями и внутри домохозяйств, при этом женщины выполняют большую часть работы по уходу, в частности за молодыми и престарелыми членами семьи, а также больными и инвалидами. Последнее закреплено на законодательном уровне, при этом, хотя обязанности женщин по уходу не закреплены в явной форме, Семейный кодекс (ILO, 2019d) предусматривает, что семьи и родственники должны заботиться о старших, тогда как государство вмешивается только в случае, если о них никому заботиться. Судя по всему, возложение ответственности за выполнение обязанностей по уходу за семьями на женщин идет вразрез с программами содействия развитию предпринимательства среди женщин.

Управление и институциональный потенциал

Анализ того, имеется ли достаточное количество человеческих ресурсов для удовлетворения потребностей 837 000 официально зарегистрированных безработных, а также приблизительно 1,3 млн незанятых и 500 000–700 000 новых участников рынка труда (ежегодно) не проводился. Нагрузка на существующий персонал в плане обработки большого количества запросов, связанных с ростом числа участников активных программ рынка труда, будет расти. В настоящий момент центры полагаются на систему махаллей для распространения информации о различных схемах, идентификации, и перенаправления участников схем, и осуществления частичного мониторинга за выполнением участниками схем своих обязательств.

Участники семинара подчеркнули проблемы с укомплектованностью персоналом, вызываемые высокой текучестью кадров из-за низкой оплаты. Также были отмечены проблемы, связанные с профессионализмом сотрудников. С пользовательской точки зрения, были достигнуты улучшения в доступности, состоящие в том, что теперь нет необходимости непосредственно посещать центры содействия занятости и снизился уровень бюрократизма, однако, возможно, все еще имеются проблемы, касающиеся предоставления информации обществу.

Финансовая и налогово-бюджетная устойчивость

Финансирование программ рынка труда увеличивается, однако не хватает устойчивости финансирования и долгосрочного видения. Имеется потребность в оценке общественных работ, программ профессиональной подготовки, а также единовременных программ создания рабочих мест для женщин и молодежи.

85 Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5325 от 02.02.2018 «О мерах по коренному совершенствованию деятельности в сфере поддержки женщин и укрепления института семьи» (<http://www.lex.uz/docs/3546745>).

Согласованность и интеграция

Министерство занятости и трудовых отношений отвечает за основные схемы социальной помощи, а также за пособие по безработице, которое финансируется Фондом содействия занятости (ФСЗ), за пособие по беременности и родам и пособие по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья, финансируемые работодателями, общественные работы и обучение безработных. Министр занятости и трудовых отношений непосредственно отвечает за общественные работы, а помогают ему три заместителя, ответственные за различные сферы. Один заместитель министра осуществляет надзор за Управлением мониторинга выплаты пособий малообеспеченным семьям, которое контролирует выплаты пособия по уходу за детьми до 2-х лет, пособия для семей с детьми от 3-х до 14-ти лет и пособия для малообеспеченных домохозяйств, а также программы по выводу из малообеспеченности; другой заместитель министра отвечает за программы обучения, а третий заместитель министра осуществляет надзор за программами трудоустройства.

Однако основной вопрос заключается в степени, в которой различные управления в структуре министерства связаны между собой, и в степени, в которой они взаимодействуют с другими министерствами/ведомствами. Стратегии долгосрочной поддержки безработных нет, так же как и горизонтального координирования между ведомствами, отвечающими за трудоустройство, экономику, финансы, образование. Наблюдается и низкий уровень интеграции между программами обучения и программами создания рабочих мест. Структура расходов не оптимальна с точки зрения финансирования пособий по безработице и программ занятости, которые по-прежнему не получают достаточного финансирования по сравнению с отдельными ежегодными программами и поэтому должна определяться, исходя из обсуждений с заинтересованными сторонами, в том числе профессиональными союзами.

Министерство занятости и трудовых отношений реализует схемы, входящие в его зону ответственности, через свои региональные (областные) и районные подразделения. На уровне регионов функционируют управления занятости, включая управления мониторинга выплаты пособий малообеспеченным семьям и Сектор разработки и организации индивидуальных программ по выводу из малообеспеченности. Региональные управления занятости отвечают за общий надзор, сбор информации и подчиняются центральному управлению министерства.

Вновь разработанные программы содействия развитию предпринимательства среди молодежи, женщин и на уровне домохозяйств⁸⁶ входят в зону ответственности других государственных структур, таких как Служба по вопросам молодежной политики при Аппарате Президента, Республиканская комиссия по развитию молодежного предпринимательства, Комитет женщин и Министерство финансов. По всей видимости, согласованности данных программ с общей политикой в области занятости и социальной защиты, а также координации между различными структурами, в частности на местном уровне, достичь все еще не удалось.

Кроме того, механизмы координации между рынком труда и схемами снижения уровня бедности нечеткие, хотя махаллинские комитеты осуществляют контроль над переходом отдельных пользователей из одной схемы в другую, а также имеется координация между пособиями по безработице и пособиями для малообеспеченных. Однако, по всей видимости, существует ограниченная интеграция между пособиями, программами обучения и программами профессиональной подготовки и создания рабочих мест.

Уместность, реагирование и экономическая эффективность

В активные программы рынка труда вкладываются значительные средства, и имеется потребность в их анализе и оценке воздействия. Объемы финансирования растут, однако в настоящий момент они основаны на одногодичных ассигнованиях и программах, поэтому наблюдаются трудности в долгосрочном планировании, а бюджетные процессы не обладают достаточной гибкостью для реагирования на изменение нужд.

Тем не менее международный опыт также свидетельствует о необходимости разграничения понятий «самозанятость» и «предпринимательство». Они зачастую воспринимаются как синонимы, то есть оба термина становятся смежными, что ведет к отсутствию дифференциации политических и программных мероприятий, хотя на практике самозанятость и предпринимательство подразумевают различные мотивационные факторы и возможности. Самозанятость зачастую отражает скрытую безработицу, а не скрытое предпринимательство. С точки зрения населения, самозанятость часто считается механизмом решения кратковременных проблем, который не

86 Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-3777 от 07.06.2018 «О реализации программы "Каждая семья-предприниматель"» (<http://www.lex.uz/docs/3772866>).

способен обеспечить занятость на более долгий срок (O'Higgins, 2017: Глава 5). Программы поддержки предпринимательства среди женщин и молодых людей должны подразумевать, что самозанятость не рассматривается как динамичное и высокоприбыльное предприятие, как иногда происходит, поскольку такой статус является очень уязвимым с точки зрения уровня оплаты, охраны труда и стабильности занятости. Для достижения успеха необходимы несколько элементов, включая долгосрочный доступ к экосистеме доступных услуг поддержки бизнеса и обучение. Кроме того, самозанятые обычно не имеют потенциала для оплаты взносов на социальное страхование, что вызывает вопросы, касающиеся их доступа к социальной защите сейчас и в престарелом возрасте.

5.4 Социальная защита для пожилых мужчин и женщин: гарантированный доход и вспомогательные службы

Инклюзивность

Программы пенсий, как предусматривающих, так и не предусматривающих уплату взносов, а также пенсий по инвалидности и пенсий по утере кормильца разработаны для обеспечения гарантированного дохода для мужчин и женщин старше законодательно установленного возраста или их иждивенцев; при этом программы пенсий, не предусматривающие уплату взносов (социальные пенсии), обеспечивают базовый гарантированный доход, а программы пенсий, предусматривающие уплату взносов, созданы для замещения утраченного дохода.

Хотя охват пенсиями в принципе является всеобщим, согласно данным, только 67% людей пенсионного возраста получают пенсии, а за последние десять лет наблюдается снижение охвата. Это может быть частично вызвано ограниченностью критериев отбора на получение социальных пенсий, введенных в 2011 году, в соответствии с которыми престарелые, не делавшие взносов, или делавшие недостаточные взносы, и/или престарелые, у которых есть дети или родственники, имеющие достаточный доход для заботы о них, не имеют права на получение социальной пенсии. Что касается пенсий, предусматривающих уплату взносов, высокий уровень неформального трудоустройства и миграции также ведет к снижению доли пенсионеров, охваченных ими. Учитывая ограничения в получении социальных пенсий и тот факт, что 59% занятой рабочей силы не охвачены формальными схемами пенсий, предусматривающих уплату взносов, пробелы в охвате пенсиями, вероятно, продолжат расти в течение следующих лет. По всей видимости, это противоречит праву на социальную защиту престарелых, установленному Конституцией, и характерно для принципа минимальной социальной защиты.

Участники семинара по оценке CODI подчеркнули, что любые гендерные различия работают в пользу женщин, то есть женщины имеют право на получение пенсий в более раннем возрасте и при меньшем стаже работы. Однако не ясно, компенсирует ли это время, потраченное на воспитание детей и неоплачиваемые обязанности по уходу. Кроме того, большая часть женщин занята в сельском хозяйстве, и поэтому вероятнее всего их взносы будут меньше по сумме или количеству. Фактически, средний размер пенсий для женщин ниже, чем для мужчин (Рис. 24). Также, в недавнем обзоре сферы социальной защиты в регионе ЕЦА отмечается: *«Продолжительность жизни женщин в среднем выше, чем у мужчин, но, как правило, они имеют право на более низкие пенсии из-за комбинации факторов, включая то, что они тратили время на уход за ребенком; нехватка местных услуг по уходу означает, что женщины чрезмерно полагаются на неоплачиваемую работу по уходу за молодыми и пожилыми членами семьи; и то, что, как правило, на долю женщин приходится непропорционально высокая доля на низкооплачиваемых должностях в сфере услуг в здравоохранении и образовании, и в неформальном сельскохозяйственном секторе, – все это означает, что они, вероятнее всего, не имеют права на пенсию или имеют право на низкую пенсию»⁸⁷.*

Права и положения, касающиеся прав на получение пенсий и процедур предоставления услуг четко установлены, однако, по словам участников семинара по оценке, некоторые процедуры по-прежнему обременительны с точки зрения бюрократизма.

Существуют службы социального обеспечения для одиноких престарелых без семей, которые заботятся о них, при условии, что они включены в официальный список (составляющийся местными органами власти) лиц, имеющих право на получение услуг по поддержке. Это априори исключает престарелых, живущих с семьями, и взваливает ответственность по уходу на членов

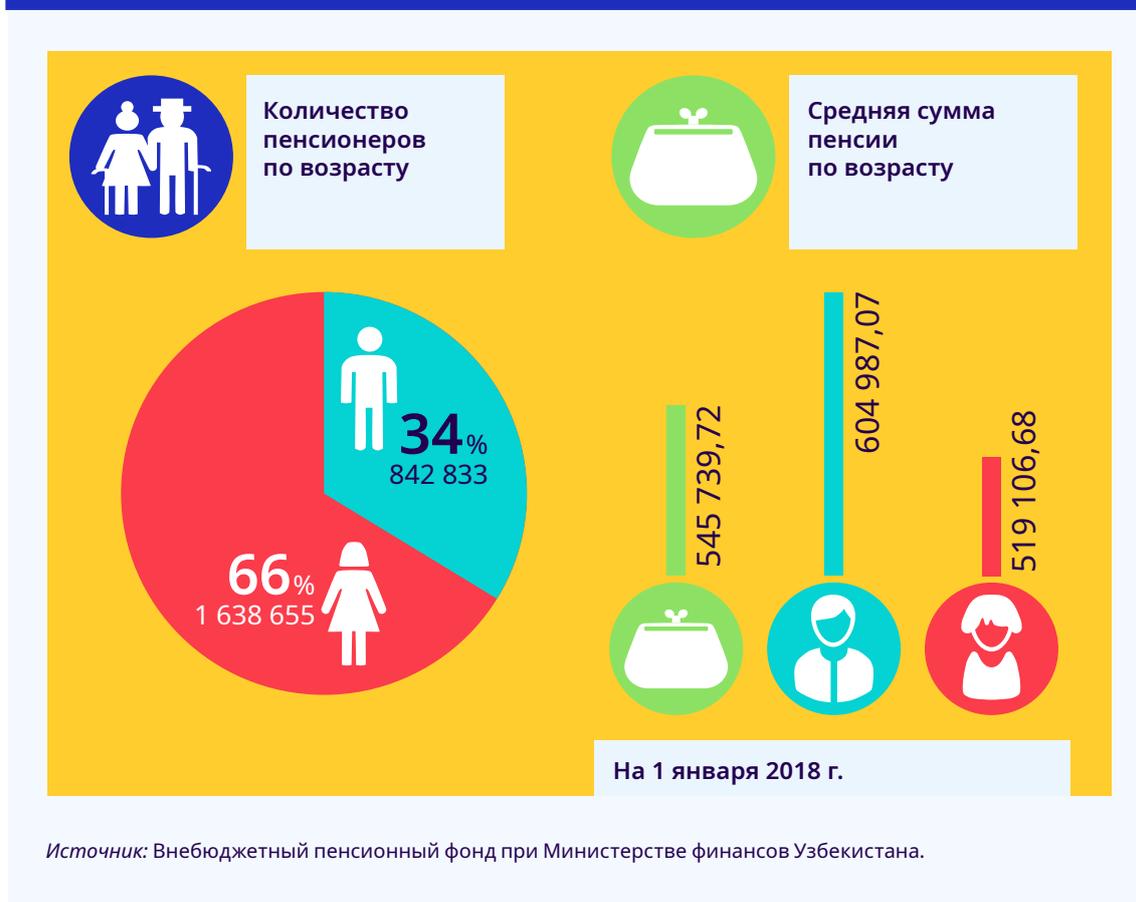
87 Цит. по: Картирование социальной защиты в регионе ЕЦА, Региональная коалиция ООН по социальной защите (2019).

семей, как правило женщин. Мобильные социальные службы и дневные центры охватывают лишь небольшую долю престарелого населения.

Достаточность

Большинство получателей (66%) – женщины, размер пенсии которых, в среднем, на 5,3% ниже среднего размера пенсии, и на 16,5% ниже среднего размера пенсии, которую получают мужчины (Рис. 24, данные за январь 2018 г.). Размер пенсий для женщин и мужчин постепенно увеличивается с 2013 года в связи с повышением минимальной заработной платы и индексацией.

Рис. 24. Размеры пенсий по возрасту и полу пенсионеров



Участники оценили размер пенсии как щедрый. Однако здесь может потребоваться оговорка. Данные Госкомстата свидетельствуют о том, что с января по декабрь 2017 года средний номинальный размер месячной заработной платы в Узбекистане (за исключением малых предприятий и сельского хозяйства) составил 1,4532 млн сумов (или 178 долларов США по обменному курсу Центрального банка Республики Узбекистан на 30 декабря 2017 года), и с 2016 года он вырос на 12,3%⁸⁸. Согласно статистике МОТ и ОЭСР, средний размер заработной платы в Узбекистане в 2017 году составил 235 долларов США. Это 118 место среди 157 стран, участвующих в оценке⁸⁹.

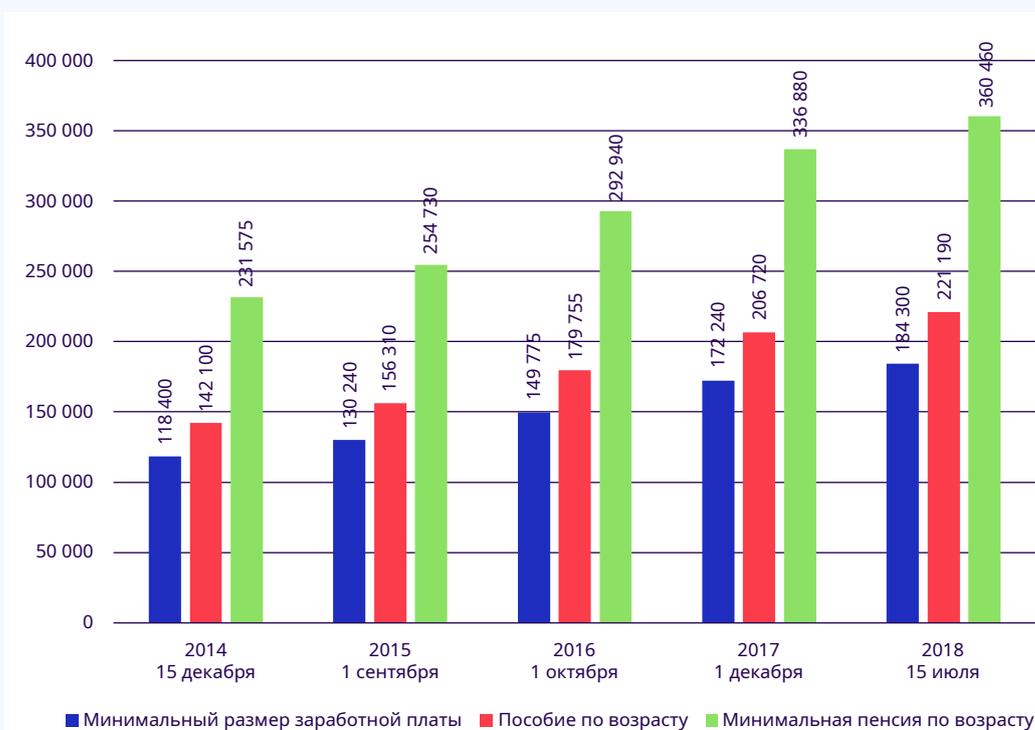
88 Государственный комитет по статистике Республики Узбекистан. Доступно по ссылке <https://stat.uz/ru/506-ofytsyalnaia-statystyka-ru/r-osrd-mvf-ru/tabliitsa-svodnykh-dannykh-ru/realnyj-sektor/2681-dinamika-srednej-nominalnoj-nachislennoj-zarabotnoj-platy-tablitsa-svodnykh-dannykh>. Стоит отметить, что после 2010 года Министерство финансов и Госкомстат не публикуют информацию о средней заработной плате, а только сообщают о ее росте в процентах.

89 Доступно по ссылке <http://istory.kz/21330/srednyaya-zarplata-po-stranam-mira-2017>.

Средний размер заработной платы (по данным Госкомстата) на момент закрытия 2017 года (за исключением неофициального трудоустройства) был в 3,4 раза больше, чем минимальная заработная плата; а доля минимальной заработной платы при расчете средней заработной платы в 2017 году составила 29,4% (ILO, forthcoming). Это может означать, что минимальная пенсия по возрасту выше минимальной заработной платы, но значительно ниже средней месячной номинальной заработной платы, и, вероятно, она недостаточна для покрытия всех расходов на жизнь.

(С 1 ноября 2018 года наблюдается рост минимальной заработной платы и пенсий: минимальная месячная заработная плата составляет 202 730 узбекских сумов; социальная пенсия составляет 243 300 узбекских сумов; минимальная пенсия по возрасту составляет 396 500 узбекских сумов.)

Рис. 25. Размер пособий по возрасту (в узбекских сумах)



Источник: Пенсионный фонд Узбекистана.

Адекватность услуг

Ограниченность охвата и прав на получение услуг на дому отмечается выше. Помимо этого, существуют дома престарелых для пожилых людей. По словам участников семинара, дома престарелых «Саховат» обеспечивают всю потребность в данном виде ухода (см. раздел 4.4.3: 701 человек был размещен в 2018 году при 1375 доступных мест).

Участники семинара также отметили нехватку координации между системой выдачи бесплатных лекарств для лиц, имеющих право на их получение, специализированными услугами, доступными в домах престарелых, и услугами, предоставляемыми на дому для одиноких престарелых.

В настоящий момент одинокие престарелые не включены в список лиц, имеющих право на получение бесплатных лекарств.

В теории одинокие престарелые имеют право на бесплатное пользование транспортом, однако на практике это осуществляется только в трех регионах страны. Необходимо расширение для включения всех транспортных систем.

Уместность, права и достоинство

Переход ответственности за материальную поддержку и уход к семьям (помимо одиноких престарелых) вызывает вопросы, связанные с правами и достоинством.

Управление и институциональный потенциал

Тот факт, что все выплаты и расчет прав на получение пенсии производятся в электронной форме, говорит об отсутствии значительных проблем и об улучшении подотчетности. Информация предоставляется онлайн, а также по СМС (по словам участников семинара).

Финансовая и налогово-бюджетная устойчивость

На программы социального страхования, львиную долю которых составляют пенсии по возрасту, пришлось 83% от всех расходов на социальную защиту в 2018 году, и их доля немного выросла с 2012 года (80,1%). Расходы на выплаты пенсий являются приоритетом и отличаются относительной стабильностью. В этом нет ничего необычного, поскольку средства и расходы обусловлены взносами работника и работодателя (и в определенной степени государственного бюджета) и расходами, основанными на приобретенных правах. Однако существуют текущие проблемы не только с точки зрения устойчивости, но, что важно, и с точки зрения размывания концепции страхования в пенсиях по возрасту посредством налоговой реформы, в соответствии с которой введен налог на доходы физических лиц, доля которого инвестируется в индивидуальные счета.

Как отмечалось ранее, Пенсионный фонд предложил ряд реформ для схем социального страхования, причем некоторые из них, такие как повышение пенсионного возраста, позволят сократить расходы на выплату пенсий, тогда как другие, например возврат пособий по инвалидности для инвалидов III группы, повысит расходы.

Меры по улучшению финансовой устойчивости должны быть сбалансированными и должны предусматривать стимулы к участию в программах пенсий по возрасту, предусматривающих уплату взносов, и к работе юридических и физических лиц в формальном секторе, а не в неформальном.

Налоговая реформа, вступившая в силу 1 января 2019 года, освободила работников от уплаты взносов на социальную защиту в Пенсионный фонд, что, как уже было отмечено, идет вразрез с международными стандартами. Концепция пенсионной реформы также предусматривает повышение пенсионного возраста, увеличение минимального стажа работы для получения пенсии, а также повышение максимального предельного размера пенсии. Однако еще слишком рано делать заключения о влиянии этих фактических и предлагаемых изменений.

Выводы

Пенсионная система является приоритетной, имеет широкий (если не всеобщий) охват, обеспечивает социальную защиту, основана на прозрачных нормативно-правовых актах. Хотя, может, и не соответствует международным стандартам, она отличается относительно эффективно функционирующими механизмами предоставления услуг.

Что касается несовместимости стимулов, существует слабая связь между индивидуальными взносами и пенсиями, а трудоустроенные граждане считают взносы обременительными. Участники семинара также подняли вопрос о стимулах для администраторов, призванных сократить бюрократизм.

В данный момент финансирование стабильно, а планирование основано на социально-экономических сценариях и демографических тенденциях. Однако программа, предусматривающая уплату взносов, и Пенсионный фонд имеют проблемы, связанные с устойчивостью. Кроме того, по мнению участников, в области управления пенсиями было бы лучше установить четкое

разделение между программами, основанными на страховании, и программами, не основанными на страховании.

Ограничение прав на социальную пенсию (право не ее получение имеют только лица, не имеющие семей, которые могут заботиться о них), согласуется с другими аспектами системы социальной защиты, что в той или иной мере взваливает ответственность по уходу за уязвимыми членами семей на других членов. Однако это представляет собой шаг назад в плане прав престарелых на получение минимального дохода.

Участники также подчеркнули нехватку данных, поскольку последняя перепись населения проводилась в 1989 году, и поэтому не имеется надежной основы для демографического прогнозирования. Например, нет данных по продолжительности жизни по полу или возрастным группам.

Контингент престарелых, имеющих право на получение услуг по уходу на дому чрезвычайно ограничен, как и спектр предлагаемых услуг, и наблюдается слабая связь/координация между предоставлением услуг и пособий.

5.5 Социальная защита для инвалидов

Инвалиды имеют право на получение пенсии/пособий по инвалидности, исходя из группы инвалидности (I, II или III). Адекватность пособий по инвалидности или по утере кормильца достаточно сложно оценить, поскольку помимо общих критериев должны учитываться индивидуальные обстоятельства.

Лицо, признанное инвалидом III группы, как правило, может работать на какой-либо работе и таким образом получать надбавку к пенсии по инвалидности. Могут ли они делать это или нет, вызывает сомнения. Это предполагает, что существует определенная работа, которую лицо может выполнять, при этом не учитывается, что ему или ей может потребоваться переобучение для получения данной работы. Пособие по инвалидности для лиц с данной группой инвалидности, составляющее 50% от минимальной заработной платы, вероятно, не может обеспечить их чем-то большим, чем средства к существованию.

Что касается услуг по уходу, наблюдается сильная зависимость от интернатного ухода. Однако дома-интернаты для инвалидов «Муруватт» имеют недостаточную вместимость: по словам участников семинара, они удовлетворяют лишь 70–80% от потребности. Ограниченная поддержка для лиц, проживающих дома с семьями, уже была упомянута. В то время как уход семей (и в некоторой степени сообщества) за престарелыми и инвалидами в принципе обеспечивает возможность жизни в сообществе, ограниченная сеть и тип оказываемых услуг не кажется достаточным для гарантии реальной независимости и полного включения в мир образования, работы и социально-культурной жизни. Большая часть неоплачиваемой работы по уходу выполняется членами семьи женского пола, многие из которых находятся в трудоспособном возрасте. Социальные нормы, навязывающие роль женщин, заключающуюся в уходе за домом и семьей, а также нехватка доступных рабочих мест, законодательные и политические рамки, склоняющиеся к социальной политике, основанной на семьях, влияют на исключение женщин из рабочей силы, а также от социального и политического участия.

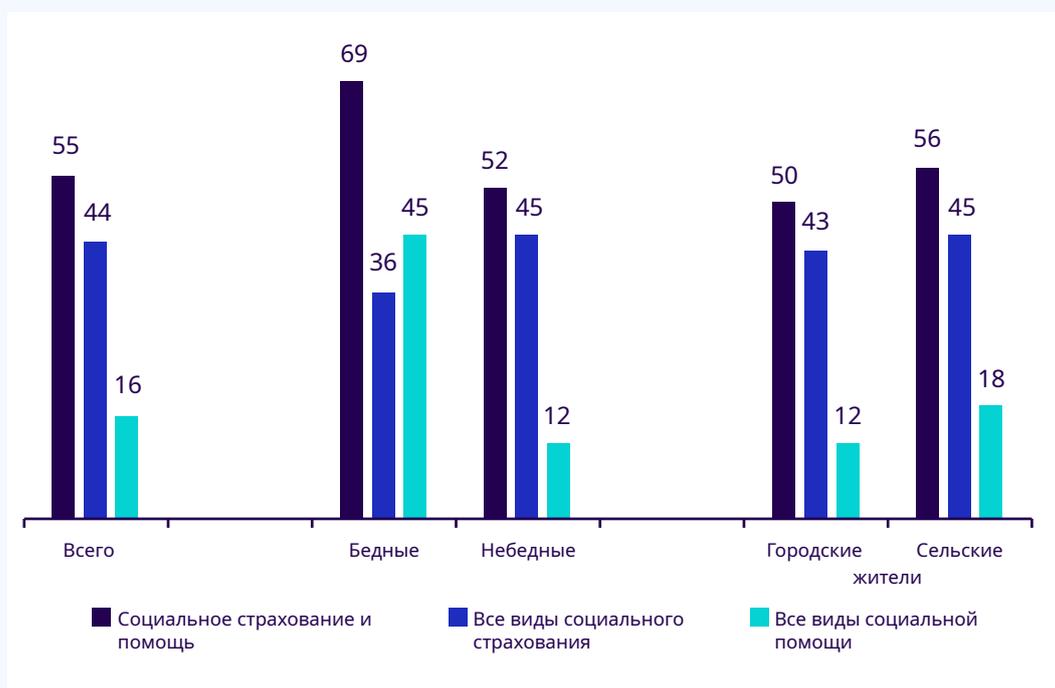
Инвалиды не включены в список лиц, имеющих право на получение бесплатных лекарств. И даже если они имеют право на бесплатное пользование транспортом, доступность транспортной инфраструктуры и транспортных средств для инвалидов является проблемой.

Оценка ситуации с детьми с инвалидностью показывает, что пособия для детей и инвалидностью недостаточны для того, чтобы обеспечить ребенку достойный старт в жизни. Многие родители детей с инвалидностью не могут трудоустроиться из-за необходимости ухаживать за ними. Необходимо рассмотреть вопрос внедрения пособия для ухаживающих за детьми с инвалидностью. Пособие должно рассматриваться как компенсация за упущенный доход ввиду невозможности трудоустроиться. Оно также будет способствовать тому, что дети с инвалидностью будут оставаться в семьях, а не будут помещены в специализированные учреждения, потому что их родители не могли оставить работу для того, чтобы ухаживать за ними.

5.6 Общее воздействие системы социальной защиты

В Узбекистане действует относительно четко сформулированная и комплексная система социальной защиты, охватывающая большинство рисков жизненного цикла и состоящая из социального страхования, социальной помощи и мероприятий на рынке труда. Однако практически половина населения и треть малообеспеченных слоев населения не охвачены существующими программами социальной защиты и размеры помощи некоторых программ неадекватны. Данные обследования домохозяйств (L2CU, 2018) свидетельствуют о том, что система социальной защиты (включая социальную помощь, социальное страхование и программы рынка труда) охватывает 55% населения, в основном через социальное страхование, на долю которого приходится 44% населения (Рис. 26) (World Bank, 2018d). Пенсии по возрасту охватывают около 38% населения (и 85% престарелых старше 65 лет) и таким образом являются инструментом социальной защиты с наибольшим охватом, включающим бедные слои населения⁹⁰ (29%) (Рис. 27). Общий охват населения относительно высок и продолжает расти среди бедных слоев населения, при этом социальная помощь непропорционально ориентирована на них. Люди, живущие в сельской местности, также имеют немного большие шансы на получение социальной помощи, чем граждане в городах (Рис. 26).

Рис. 26. Охват социального страхования и социальной помощи по уровню бедности, проживанию в сельской местности/городах (в %)

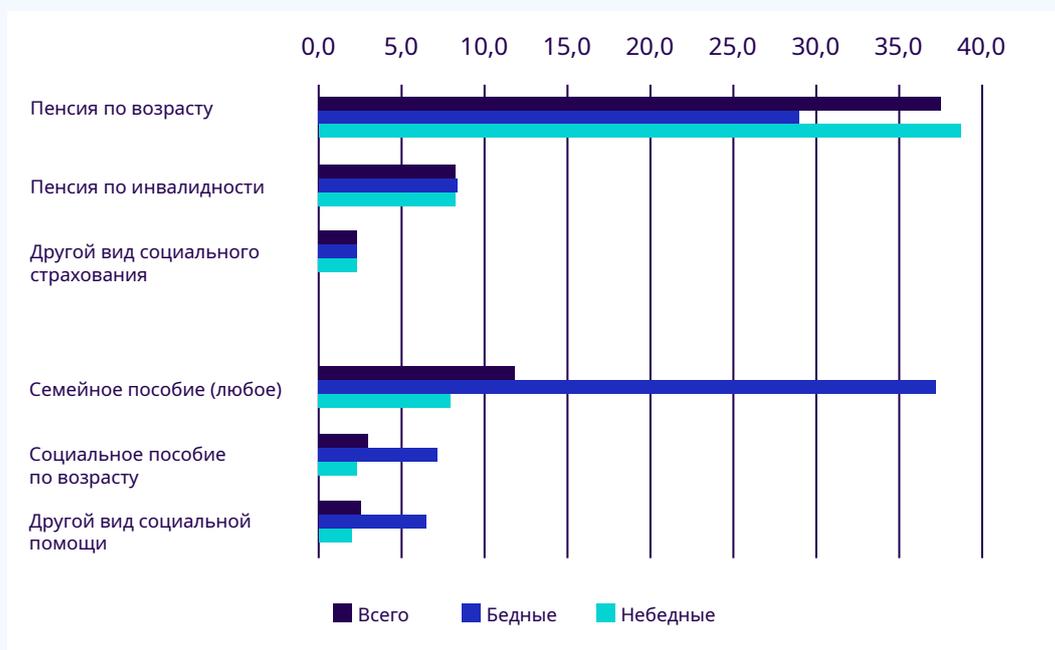


Источник: World Bank, 2018b.

Примечание: Определение бедных слоев населения основано на международной черте бедности 3,2 доллара США в день. Социальное страхование включает пенсии по возрасту, по инвалидности, по утере кормильца, пособия по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья, отпуск по уходу за ребенком/отпуск по беременности и родам. Социальная помощь включает пособия для семей (три типа), пособия по возрасту, пособия по инвалидности (для взрослых и детей) и прочие пособия (утрача кормильца), поддержку в натуральной форме и денежные компенсации коммунальных расходов для уязвимых групп населения.

90 При международной черте бедности Всемирного банка 3,2 доллара США в день.

Рис. 27. Охват выбранных программ социальной защиты (в %)



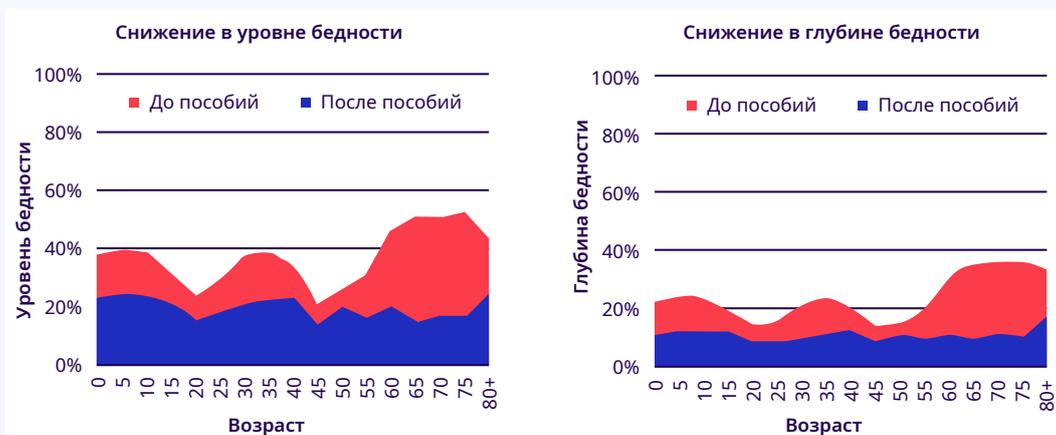
Источник: World Bank, 2018b.

Примечание: Определение бедных слоев населения основано на международной черте бедности 3,2 доллара США в день.

Согласно результатам недавно проведенного исследования, национальная система социальной защиты играет важную роль в снижении уровня бедности в Узбекистане (UNICEF, 2019a). В целом система обеспечивает снижение уровня бедности на 39% и снижение глубины бедности на 50%⁹¹. **Рисунок 28** показывает воздействие на уровни бедности по возрастным группам. Наибольшее снижение уровня бедности (на 61%) наблюдается для престарелых в возрасте 60 лет и старше, тогда как для детей в возрасте 0–17 лет данный показатель составляет 37%. Снижение уровня бедности среди населения трудоспособного возраста составляет 35%. Снижение глубины бедности более существенно: от 21% для людей на пороге бедности до 11% для людей за порогом бедности, что в целом говорит о снижении приблизительно вдвое.

91 Порог бедности в данном расчете составляет 50% от среднего уровня доходов. Методика, используемая для расчета снижения уровня бедности, – это простое микромоделирование: сумма трансфертов вычитается из дохода домохозяйства с учетом порогового коэффициента. Глубина бедности является мерой, показывающей, как близко люди за порогом бедности находятся от этого порога. Это показатель глубины бедности.

Рис. 28. Влияние национальной системы социальной защиты на уровень бедности и глубину бедности по возрастным группам



Источник: UNICEF, 2019a.

Учитывая доминирующее положение системы пенсий по возрасту, неудивительно, что пенсии являются основным фактором, влияющим на сокращение национального уровня бедности. Как показано на **Рисунке 28**, согласно расчетам, на долю системы пенсий по возрасту приходится 77% от общего снижения уровня бедности системой социальной защиты, тогда как на долю пособий по инвалидности приходится 11%. Относительный вклад системы детских пособий несмотря на то, что система нацелена на помощь малообеспеченным семьям, остается минимальным и составляет всего 8%. Из-за недостаточного финансирования детские пособия обеспечивают снижение общего уровня бедности детей лишь на 12% (UNICEF, 2019b). Пенсия по возрасту, с другой стороны, оказывает наибольшее воздействие на снижение уровня бедности детей (снижение на 70%), даже несмотря на то, что всего 39% детей проживают с престарелыми пенсионерами. Особую озабоченность вызывает тот факт, что пенсия по возрасту используется для поддержки детей, так как это не является ее целью. При проведении оценки с учетом глубины бедности на систему детских пособий приходится немного больше – 12%.

Среди получающих пособия домохозяйств система обеспечивает значительное воздействие для всех децилей, но среди наиболее беднейших слоев населения снижение уровня бедности составляет около 80%. В целом воздействие положительное, но этому в большей мере способствуют пенсии, опять же подтверждая, что пенсии играют важную роль для снижения уровня бедности, что выходит за рамки их основной функции, заключающейся в обеспечении замещения дохода для престарелых и рационализации потребления.

Национальная система социальной защиты также оказывает значительное воздействие на неравенство. В целом, при учете только трансфертов, национальный коэффициент Джини снижается с 0,524 до 0,445, что означает снижение на 15%⁹². Если бы учитывалось налогообложение, то эта цифра была бы еще больше. Опять же, как видно на **Рисунке 30**, именно на долю системы пенсий по возрасту приходится наибольшая доля снижения (75%), а детские пособия несмотря на то, что они нацелены на людей, живущих в бедности, обеспечивают минимальный вклад (всего 4%) из-за низкого уровня инвестиций и охвата.

92 При моделировании не учитывались налоги, которые потребовалось бы заплатить при участии в программах социальной защиты. Поскольку большинство налогов уплачиваются более обеспеченными слоями населения, то если бы они учитывались, пороговый коэффициент Джини, вероятно, был бы выше, чем показано, и это означает, что воздействие социальных выплат было бы больше, чем указано.

Рис. 29. Вклад различных компонентов национальной системы социальной защиты в снижение национального уровня бедности (в %)

Источник: UNICEF, 2019а.

Рис. 30. Вклад различных программ социальной защиты в снижение неравенства (в %)

Источник: UNICEF, 2019а.

Несмотря на то что основная цель пособий для малообеспеченных заключается в снижении уровня бедности, их воздействие очень ограничено, особенно по сравнению с пенсиями.

Это также вызывает вопросы о том, что приоритетное значение имеет гарантирование прав детей на адекватные стандарты жизни и инвестиции в будущий человеческий потенциал страны. Недостаток способности семей нести достаточные расходы для удовлетворения потребностей детей в питании, образовании, здравоохранении могут оказать значительное негативное долгосрочное воздействие на развитие детей.

► 6. Выводы и рекомендации

6.1 Выводы

На протяжении последних 10–15 лет в Узбекистане наблюдается период интенсивного экономического роста. Однако так же, как и в других странах, некоторые слои населения получают больше выгод, чем другие, а снижение уровня бедности и создание достойных рабочих мест не поспевают за темпами экономического роста. Это в большой мере обуславливается значительным количеством новых участников рынка труда, появляющихся ежегодно, а также нехваткой достойных рабочих мест, в частности в сельских, отдаленных районах, а также для лиц, пострадавших от катастрофы Аральского моря. Это до настоящего момента не позволяло стране извлечь множество потенциальных выгод от существующего демографического дивиденда. Миграция и денежные переводы, а также растущая доля неформального трудоустройства в определенной степени облегчили ситуацию, однако поддержание долгосрочной устойчивости остается проблемой. В стране недавно начался новый этап экономических и правительственных реформ, нацеленный на расширение и совершенствование экономических возможностей и создание рабочих мест. В данной ситуации критически важно, чтобы система социальной защиты была готова к новым ролям для решения старых и новых проблем и все население без исключений было охвачено системой.

В стране имеется хорошая отправная точка для того, чтобы приступить к выполнению данной задачи, состоящей в должным образом развитой системе социальной защиты. Расходы на социальную защиту являются сопоставимыми с другими странами, кроме того, существуют программы, обеспечивающие реализацию прав и удовлетворение потребностей населения, включая защиту малообеспеченных слоев населения. Однако значительные расходы в основном обусловлены расходами на социальное страхование, тогда как уровень расходов на социальную помощь остается ниже среднего уровня по региону. Права граждан на социальную защиту закреплены в Конституции с выделением прав престарелых, инвалидов и лиц, потерявших кормильца. Однако в анализе, представленном в данном отчете, отмечаются пробелы в охвате, адекватности и финансировании детских пособий, пособий для малообеспеченных, а также активных и пассивных программ рынка труда для населения трудоспособного возраста; а также для престарелых, не получающих пенсию, предусматривающую уплату страховых взносов. Кроме того, программы социального страхования, предусматривающие уплату взносов, охватывают только часть рабочей силы из-за высокого уровня неформального трудоустройства и миграции, тогда как спектр и охват социальных услуг, направленных на обеспечение дополнительного дохода и стимулирование социальной интеграции, ограничен.

Отсутствие национальной стратегии в области социальной защиты и координации между программами и институтами

Один существенный недостаток, который подчеркивается в данном отчете, состоит в том, что **Узбекистан не имеет единой политики или стратегии в области социальной защиты, в которой излагается общее видение национальной системы социальной защиты.** Существуют различные законы, которые устанавливают правила, регулирующие многочисленные программы социальной защиты, однако не существует документа, в котором описывается направление развития системы в будущем. В результате реформы программ социальной защиты создавались и проводились отдельными частями на протяжении последнего десятилетия с непоследовательным или минимальным мониторингом воздействия. Судя по мировому опыту, подобный подход, сосредоточенный на реформировании одного элемента системы одновременно является неоптимальным как с точки зрения общей эффективности системы, так и с точки зрения воздействия на пользователей.

Ответственность за программы социальной защиты в настоящее время раздроблена между различными учреждениями, при этом отсутствует единое государственное ведомство, осуществляющее общее руководство, координацию, надзор и интеграцию программ социальной защиты. Внутри каждого института, отвечающего за конкретную программу социальной защиты, существует должным образом разработанная система вертикальной отчетности, однако

горизонтальные связи между программами/схемами отсутствуют, в частности (но не только) между пособиями и службами.

Кроме того, сравнение национальной системы социальной защиты с международными стандартами социального обеспечения демонстрирует раздробленность внутри и между элементами системы, предусматривающими и не предусматривающими уплату страховых взносов. Прежде всего, элементы, предусматривающие уплату взносов / элементы социального страхования, сократились за последние три десятилетия, что привело к ограничению защиты для трудящихся и их семей. Также произошел ряд сокращений программ социальной защиты, не предусматривающих уплату взносов, таких как пособия для малоимущих граждан и пособия для первой группы инвалидов. Распространено мнение о том, что из-за сниженных бюджетных возможностей для социальной защиты, решения должны приниматься с приоритетным вниманием наиболее социально незащищенным группам населения. Однако такие политические решения привели к изменению восприятия роли системы социальной защиты страны: ее основная цель воспринимается как удовлетворение нужд наиболее социально незащищенных групп населения, и намного меньший упор делается на защиту всех граждан от определенного набора рисков.

Ограниченный охват пособиями для малообеспеченных семей

В недавнем прошлом в Узбекистане детские пособия предоставлялись всем детям. Однако за последние двадцать лет охват детскими пособиями значительно сократился и теперь включает только детей из самых бедных семей. Согласно результатам последних исследований, детские пособия получают всего лишь 25% малообеспеченных семей, даже если они соответствуют весьма жестким критериям назначения. Столь низкий охват значительно снижает воздействие детских пособий на снижение бедности и неравенства – вклад детских пособий на снижение доли бедного населения составляет 8% и 12% на снижение общего уровня неравенства. (Рис. 28 и Рис. 29). Пенсия по возрасту, с другой стороны, оказывает наибольшее воздействие на снижение уровня бедности детей, хотя это не является ее целью.

Структура программ кажется неоптимальной в плане критериев отбора, бюджетных ассигнований и механизмов предоставления услуг. Для определения прав на получение поддержки применяется вариант адресной помощи на уровне махаллей. Преимущество того, что права на получение поддержки определяются махаллями, заключается в использовании местных знаний для быстрого реагирования (без бюрократизма) на изменяющиеся обстоятельства домохозяйств в махаллях. Однако в данный момент в системе существует смесь формальных и неформальных механизмов для определения прав на получение поддержки, и как правовые нормы, так и нехватка человеческих и финансовых ресурсов, получаемых системой, значительно ограничивает возможность своевременного и гибкого реагирования. Формальные критерии, используемые для расчета подушевого дохода домохозяйства, что является обоснованием для получения пособий, имеют довольно ограничительный характер и в некотором отношении являются непоследовательными и/или нечеткими, тогда как верхний предел средств, доступных на выплату пособий для малообеспеченных в каждой махалле, по всей видимости, не основан на анализе потребностей и оценке воздействия. Также наблюдается недостаточный охват, что может быть вызвано тем фактом, что махалли не имеют ресурсов для охвата всех малообеспеченных семей: согласно результатам последних исследований и имеющимся данным, пособия выплачиваются поочередно различным семьям, что вызвано ограниченностью ресурсов. Это в свою очередь создает напряжение в махаллях и влияет на социальную атмосферу сообщества, поскольку зачастую неясно, на чем основывается выбор одной малообеспеченной семьи для выплаты пособий, а не другой.

Расходы на выплату пособий малообеспеченным семьям снижались с 2012 по 2017 год (их общая доля в общих расходах на социальную защиту уменьшилась с 19,4% в 2012 году до 13,9% в 2017 году), однако в 2018 году эта тенденция приобрела обратное направление (15,4%). Это снижение в основном объясняется уменьшением расходов на выплату пособий для малоимущих семей с детьми в возрасте от 2-х до 14 лет. Однако, по всей видимости, процесс составления бюджета не основан на оценке числа нуждающихся домохозяйств и воздействии пособий на снижение уровня бедности и обеспечение благополучия детей. Также махалли имеют проблемы с увеличением бюджета в течение финансового года, если у них возникает необходимость в реагировании на изменяющиеся обстоятельства домохозяйств в сообществе.

Что касается предоставления услуг, система полагается на махалли для определения домохозяйств, нуждающихся в услугах, для выявления лиц, нуждающихся в социальной помощи и для мониторинга общих тенденций внутри сообщества. Они также отвечают за информирование более высоких государственных органов о прогрессе или проблемах на местном уровне. В течение долгих лет махалли приобрели опыт в выполнении данных задач. Однако, поскольку риски, которым подвергаются семьи и отдельные люди, изменяются с течением времени, может показаться, что существует растущая потребность во внедрении практик профессиональной социальной работы для реагирования на отдельные нужды детей и их семей.

Ограниченная координация между программами рынка труда

Активные программы рынка труда осуществляются различными ведомствами, что затрудняет их долгосрочное планирование, мониторинг их воздействия, и оценку степени, в которой они дополняют другие активные или пассивные программы рынка труда. Активные программы рынка труда в настоящее время существуют в виде общественных работ, которыми управляют Центры содействия занятости населения, а также в виде программ профессиональной подготовки, осуществляющихся сетью учебных центров. Помимо этого, существуют разовые программы (не финансируемые Фондом содействия занятости, не осуществляемые Центрами содействия занятости), которые были созданы для поддержки новых предпринимателей, особенно среди женщин и молодых людей. Они входят в зону ответственности других государственных структур, таких как Служба по вопросам молодежной политики при Аппарате Президента, Республиканская комиссия по развитию молодежного предпринимательства, Комитет женщин и Министерство финансов. Существует немного признаков интеграции/координации между пособиями и программами обучения, программами профессиональной подготовки и общественных работ, а также между этими программами и программами поддержки предпринимательства и самозанятости.

Кроме того, механизмы координации между программами рынка труда и прочими схемами пособий для малообеспеченных нечеткие, хотя махаллинские комитеты осуществляют контроль над переходом отдельных пользователей из одной схемы в другую, а также обеспечивают, что получателям предоставляется только одно пособие (либо пособие по безработице, либо пособие для малообеспеченных). Так же, как и в случае других элементов социальной защиты, программы кажутся очень раздробленными, при этом наблюдается слабая координация между ведомствами, отвечающими за трудоустройство/обучение/экономическое развитие и финансирование.

Ограниченное социальное обеспечение для населения трудоспособного возраста

Затраты как на активные, так и на пассивные программы рынка труда заметно выросли, однако остаются поразительно низкими, особенно в свете существующих в стране значительных проблем в сфере занятости. Охват пособиями по безработице составляет приблизительно 1% от общего числа зарегистрированных безработных, при этом полностью отсутствует или присутствует в минимальном виде элемент страхования трудящихся на случай безработицы, который является основой международных стандартов социального обеспечения. Это отчасти вызвано высокими уровнями неформального трудоустройства (около 60% от населения трудоспособного возраста работают в неформальном секторе), однако после недавней отмены взносов работников в единый социальный платеж, элемент страхования по всей видимости исчез даже для работников формального сектора.

Механизмы страхования на случай безработицы стали еще менее четкими после внедрения плоской налоговой ставки, а также отсутствует прозрачность в том, как делаются взносы.

Обязательства работодателя по выплате пособия по беременности и родам создает отрицательные стимулы для трудоустройства молодых женщин в формальном секторе. Эти пособия, выплачиваемые из собственных средств работодателя, а также обязанности по уходу за семьей, ставят женщин в сложное положение, когда конкуренция на рынке труда высока, а услуг по уходу, доступных внутри сообщества, не хватает.

Недостаточный охват пенсиями

Несмотря на преимущественную долю пенсий по возрасту в общих расходах, охват престарелого населения программой пенсий, предусматривающих уплату взносов, снизился за последние годы. Как отмечается выше, 60% общей рабочей силы трудоустроено неформально и наблюдается ослабление культуры уплаты взносов, поэтому в будущем ожидается дальнейшее сокращение охвата. Низкий уровень взносов также вызывает проблемы, касающиеся устойчивости Пенсионного фонда. Попытки улучшить охват и устойчивость Пенсионного фонда предпринимаются в настоящее время и сосредоточены на ликвидации взносов работников и их замене индивидуальными счетами, финансируемыми за счет доли от нового плоского подоходного налога, и снижении взносов от работодателей частного сектора. Предложения по повышению относительно низкого пенсионного возраста (но при сохранении минимального возраста для мужчин и женщин) и минимальной длительности перечисления взносов для получения прав на пенсию, а также по повышению верхнего предела пенсионных выплат также обсуждаются в рамках пакета пенсионных реформ. В плане административной и институциональной ответственности за формирование пенсий и предоставление услуг не существует четкого разделения между программами, основанными на страховании, и программами, не основанными на страховании, в управлении пенсиями.

Охват социальными пенсиями, предназначенными для людей с недостаточным стажем работы/недостаточными взносами для получения пенсии, предусматривающей уплату взносов, **ограничен и только одинокие лица, не имеющие членов семей, ухаживающих за ними, имеют право на получение социальных пенсий.** Это согласуется с другими аспектами системы социальной защиты, которые в той или иной мере взваливают ответственность по уходу за уязвимыми членами семей на других членов с целью снижения нагрузки на государственный бюджет. Однако это представляет собой шаг назад в плане прав престарелых на получение минимального дохода. Переход ответственности за материальную поддержку и уход к семьям (помимо одиноких престарелых) вызывает вопросы, связанные с правами и достоинством.

Недостаток социальных служб

Другой характерной чертой системы социальной защиты является **явная ориентированность на традиции семейного ухода за детьми, престарелыми и инвалидами.** Активно поощряется взаимопомощь между поколениями и внутри домохозяйств, при этом женщины выполняют большую часть работы по уходу, в частности за детьми, престарелыми членами семьи и инвалидами. При отсутствии адекватной поддержки со стороны семей существующая система в большой степени полагается на интернатный уход за детьми, престарелыми и инвалидами, а не на услуги по уходу, предоставляемые на дому. Судя по всему, возложение ответственности за выполнение обязанностей по уходу за семьями на женщин идет вразрез с последними программами содействия развитию предпринимательства среди женщин.

Общее понимание и традиции социальной защиты в стране заключаются в том, что ее основой должна служить система денежных трансфертов и пособий (комбинация средств из налогового и страхового фонда), а **меньшее внимание уделяется услугам социального обеспечения и активным программам рынка труда.** Имеется мало свидетельств того, что взаимодополняемость пособий и услуг используется для более эффективного стимулирования социальной интеграции, интеграции на рынке труда и для повышения уровня жизни наиболее уязвимых слоев населения.

Количество и разнообразие социальных услуг, особенно для семей с детьми и инвалидами, ограничены. Для детей, оставшихся без попечения родителей, и детей-инвалидов наиболее типичным видом ухода является интернатный, хотя большая доля детей в учреждениях имеют обоих или одного родителя и они помещаются в учреждения по финансовым причинам. Кроме того, согласно имеющимся данным, интернатный уход применяется для растущего количества детей, растут государственные инвестиции в данный тип ухода, однако отсутствует поддержка для родителей, которые готовы забрать детей домой. Предоставление социального обеспечения и поддержки, не связанной с проживанием, для семей с детьми, подверженных риску, очень раздроблено, и в нем участвует множество структур.

Существуют службы социального обеспечения для одиноких престарелых без семей, которые заботятся о них, это априори исключает престарелых, живущих с семьями, и взваливает ответственность по уходу на членов семей, как правило женщин. Мобильные

социальные службы и дневные центры охватывают лишь небольшую долю престарелого населения. В то время как уход семей (и в некоторой степени сообщества) за престарелыми и инвалидами в принципе обеспечивает возможность жизни в сообществе, ограниченная сеть и тип оказываемых услуг не кажутся достаточным для гарантии реальной независимости и полного включения в мир образования, работы и социально-культурной жизни. Все шире признается потребность в социальном обеспечении для женщин и детей, подвергающихся насилию в семье, и в настоящее время предпринимаются шаги по разработке специализированных служб.

Неоптимальное финансирование программ социальной защиты

Как отмечается выше, **общий уровень расходов на социальную защиту по сравнению с другими странами является средним, однако львиная доля расходов (более 80%) приходится на программы социального страхования, в частности на пенсии по возрасту.** На практике это означает, что пенсия выполняет различные роли помимо основной, которая заключается в обеспечении гарантированного дохода для престарелых. Анализ демонстрирует, что пенсии оказывают наибольшее воздействие на снижение уровня бедности не только среди престарелых, но и среди больших семей с детьми. Те пособия, которые выполняют явную функцию по снижению уровня бедности, а именно пособия для малообеспеченных семей и семей с детьми, оказывают очень ограниченное воздействие на снижение уровня бедности из-за ограниченного охвата бедных слоев населения.

Возможности для улучшения управления и администрирования программ социальной защиты

Характерная черта системы социальной защиты Узбекистана в плане структуры и предоставления услуг заключается в официальной роли, которую выполняют местные традиционные структуры сообщества – махалли, при оценке прав на получение социальной помощи, а также потребностей жителей в других видах поддержки. Хотя официальная роль, выполняемая махаллями, имела преимущества в прошлом, особенно в первые годы независимости, при выполнении своих функций махалли не получают профессиональных указаний, и на самом деле предоставление поддержки для них невозможно, поскольку сеть профессиональных социальных работников расширяется, но все еще находится на начальном этапе развития, и в данный момент она не планируется систематически и не закрепляется в системе социальной защиты.

Что касается предоставления услуг и институциональной ответственности за детские пособия и пособия для малообеспеченных, в данный момент в системе существует смесь формальных и неформальных механизмов для определения прав на получение поддержки, и как правовые нормы, так и нехватка человеческих и финансовых ресурсов, получаемых системой, значительно ограничивает возможность охвата всех семей, имеющих право на получение пособий, а также возможность своевременного и гибкого реагирования. Сумма средств, доступных для выплаты пособий для малообеспеченных для каждой махалли в текущем году, основана на уровне освоения предоставленного бюджета, и, хотя увеличение ассигнований в данном бюджетном периоде в принципе возможно, на практике этого добиться сложно из-за бюрократизма. Это указывает на высокий риск исключения семей, имеющих право на получение пособий, а также является отрицательным стимулом со стороны махаллей, который негативно влияет на подачу заявлений малообеспеченными семьями, соответствующими критериям отбора.

Другой характерной чертой является отсутствие связи между ответственностью за оценку потребностей граждан в поддержке на местном уровне (махалля) и информированием граждан о доступной поддержке и нисходящим подходом к разработке политики и принятием решений в отношении финансирования. По всей видимости, отсутствует прозрачная система для сбора информации о местных потребностях и воздействии доступной поддержки (несмотря на то, что вся эта информация доступна на уровне махаллей) и для передачи этой информации на вышестоящие

уровни правительства для обеспечения использования данной информации при разработке основанной на фактах политики и принятии бюджетных решений.

Мониторинг и оценка системы социальной защиты требуют дальнейшего улучшения и развития. В настоящий момент мониторинг программ социальной защиты в большей степени сосредоточен на финансовых аудитах и проверках для контроля того, что средства расходуются в соответствии с запланированными ассигнованиями и что все бумаги и документы, связанные с расходованием средств, в порядке. Не существует системы единого реестра, и, помимо Пенсионного фонда, присутствует мало элементов электронного документооборота. На сегодняшний день Министерство финансов при поддержке ЮНИСЕФ осуществляет пилотное внедрение информационной системы «Единый реестр социальной защиты» в Сырдарьинской области. Планируется, что система будет распространена на всю территорию страны при финансировании за счет займа Всемирного банка. Имеется мало свидетельств того, что оценки воздействия используются для определения эффективности программ и их фактического воздействия на пользователей и отсутствует программа мониторинга и оценки всей системы в целом.

Пробелы в данных являются проблемой – недоступны данные обследований для мониторинга охвата, воздействия и адекватности различных пособий. Помимо ограниченного количества данных для мониторинга бедности и воздействия различных программ социальной защиты страны, также отсутствует статистика об уровнях миграции, что негативно сказывается на разработке и мониторинге политик в области как социальной защиты, так и занятости населения. Тот факт, что последняя перепись была проведена в 1989 году, также означает, что отсутствует надежная основа для демографического прогнозирования, которое позволило бы оценить потребность в пенсиях по возрасту, программах рынка труда и детских пособиях.

Большинство пособий основаны на долях от минимальной заработной платы или пенсии, которые в свою очередь основаны на расчетах прожиточного минимума, что выглядит очень ограничительным. Уровни бедности рассчитываются с использованием стоимости минимальной продовольственной корзины в качестве порога бедности, без учета стоимости жизненно важных услуг и прочих платежей. Это ставит адекватность многих пособий под вопрос и затрудняет оценку воздействия существующих программ поддержки доходов: воздействие на глубокую бедность можно рассчитать, однако воздействие на уязвимые слои проследить непросто.

Что касается подотчетности получателей, отсутствует механизмы подачи и рассмотрения жалоб для каждого пособия или пенсии. Существует только общая процедура подачи и рассмотрения жалоб. С октября 2016 года граждане обычно подают жалобы через Виртуальную приемную Президента в электронной форме или посредством посещения региональных отделений. Помимо недостаточной осведомленности о соответствующих правах из-за частичного или полного отсутствия информирования, не все получатели имеют доступ к электронным средствам передачи информации, которые необходимы для подачи жалоб в Виртуальную приемную.

6.2 Рекомендации

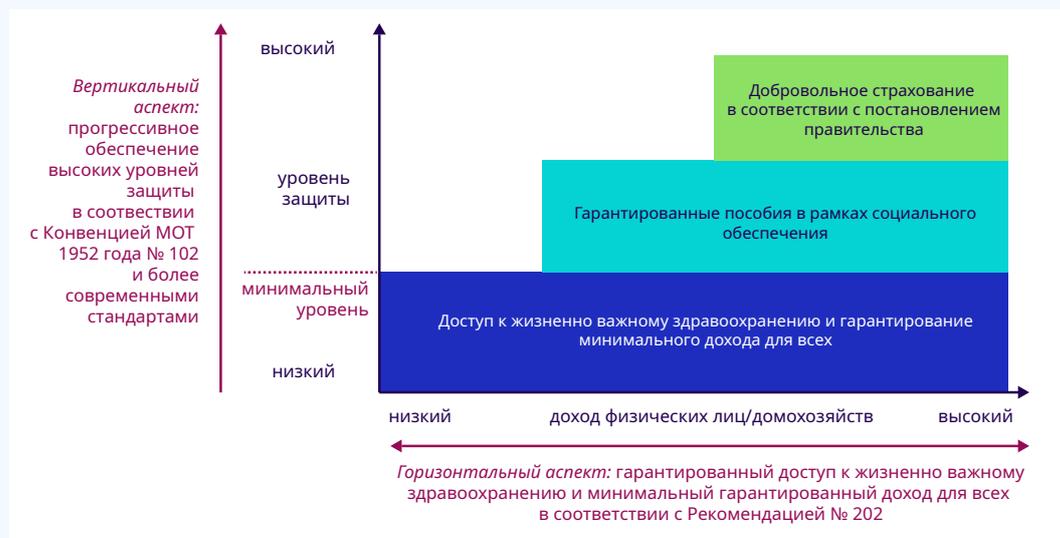
Формулирование национальной стратегии в области социальной защиты и обеспечения координации между программами и институтами

Для успешной интеграции и укрепления системы социальной защиты Узбекистана на стратегическом, институциональном и программном уровнях необходимы четко скоординированные правовые и политические рамки. Таким образом, Узбекистану следует разработать национальную всеохватывающую стратегию в области социальной защиты, которая соответствует международным стандартам социальной защиты детей и взрослых, которая (1) обеспечивает наличие связи между социальным страхованием, социальной помощью, услугами социального обеспечения и программами содействия занятости, (2) обеспечивает согласованность приоритетов в области социальной защиты с потребностями и правами и (3) обеспечивает наиболее эффективное координирование между ведомствами, участвующими в разработке и предоставлении услуг на всех уровнях. Рекомендуются применять международные стандарты социальной защиты в качестве ориентира для разработки национальной стратегии в области социальной защиты. К таким стандартам относится Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№202)⁹³ и Конвенция МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102). Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях

93 Как ранее рекомендовалось правительству в отчете World Bank and UN (2018).

социальной защиты (№ 202) (Рис. 31) призывает к тому, чтобы национальная система социальной защиты гарантировала как минимум базовый уровень социального обеспечения для всех, в течение всего жизненного цикла, включая эффективный доступ к жизненно важным услугам в сфере здравоохранения, защите материнства и гарантированному доходу (ILO, 2019b).

Рис. 31. Эффективные национальные стратегии в области социального обеспечения



Источник: ILO, 2012.

Согласованные на международном уровне минимальные нормы социального обеспечения изложены в Конвенции МОТ 1952 года (№102), которая устанавливает девять разделов социального обеспечения, к которым граждане должны иметь доступ: медицинское обслуживание; освобождение от работы/пособие по временной нетрудоспособности по состоянию здоровья; пособие по безработице; пособие по возрасту; пособие в случаях производственного травматизма; семейное пособие; пособие по беременности; пособие по инвалидности; пособие по случаю потери кормильца. Национальная стратегия должна предусматривать постепенное расширение охвата и адекватности программ для соответствия международным стандартам в данной сфере (Рис. 32).

В национальной стратегии в области социальной защиты должно излагаться видение минимальных национальных уровней социальной защиты в стране с учетом их постепенного расширения для соответствия международным стандартам в данных областях и согласованным требованиям (таким как Конвенция МОТ 1952 года № 102).

В рамках данной работы может быть полезно проанализировать и перераспределить роли, которые, как ожидается, будет играть система социальной защиты в целом и ее отдельные элементы. При пересмотре ролей и инструментов социальной защиты в стране рекомендуется начать с их категоризации по четырем широким ролям, которые, как правило, ожидаются от системы социальной защиты (Devereux and Sabates-Wheeler, 2004).

- (1) **Обеспечительная роль** как правило выполняется мерами по социальной помощи. Существуют меры, финансируемые из налоговых поступлений, для людей, живущих в бедности, которые не способны работать и зарабатывать на жизнь; однако эти меры

также направлены на уязвимые группы населения, которые могут быть подвержены риску (например, инвалиды). К инструментам, которые зачастую используются для достижения обеспечительных целей, относятся денежные трансферты из налоговых поступлений (детские пособия, социальные пенсии, необусловленные трансферты), продовольственная помощь (дополнительное питание), социальные услуги (льготы на предоставление медицинского обслуживания), гуманитарная помощь.

- (2) **Превентивная роль** выполняется программами социального страхования, чаще всего пенсионными программами, разработанными для помощи в рационализации потребления в течение жизненного цикла и страхования на непредвиденные случаи, такие как пособия по беременности и родам, страхование на случай болезни, страхование на случай безработицы, семейные пособия. Данные программы, как правило, финансируются из взносов работников и работодателей, осуществляющих деятельность в формальном секторе⁹⁴, и нацелены на предоставление высоких уровней защиты в случае изменения обстоятельств.
- (3) **Стимулирующая роль** выполняется мерами (как правило, увязанными с защитными и превентивными мерами), которые могут помочь людям, имеющим право на получение пособий, приобрести навыки, информацию или активы, которые могут помочь им получить доступ к достойной работе и улучшить их положение в долгосрочной перспективе. Стимулирующие меры зачастую предпринимаются в форме активных программ рынка труда, включая доступ к микрофинансированию. Денежные трансферты, стимулирующие доступ бедных слоев населения к образованию и здравоохранению, также являются формой стимулирующей поддержки наряду с субсидированием сельскохозяйственного производства, общественными работами, питанием в школах и другими формами поддержки, обеспечивающими участие в жизни сообщества.

Рис. 32. Базовые принципы и нормы



Источник: ILO, 2019а.

94 Не так давно большое внимание уделялось страхованию от неблагоприятных погодных условий для фермеров и других людей, подверженных влиянию экстремальных погодных условий, связанных с изменением климата.

- (4) **Преобразующая роль** выходит за рамки трансфертов для бедных и социально незащищенных групп населения и больше сосредоточена на улучшении социального статуса и прав изолированных и маргинализированных групп. Инструменты включают законодательство в отношении прав, антикоррупционные меры, законодательство по противодействию дискриминации, информирование, определение методологии измерения уровня бедности; изменение правовой основы для обеспечения защиты уязвимых групп населения от насилия, а также пересмотр состава минимальной продовольственной корзины и установление минимальной заработной платы.

(Стоит отметить, что инструменты представлены для каждой роли, однако это не означает, что они полезны только для одной роли. Существует большая гибкость между инструментами и ролями).

Интегрированная система социальной защиты в идеале должна включать все четыре роли, адаптированные для контекста Узбекистана. Текущая система социальной защиты и предложения по ее реформам отражают информирование и принятие обеспечительной роли и, в определенной степени, превентивной роли, тогда как последним двум ролям уделяется меньше внимания.

Для того чтобы обеспечить охват и улучшить способность системы выполнять стимулирующую и преобразующую роль, потребуется изменить концептуальное представление о социальной защите в стране с концепции, предусматривающей два отдельных, не дополняющих друг друга элемента, а именно денежные пособия и услуги социальной обеспечения, в концепцию, охватывающую комплексные подходы к социальной защите (в которой благополучатели имеют право на получение индивидуально подобранного сочетания денежных трансфертов, услуг, социального страхования, участие в программах рынка труда и т.д.). Кроме того, роль программ социального страхования и социальной помощи в обеспечении адекватного уровня достойной жизни будет укреплена.

Для обеспечения эффективной координации и интеграции многочисленных программ социальной защиты настоятельно рекомендуется консолидировать функции социальной защиты в одном специализированном ведомстве, занимающимся социальной защитой. Данное ведомство обеспечит руководство в обеспечении подотчетности и ответственности за систему социальной защиты на национальном уровне и будет служить механизмом осуществления всеохватывающей стратегии в области социальной защиты, разработанной в соответствии с международными стандартами социальной защиты детей и взрослых. Наличие специализированного ведомства по социальной защите позволит эффективно связать социальное страхование, социальную помощь, социальные услуги и программы помощи при трудоустройстве и активации рынка труда. Кроме того, это будет способствовать внедрению и развитию профессиональной социальной работы с применением подхода ведения индивидуального случая.

Кроме того, рекомендуется продолжить разработку единого реестра, который послужит основой для обеспечения более эффективной координации между различными программами. Наличие такой унифицированной базы очень важно, поскольку информация, получаемая через единый реестр, дополняемая качественными данными и анализом, может не только улучшить структуру программ, но также обеспечивает базу для принятия решений в отношении финансовых ассигнований и общей стратегии разработки социальной политики в стране.

Национальная стратегия должна предусматривать постепенное расширение охвата и адекватности программ для соответствия международным стандартам в данной сфере.

Расширение охвата и структуры детских пособий и пособий для малообеспеченных семей

Согласно рекомендациям, данным Узбекистану со стороны Комитета ООН по правам ребенка, охват детскими пособиями должен быть расширен. Учитывая то, что страна находится на стадии раннего демографического дивиденда, недостаточные инвестиции в социальную защиту детей приведут к значительным потерям и рискам в развитии человеческого капитала Узбекистана в будущем (например, ухудшение питания, здоровья и академической успеваемости у детей сегодня приведут к снижению производительности их труда в будущем).

Охват для всех пособий для малообеспеченных семей необходимо расширить для обеспечения того, что все нуждающиеся домохозяйства защищены, а также что применяются

более объективные и прозрачные правила отбора. Это включает ряд этапов, например внесение изменений в процесс составления бюджета. Одними из наиболее значительных причин для изоляции благополучателей могут считаться обременительный процесс определения целевых групп, отсутствие информирования, низкий охват нуждающихся и способ фактического функционирования процесса составления бюджета, поскольку, по сообщениям многих махаллей, для них устанавливается ежемесячное предельное количество получателей и предельный бюджет. Такой предел, во-первых, ведет к вынужденной экономии, при которой ограниченное количество ресурсов распределяется между домохозяйствами, имеющими право на получение пособий, что ведет к выплате пособий меньшего размера, или, во-вторых, ведет к поочередной выплате пособий, при которой прием заявлений на выплаты переносится на более поздний срок, или выплаты в адрес заявителей, соответствующих критериям отбора, задерживаются. Министерство финансов повысило бюджетные ассигнования для выплаты пособий для малообеспеченных, однако на местном уровне проблемы все еще могут существовать из-за сохранения старой структуры расходов и поведения. Необходимо изучить и прояснить практические препятствия для достижения большей гибкости в использовании бюджета для удовлетворения фактической потребности. Обеспечение гибкости бюджета и системы является чрезвычайно важным, если социальная помощь предназначена для реагирования на трудности, возникающие из макроэкономических реформ правительств. Бюджет не должен быть основан просто на ранее существовавшей структуре расходов, и можно сделать больше для фактической оценки нужд каждого сообщества. В окружении, в котором нельзя проверить доход каждого, необходимо применять непрямую оценку доходов. В связи с этим единый реестр мог бы помочь составить более полную картину таких потребностей, обеспечивая в свою очередь более эффективное распределение бюджета. Также необходима более прозрачная упорядоченная категоризация домохозяйств, имеющих право на получение финансовой помощи, которая включает корректировки правил расчета дохода для обеспечения прозрачности и справедливости.

Модернизация механизмов предоставления услуг также важна для повышения охвата, эффективности и простоты использования. Это включает практику социальной работы для более эффективного выявления потребности и обеспечения комплексного подхода при оказании социальной поддержки с привлечением различных элементов системы в соответствии с выявленными потребностями.

Кроме того, важно оценивать, как все доступные программы социальной защиты (не только детских пособий и пособий для малообеспеченных, но также социальные пенсии и программы социального страхования) совместно функционируют для снижения уровня бедности и развития человеческого капитала будущего поколения, имеются ли пробелы в охвате, есть ли домохозяйства, не охваченные системой и т.д., для обеспечения более эффективного распределения ресурсов и внесения возможных изменений в структуру программ.

Ограниченная координация между программами рынка труда

Необходима координация активных программ рынка труда для улучшения их воздействия. Мониторинг и оценка различных программ (которые в данный момент проводятся различными ведомствами с недостаточной горизонтальной координацией между ними) позволили бы понять степень, в которой они дополняют другие активные и пассивные программы и могут обеспечить поддержку для различных групп населения (включая женщин и молодых людей).

Рекомендуется расширить программы поддержки дохода для населения трудоспособного возраста и скоординировать их с программами рынка труда для достижения более высокой инклюзивности на рынке труда. Участие в активных программах рынка труда не должно автоматически вести к потере права на получение пособий по безработице или пособий для малообеспеченных, поскольку это может стать отрицательным стимулом для участия в них и поиска работы. Содействие занятости должно дополнять, а не замещать пособия по социальному обеспечению, особенно в условиях, в которых достойную работу найти сложно.

Расширение охвата социального обеспечения для населения трудоспособного возраста

Рекомендуется расширить охват социального обеспечения и включить население трудоспособного возраста (в том числе социальное страхование, защиту материнства, достойные рабочие условия и минимальную заработную плату) через расширение программ социального страхования для занятых в неформальном секторе экономики вне зависимости от их

статуса при одновременном приложении параллельных и согласованных политических усилий по формализации занятости.

Успешные примеры расширения охвата социального обеспечения в других странах на занятых в неформальном секторе экономики, которые можно выделить из опыта этих стран, сосредоточены на двух широких политических подходах. Первый подход можно кратко описать как «расширение социальной защиты путем формализации». Обычно он основан на конкретных группах занятых, которые уже близки к переходу в формальный сектор экономики, и имеют потенциал на выплату взносов, и по этой причине могут быть весьма легко охвачены механизмами социальной защиты, основанными на трудоустройстве.

Второй подход основан на распространении социального обеспечения на дополнительные группы населения посредством широкомасштабного распространения механизмов социальной защиты, не предусматривающих взносов, на группы населения, которые ранее ими не покрывались – независимо от их статуса занятости. Этот подход можно описать как «внешнюю социальную защиту, не зависящую от статуса», основанную на убеждении, что «вложение средств в людей» через социальную защиту помогает обеспечить доступ к здравоохранению и образованию, увеличивает гарантированный доход и позволяет занятым справиться с более значительными рисками, тем самым повышая производительность и стимулируя формализацию трудоустройства в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Одним словом, в настоящее время на международном уровне активно обсуждается вопрос о том, как лучше всего расширить охват социального страхования и других прав на социальную защиту и включить людей, имеющих негарантированную работу или занятых в неформальном секторе. На основе этой оценки рекомендуется тщательно проработать меры по совершенствованию пенсионной системы и осуществлять регулярный мониторинг воздействия принимаемых мер, а также (1) провести диагностику причин, ведущих к неформальности, и разработать план действий для перехода от неформальности к формальности; (2) оценить возможности расширения охвата системы социального страхования; разработать план действий для включения лиц с определенным потенциалом на выплату взносов; (3) укрепить социальный диалог и институциональную интеграцию работников для того, чтобы их интересы учитывались в полном объеме.

Учитывая тот факт, что Правительство Республики Узбекистан присоединилось к международному инструменту по защите материнства (ILO, 2019a), рекомендуется перевести все пособия по беременности и родам в систему социального страхования, как это предусмотрено типичными практиками (ILO, 2019a: Article 4). Законодательство о защите материнства нуждается в подробном анализе и приведении в соответствие с международными стандартами, включая возможное повторное введение системы защиты материнства, предусматривающей уплату взносов (социальное страхование), в соответствии с Международной конвенцией МОТ 1952 года об охране материнства № 183.

Рекомендуется оценить, как варианты финансирования страхования на случай безработицы, так и разработать программу на основе финансовой оценки возможных источников финансирования, устойчивости и воздействия. Механизмы страхования на случай безработицы стали еще менее четкими после внедрения плоской налоговой ставки, а также отсутствует прозрачность того, как делаются взносы. Хотя подходы к финансированию на случай непредвиденных обстоятельств включают взносы (как работодателей, так и работников), а также общие налоговые источники, было бы целесообразно оценить оба варианта и разработать программу на основе финансовой оценки возможных источников финансирования, устойчивости и воздействия.

Мы рекомендуем провести всеобщую диагностику рабочих мест в Узбекистане, чтобы лучше понять проблемы и сильные стороны рынка труда и служб содействия занятости/бизнесу, а также определить, как можно создать большее количество лучших рабочих мест для групп населения, имеющих проблемы с трудоустройством. Можно провести функциональный обзор центров содействия занятости для того, чтобы определить направление инвестиций в укрепление потенциала центров для осуществления программ активизации, а также инвестиций, нацеленных на интеграцию людей, испытывающих большие проблемы с трудоустройством, на рынке труда.

Расширение охвата пенсиями

Что касается улучшений программы пенсий, предусматривающих уплату взносов, рекомендуется предпринять следующие действия:

- 1) проводить актуарную оценку пенсионной системы и обеспечить ее регулярное повторение;
- 2) разработать механизмы страхования для расширения охвата системой социального страхования работников, занятых в неформальном секторе;
- 3) заключить двусторонние соглашения со странами пребывания работников-мигрантов в целях обеспечения возможности выплаты взносов и прав на социальное страхование;
- 4) обеспечить регулярную индексацию пенсий, основанную на прозрачных правилах индексации, которые могут быть связаны с объективными экономическими показателями, например с определенным сочетанием инфляции и роста заработной платы или индекса покупательной способности.

Разработка социальных услуг для семей

Передовая международная практика предоставления социальных услуг основывается на двух важных принципах: услуги должны разрабатываться в первую очередь с учетом потребностей пользователей (а не удобства поставщиков), и услуги должны предоставляться таким образом, чтобы люди могли жить независимо или в семьях и сообществах, где это возможно. Целесообразно предоставлять людям гораздо более широкий доступ к услугам на уровне местных сообществ (махаллей). Данные услуги могут быть направлены на удовлетворение потребностей семей, зачастую в их собственном доме, и могут обеспечить эффективное разрешение проблем на ранней стадии до того, как они станут более серьезными с необходимостью привлечения специализированных и, следовательно, более дорогостоящих услуг. Они также позволяют снизить уровень социальной изоляции.

Для информирования политики и финансирования социальных услуг необходимо провести сравнение расходов на содержание ребенка в детском учреждении и в семье. Уход за различными группами людей на уровне сообществ повлечет за собой повышение квалификации специалистов не только в секторе социальной защиты, но и в сфере образования, рынка труда и в других учреждениях, что позволит включить такой уход в основные услуги.

Рекомендуется построить систему, основанную на следующих трех типах услуг по уходу для семей

Услуги/уход на уровне сообществ оказываются детям и семьям в первую очередь и являются точкой входа в систему социальных услуг. Они предоставляются на уровне сообществ и направлены на предотвращение затруднительного положения семей, а также на выявление и удовлетворение большинства их потребностей при их фактическом наличии. В большинстве случаев помощи, предоставляемой на данном уровне, достаточно для решения проблемы. Иногда человеку необходим более специализированный уход, и в таком случае он переходит на следующий уровень системы. Поскольку эти услуги носят достаточно общий характер и отвечают потребностям людей до того, как они станут более серьезными (и дорогостоящими), их предоставление является относительно дешевым.

Услуги по уходу на уровне сообществ включают: услуги, предоставляемые в общественных центрах, включая группы родителей и детей, внешкольных клубах, социальных группах для родителей, молодежи, престарелых и т.д. Зачастую эти услуги доступны всем, кто желает ими воспользоваться. Это помогает предотвратить социальную изоляцию и способствует обмену информацией и поддержке; услуги, предоставляемые социальным работником/советником сообщества, такие как предоставление информации и советов, консультирование и поддержка семьи; помощь на дому, предоставляемая социальным работником; социальные столовые, которые доставляют горячее питание благополучателям либо в места их сбора, либо домой; чрезвычайные фонды, то есть денежная поддержка и поддержка в натуральной форме.

Специализированные услуги по уходу предоставляются меньшему количеству детей и семей с более специализированными потребностями и нацелены на охват всех людей, которые

нуждаются в них. Данные услуги обычно предоставляются на районном уровне и включают: консультации со специалистами, работающими в государственных структурах на районном и региональном уровнях, в службах дневного ухода и могут включать, например, услуги психолога или физиотерапевта; определение, обучение и поддержку приемных семей (опекунов, патронатных и приемных семей); поддержку семьи и реинтеграцию детей, возвращающихся в свои семьи из интернатов; центры временного размещения, дома для малых групп детей, подверженных риску, дома для беспризорных детей и другие дома, которые обеспечивают более интенсивный профессиональный уход; социальное жилье для молодых людей, покинувших интернатные учреждения, или для молодых людей-инвалидов; краткосрочные центры для родителей и детей в целях предотвращения отказа от детей; реабилитационные и промежуточные услуги по уходу, такие как предоставление дополнительной поддержки инвалидам в течение нескольких недель; временный уход, который может позволить ухаживающим лицам отдохнуть от своих обычных обязанностей; протезирование и помощь при передвижении, которой может быть достаточно для предотвращения потребности инвалида в стационарном уходе в течение полного дня.

Услуги для людей с высокими потребностями предоставляются людям, которые испытывают острую необходимость в специализированной поддержке, в частности в круглосуточном уходе и в размещении в интернатных учреждениях (хотя это не является обязательным). Услуги подобного характера необходимы очень маленькой группе населения. Эти услуги, как правило, являются очень дорогими в силу их узкоспециализированного характера (то есть услуги для жертв торговли людьми, домашнего насилия, наркомании и алкоголизма). Следует отметить, что в соответствии с передовой международной практикой все учреждения интернатного типа относятся к этой категории услуг, которые предназначены для оказания очень интенсивной поддержки только наиболее нуждающимся людям. В настоящее время многие люди получают несоответствующее обслуживание на данном уровне, который предусматривает уход, требующий очень большого количества ресурсов, и для них более эффективными были бы обычные специализированные услуги, которые позволили бы им жить ближе к сообществу. Это может применяться, например, ко многим детям, которые были помещены в интернатные учреждения из-за работы родителей за рубежом и невозможности воспитывать их.

Обеспечение финансовой стабильности и улучшение бюджетных возможностей

Целесообразно проводить обзор государственных расходов на социальную защиту, в рамках которого были бы проанализированы воздействие и эффективность существующих программ социальной защиты. Необходимо рассчитать стоимость новой национальной стратегии в области социальной защиты с четким указанием имеющихся средств и средств, необходимых для устранения пробелов в финансировании. Охват будет анализироваться как с точки зрения доли охваченного населения, так и с точки зрения адекватности пособий (ставки замещения и т.д.). Обзор государственных расходов позволит также получить оценку дополнительных финансовых ресурсов, которые, вероятно, потребуются в рамках текущего процесса экономической либерализации. Иными словами, обзор государственных расходов позволил бы сформировать фактологическую базу для оценки текущих расходов и воздействия всей системы в целом, а также для определения направления для внесения изменений в бюджетные ассигнования и способствовал определению бюджетных возможностей в области социальной защиты.

Обеспечение эффективного управления и администрирования

Рекомендуется улучшить качество и доступность данных. Обследования рабочей силы, бюджетов домохозяйств, данные о миграции, оценка потребности в навыках являются основными элементами для проведения анализа рынка труда и анализа эффективности социальных пособий/программ. Отсутствие актуальных демографических данных (последняя перепись населения была проведена в 1989 году) затрудняет процесс долгосрочного и среднесрочного прогнозирования потребностей, особенно для пенсионной системы. Пилотная версия Единого реестра с 1 октября 2019 года применяется в Сырдарьинской области. После распространения по всей территории республики Единый реестр будет играть ключевую роль в предоставлении данных для эффективного управления программами социальной защиты и бюджетного планирования.

Неотъемлемой частью национальной стратегии в области социальной защиты была бы национальная структура результатов мониторинга и оценки всей системы социальной

защиты, включая показатели и источники данных. Механизм мониторинга и оценки должен быть согласован с показателями целей устойчивого развития. Подобная система мониторинга и оценки имеет решающее значение для принятия обоснованных решений, для оптимизации операционных расходов по отдельным программам, для отслеживания показателей эффективности программ социальной защиты и обеспечения того, чтобы каждый имел доступ к своим правам на социальное обеспечение. Система мониторинга и оценки должна быть основана на расширенной базе данных, включая общедоступную базу данных национального обследования бюджетов домохозяйств в сочетании с обследованием рабочей силы, что поможет сформировать базу данных, необходимую для мониторинга воздействия активных программ рынка труда и пособий на интеграцию на рынке труда, сокращение уровня бедности и развитию человеческого капитала.

В целях повышения прозрачности системы социальной защиты крайне важно внедрить конкретные механизмы подачи и рассмотрения жалоб по каждому пособию, пенсии и услуге. Это не только повысит подотчетность, но и поможет обеспечить более высокую эффективность программ социальной защиты. Необходимо внедрить культуру информационно-просветительской работы во все органы, отвечающие за осуществление программ. В настоящее время система контроля рассматривает как приоритет предотвращение включения лиц, не имеющих прав на пособия, иногда в ущерб эффективности информирования населения для того, чтобы люди, имеющие права на пособия, имели полную информацию о своих правах, в том числе правах на получение пособий, и имели стимул к подаче заявлений на их получение. Культура работы с населением должна включать в себя наличие информации о программах, сокращение чрезмерно бюрократизированных процедур подачи заявлений и механизмов подачи и рассмотрения жалоб.

▶ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- ADB Basic Statistics Series. www.adb.org/publications/series/basic-statistics.
- Ahmedov, M., R. Azimov, Z. Mutalova, S. Huseynov, E. Tsoyi, and B. Rechel. 2014. "Uzbekistan: Health System Review." *Health Systems in Transition*, Vol. 16(5). www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/270370/Uzbekistan-HiT-web.pdf.
- Ajwad, M. I., I. Abdulloev, R. Audy, S. Hut, J. de Laat, I. Kheyfets, J. Larrison, Z. Nikoloski, and F. Torracchi. 2014. *The Skills Road: Skills for Employability in Uzbekistan*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20389/910100WP0P14350d000Uzbekistan0Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Commonwealth Secretariat. 2016. *Global Youth Development Index and Report 2016*. London: Commonwealth Secretariat. <http://cmypidprod.uksouth.cloudapp.azure.com/sites/default/files/2016-10/2016%20Global%20Youth%20Development%20Index%20and%20Report.pdf>.
- Devereux, S., and R. Sabates-Wheeler. 2004. "Transformative Social Protection." IDS Working Paper No. 232. Brighton, United Kingdom: Institute of Development Studies. www.unicef.org/socialpolicy/files/Transformative_Social_Protection.pdf.
- Dugarova, E. 2016. "A New Social Protection Model in the CIS Countries: From Social Assistance to Labour Activation." Paper presented at the International Symposium, Social Protection: Tying the Knots, held in Bonn on September 5 and 6, 2016.
- Holzacker, H. 2018. *Uzbekistan Diagnostic: Assessing Progress and Challenges in Unlocking the Private Sector's Potential and Developing a Sustainable Market Economy*. London: European Bank for Reconstruction and Development. www.ebrd.com/documents/comms-and-bis/country-diagnostic-paper-uzbekistan.pdf.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2016. "Life in Transition Survey: Uzbekistan." (Database.) London: European Bank for Reconstruction and Development. <http://litsonline-ebrd.com/countries/uzbekistan>.
- GoU (Government of Uzbekistan). 2017. "Employment and Labor Market: Express Statistics January-December 2017." Tashkent: State Committee of the Republic of Uzbekistan on Statistics. GoU. <https://stat.uz/uploads/docs/8.Trud-ekspresska-12-2017.pdf>.
- World Bank. 2016. *Uzbekistan: Education Sector Analysis*. Final Report. Washington, DC. documents.worldbank.org/curated/en/379211551844192053/pdf/Uzbekistan-Education-Sector-Analysis.pdf
- GoU and UNICEF (United Nations Children's Fund). 2017. "Functional Analysis of the Guardianship and Trusteeship Authorities and Interagency Commissions on Minors in Uzbekistan." Tashkent: Ministry of Public Education, Government of Uzbekistan; and New York: UNICEF.
- IFSW. 2014. "Global Definition of Social Work." August 6. Bern: International Federation of Social Workers. www.ifsw.org/global-definition-of-social-work.
- Ilkcaracan, I., K. Kim, and T. Kaya. 2015. *The Impact of Public Investment in Social Care Services on Employment, Gender Equality, and Poverty: The Turkish Case*. Istanbul: Women's Studies Center in Science, Engineering, and Technology at Istanbul Technical University. www.levyinstitute.org/pubs/rpr_8_15.pdf.
- ILO (International Labour Organization). 2012. *The Strategy of the International Labour Organization – Social Security for All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems*. Geneva: Social Security Department, ILO. www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=34188.
- ILO. 2017. World Social Protection Report 2017-2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals. Geneva: International Labour Organization. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf.

- ILO. 2018a. "More than 60 Per Cent of the World's Employed Population Are in the Informal Economy." Press Release. April 30. Geneva: International Labour Organization. www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627189/lang--en/index.htm.
- ILO. 2018b. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Third edition. Geneva: International Labour Organization. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf.
- ILO. 2019a. "C103 - Maternity Protection Convention (Revised), 1952 (No. 103)." (Online.) NORMLEX Information System on International Labour Standards. Geneva: International Labour Organization. www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312248.
- ILO. 2019b. "R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)." (Online.) NORMLEX Information System on International Labour Standards. Geneva: International Labour Organization. www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.
- ILO. 2019c. "Ratifications for Uzbekistan." (Online.) NORMLEX Information System on International Labour Standards. Geneva: International Labour Organization. www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103538.
- ILO. 2019d. "Uzbekistan." NATLEX Database of National Labour, Social Security and Related Human Rights Legislation. Geneva: International Labour Organization. www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=90264.
- ILO. Forthcoming. "An Evaluation of the Scope of Labour Law Reform In Uzbekistan." Geneva: International Labour Organization.
- IMF (International Monetary Fund). 2008. "Welfare Improvement Strategy of Uzbekistan: Full Strategy Paper for 2008–2010." Republic of Uzbekistan: Poverty Reduction Strategy Paper." IMF Country Report No. 08/34. January. Tashkent: IMF Representative Office, Uzbekistan. www4.unfccc.int/sites/NAPC/Country%20Documents/Parties/cr0834.pdf.
- Kalanov K. 2007. "Features of Migration Processes in Uzbekistan: Civil Society and Social Progress in the Twenty-First Century." Materials of the 2nd Congress of Sociologists of the Turkic World. Almaty, Kazakhstan.
- Martinez, K. 2017. "An Ethnographic Study of Domestic Violence and Divorce in Uzbekistan." Master Thesis. Lund, Sweden: Sociology of Law Department, Lund University. <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=8911340&fileOid=8911341>.
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). "2019 UN Treaty Body Database." Geneva: OHCHR. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=189&Lang=EN.
- O'Higgins. 2017. *Rising to the Youth Employment Challenge: New Evidence on Key Policy Issues*. Geneva: International Labour Organization. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_556949.pdf.
- Taube G., Zettelmeyer J. 1998. "Output Decline and Recovery in Uzbekistan: Past Performance and Future Prospects" / Working Paper of the International Monetary Fund WP/98/132. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp98132.pdf>
- The Tashkent Times. 2017. "Uzbekistan's Development Strategy for 2017-2021 has been adopted following public consultation." August 2. Tashkent: The Tashkent Times. <http://tashkenttimes.uz/national/541-uzbekistan-s-development-strategy-for-2017-2021-has-been-adopted-following->
- Tsereteli, M. 2018. *The Economic Modernisation of Uzbekistan*. Silk Road Paper. April. Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program. <https://silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2018-04-Tsereteli-Uzbekistan.pdf>. UNDP (United Nations Development Programme). 2017a. "Business Climate Improvement in the Regions of Uzbekistan." Project Document. Project No. 00107595. December 12. UNDP Representative Office in Uzbekistan. www.uz.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/projectdocuments/EEU/Business_climate_improvement_project/un_uzb_prodoc_business_climate_improvement_project_rus.pdf.
- UNDP. 2017b. "Investing in Social Care for Gender Equality and Inclusive Growth in Europe and Central Asia." UN Women Policy Brief 2017/01. New York: United Nations Development Programme.

- UNDP. 2018. *Unsustainable Employment in Uzbekistan: The Status, Problems and Solutions*. Tashkent: United Nations Development Programme. www.uz.undp.org/content/uzbekistan/en/home/library/poverty/unsustainable-employment-in-uzbekistan--the-status--problems-and.html.
- UNDP. 2019a. Human Development Report 2019. New York: United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>.
- UNDP. 2019b. "Human Development Reports: Uzbekistan." (Database.) New York: United Nations Development Programme. <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/UZB>.
- UNDP. 2019c. "Summary of Findings from SDG Mainstreaming, Acceleration, and Policy Support Mission Reports." Istanbul: Istanbul Regional Hub, Regional Bureau for Europe, United Nations Development Programme; and the CIS. www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/ECISRegionalMAPS_report.pdf.
- UNDP and GPSE (Gender Programme of Swiss Embassy). 2018. *Labor Migration in the Republic of Uzbekistan: Social, Legal and Gender Aspects*. Evgeniy Abdullaev (ed.). Tashkent: United Nations Development Programme and GPSE. www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/labour-migration-uzbekistan-en.pdf.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). 2017. "Remittances Measurement in the Balance of Payments and Household Budget Surveys." Workshop presentation. Geneva: UNECE. www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.10/2017/mtg2/Item_04_Presentation_1_UNECE_Migration_2017_AnnaProkhorova.pdf.
- UNFPA (United Nations Population Fund). 2019. "Demographic Dividend." Online. New York: UNFPA. www.unfpa.org/demographic-dividend.
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 2017. Levels & Trends in Estimates Developed by the UN Inter-Agency Group for Child Mortality: Report 2017—Estimation United Nations Levels & Trends in Child Mortality. New York: UNICEF. https://www.unicef.org/publications/files/Child_Mortality_Report_2017.pdf.
- UNICEF. 2018. "Generation 2030: Uzbekistan." New York: United Nations Children's Fund. www.unicef.org/uzbekistan/en/reports/generation-2030-uzbekistan.
- UNICEF. 2019a. *Building a Better Future: A Child Sensitive Social Protection System for Uzbekistan*. New York: United Nations Children's Fund. www.unicef.org/uzbekistan/media/1406/file/Building%20a%20better%20future_02.pdf.
- UNICEF. 2019b. Building a National Social Protection System Fit for Uzbekistan's Children and Young People. (Forthcoming)
- Urinboyev, R. 2016. "Informal Welfare and Everyday Acts of Resistance to the State in Post-Soviet Central Asia: An Ethnographic Study of Mahalla Institutions in Rural Fergana, Uzbekistan." In K. Dahlstrand (Ed.), *Festschrift till Karsten Astrom* (pp 521-542). Juristforlaget i Lund. https://portal.research.lu.se/ws/files/20278332/Urinboyev_FSA_stro_m_2016_Sa_rtryck.pdf.
- World Bank. 2018a. *Growth and Job Creation in Uzbekistan: An In-depth Diagnostic*. Washington, DC: Macroeconomics, Trade & Investment Global Practice, World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/130581560953053964/pdf/Growth-and-Job-Creation-in-Uzbekistan-A-In-depth-Diagnostic.pdf>.
- World Bank. 2018b. Risk and Vulnerability Assessment. Washington, DC: Social Protection and Jobs Global Practice, World Bank.
- World Bank. 2018c. The State of Social Safety Nets 2018. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/427871521040513398/pdf/124300-PUB-PUBLIC.pdf>.
- World Bank. 2018d. "Uzbekistan Social Protection Targeting Assessment." Washington, DC: Social Protection and Jobs Global Practice, World Bank.
- World Bank. 2019a. "Age Dependency Ratio (% of Working-Age Population): Uzbekistan." (Database.) Washington, DC: World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND?locations=UZ>.
- World Bank. 2019b. "DataBank: Gender Statistics." (Database.) Washington, DC: World Bank. <https://databank.worldbank.org/source/gender-statistics>.

- World Bank. 2019c. *Doing Business 2019: Training for Reform*. Washington, DC: World Bank. www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf.
- World Bank. Forthcoming (a). "Active Labor Market Policies in Uzbekistan." Analytical Note. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. Forthcoming (b). "Listening to the Citizens of Uzbekistan." (Database.) Washington, DC: World Bank. www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/brief/l2cu.
- World Bank. Forthcoming (c). Targeting Assessment. Washington, DC: Social Protection and Jobs Global Practice, World Bank.
- World Bank and UN (United Nations). 2018. *Mainstreaming, Acceleration and Policy Support (MAPS) for Achieving the Sustainable Development Goals in Uzbekistan*. Washington, DC, and New York: World Bank and UN. www.un.uz/files/UN%20in%20Uzbekistan/MAPS%20Report%202018/UZB-MAPS%20Report%20-%20Final_Eng.pdf

► Приложение 1. Программы социальной защиты в Узбекистане

№	Название схемы / программы социальной защиты	Соответствующее законодательство
1	Программы социального страхования (предусматривающие уплату взносов)	
1.1	(Государственная) пенсия по возрасту	Закон Республики Узбекистан № 938 «О государственном пенсионном обеспечении граждан» от 03.09.1993; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 30 «Об утверждении Положения о внебюджетном Пенсионном фонде при Министерстве финансов Республики Узбекистан» от 19.02.2010; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 252 «Об утверждении нормативно-правовых актов, направленных на дальнейшее совершенствование порядка назначения и выплаты государственных пенсий» от 08.09.2012; Постановление Министерства финансов Республики Узбекистан № 18 (466) «Об утверждении Положения о порядке выплаты пенсий работающим пенсионерам» от 30.04.2011
1.2	(Государственная) пенсия по инвалидности	Закон Республики Узбекистан № 938 «О государственном пенсионном обеспечении граждан» от 03.09.1993; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 30 «Об утверждении Положения о внебюджетном Пенсионном фонде при Министерстве финансов Республики Узбекистан» от 19.02.2010; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 252 «Об утверждении нормативно-правовых актов, направленных на дальнейшее совершенствование порядка назначения и выплаты государственных пенсий» от 08.09.2012; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 195 «Об утверждении нормативно-правовых актов, направленных на дальнейшее совершенствование порядка освидетельствования граждан, установления инвалидности и степени утраты профессиональной трудоспособности врачебно-трудовыми экспертными комиссиями» от 01.07.2011; Постановления. Министерства финансов Республики Узбекистан № 18 (466) «Об утверждении Положения о порядке выплаты пенсий работающим пенсионерам» от 30.04.2011
1.3	(Государственная) пенсия по случаю потери кормильца	Закон Республики Узбекистан № 938 «О государственном пенсионном обеспечении граждан» от 03.09.1993; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 30 «Об утверждении Положения о внебюджетном Пенсионном фонде при Министерстве финансов Республики Узбекистан» от 19.02.2010; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 252 «Об утверждении нормативно-правовых актов, направленных на дальнейшее совершенствование порядка назначения и выплаты государственных пенсий» от 08.09.2012.
1.4	Пособие по безработице ⁹⁵	Трудовой кодекс; Министерство труда Республики Узбекистан, «Положение о порядке регистрации граждан в органах по труду, их трудоустройства, назначения и выплаты пособия по безработице» (30.08.1999).

⁹⁵ Пособия по безработице перечислены здесь в рамках программ социального страхования и программам рынка труда. Это объясняется тем, что теоретически они предусматривают уплату взносов, но на практике грань между программами, предусматривающими уплату взносов, и программами, финансируемыми за счет налогов, размыта: лишь немногие из безработных, имеющих право на льготы, уплачивали взносы по причине широко распространенной неформальности на рынке труда, и пособие в основном выплачивается тем, кто не имеет трудового стажа или истории уплаты взносов.

№	Название схемы / программы социальной защиты	Соответствующее законодательство
2	Ответственность работодателя	
2.1	Пособие по временной нетрудоспособности	Трудовой кодекс; Приказ министра труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан № 21 «Об утверждении положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию» (2002)
2.2	Отпуск по беременности; отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет	
2.3	(Единовременное) пособие при рождении ребенка	Трудовой кодекс
2.4	Пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста двух лет (работающим матерям)	
3	Программы социальной помощи (не предусматривающие уплату взносов)	
3.1	Пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста двух лет (пособие по уходу за ребенком)	Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 44 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты социальных пособий и материальной помощи малообеспеченным семьям» (2013)
3.2	Пособие семьям с несовершеннолетними детьми (в возрасте от 2 до 14 лет) (или пособие семьям с детьми в возрасте до 14 лет или пособие семьям с детьми)	
3.3	Пособие малообеспеченным семьям (или материальная помощь малообеспеченным семьям (материальная помощь))	
3.4	Пособие на погребение	Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 174 (14.06.2011) «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты пособия на погребение»
3.5	Пособие по возрасту (престарелым и нетрудоспособным гражданам, не имеющим стажа работы, необходимого для назначения пенсии) (социальная пенсия)	Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 107 (07.04.2011) «Об утверждении нормативно-правовых актов, необходимых для реализации Закона Республики Узбекистан "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан "О государственном пенсионном обеспечении граждан" и Трудовой кодекс Республики Узбекистан»
3.6	Пособие по инвалидности (кроме инвалидов с детства) (престарелым и нетрудоспособным гражданам, не имеющим стажа работы, необходимого для назначения пенсии) (социальная пенсия)	
3.7	Пособие по случаю потери кормильца (престарелым и нетрудоспособным гражданам, не имеющим стажа работы, необходимого для назначения пенсии) (социальная пенсия)	
3.8	Социальное пособие инвалидам с детства (пособие инвалидам с детства старше 16 лет)	
3.9	Пособие на ребенка-инвалида (пособие детям-инвалидам в возрасте до 16 лет и ВИЧ-инфицированным, не достигшим восемнадцатилетнего возраста)	

№	Название схемы / программы социальной защиты	Соответствующее законодательство
3.10	Денежная компенсация расходов на коммунальные услуги уязвимым группам (или денежные компенсации взамен льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг)	
Программы социальной помощи Пособия в натуральной форме и субсидии		
3.11	Предоставление бесплатных мест в государственных дошкольных учреждениях для детей из малообеспеченных семей	Совместное постановление Министерства финансов и Министерства народного образования от 23 августа 2016 года «Об утверждении Положения о порядке внесения платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и школах-интернатах»
3.12	Предоставление субсидированных мест в частных (ГЧП) детских садах для детей из семей, нуждающихся в социальной поддержке (обучение определенного количества воспитанников из семей, нуждающихся в социальной поддержке, и направляемых районным (городским) отделом дошкольного образования, с установлением для них льготных размеров родительской платы (в размерах, не превышающих установленные для государственных дошкольных образовательных учреждений в данной местности))	Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-3651 «О мерах по дальнейшему стимулированию и развитию системы дошкольного образования»
3.13	Предоставление бесплатной зимней одежды школьникам из малообеспеченных семей (бесплатное обеспечение школьников начальных классов из малообеспеченных семей комплектом зимней одежды)	Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 409 от 20.08.97 «О дополнительных мерах по улучшению материальных условий жизни учителей и учащихся»
3.14	Обеспечение интернатного ухода за детьми, оставшимися без попечения родителей (предоставление государственного обеспечения детям, лишенным родительской опеки)	Закон Республики Узбекистан «Об опеке и попечительстве» (2013 г.) Закон Республики Узбекистан «О профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних» (2010 г.) Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 263 «О совершенствовании системы социальной поддержки детей, оставшихся без попечения родителей» (2016 г.) Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 269 «Об утверждении нормативно-правовых актов по реализации Закона Республики Узбекистан «Об опеке и попечительстве» (2014 г.) Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 110 «Об утверждении Положения о порядке представления в органы опеки и попечительства информации о детях, оставшихся без попечения родителей»; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 230 «Об утверждении Положения о доме Мехрибонлик»; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 158 «Об утверждении Положения о детских домах семейного типа»

№	Название схемы / программы социальной защиты	Соответствующее законодательство
3.15	<p>Предоставление государственного обеспечения детям с инвалидностью</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Проведение оценки потребностей и направление на специализированные услуги ▶ социальная адаптация и интеграция детей с инвалидностью ▶ Консультации для родителей и родственников детей с инвалидностью об интеграции и реабилитации детей ▶ Бесплатное медицинское лечение в специализированных учреждениях ▶ Бесплатное образование в школах-интернатах для детей с инвалидностью 	<p>Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 171 «Об утверждении положения о домах ребенка» (2012); Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 256 «Об утверждении нормативно-правовых актов о государственных специализированных образовательных учреждениях для детей с ограниченными возможностями» (2011); Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 240 о специализированных интернатах для детей-инвалидов «Об утверждении положений о медико-социальных учреждениях Министерства здравоохранения Республики Узбекистан» (2011); Совместное постановление Министерства народного образования МНО № 8-мх и Министерства финансов МФ №55 «Об утверждении Положения о порядке внесения платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и школах-интернатах» (2016).</p>
3.16	<p>Социальная реабилитация несовершеннолетних детей с проблемным поведением (Дети, находящиеся в конфликте с законом, беспризорные дети, дети, которые бросают школу и испытывают трудности с поведением)</p> <p>Социальная реабилитация несовершеннолетних, находящихся в сложной социальной ситуации)</p>	<p>Закон Республики Узбекистан «О профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних» (2010), Постановление Кабинета Министров № 13 «О дополнительных мерах по совершенствованию деятельности комиссий по делам несовершеннолетних» (2011) и Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы профилактики правонарушений и борьбы с преступностью» (2017)</p>
3.17	<p>Государственное обеспечение одиноких престарелых граждан и инвалидов в домах-интернатах «Саховат» и домах-интернатах для инвалидов «Мурувват»</p>	<p>Закон Узбекистана № ЗРУ-415 от 26.12.2016 «О социальных услугах для престарелых, инвалидов и других социально уязвимых категорий населения» (http://www.lex.uz/docs/3083194). Постановление Кабинета Министров № 455 от 03.07.2017 «О мерах по дальнейшему усилению социальной поддержки инвалидов и престарелых, проживающих в домах-интернатах «Мурувват» и «Саховат»» (http://www.lex.uz/ru/docs/3258047). Приказ Министерства здравоохранения № 2785 от 12.05.2016 «Об утверждении правил оформления одиноких престарелых и инвалидов в Республиканский пансионат для ветеранов войны и труда, дома-интернаты «Саховат» и «Мурувват» системы Министерства здравоохранения Республики Узбекистан» (http://www.lex.uz/ru/docs/2953857)</p>
3.18	<p>Обеспечение бесплатными лекарственными препаратами (13 категорий уязвимых групп населения)</p>	<p>Закон Республики Узбекистан № 265-I от 29.08.1996 «Об охране здоровья граждан» (http://www.lex.uz/docs/41329); Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-399 от 04.01.2016 «О лекарственных средствах и фармацевтической деятельности» (http://www.lex.uz/docs/2856466); Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 204 от 22.07.2013 «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка обеспечения лекарственными средствами отдельных категорий лиц на льготной основе» (http://www.lex.uz/docs/2211624); Постановление Министерства здравоохранения и Министерства финансов № 2522 от 13.11.2013 «Об утверждении перечня лекарственных средств, предназначенных для льготного обеспечения при амбулаторном лечении» (http://www.lex.uz/docs/2270349)</p>

№	Название схемы / программы социальной защиты	Соответствующее законодательство
3.19	Обеспечение бесплатными протезно-ортопедическими продуктами (для 3 категорий инвалидности)	Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 204 от 22.07.2013 «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка обеспечения лекарственными средствами отдельных категорий лиц на льготной основе» (http://www.lex.uz/docs/2211624)
3.20	Бесплатный проезд в городском или пригородном общественном транспорте в пределах административного района (для 7 категорий уязвимых групп населения)	Закон Республики Узбекистан № 278-I от 30.08.1996. «Об упорядочивании бесплатного пользования городским пассажирским транспортом» (http://www.lex.uz/ru/docs/39857)
3.21	Обеспечение одиноких пенсионеров бесплатными продуктами питания (9 видов основных продуктов)	Порядок предоставления социальной помощи одиноким престарелым, пенсионерам и инвалидам № 900 от. 23.02.2000 (http://lex.uz/ru/docs/515427)
3.22	Обеспечение бесплатными учебниками 1) учащихся школ-интернатов для детей-инвалидов и 2) тех, кто обучается в школах для детей с особыми потребностями (расходы по обеспечению учебниками учащихся из числа воспитанников домов «Меҳрибонлик», специализированных школ и школ-интернатов)	Положение о порядке обеспечения общеобразовательных школ учебниками и учебно-методическими пособиями, утвержденное Совместным постановлением № 2577 Министерства народного образования, Министерства финансов, Министерства культуры и спорта, Узбекского агентства по печати и информации 28.04.2014
3.23	Социальная помощь на дому одиноким гражданам, нуждающимся в постоянном уходе	Порядок предоставления социальной помощи одиноким престарелым, пенсионерам и инвалидам № 900 от. 23.02.2000 (http://lex.uz/ru/docs/515427)
4	Программы рынка труда	
4.1	Общественные работы	Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 799 от 5 октября 2017 года «Об организации деятельности Фонда общественных работ при Министерстве занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан»
4.2	Профессиональное обучение и переобучение безработных	Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-616 от 6 апреля 2007 года «О мерах по повышению занятости и совершенствованию деятельности органов по труду и социальной защите населения»
4.3	Пособие по безработице	Трудовой кодекс; Министерство труда Республики Узбекистан, «Положение о порядке регистрации граждан в органах по труду, их трудоустройства, назначения и выплаты пособия по безработице» (30.08.1999)

Приложение 2. Краткий обзор программ социальной защиты: программы социальной помощи

Таблица П2.1. Программы социальной помощи (non-contributory)

Программы социальной защиты	Пособие по возрасту (социальная пенсия)	Пособие по инвалидности (социальная пенсия)	Социальные пособия инвалидам детства	Пособие на ребенка-инвалида	Пособие по случаю потери кормильца (социальная пенсия)	Пособие малообеспеченным семьям	Пособия семьям с несовершеннолетними детьми (в возрасте от 2 до 14 лет)	Пособие по уходу за ребенком (до достижения им возраста 2 лет)	Пособие на погребение
Покрываемый риск / функция	2=Старость	4=Инвалидность	4=Инвалидность	4=Пособие на ребенка	3=Потеря кормильца	12=Бедность и социальное отчуждение	12=Бедность и социальное отчуждение	12=Бедность и социальное отчуждение	3=Потеря кормильца
Целевая группа населения	Пожилые люди (мужчины 60+ и женщины 55+)	Инвалиды	Инвалиды	Инвалиды	Другие	Малообеспеченные семьи	Семьи с детьми (в возрасте 3-14 лет)	Семьи с детьми (в возрасте до 2 лет)	Другие
Уровень пособия	243 300 сумов/месяц	Зависит от степени тяжести инвалидности: 243 300 сумов/месяц	396 500 сумов/месяц	396 500 сумов/месяц	243 300 сумов/месяц на 3 и более получателей; 182 475 сумов/месяц на 2 получателей; 121 650 сумов/месяц на 1 получателя	305 000 - 610 000 сумов/месяц	122 000 сумов на 1 ребенка; 203 000 сумов для 2 детей; 284 000 сумов для 3 и более детей в месяц	406 000 сумов/месяц на ребенка	810 920 сумов на заявление
Метод всеобщности/ адресности	С=Категориальный	С=Категориальный	С=Категориальный	С=Категориальный	С=Категориальный	на основе нуждаемости / на основе сообщества	на основе нуждаемости / на основе сообщества	на основе нуждаемости / на основе сообщества	С=Категориальный
Периодичность	ежемесячно	ежемесячно	ежемесячно	ежемесячно	ежемесячно	ежемесячно	ежемесячно	ежемесячно	единовременно
Продолжительность	на протяжении всей жизни	на протяжении всей жизни при условии подтверждения медкомиссией	на протяжении всей жизни при условии подтверждения медкомиссией	До 16 лет при условии подтверждения медкомиссией	при соответствии критериям (например, в возрасте до 6 лет)	6 месяцев	6 месяцев	12 месяцев	Единоновременно

Таблица П2.2(а). Программы социальной помощи (не предусматривающие уплату взносов): пособия в натуральной форме и субсидии

Программы социальной защиты	Содержание детских домов и школ-интернатов для детей-инвалидов и детей с особыми потребностями	Денежная компенсация расходов на коммунальные услуги уязвимым группам населения)	Обеспечение бесплатными лекарствами (13 целевых категорий уязвимых групп населения)	Обеспечение бесплатными ортопедическими продуктами (для 3 категорий инвалидности)	Бесплатный проезд в городском транспорте (для 7 категорий уязвимых групп населения)	Обеспечение одиноких пенсионеров бесплатными продуктами питания (9 видов основных продуктов)
Покрываемый риск / функция	4=Инвалидность	3=Потеря кормильца	12=Бедность и социальное отчуждение	4=Инвалидность	4=Инвалидность	2=Старость
Целевая группа населения	Инвалиды	Другие	Другие	Другие	Инвалиды	Пожилые люди (мужчины 60+ и женщины 55+)
Уровень пособия	в зависимости от организации	50 683 сумов, 91 229 сумов или 101 365 сумов в месяц	в натуральной форме, на основе рецепта	в натуральной форме, на основе рецепта	в натуральной форме, на основе категории	в натуральной форме, на основе заявления
Цель	4=Инвалидность	3=Потеря кормильца	12=Бедность и социальное отчуждение	4=Инвалидность	4=Инвалидность	2=Старость
Метод всеобщности/адресности	S=Категориальный	S=Категориальный	S=Категориальный	S=Категориальный	S=Категориальный	Категориальный / на основе сообщества
Периодичность	постоянно	ежемесячно	в натуральной форме, по требованию	в натуральной форме, по требованию	в натуральной форме, по требованию	ежемесячно
Продолжительность	постоянно	на протяжении всей жизни	на протяжении всей жизни при условии подтверждения медкомиссией	на протяжении всей жизни при условии подтверждения медкомиссией	на протяжении всей жизни	на протяжении всей жизни
Ответственное учреждение-исполнитель	Мф	Мф	Мф	МЗТО (бывшее МТСЗ)	Мф	Мф
Охватываемые географические районы	Вся страна	Вся страна	Вся страна	Вся страна	Вся страна	Вся страна
Количество индивидуальных получателей (ежемесячно)	Значение	92 231	386 723	32 700	10 500	3 600
	Последний год	2018	2018	2018	2015	2018
Общие расходы в местной валюте (млн узб. сумов)	Значение	76 484,3	11 020,2	8 984,4	5 651,48	6 602,9
	Последний год	2018	2018	2018	2018 (план)	2018 (план)

Таблица П2.2(б). Программы социальной помощи (не предусматривающие уплату взносов): пособия в натуральной форме и субсидии (продолжение)

Программы социальной защиты	Предоставление бесплатной зимней одежды школьникам из малообеспеченных семей	Предоставление бесплатных школьных принадлежностей школьникам из малообеспеченных семей	Обеспечение бесплатными учебниками	Пособия детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей	Государственная поддержка одиноких престарелых и пожилых инвалидов в интернатных учреждениях («Саховат» и «Муруват»)
Покрываемый риск / функция	12=Бедность и социальное отчуждение	12=Бедность и социальное отчуждение	4=Инвалидность	7=Пособие на ребенка/семью	2=Старость
Целевая группа населения	Дети (0-4) и (5-14); Молодежь (15-25)	Дети (0-4) и (5-14); Молодежь (15-25)	Инвалиды	Дети (0-14) и (5-14)	Пожилые люди (мужчины 60+ и женщины 55+)
Уровень пособия	в натуральной форме, на основе категории	в натуральной форме, на основе категории	в натуральной форме	В натуральной форме + 405.460 сумов/месяц	в зависимости от организации
Цель	12=Бедность и социальное отчуждение	12=Бедность и социальное отчуждение	4=Инвалидность	7=Пособие на ребенка/семью	2=Старость
Метод всеобщности/адресности	по косвенным признакам / на основе сообщества	по косвенным признакам / на основе сообщества	по косвенным признакам / на основе сообщества	C=Категориальный	C=Категориальный
Периодичность	ежегодно	Ежегодно	ежегодно	ежемесячно	постоянно
Продолжительность	в течение учебы в средней школе	в течение учебы в средней школе	в течение учебы в средней школе	в течение учебы на уровне профессионального или высшего образования	постоянно
Ответственное учреждение-исполнитель	Мф	Мф	Мф	Мф	Мф
Охватываемые географические районы	Вся страна	Вся страна	Вся страна	Вся страна	Вся страна
Количество индивидуальных получателей (ежемесячно)	Значение	224 000	9 000	3 200	6 457
	Последний год	2018 (план)	2018 (план)	2018	2018
Общие расходы в местной валюте (млн Узб. сумов)	Значение	35 933,7	3 032,10	18 973,10	98 727,7
	Последний год	2018	2018 (план)	2018 (план)	2018

Таблица П2.3. Программы социального страхования (предусматривающие уплату взносов)

Программы социальной защиты	Пособия по безработице	Пенсии по возрасту	Пенсии по инвалидности	Пенсии по утере кормильца
Покрываемый риск / функция	9=Безработица	2=Старость	4=Инвалидность	3=Потеря кормильца
Целевая группа населения	Безработные	Пожилые люди (мужчины 60+ и женщины 55+)	Инвалиды	Другие
Уровень пособия и метод индексации	Базовая пенсия определяется как 55% от среднемесячного расчетного дохода, но не ниже 100% минимальной пенсии по возрасту	Базовая пенсия определяется как 55% от среднемесячного расчетного дохода, но не ниже 100% минимальной пенсии по возрасту	Базовая пенсия составляет 55% от средней заработной платы пенсионера; расчет средней заработной платы ограничен уровнем в 2 027 300 сумов / месяц	Каждый получатель получает 30% от средней заработной платы умершего работника, но не менее 198 250 сумов/мес. Если дети потеряли обоих родителей, то каждый ребенок получает 30% от средней заработной платы, но не менее 396 500 сумов/мес
Цель	9=Безработица	2=Старость	4=Инвалидность	3=Потеря кормильца
Метод всеобщности/адресности	C=Категориальный	C=Категориальный	C=Категориальный	C=Категориальный
Обязательные / добровольные	добровольные	обязательные	обязательные	обязательные
Дополняющие / исключающие	исключающие	исключающие	исключающие	дополняющие
Периодичность	ежемесячно	ежемесячно	ежемесячно	ежемесячно
Продолжительность	26 недель	на протяжении всей жизни	на протяжении всей жизни	пока получатель соответствует категории неработоспособного лица (например, до достижения ребенком 16-летнего возраста)
Ответственное учреждение-исполнитель	МЗТО	Пф	Пф	Мф
Охватываемые географические районы	Вся страна	Вся страна	Вся страна	Вся страна
Количество индивидуальных получателей (ежемесячно)	Значение	2 618 045	370 363	173 349
	Последний год	2018	2018	2018
Общие расходы в местной валюте (млн Узб. сумов)	Значение	16 942 266,1	2 384 727,5	693 353,3
	Последний год	2018	2018 (план)	2018 (план)

Таблица П2.4. Программы социального страхования (предусматривающие уплату взносов)

Программы социальной защиты	Пособие по временной нетрудоспособности	Пособие по беременности и родам (отпуск по беременности и родам и пособие при рождении ребенка)	Пособие на ребенка (до 2 лет) для работающих матерей	Пособие при рождении ребенка
Покрываемый риск / функция	6=Нетрудоспособность	5=Беременность и роды	5=Беременность и роды	7=Пособие на ребенка
Целевая группа населения	Все занятое население	Женщины	Женщины	Женщины
Уровень пособия и метод индексации	Нет данных	100% последней зарплаты получателя	405 460 сумов/месяц	405 460 сумов/месяц
Цель	6=Нетрудоспособность (замещение дохода по причине временной нетрудоспособности)	5=Беременность и роды	5=Беременность и роды	7=Пособие на ребенка
Метод всеобщности/адресности	S=Категориальный	S=Категориальный	S=Категориальный	U=Всеобщий
Обязательные / добровольные	добрвольные	обязательные	обязательные	обязательные
Дополняющие / исключающие	исключающие	дополняющие	дополняющие	дополняющие
Периодичность	ежемесячно	единовременно	ежемесячно	единовременно
Продолжительность	56 дней до и 56 дней после родов. Срок может быть продлен до 70 дней в случае осложнений или множественных родов	24 месяца	24 месяца	единовременно
Ответственное учреждение-исполнитель	Работодатель	МФ	Работодатели	Работодатель / МФ
Охватываемые географические районы	Вся страна	Вся страна	Вся страна	Вся страна
Количество индивидуальных получателей (ежемесячно)	Значение	92 400	222 600 (включая получателей социального пособия на ребенка младшего возраста)	710 300
	Последний год	2018	2018	2018
Общие расходы в местной валюте (млн узб. сумов)	Значение	238 992,50	920 322,60 (включая расходы на социальное пособие на ребенка младшего возраста)	238 962,1
	Последний год	2018	2018	2018

Таблица П2.5. Программы рынка труда

Программы социальной защиты	Пособия по безработице	Общественные работы	Профессиональное обучение
Покрываемый риск / функция	9=Безработица	9=Безработица	9=Безработица
Целевая группа населения	Безработные	Безработные	Безработные
Уровень пособия и метод индексации	Базовая пенсия определяется как 55% от среднемесячного расчетного дохода, но не ниже 100% минимальной пенсии по возрасту.	100% субсидии на заработную плату для государственных организаций; 50% субсидии на заработную плату для частного работодателя	202 730 сумов в месяц с 1 ноября 2018 года по 1 августа 2019 года (индексируется указом президента примерно каждые 10–12 месяцев)
Цель	9=Безработица	11=АПРТ	11=АПРТ
Метод всеобщности/адресности	С=Категориальный	С=Категориальный	С=Категориальный
Обязательные / добровольные	добровольные	добровольные	добровольные
Дополняющие / исключяющие	исключяющие	исключяющие	исключяющие
Периодичность	ежемесячно	ежемесячно	ежемесячно
Продолжительность	26 недель	2 недели – 3 месяца	2–6 месяцев
Ответственное учреждение-исполнитель	МЗТО	Фонд общественных работ/МЗТО	МЗТО
Охватываемые географические районы	Вся страна	Вся страна	Вся страна
Количество индивидуальных получателей (ежемесячно)	Значение	50 579	20 543
	Последний год	2018	2018
Общие расходы в местной валюте (млн.узб. сумов)	Значение	298 024,0	9 437,8
	Последний год	2018	2018

► Приложение 3. Статистика программ социальной защиты

Таблица ПЗ.1. Программы рынка труда, 2016–2018 годы

Тип программы рынка труда	2016		2017		2018	
	Получатели (тыс. чел.)	Годовые расходы (млн узб. сумов)	Получатели (тыс. чел.)	Годовые расходы (млн узб. сумов)	Получатели (тыс. чел.)	Годовые расходы (млн узб. сумов)
Пособия по безработице	7,0	1 710,4	10,4	2 801,7	2,4	4 510,7
Общественные работы	3,7	442,6	42,5	12 538,2	50,6	298 024,0
Профессиональная подготовка и переподготовка безработных	5,9	3 721,5	6,6	5 047,0	20,5	9 437,8

Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан, 2018.

Таблица ПЗ.2. Пенсии по возрасту: Количество получателей и годовые расходы

	2015	2016	2017	2018
Получатели (количество населения)	2 262 990	2 369 317	2 481 488	2 618 427
Годовые расходы (млн узб. сумов)	11 925 225,5	11 393 081,6	13 179 917,1	16 942 266,1

Источник: Министерство финансов, 2018; Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике, 2020.

Таблица ПЗ.3. Пенсии по инвалидности: Количество получателей и годовые расходы

	2015	2016	2017	2018
Получатели (количество населения)	304 287	307 539	308 595	370 363
Годовые расходы (млн узб. сумов)	1 679 228,5	1 720 030,4	1 901 451,3	2 384 727,5

Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан, 2018.

Таблица ПЗ.4. Пособия малообеспеченным и на ребенка: количество получателей и бюджетные расходы

Тип программы рынка труда	2015		2016		2017		2018	
	Получатели (тыс. чел.)	Годовые расходы (млн узб. сумов)	Получатели (тыс. чел.)	Годовые расходы (млн узб. сумов)	Получатели (тыс. чел.)	Годовые расходы (млн узб. сумов)	Получатели (тыс. чел.)	Годовые расходы (млн узб. сумов)
Пособия малообеспеченным семьям	40 289	86 142,0	28 600	69 712,6	30 600	82 450,4	61 500	212 827,7
Пособие на ребенка для малообеспеченных семей (2–14 лет)	302 009	366 221,0	208 400	294 666,8	190 700	297 525,0	283 600	441 959,3
Пособие на ребенка (до 2 лет)	288 877	822 055,0	229 449	747 658,3	214 197	768 476,8	222 631	920 332,6

Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан, 2018.

Таблица ПЗ.5. Социальные пенсии по возрасту: количество получателей и средний уровень

	2015	2016	2017	2018
Получатели (количество населения, тыс. чел.)	6,3	7,4	10,9	19,9
Годовые расходы (млн узб. сумов)	11 200,0	13 363,62	17 208,9	40 105,1
Уровень пособий (ежемесячно/узб. сумов)	156 310	179 755	206 720	396 500

Источник: Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, 2018.

Таблица ПЗ.6. Пособие по социальной помощи по случаю потери кормильца: Количество получателей и средний уровень

	2015	2016	2017	2018
Получатели (ежемесячно/тыс. чел.)	31,1	20,4	23,4	27,8
Годовые расходы (млн узб. сумов)	21 600	25 735,3	33 092,5	56 250,2
Уровень пособия (3 и более получателей) (ежемесячно/узб. сумов)	156 310	179 755	206 720	243 300
Уровень пособий (2 получателя) (ежемесячно/узб. сумов)	117 233	134 486	155 040	182 475
Уровень пособий (1 получатель) (ежемесячно/узб. сумов)	78 155	89 877	103 360	121 650

Источник: Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, 2018.

Таблица ПЗ.7. Получатели и расходы на социальное пособие по инвалидности

	2015	2016	2017	2018
Получатели (ежемесячно/тыс. чел.)	7,0	7,9	11,8	22,7
Годовые расходы (млн узб. сумов)	12 500,0	17 568,0	26 647,5	45 950,7
Уровень пособия (инвалидность 1-ой группы) (ежемесячно/узб. сумов)	254 730	292 940	336 880	396 500
Уровень пособий (инвалидность 2-ой группы) (ежемесячно/узб. сумов)	127 365	146 470	168 440	198 250

Источник: Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, 2018.

Приложение 4. Краткий обзор страны

Показатели	2018	2017	2016	2015	Источник
Экономические показатели					
ВВП на душу населения (в долл. США по текущему курсу)	1 535	1 533,852	2 117,744	2 137,577	ПМР (2017), Всемирный банк
ВВП на душу населения (в долл. США по ППС)		6 879,57	6 520,005	6 087,76	Всемирный банк
Индекс ИПЦ (%)	117,5	109,5	105,6	105,5	Госкомстат
Средняя заработная плата (узб. сум)	1 822 200	1 453 202,3	1 293 764,3	1 171 669,3	Госкомстат
Минимальная заработная плата (узб. сум)	184 300	172 240	149 775	130 240	
Демографические показатели					
Общая численность мужского населения (тыс. человек)	16 397,9	16 121,0	15 838,9	15 552,2	Госкомстат
Общая численность женского населения (тыс. человек)	16 258,8	15 999,5	15 736,0	15 470,3	Госкомстат
Коэффициент зависимости (на 1000 чел. населения трудоспособного возраста)	681	665	652	640	Госкомстат
Коэффициент возрастной зависимости (% населения трудоспособного возраста)		48,046	47,729	47,680	Оценки сотрудников Всемирного банка на основе возрастного распределения стран публикации "World Population Prospects" (Мировые демографические перспективы) Отдела народонаселения ООН. Пересмотренное издание 2017 года
Коэффициент возрастной зависимости, молодое население (% населения трудоспособного возраста)		41,43	41,332	41,431	
Коэффициент возрастной зависимости, пожилое население (% населения трудоспособного возраста)		6,616	6,397	6,249	
Коэффициенты фертильности (число родов на одну женщину)		2,419	2,455	2,491	Госкомстат
Средняя продолжительность жизни (при рождении), лет	–	73,7	73,8	73,6	Госкомстат
	71,4	71,42	71,31	71,19	Всемирный банк
Коэффициент младенческой смертности (смертность на 1000 живорождений)		11,5	10,7	11,4	Госкомстат

Показатели	2018	2017	2016	2015	Источник
Коэффициент материнской смертности (смертность на 100 000 живорождений)		19,3	17,4	18,9	Минздрав, Госкомстат (2018 г.)
Чистый коэффициент миграции (на 1000 чел. населения)		-2,2	-2,3	-2,4	
Показатели рынка труда					
Занятые (тыс. человек)	13 273,1	13 520,3	13 298,4	13 058,3	Госкомстат
<i>женщины</i>	5 523,8	6 189,2	6 073,6	5 964,3	Госкомстат
<i>мужчины</i>	7 749,3	7 331,1	7 224,8	7 094,0	Госкомстат
Безработные (тыс. человек)	1 368,6	837	724	709,4	Госкомстат
<i>женщины</i>	722,2	367,1	317,5	311,2	Госкомстат
<i>мужчины</i>	646,4	469,9	406,5	398,2	Госкомстат
Коэффициент участия в рабочей силе (% от общей численности населения в возрасте 15–64 лет) (смоделированные оценки МОТ)	68,54	68,31	68,06	67,82	ILOSTAT
Уровень занятости (%) (национальная оценка)	67,4	69,2	68,7	68,2	Госкомстат
Уровень безработицы (%) (национальная оценка)	9,3	5,8	5,2	5,2	Госкомстат
Уровень безработицы (%) (смоделированные оценки МОТ)		8,7	8,8	8,8	ILOSTAT
Неактивное (% населения трудоспособного возраста)	21,3	22,1	23,1	23,5	Госкомстат
Работники предприятий и организаций по возрастным группам (%)					
<i>моложе 18</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	
<i>18–29</i>	28,9	28,8	29,1	29,8	Госкомстат
<i>30–39</i>	29,9	30,1	29,2	28,7	
<i>40–49</i>	24,8	25,0	25,5	25,3	
<i>50–54</i>	11,0	10,9	11,0	11,1	
<i>55 и старше</i>	5,4	5,2	5,2	5,1	
Самозанятые (% от общего числа занятых) (смоделированные оценки МОТ)		28,30	29,00	29,40	ILOSTAT

Показатели	2018	2017	2016	2015	Источник
Содействующие члены семьи, в всего (% от общего числа занятых) (смоделированные оценки МОТ)		2,70	2,50	2,20	ILOSTAT
Занятость в сельском хозяйстве (% от общего числа занятых) (смоделированные оценки МОТ)	24,60	25,29	25,93	26,67	ILOSTAT
Занятость в промышленности (% от общего числа занятых) (смоделированные оценки МОТ)		23,90	23,90	23,80	ILOSTAT
Занятость в сфере услуг (% от общего числа занятых) (смоделированные оценки МОТ)		47,10	46,60	46,10	ILOSTAT
Доля экономически активного населения в городах (%)		52,1	54,0	54,1	Госкомстат
Социальные показатели					
Национальный уровень бедности (%)	11,4	11,9	12,3	12,8	Госкомстат
Охват начальным образованием (% нетто)		96,225	95,064	94,41	http://uis.unesco.org
Коэффициент завершения начального образования (% от соответствующей возрастной группы)		97,716	96,254	97,9	http://uis.unesco.org
Охват средним образованием (% нетто)		90,57	89,56	88,48	http://uis.unesco.org
Коэффициент завершения среднего образования (% от соответствующей возрастной группы)		76,235	76,804	76,631	http://uis.unesco.org
Индекс развития человеческого потенциала	н/д	0,710	0,703	0,698	ПРООН
Государственные доходы (млрд.узб. сумов)		73 876	66 757	57 945	МВФ
Государственные расходы (млрд.узб. сумов)		68 904	57 169	51 086	МВФ
Государственные расходы по функциям (млрд.узб. сумов)					
Образование		16 127	14 220	12 529	МВФ
Здравоохранение		6 785	5 836	5 236	
Социальная защита		19 551	16 889	15 466	
Численность медицинского персонала на 10 000 чел. населения					
средний медицинский персонал	107,3	106,6	106,3	106,5	Госкомстат
врачи	27,0	26,1	26,2	26,4	

▶ Приложение 5. Оценка системы социальной защиты Узбекистана на основе матрицы оценки основного диагностического инструмента (CODI)

Оценка проводилась с использованием концепции жизненного цикла с максимально возможным соблюдением критериев оценки основного диагностического инструмента:

- ▶ инклюзивность
- ▶ достаточность
- ▶ уместность
- ▶ права и достоинство
- ▶ управление и институциональный потенциал
- ▶ финансовая и налогово-бюджетная устойчивость
- ▶ согласованность и интеграция
- ▶ реагирование
- ▶ экономическая эффективность
- ▶ совместимость стимулов

Стоит отметить отсутствие широкой практики по сбору обычных или специфических данных для проведения оценок воздействия, или по применению прозрачных систем мониторинга или оценки, что означает, что не всегда возможно предоставить статистические или прочие свидетельства в поддержку оценки различных схем по вышеуказанным критериям. Участникам было предложено оценить каждую из категорий жизненного цикла с использованием критериев оценки CODI по шкале от 1 до 4 баллов (где 1 – самый низкий балл, а 4 – самый высокий балл). Результаты оценки участниками и наблюдения автора кратко представлены в Таблице П5.1 ниже.

Таблица П5.1. Оценка эффективности системы социальной защиты Узбекистана с помощью матрицы оценки CODI

	Дети	Трудоспособный возраст	Престарелые
Инклюзивность: касается способности системы защищать всех членов общества на протяжении жизненного цикла с особым учетом наиболее уязвимых групп.	Оценка: 1 Оцениваемый пробел в охвате пособиями составляет 75%.	Оценка: 1 1% неработающих и 10% официально зарегистрированных безработных имеют доступ к пособиям. Что касается пособий по безработице - элементы страхования слабы или отсутствуют; что касается гендерного равенства - оценка 3 балла, так как на долю женщин приходится немного большее число зарегистрированных безработных; оценка доступности также 3 балла, поскольку были достигнуты улучшения и имеется возможность удаленного доступа к Государственной службе занятости (ГСЗ).	Оценка: 3 Хотя население, работающее в неформальном секторе не охвачено, кто угодно имеет право на своевременное получение пенсии в полном размере.
Достаточность: касается достаточности пособий, предусмотренных системой.	Оценка: 2 Социальные пособия покрывают лишь 40% от потребления бедных домохозяйств.	Оценка: 2 Данная оценка обусловлена отсутствием программ для лиц, не работающих на протяжении долгого периода. Что касается положительных наблюдений, в центрах содействия занятости имеются процедуры для работы с безработными.	Оценка: 3⁹⁶ Точка зрения участников заключалась в том, что 55% от заработной платы используется как основа для расчета пенсии, это может отражать достаточный размер пенсий. Однако на самом деле с данной оценкой достаточности можно поспорить исходя из факта, что минимальный размер пенсии составляет 46 долларов США, а средний размер пенсии по возрасту равен 106 долларам США, тогда как номинальный размер заработной платы достигает 178 долларов США, а средний уровень заработной платы составляет 235 долларов США.
Уместность: касается общих механизмов адаптации системы к национальному контексту и потребностям.	Оценка: 1 Из-за отсутствия национальной стратегии и связи между политиками в области социальной защиты и трудоустройства, а также из-за спада программ социального страхования и отсутствия разработки основанной на фактах политики.		
Права и достоинство: касается прав на получение социальной защиты и механизмов их реализации, закрепленных в законодательстве.	Оценка: 2 Иногда возникают вопросы, связанные с конфиденциальностью частной информации. Уважение достоинства не всегда обеспечивается. Однако существуют формальные механизмы рассмотрения жалоб.		
Управление и институциональный потенциал: оценивает правила, роли, ответственность и связанный с ними потенциал внедрения программ.	Оценка: 3 Законодательство для существующей системы очень четко определено. Однако этого недостаточно для расширения программ социальной защиты и укрепления роли программ, не предусматривающих уплату взносов. Оценка: 2 Когда речь заходит о реализации, имеются проблемы; особенно они касаются пособий, право на получение которых определяется махаллями, в которых наблюдается нехватка прозрачности и четких руководящих указаний; нехватка человеческих ресурсов и потенциала; трудности с наставничеством для персонала; высокая гетерогенность между махаллями и т.д.		

96 По всей видимости, высокая оценка обусловлена предположением участников о том, что 55% базового оклада учитывается как основа для расчета пенсии, что автоматически означает, что ставка замещения составляет 55%.

	Дети	Трудоспособный возраст	Престарелые
Финансовая и налогово-бюджетная устойчивость: касается финансовой и налогово-бюджетной устойчивости системы.	Оценка: 2 Что касается положительных наблюдений, финансирование осуществляется на национальном уровне и является устойчивым; с другой стороны, расходы низки, а демографические тенденции не учитываются. Отсутствует долгосрочная стратегия и финансовое планирование. Отсутствуют национальная стратегия и приоритеты в сфере социальной защиты, с которым возможно согласовать финансирование.	Оценка: 2 Объемы финансирования заметно растут поскольку все международные организации предоставляют средства для обучения. Однако это вызывает вопросы, связанные с устойчивостью, так как все подобное обучение будет финансироваться из внешних источников. Существует необходимость расширения части социальной защиты, предусматривающей уплату взносов (страхование на случай безработицы, защита материнства и охват неформального сектора страхованием).	Оценка: 2 Дефицит пенсионного фонда, проблемы с устойчивостью, спад числа потенциальных вкладчиков; снижение доли населения, имеющего право на получение пособий.
Согласованность и интеграция: касается слаженности и согласованности между политиками, программами и административными структурами системы, а также согласованности с соответствующими направлениями политики.	Оценка: 1 Потребность в согласованной стратегии в сфере социальной защиты на институциональном, политическом и программном уровне.		
Реагирование: касается механизмов мониторинга и оценки и гибкости системы при изменении/адаптации в ответ на социально-экономический кризис.	Оценка: 1 Отсутствует система мониторинга и оценки, нет адаптации, слабое реагирование на потрясения или его отсутствие.		
Экономическая эффективность: касается экономической эффективности как для тех, кто финансирует, так и для тех, кто является бенефициаром программы.	Оценка: 2 Процесс подачи заявок бенефициарами является очень длительным и включает множество документов, поэтому наблюдаются трудности в их обработке. Однако существуют отличия. Например, для пенсий по возрасту процесс более эффективен, а для семейных пособий и пособий по общественным работам он менее эффективен.		
Совместимость стимулов: касается обеспечения того, что программы системы не вызывают отрицательных последствий.	Оценка: 1 не определена		

Участники семинаров по оценке положительно оценили многие аспекты системы социальной защиты, обращая внимание на ряд программ и их охват, законодательную базу, устанавливающую механизмы, временные рамки, институциональные обязанности в отношении функций по реализации, исполнению и контролю. Большая часть персонала – профессионалы, составление бюджета осуществляется в соответствии с официально принятыми программами, а использование признанных на международном уровне прозрачных категорий расходов означает, что существует возможность контроля соответствия расходов бюджетным ассигнованиям. В общем, система обеспечивает основу для более широкого применения при необходимости, в случае реагирования на чрезвычайные ситуации, а также присутствует немного признаков несовместимых или нежелательных стимулов для бенефициаров и администраторов системы.

Что касается слабых мест, участники согласны, что нехватка общей социальной стратегии является проблемой (существует множество законодательных актов, но нет единой стратегии), так же как и то, что не существует единого государственного учреждения, несущего общую ответственность за координирование всей системы социальной защиты, в частности координирование пособий и услуг. Участники также подчеркнули пробелы в охвате всех этапов жизненного цикла, а

именно детей, молодых людей, населения активного (трудоспособного) возраста и престарелых. Кроме того, доступные социальные услуги функционируют достаточно хорошо, однако спектр предлагаемых услуг ограничен, а это означает, что имеются пробелы в предоставляемой поддержке/уходе, в частности для женщин в уязвимых домашних (или прочих) ситуациях и инвалидов. Также отсутствует механизм координирования и предотвращения дублирования между различными услугами и поставщиками услуг, в частности между государственными и негосударственными поставщиками. Нехватку данных для улучшения оценки и, в частности, для оценки изменяющихся потребностей населения и информирования процесса разработки политики, также посчитали проблемой. Отсутствие актуальных демографических данных (последняя перепись населения была проведена в 1989 году) затрудняет процесс долгосрочного и среднесрочного прогнозирования потребностей, особенно для пенсионной системы. В настоящее время не существует единого реестра или единой базы данных, которая послужила бы основой для более эффективного координирования между различными схемами, однако предпринимаются попытки создания подобной системы. Существует система рассмотрения жалоб и обращений, но в некоторых случаях граждане недостаточно осведомлены о своих правах.

▶ Приложение 6. Список участников семинара CODI в ноябре 2018 г.

№	ФИО	Должность	Организация
1	Шахноза Рустомова	Актuariй управления мониторинга выплат пособий малообеспеченным семьям	Министерство занятости и трудовых отношений
2	Гульнора Муродова	Начальник сектора профессионального обучения незанятого населения	
3	Анвар Эшалиев	Начальник сектора разработки и организации индивидуальных программ по выводу из малообеспеченности	
4	Рафаэль Кливлеев	Начальник сектора финансирования социальных пособий	Министерство финансов
5	Бехзод Каримов	Начальник отдела контроля и работы со СМИ	Внебюджетный пенсионный фонд
6	Махмуд Раззаков	Главный специалист	
7	Юнус Хасанов	Специалист Органа опеки и попечительства Сергелийского района	Министерство народного образования
8	Холназал Рахмонов	Специалист Органа опеки и попечительства Учтепинского района	
9	Мухаммадазиз Кудратходжаев	Ведущий специалист прогнозирования потребительного бюджета и уровня жизни населения	Министерство экономики
10	Г-жа Хасанбаева		Министерство здравоохранения
11	Дилором Кузиева	Начальник отдела	Комитет женщин
12	Дилдора Каримова	Заместитель директора	Центра «Оила»
13	Марифат Ганиева	Профессор кафедры социальной работы	Национальный Университет
14	Эльер Заитов	Старший преподаватель кафедры социальной работы	
15	Махмуджон Исаев	Начальник отдела защиты социально-экономических интересов работодателей	Федерация профсоюзов

№	ФИО	Должность	Организация
16	Гульрух Сайдалимова	Ведущий юрист-консульт управления по защите прав субъектов предпринимательства	Торгово-промышленная палата
17	Зоҳид Саидов	Заместитель начальника управлений кассовых операций	Халк Банк
18	Наиля Ибрагимова	Руководитель проекта	Институт прогнозирования и макроэкономических исследований
19	Адиба Нуриддинова	Заместитель директора	Республиканский научный центр занятости и охраны труда
20	Ашурали Худайназаров	Ведущий исследователь	Сингапурский университет
21	Зиедулло Парпиев	Руководитель программы "MSc in Applied Economics"	Westminster University
22	Зариф Тумаев	Координационный аналитик ООН	UNRCO
23	Юлия Олейник	Руководитель отдела социальной политики	ЮНИСЕФ
24	Умид Алиев	Специалист отдела социальной политики	
25	Фуркад Лутфуллоев	Руководитель отдела защиты детей	
26	Яна Чичерина	Руководитель проекта, Совместный анализ ООН ситуации людей с ограниченными возможностями	
27	Жамолiddин Исмаилов	Консультант, Совместный анализ ООН ситуации людей с ограниченными возможностями	
28	Анна Сухова	Специалист в области социальной защиты	Всемирный банк
29	Кахмарон Юсупов	Консультант	
30	Ясмiна Папа	Специалист в области социальной защиты	МОТ
31	Хамидулла Хамдамов	Консультант	
32	Анна Черноусова	Переводчик	Переводчики
33	Ахрор Сангинов	Переводчик	

► **Контакты:**

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

ул. Петровка 15, оф. 23
107031 Москва
Российская Федерация

T: +7 495 933 08 10
Ф: +7 495 933 08 20
E: moscow@ilo.org

**Представительство
Всемирного банка
в Узбекистане**

Узбекистан, г. Ташкент, 100084,
ул. Амира Тимура, 107Б,
Международный бизнес центр,
15-й этаж

T: +998 78 120 24 00
E: tashkent@worldbank.org

**Представительство ЮНИСЕФ
в Узбекистане**

Узбекистан, г. Ташкент, 100029
ул. Ш. Рашидова, 16,
Бизнес-центр «Пойтахт»

T: +998 71 233 95 12
E: tashkent@unicef.org
www.unicef.uz