



Международная
организация
труда



- ▶ **Устранение пробелов политики и национального законодательства Кыргызской Республики относительно охраны материнства**

- ▶ **Устранение пробелов
политики и национального
законодательства
Кыргызской Республики
относительно охраны
материнства**

© Международная организация труда, 2022
Первое издание, 2022 год

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

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

Устранение пробелов политики и национального законодательства Кыргызской Республики относительно охраны материнства. Москва, Россия: Международная организация труда, 2022 г.

ISBN: 9789220385425 (web PDF)

Также издано на английском языке: *Closing legal and policy gaps in maternity protection in the Kyrgyz Republic.* ISBN: 9789220385418 (web PDF). Moscow, Russia: International Labour Organization, 2022.

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения МОТ 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 поддерживает излагаемые мнения.

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

Для получения полной информации посетите наш веб-сайт: www.ilo.org/publns.

► Содержание

Сокращения	vi
Предисловие	1
Основные положения	2
А. Изменения политики и национального законодательства Кыргызской Республики в рамках положений Конвенции МОТ 2000 года о пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства (№ 183).....	7
В. Изменения политики и национального законодательства Кыргызской Республики в рамках положений Конвенции МОТ 1981 года о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин с семейными обязанностями (№ 156)	15
С. Предпосылки для реализации Рекомендации МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) и Рекомендации МОТ 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204) в фокусе охраны материнства работающих женщин	16
D. Рекомендации	18
E. Приложения.....	22
Приложение 1. Исследования политики и национального законодательства Кыргызской Республики в фокусе охраны материнства и равных возможностей для работников с семейными обязанностями	22
Приложение 2. Размеры социальных пособий.....	23
Приложение 3. Отдельные статистические показатели бедности в стране	24
Приложение 4. Извлечение из Налогового кодекса Кыргызской Республики от 18 января 2022 года № 3.....	25
Приложение 5. Краткая информация.....	26

► Сокращения

COVID-19	Коронавирусная инфекция
КР	Кыргызская Республика
МОТ	Международная организация труда
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
МТСОМ	Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики
НПД	Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2022–2024 годы
НСГР	Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2030 года
ОМС	Обязательное медицинское страхование
ООН	Организация Объединенных Наций
Соцфонд	Социальный фонд Кыргызской Республики
ФОМС	Фонд обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики

► Предисловие

В период с 2015 по 2017 годы в Кыргызской Республике была проведена оценка системы социальной защиты на основе национального диалога¹, в рамках которой вопрос охраны материнства был определен в качестве одного из приоритетов для дальнейших действий². Далее последовательно были проведены исследования национального законодательства³ в фокусе охраны материнства и равных возможностей для работников с семейными обязанностями.

Настоящий отчет представляет собой документирование изменений, произошедших в национальной политике и законодательстве относительно охраны материнства в сфере труда с момента получения правительством отчетов и публикаций, анализирующих соответствие правовых документов Кыргызской Республики положениям Конвенции МОТ 1981 года о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин с семейными обязанностями (№ 156) и Конвенции МОТ 2000 года о пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства (№ 183) и освещает нормы МОТ, которые могут содействовать специалистам и экспертам в совершенствовании и реализации стратегии охраны материнства в сфере труда.

Отчет также включает обзор применения прямо или косвенно в национальной политике и законодательстве основных руководящих принципов Рекомендации МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202)⁴ и Рекомендации МОТ 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204)⁵ в области охраны материнства и равных возможностей для работников с семейными обязанностями.

-
- 1 МОТ инициировала сотрудничество с правительственными структурами, социальными партнерами, государственными учреждениями, представителями научного сообщества и подразделениями ООН в Кыргызской Республике для проведения анализа «Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты».
 - 2 В 2016 году в ходе консультаций с Министерством труда и социального развития Кыргызской Республики было согласовано проведение расчетов сценариев по повышению охвата пособием по беременности и родам.
 - 3 Ссылки на документы – в Приложении 1 к настоящему отчету.
 - 4 Рекомендация № 202 определяет концепцию и стратегию усилий по распространению мер социальной защиты на всех людей и служит государствам – членам МОТ ориентиром в разработке и реализации национальной политики и стратегий в области социального обеспечения.
 - 5 Рекомендация № 204 определяет основные ориентиры, касающиеся: а) содействия переходу работников и экономических единиц из неформальной в формальную экономику, соблюдая основополагающие права работников и обеспечивая возможность получения гарантированных доходов и средств к существованию, а также приобретения навыков предпринимательства; б) стимулирования процесса создания и сохранения предприятий и обеспечения их жизнеспособности, а также достойных рабочих мест в неформальной экономике и обеспечения согласованности и последовательности макроэкономической политики, политики в сфере занятости, социальной защиты, а также других направлений социальной политики; в) предотвращения информализации рабочих мест в формальной экономике.

► Основные положения

Позитивные аспекты

1. Неизменность политического курса в вопросах социальной защиты. В 2021 году Кыргызстан принял новую Конституцию. Обязательства поддерживать социально незащищенные категории граждан, обеспечивать охрану труда и здоровья, развивать систему социальных служб и систему медицинского обслуживания, устанавливая пособия и иные гарантии социальной защиты остались неизменными (статья 19 Конституции КР). Не подверглись изменению также права на свободу труда, на распоряжение своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, на охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на получение оплаты труда не ниже установленного законом прожиточного минимума (статья 42 Конституции КР).
2. Утверждена новая Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года (далее – **Национальная программа развития**). Государство признает, что социальная система не справляется с функциями в полном объеме, несмотря на инвестиции в эту сферу. Ожидается, что система социальной защиты будет усилена для смягчения последствий распространения бремени пандемии COVID-19 и поддержки нетрудоспособных и социально уязвимых групп населения.
3. Ожидается, что система социального страхования населения будет преобразована исходя из справедливого распределения платежей на различные группы плательщиков и получателей. В целях вывода из тени малого и среднего бизнеса будут пересмотрены в сторону снижения ставки социальных отчислений в зависимости от количества занятых на предприятии⁶. При этом эксперты не единогласны в таких решениях. На различных информационных площадках обсуждается влияние низких тарифов социальных отчислений на процессы перехода предпринимателей из неформальной экономики в формальную. Представители Социального фонда Кыргызской Республики⁷ утверждают, что снижение тарифов не стимулирует формализацию и не оказывает ускоряющего эффекта. В свою очередь, представители бизнеса⁸ отмечают, что первым шагом к формализации является установление более низких тарифов⁹.
4. План мероприятий Кабинета Министров Кыргызской Республики по реализации Национальной программы развития включает задачу по определению минимальных уровней социальной защиты через проведение оценки системы социальной защиты населения на соответствие международным нормам и стандартам (IV кв. 2023 года – IV кв. 2024 года в рамках средств республиканского бюджета) и разработку проекта Концепции социальной защиты населения с учетом международных норм и рекомендаций МОТ о нормах социального обеспечения (IV кв. 2025 года – IV кв. 2026 года в рамках средств республиканского бюджета и донорских организаций)¹⁰. Ожидается, что Концепция определит модельную систему социальной защиты, гарантирующей всем минимальные уровни социальной защиты.

6 Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года, п. 4.4. Реформа фискальной системы.

7 URL: https://kaktus.media/doc/455204_lgoty_ne_vyveli_iz_teni_socfond_rasschital_sootnoshenie_platelshkov_i_pensionerov.html.

8 URL: https://kaktus.media/doc/453973_neformalnaia_ekonomika_v_kyrgyzstane_ojidaniia_biznesa.html.

9 По данным Бизнес-ассоциации JIA, в течение двух лет после введения льготной ставки страховых взносов для швейных и текстильных предприятий, в зависимости от их численности, общая сумма страховых взносов ощутимо выросла, что говорит в пользу такого решения как шага к формализации.

10 План мероприятий Кабинета Министров КР по реализации Национальной программы развития, п. 5.4. Инклюзивный рост.

План также включает проведение исследовательских работ в фокусе социальной защиты населения¹¹, а также поэтапное повышение размера пособия по малообеспеченности в соответствии с нормами социального обеспечения МОТ.

5. Новая Национальная стратегия по достижению гендерного равенства до 2030 года (далее – НСГР) и Национальный план действий по достижению гендерного равенства (далее – НПД) разработаны и проходят процессы согласования¹². Ожидается, что в ближайшее время эти два документа будут утверждены. НСГР, кроме прочего, нацелена на достижение прогресса в продвижении гендерного равенства в сфере экономики (в том числе в контексте изменения климата), обеспечение достойного труда для женщин и мужчин, увеличение занятости женщин, в том числе в сфере ИТ, оказание им содействия в расширении возможностей трудоустройства и самореализации, совмещение семьи и карьеры без моральных или экономических ограничений¹³. В проекте НПД меры в сфере труда обозначены первыми в списке реализации, что демонстрирует особый акцент на важности вопросов труда¹⁴.
6. В 2022 году будет проведено исследование рынка труда и занятости с фокусом на аспекты достойного труда, а в 2023 году ожидается, что будет разработан проект программы «Достойный труд»¹⁵.
7. Проведение анализа социально-экономической ситуации на предмет готовности страны к ратификации Конвенции МОТ 1981 года о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин с семейными обязанностями (№ 156), Конвенции МОТ 2000 года о пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства (№ 183), Конвенции МОТ 2011 года о достойном труде домашних работников (№ 189), Конвенции МОТ 2019 года об искоренении насилия и домогательствах в сфере труда (№ 190) и принятию обязательств по Рекомендации МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202)

11 В план Кабинета Министров КР по реализации Национальной программы развития включены мероприятия: проведение анализа и изучение вопросов введения оплачиваемого труда по уходу за ребенком до 3 лет в виде пособия на ребенка и оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком из различных источников финансирования (I–IV кв. 2022 года); проведение исследований по вовлечению мужчин в борьбу за гендерное равенство, ответственному отцовству, равному распределению неоплачиваемого труда в семье (IV кв. 2022 года); разработка проекта постановления Кабинета Министров КР, предусматривающего увеличение размеров пособий для лиц с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ) от общего заболевания (IV кв. 2022 года); проведение анализа действующего законодательства на соответствие международным трудовым нормам в сфере охраны материнства, в части регулирования вопросов назначения пособий по беременности и родам (IV кв. 2022 года – IV кв. 2023 года); проведение оценки системы социальной защиты населения на соответствие международным нормам и стандартам (IV кв. 2023 года – IV кв. 2024 года); разработка проекта постановления Кабинета Министров КР, предусматривающего расширение категории получателей услуг персонального ассистента из числа ЛОВЗ, нуждающихся в постоянном уходе (IV кв. 2023 года – IV кв. 2024 года); разработка проекта постановления Кабинета Министров КР, предусматривающего повышение размера пособия по малообеспеченности на 20% (IV кв. 2023 года); разработка проекта постановления Кабинета Министров КР, предусматривающего повышение размеров гарантированного минимального дохода и пособия по малообеспеченности на 10% (IV кв. 2024 года); разработка проекта Концепции социальной защиты населения с учетом международных норм и рекомендаций МОТ о нормах социального обеспечения (IV кв. 2025 года – IV кв. 2026 года).

12 Опубликованы 21 февраля 2022 года на едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики. Согласно процедурам, были на обсуждении до 20 марта 2022 года, а 27 марта законопроекты переданы на рассмотрение.

13 НСГР в сфере экономических возможностей женщин определила следующие приоритетные задачи: 1) уменьшение численности экономически неактивных женщин в трудоспособном возрасте за счет вовлечения их в трудовую деятельность; 2) развитие женского предпринимательства; 3) создание условий, необходимых для обеспечения достойного труда; 4) повышение правовой и финансовой грамотности женщин; 5) внедрение гендерных аспектов в политику адаптации к изменению климата.

14 В НПД включены мероприятия, направленные на содействие росту занятости женщин (Цель 1.1.) и создание условий, необходимых для обеспечения достойного труда для женщин и мужчин (Цель 1.2.).

15 Проект НПД, Цель 1.2.

и Рекомендации МОТ 2015 года о переходе неформальной к формальной экономике (№ 204) в национальное законодательство, которые включены в Генеральное соглашение, заключенное между Кабинетом Министров КР, Федерацией профсоюзов Кыргызстана и республиканскими объединениями работодателей на 2022–2024 годы (подписано сторонами в апреле 2022 года).

8. В 2022 году Фонд обязательного медицинского страхования запланировал расширение охвата населения обязательным медицинским страхованием¹⁶. Министерство здравоохранения Кыргызской Республики инициировало законопроект, который обязывает лиц трудоспособного возраста (старше 16 лет) приобретать полис обязательного медицинского страхования¹⁷. Согласно обоснованию министерства, охват ОМС позволит обеспечить граждан Кыргызской Республики и иностранных лиц, обучающихся в высших, средних специальных и общеобразовательных учебных заведениях, лекарственными средствами на льготных условиях и сделает возможным получение ими медицинских услуг в организациях здравоохранения, работающих по договорам с Фондом ОМС на льготных условиях. Также законопроект предусматривает увеличение размера выплат взносов на обязательное медицинское страхование из средств республиканского бюджета с 1,5 до 18 расчетных показателей на одного человека на 1 календарный год, что позволит увеличить сумму поступлений в бюджет Фонда ОМС.

Аспекты, усиливающие актуальность стандартов МОТ по охране материнства и равных возможностей для работников с семейными обязанностями

9. В 2021 году Международная конференция труда МОТ приняла резолюцию, касающуюся второго периодического обсуждения вопросов социальной защиты (социального обеспечения). Резолюция закладывает основу действий по обеспечению адекватных, всеобъемлющих и устойчивых систем всеобщей социальной защиты, адаптированных к изменениям в сфере труда. В частности, в ней указано, что основанные на правах системы социальной защиты, включающие минимальные уровни социальной защиты и более высокие уровни, гарантируют то, что связанные с социальной защитой права и обязанности всех соответствующих

16 Информация о деятельности Фонда обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики за 2021 год взята из открытых источников, доступных на момент написания отчета. URL: <http://foms.kg/uploads/reports/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%A4%D0%9E%D0%9C%D0%A1-2021.pdf>

17 В Пояснительной записке к проекту закона Министерство здравоохранения КР приводит следующие показатели. Согласно данным национальной статистики, численность населения Кыргызской Республики – 6636,8 тыс. человек. По данным Центра электронного здравоохранения, на 1 октября 2021 года приписанное к группе семейных врачей население по республике составило 6201,1 тыс. человек. Из них застрахованными по ОМС являются 4610,7 тыс. граждан, что составляет 70,6% от общего количества приписанного населения. К данной категории застрахованных лиц относятся:

- граждане Кыргызской Республики, состоящие в трудовых отношениях на основании трудовых договоров;
- пенсионеры;
- безработные, зарегистрированные в органах государственной службы занятости населения;
- граждане Кыргызской Республики, осуществляющие трудовую деятельность на иных условиях (индивидуальные предприниматели, самозанятые, частнопрактикующие, творческие работники);
- лица, получающие социальные пособия (381,380 чел. на 10.01.2022);
- военнослужащие и приравненные к ним лица;
- дети до достижения ими возраста 16 лет (учащиеся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими возраста 18 лет);
- учащиеся начальных профессиональных учебных заведений, студенты средних и высших профессиональных учебных заведений до достижения ими возраста 21 года (кроме обучающихся заочно или на вечернем отделении);
- иностранные граждане, временно находящиеся или постоянно проживающие на территории Кыргызской Республики (приобретающие полис обязательного медицинского страхования);
- лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Кыргызской Республики (приобретающие полис обязательного медицинского страхования).

URL: <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/1470>.

сторон – работников, работодателей, правительств, государственных учреждений – закрепились в форме закона и исполнялись должным образом¹⁸.

10. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин повторяет свою рекомендацию для Кыргызстана¹⁹ – ратифицировать Конвенцию МОТ 2000 года о пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства (№ 183), а также рекомендует ратифицировать Конвенцию МОТ 1981 года о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин с семейными обязанностями (№ 156) и Конвенцию МОТ 2019 года об искоренении насилия и домогательств в сфере труда (№ 190) (п. 34-g).
11. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал Кыргызстану установить минимальный уровень социальной защиты в качестве первого шага на пути к созданию всеобщей комплексной системы социального обеспечения (п. 34)²⁰.
12. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал Кыргызстану обеспечить в неформальном секторе экономики применение трудовых прав в полном объеме и проведение в этом секторе инспекций труда на регулярной основе, а также урегулировать статус лиц, занятых в неформальной экономике, и обеспечить применение законодательства о безопасности и гигиене труда (п. 32)²¹.

Аспекты, которые необходимо учесть

13. С февраля 2021 года в целях оптимизации и совершенствования всей законодательной базы в стране проводится масштабная инвентаризация законодательства (Указ Президента КР от 8 февраля 2021 года УП № 26). Под инвентаризацию попали более 350 законов, которые распределены между отраслевыми подгруппами. На сегодняшний день процесс инвентаризации находится на втором этапе (процесс разработки законопроектов). Решения по многим законам еще не приняты, и законопроекты находятся на разных стадиях – на общественном обсуждении, на рассмотрении Кабинета Министров КР, направлены или рассматриваются в Парламенте КР, направлены на подпись к Президенту КР и т. п.
14. Кыргызстан находится на 120 месте из 189 в рейтинге по индексу человеческого развития. Согласно данным за 2019 год, страна находится в категории среднего человеческого развития²². Постоянные общественно-политические потрясения связаны с низкой степенью удовлетворенности качеством жизни и требуют принятия срочных мер, направленных на ускорение прогресса в области здравоохранения, образования и уровня жизни.
15. Система государственных финансов оказалась под серьезным давлением в результате пандемии COVID-19. В 2020 году резко упала доходная часть бюджета. Вероятнее всего, бюджет будет испытывать проблемы с ликвидностью²³.

18 Полный текст резолюции: URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_808856.pdf (на русском языке) и URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806099.pdf (на английском языке).

19 Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Кыргызстана от 29.11.2021.

20 Совет ООН по правам человека. Подборка по Кыргызстану. Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. 11.11.2020. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/321/02/PDF/G1932102.pdf?OpenElement>.

21 Совет ООН по правам человека. Подборка по Кыргызстану. Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. 11.11.2020. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/321/02/PDF/G1932102.pdf?OpenElement>.

22 Доклад о человеческом развитии 2020 «Новый рубеж: человеческое развитие и антропоцен».

23 Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года, п. 3.2. Восстановление экономической активности.

16. Рост инфляции в Турции, политические волнения в Казахстане, повлекшие задержания граждан Кыргызстана, а также реакции финансовых рынков на события в Украине, санкции против России неизбежно повлияют на процессы миграции и на денежные переводы, от которых зависит экономика Кыргызстана. Данные процессы вызывают острую необходимость принятия государством решительных мер в сфере социальной защиты и занятости.
17. Феминизация миграции из Кыргызстана: по разным данным – от 45% до 60% миграционного потока составляют женщины²⁴. Не исключено, что в период кризиса, женщины-мигрантки, в частности беременные и/или с малолетними детьми, вернуться в Кыргызстан и их нужно обеспечить пособием по беременности и родам и другими защитными мерами.
18. Отсутствие социальной защиты работников, имеющих неформальные трудовые отношения, замедляет процессы, направленные на достижение Целей устойчивого развития (ЦУР) к 2030 году²⁵.
19. Министерство здравоохранения Кыргызской Республики инициировало законопроект, в рамках которого вместе с увеличением охвата медицинским страхованием планируется увеличение размера выплат взносов на обязательное медицинское страхование из средств республиканского бюджета с 1,5 до 18 расчетных показателей на одного человека на 1 календарный год.
20. Часто меняющаяся структура правительства. Министерство труда, социального обеспечения и миграции КР пережило ряд преобразований за короткий срок²⁶, что может оказывать влияние на устойчивость взятого курса.

²⁴ По разным оценкам, примерно 12–15% населения, то есть больше 800 тыс. граждан Кыргызстана находятся в трудовой миграции. Более 90% кыргызстанцев уезжает работать в страны ЕАЭС, притом 9 из 10 человек выбирают Россию. Альтернативная информация для рассмотрения выполнения Кыргызстаном Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин для 76-й предсессионной рабочей группы КЛДЖ ООН, 11–15 ноября 2019 года.

²⁵ Цель 1. Ликвидация нищеты; Цель 2. Ликвидация голода; Цель 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие повышению благосостояния; Цель 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин и девочек; Цель 8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех; Цель 10. Сокращение неравенства; Цель 16. Содействие миру, правосудию и прочным институтам.

²⁶ В марте 2021 года был утвержден новый орган – Министерство здравоохранения и социального развития КР, который стал правопреемником ряда министерств, инспекций и служб, в том числе Министерства труда и социального развития КР. А уже в ноябре 2021 года это министерство было реорганизовано, разделено на Министерство здравоохранения КР и Министерство труда, социального обеспечения и миграции КР (МТСОМ). При реорганизации МТСОМ были переданы функции информационно-консультационного центра при Департаменте внешней миграции (ранее структура МИД) и образована новая Служба по контролю и надзору трудового законодательства.

А. Изменения политики и национального законодательства Кыргызской Республики в рамках положений Конвенции МОТ 2000 года о пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства (№ 183)

21. В рамках подготовленных МОТ отчетов²⁷ в фокусе Конвенции № 183 было отмечено, что почти все стандарты Конвенции № 183 соблюдаются Кыргызстаном, и даже некоторые гарантии превосходят эти стандарты. Два основных аспекта, требующие внимания со стороны трехсторонних партнеров, это – расширение охвата мерами охраны материнства на всех работающих женщин и соблюдение стандарта, связанного с определением размера денежного пособия по беременности и родам.

Расширение охвата

22. Государство не разработало план/концепцию постепенного расширения охвата всеми мерами охраны материнства на всех работающих женщин.
23. Вместе с тем был расширен охват числа женщин²⁸, имеющих право на пособие по беременности и родам²⁹. В настоящее время право на получение пособия распространяется также на иностранных граждан и лиц без гражданства – этнических кыргызов, добровольно переселяющихся в Кыргызскую Республику, получивших статус кайрылмана³⁰.

Право на пособие по беременности и родам

24. Изменился порядок сбора документов для получения пособия. Если ранее ответственность по сбору пакета документов возлагалась на женщину (получателя пособия), то с введением системы межведомственного электронного взаимодействия сбором сведений, необходимых для назначения пособия по беременности и родам, занимается государственный орган. В настоящий момент женщине необходимо предоставить заявление в произвольной форме на назначение пособия и медицинское свидетельство о беременности, что соответствует норме Конвенции № 183. По информации МТСОМ, Министерство здравоохранения КР работает над автоматизацией листков нетрудоспособности (медицинское свидетельство о беременности). Таким образом, в скором времени женщине для получения пособия достаточно будет всего лишь написать заявление.

27 Обзор правовой базы Кыргызской Республики: соответствие Конвенции МОТ 2000 года об охране материнства (№ 183). URL: https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_812252/lang--ru/index.htm.

Обзор национального законодательства и политики, связанных с охраной материнства и работников с семейными обязанностями. URL: https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_812255/lang--ru/index.htm.

Анализ национального законодательства и системы определения пособия по беременности и родам в Кыргызской Республике на соответствие международным трудовым нормам в области охраны материнства. URL: https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_812251/lang--ru/index.htm.

- 28 До внесения изменений в 2021 году право на пособие по беременности и родам распространялось на работающих граждан Кыргызской Республики, а также на иностранных граждан и лиц без гражданства, работающих на предприятиях, в организациях и учреждениях страны независимо от форм собственности и видов деятельности, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.
- 29 Постановление Кабинета Министров КР «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики по вопросам пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и ритуального пособия (на погребение)» от 26 августа 2021 года № 152.
- 30 Кайрылман – этнический кыргыз, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства, добровольно переселяющийся в Кыргызскую Республику и получивший временный правовой статус кайрылмана до приобретения гражданства Кыргызской Республики.

25. В перспективе эффективная работа межведомственного электронного взаимодействия избавит женщин от бремени косвенных/прочих расходов, связанных с процессом получения пособия (расходы за услуги копирования, транспортные и почтовые расходы). Но законодатель сделал оговорку, что в случае невозможности получения электронных справок в связи с техническими неполадками при запросе данных через систему межведомственного электронного обмена данными, справки от граждан для назначения пособия по беременности и родам требуются на бумажном носителе, при этом такие справки должны предоставляться женщине на безвозмездной основе. Автоматизация процессов и эффективная практика межведомственного взаимодействия³¹ в будущем полностью избавит женщину от бремени сбора документов. План Кабинета Министров КР предусматривает цифровизацию государственных и муниципальных услуг через увеличение количества услуг в электронном формате до конца 2023 года.
26. Законодатель инициировал ряд поправок в Закон Кыргызской Республики «О содействии занятости населения». Одна из поправок предусматривает смягчение условий, предоставляющих право безработным на пособие по безработице. Важно учитывать, что право на получение пособия по беременности и родам безработными женщинами из средств республиканского бюджета связано с правом на получение пособия по безработице³². По действующему законодательству 12-месячный страховой стаж, дающий право на получение пособия по безработице, должен быть непрерывным за последние 3 года, предшествовавших обращению. Поправка предлагает страховой стаж учитывать суммарно.
27. Введение чрезвычайного положения в 2020 году в связи с пандемией COVID-19 выявило ряд несовершенств в законодательстве. Правительство, в целях оказания своевременной *социальной поддержки* социально уязвимым слоям населения и обеспечения социальной стабильности в условиях режима чрезвычайной ситуации / чрезвычайного положения, внесло ряд законодательных изменений³³. Законодатель принял два дополнения: 1) продление срока выплаты назначенных пособий, действия которых истекает в период чрезвычайной ситуации / чрезвычайного положения; 2) приостановление приема заявлений о назначении различных видов пособий до отмены режима чрезвычайного положения. Эта норма распространяется на ежемесячные денежные компенсации взамен льгот, пособие по беременности и родам, ритуальное пособие. В отношении пособия по беременности и родам приостановление в условиях чрезвычайного положения приема заявлений о назначении и выплате пособий по беременности и родам, по сути, лишает женщину и ее ребенка средств существования в период до 30 дней, в отдельных случаях до 60 дней³⁴. Принятая норма несет в себе угрозу для экономической стабильности беременных, родивших женщин и их новорожденных детей. Сопоставление действующего законодательства в фокусе трех сценариев по охране материнства, разработанных в рамках «Оценки на основе национального диалога по вопросам социальной защиты»³⁵, демонстрирует, что ни один из сценариев пока не был принят и реализован.

31 Сведения для назначения пособия по беременности и родам должны запрашиваться у соответствующих государственных органов в электронном формате на основании подписанных и вступивших в силу соответствующих соглашений о межведомственном электронном взаимодействии.

32 Обзор правовой базы Кыргызской Республики: соответствие Конвенции МОТ 2000 года об охране материнства (№183). Абзац «Доступ к пособию», с. 15. URL: http://www.oit.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_812252/lang--ru/index.htm.

33 Постановление Правительства КР «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики в сфере социального развития и гуманитарной помощи» от 24 августа 2020 года № 433.

34 Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Кыргызской Республики, не может превышать 30 дней, а вводимого на части территории Кыргызской Республики – 60 дней. По истечении этого срока чрезвычайное положение прекращается или продлевается на такой же срок Жогорку Кенешем (Парламентом) Кыргызской Республики. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 24 октября 1998 года № 135, статья 13.

35 Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты. На пути к национально установленному минимальному уровню социальной защиты в Кыргызской Республике. URL: https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_623031/lang--ru/index.htm.

В рамках оценки было разработано три сценария: 1) всеобщий охват всех женщин пособиями одинакового размера (без учета статуса занятости); 2) охват только работающих женщин (не включает безработных и экономически неактивных), находящихся вне состава рабочей силы; 3) охват только работающих по найму женщин, выплачивающих страховые взносы. Стоит отметить, что программа охраны материнства уже действует в стране в виде предоставления пособия занятым женщинам, что почти реализует второй сценарий. Относительно размера пособия следует отметить, что число расчетного показателя, применяемого при расчете пособия, выплачиваемого из республиканского бюджета, не было увеличено³⁶.

28. Вопросы повышения пособия по беременности и родам включены в Генеральное соглашение³⁷, предусматривающее обязательство Кабинета Министров КР разработать проект Постановления Кабинета Министров КР о повышении размера пособия по беременности и родам с 10 до 20 расчетных показателей с 1 января 2023 года. МТСОМ, основываясь на свои расчеты, неоднократно поднимало вопрос необходимости повышения размера пособия по беременности и родам, однако пока такое повышение не последовало.
29. Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике»³⁸ расширил круг получателей государственного пособия, выплачиваемого из средств республиканского бюджета. С июля 2020 года введен новый вид ежемесячного пособия для детей, оба родителя которых неизвестны³⁹ (в свидетельстве о регистрации рождения не указаны сведения о родителях). Пособие назначается с момента обращения и до достижения детьми возраста 16 лет или окончания их обучения в образовательных организациях, но не более чем до достижения возраста 23 лет. Также выплата пособия может быть завершена с момента усыновления или восстановления родительского права.
30. Были повышены размеры отдельных видов⁴⁰ социальных пособий⁴¹, предусмотренных Законом КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», в целях социальной

36 В ходе консультаций с Министерством труда и социального развития КР, состоявшихся в 2016 году, было согласовано проведение расчетов сценариев по дополнительному приоритету «повышение размера пособия по беременности и родам». В рамках технической встречи, состоявшейся в 2017 году, участники рабочей группы выбрали три наиболее приемлемых и приоритетных сценария по повышению охвата пособиями по беременности и родам:

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

37 Генеральное соглашение между Кабинетом Министров Кыргызской Республики, Федерацией профсоюзов Кыргызстана и республиканскими объединениями работодателей на 2022–2024 годы.

38 Закон регламентирует вопросы государственной социальной поддержки, оказываемой детям и лицам, не имеющим права на пенсионное обеспечение, в виде пособий и единовременной выплаты.

39 Получателем пособия согласно закону является официальный представитель. Согласно Кодексу Кыргызской Республики о детях, законными представителями признаются родители, усыновители, попечители, опекуны, при их отсутствии – сотрудник уполномоченного органа по защите детей.

40 Повышены размеры пособий:

- детям в случае потери обоих родителей;
- детям в случае потери одного родителя;
- детям с ограниченными возможностями здоровья;
- детям, оба родителя которых неизвестны;
- детям, рожденным от матерей, живущих с ВИЧ или СПИДом;
- лицам с ограниченными возможностями здоровья с детства I, II, III группы инвалидности.

41 Согласно Закону КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», ежемесячное социальное пособие назначается нетрудоспособным лицам при отсутствии права на пенсионное обеспечение. Право на ежемесячное социальное пособие имеют:

- дети с ограниченными возможностями здоровья (до восемнадцати лет);
- лица с ограниченными возможностями здоровья с детства I, II и III групп инвалидности (при отсутствии права на пенсионное обеспечение);
- лица с ограниченными возможностями здоровья I, II и III групп инвалидности (при отсутствии права на пенсионное обеспечение);
- пожилые граждане (при отсутствии права на пенсионное обеспечение);
- матери-героини (при отсутствии права на пенсионное обеспечение);
- дети в случае потери кормильца, дети-сироты (при отсутствии права на пенсионное обеспечение);
- дети, рожденные от матерей, живущих с ВИЧ или СПИДом (до достижения ими возраста восемнадцати месяцев).

поддержки детей и лиц с ограниченными возможностями здоровья с детства, получающих ежемесячные социальные пособия. Повышение последовало в два этапа (с 1 октября 2021 года размеры ежемесячных социальных пособий повысились на 50%; с 1 января 2022 года размеры ежемесячных социальных пособий повысились на 100 и 200% по отношению к размерам ежемесячных социальных пособий, начисленных до 1 октября 2021 года).

Дополнительная информация в Приложении 2.

31. Для МТСОМ острым остается вопрос разницы между размерами пособий по беременности и родам, выплачиваемых женщинам, работающим на высокогорье и на равнине. Различные методы расчета размера пособий по беременности и родам для женщин, проживающих в горной и на равнинной местности, а также премии, выплачиваемые работодателями (в коммерческих банках, международных и неправительственных организациях), привели к значительному разрыву в сумме пособий по беременности и родам в регионах республики⁴². Обеспокоенность в министерстве вызывает и проблема начисления пособий при росте заработной платы – размер пособия реально будет повышаться непропорционально, так как у женщин, проживающих на равнинной местности, государственная часть пособия не привязана к зарплате⁴³.
32. В рамках анализа МТСОМ приводит соотношение уровней пособия по беременности и родам между размерами пособий, которые начисляются женщинам. Однако следует заострить внимание на двух аспектах:
 - 1) обратить внимание на соотношение суммы пособия и суммы уплаченных ранее налогов или взносов. Другими словами, принять во внимание, что налоги и взносы, выплачиваемые с заработной платы, также высоки;
 - 2) адекватность пособия не изучалась через измерение достаточности начисляемого размера пособия для удовлетворения базовых потребностей матери и ребенка в период отпуска по беременности и родам. В последнем случае необходимо принять во внимание бремя высокой стоимости услуг и потребительских товаров в отдаленных, высокогорных и труднодоступных зонах, включая дополнительные расходы, связанные с получением этих услуг (к примеру, транспортные услуги в районный центр или город и т. д.). Конвенция № 183 (статьи 6 и 7) предусматривает стандарты к денежным пособиям по беременности и родам, в числе которых требование об установлении денежных пособий на таком уровне, чтобы женщина могла содержать себя и своего ребенка в достойных с санитарно-гигиенической точки зрения условиях и иметь надлежащий уровень жизни.
33. В нормативный акт, регулирующий назначение и выплату пособия по беременности и родам, внесены дополнения, устанавливающие порядок выплаты назначенного пособия в случае смерти матери или ребенка. В рамках обзоров эта рекомендация была также предоставлена. Согласно новому порядку пособие по беременности и родам, назначенное, но не полученное ко дню смерти женщины, выдается совершеннолетнему члену ее семьи или лицу, находившемуся на иждивении умершей на день ее смерти, при предоставлении документов, удостоверяющих эти отношения, либо опекуну. Вместе с тем законодательно еще не урегулирован

42 По данным МТСОМ, пособия по беременности и родам из республиканского бюджета в высокогорных регионах составляют от 20 тыс. до 300 тыс. сомов, а в других регионах – около 3 600 сомов. Анализ национального законодательства и системы определения пособия по беременности и родам в Кыргызской Республике на соответствие международным трудовым нормам в области охраны материнства. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/europe/-/ro-geneva/-/sro-moscow/documents/publication/wcms_812251.pdf.

43 Анализ национального законодательства и системы определения пособия по беременности и родам в Кыргызской Республике на соответствие международным трудовым нормам в области охраны материнства. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/europe/-/ro-geneva/-/sro-moscow/documents/publication/wcms_812251.pdf

вопрос, имеет ли отец ребенка право на отпуск по беременности и родам в неиспользованной его части. П. 10 (1) Рекомендации МОТ 2000 года о пересмотре Рекомендации 1952 года об охране материнства (№ 191) гласит, что «в случае смерти матери новорожденного до истечения ее послеродового отпуска работающий по найму отец ребенка должен иметь право на отпуск, продолжительность которого эквивалентна неиспользованной части послеродового отпуска по беременности и родам».

Отпуск по беременности и родам

34. Инициированы изменения и дополнения в Закон КР «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах»⁴⁴ относительно продолжительности отпуска по беременности и родам усыновителей. При принятии изменений в закон продолжительность отпуска по беременности и родам для приемных родителей, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах, будет увеличена и составит 86 и 140 дней со дня рождения усыновленного/усыновленных ребенка/детей (в действующем Трудовом кодексе КР этот период составляет 70 и 110 дней).

Охрана здоровья

35. Ситуация с пандемией COVID-19 выявила несколько системных направлений в секторе здравоохранения, нуждающихся в совершенствовании. В Национальной программе развития отмечено, что одним из приоритетных направлений для государственного инвестирования является усиление охраны материнства и детства.

36. Индекс качества медицинской помощи⁴⁵ беременным женщинам по республике составляет 65% на уровне первичной медико-санитарной помощи⁴⁶. В среднем по республике индекс качества медицинских услуг в родильных отделениях составляет 63,7% из возможных 100%. Индекс качества медицинской помощи новорожденным и детям в среднем по республике составляет 66,2% из возможных 100%⁴⁷.

44 Проект Закона КР «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах» прошел стадию общественных обсуждений и находится на рассмотрении до 5 марта 2022 года.

45 Управление стратегии, анализа, качества медицинских услуг (структурное подразделение ФОМС) отвечает за совершенствование системы управления качеством профилактических, медицинских и фармацевтических услуг, предоставляемых их поставщиками. Оценка качества медицинских услуг, предоставляемых организациями здравоохранения первичной медико-санитарной помощи, проводится с использованием оценочной карты, разработанной на основе анализа существующих проблем в здравоохранении с фокусом на ключевые приоритетные направления, такие как охрана здоровья матери и ребенка, сердечно-сосудистые заболевания, сахарный диабет и туберкулез. Оценочная карта состоит из набора индикаторов структуры, процесса и результата. Необходимая информация может собираться с помощью разнообразных инструментов (анализ медицинской документации пациентов; осмотр имеющихся ресурсов; тестирование знаний и навыков медработников при оказании первой помощи детям, беременным, пациентам с острым коронарным синдромом, пациентам с сахарным диабетом, пациентам с туберкулезом; проведение опроса удовлетворенности пациентов). Методика проведения оценки качества медицинских услуг с использованием Оценочной карты на уровне первичной медико-санитарной помощи (Приложение 4 к приказу Министерства здравоохранения и социального развития КР № 1236 от 8 сентября 2021 года).

46 На стационарном уровне оценка качества медицинской помощи беременным женщинам проводится по двум направлениям: 1) оценка медицинских услуг в родильном отделении на их соответствие утвержденным клиническим протоколам; 2) оценка медицинской помощи новорожденным и детям.

47 Медицинские услуги беременным женщинам предоставляются во всех общепрофильных стационарах как на районном, так и на областном уровне. Кроме этого, в г. Бишкеке расположены 5 специализированных больниц и один Национальный центр охраны здоровья матери и ребенка. Общее количество родильных, гинекологических и акушерских коек в стационарах республики составляет 2214 шт., коек в отделениях патологии беременных – 501, гинекологических коек – 734. Количество пролеченных случаев по родам составило 127780 случаев, а также количество пролеченных случаев новорожденных с патологией в перинатальном периоде – 21972 случаев. За указанные случаи из бюджета ФОМС было выплачено 1488,8 млн сомов. Информация о деятельности Фонда обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики за 2021 год. URL: <http://foms.kg/uploads/reports/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%A4%D0%9E%D0%9C%D0%A1-2021.pdf> (на момент написания отчета ссылка на отчет ФОМС была активной).

37. В целях реализации свободы выбора трудовой деятельности и установления равноправного подхода в вопросе выбора профессий и видов работ, МТСОМ инициировало^{48,49} отмену списка работ, на которых запрещается применение женского труда, путем отмены «Перечня производств, работ, профессий и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин»⁵⁰. Принимая во внимание, что отдельные производства, работы и профессии несут риск воздействия опасных факторов на беременных работниц, работниц, имеющих детей на грудном вскармливании, и работников, имеющих малолетних детей, МТСОМ отметило, что будет разработан дополнительный проект Закона КР «О внесении изменений в Трудовой кодекс Кыргызской Республики». В этой связи следует отметить прямой запрос Комитета экспертов по применению Конвенций и Рекомендаций⁵¹, в котором, кроме прочего, отмечено, что защитные меры для женщин должны определяться на основе результатов оценки рисков, показывающих наличие особых рисков для здоровья и/или безопасности женщин. Поэтому такие ограничения, если таковые имеются, должны быть обоснованы и основаны на научных данных, а после введения в действие должны периодически пересматриваться в свете развития технологий и научного прогресса, чтобы определить, по-прежнему ли они необходимы для целей защиты. На момент подготовки настоящего отчета указанный перечень еще не отменен.

Защита занятости и недопущение дискриминации

38. На стадии принятия находится проект Закона по внесению изменений в Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин». Ожидается, что в ближайшее время будет принято решение по вносимым дополнениям. Одним из важных дополнений станет введение новой дефиниции «гендерное насилие», что укрепит понимание того, что насилие – это не личная проблема, а общественная, и что ее решение требует не только принятия персональных мер, связанных с конкретными событиями, а принятия комплексных мер. Здесь стоит отметить, что на сегодняшний день действующий Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» относит сексуальные домогательства к прямой форме гендерной дискриминации, однако само определение «сексуальные домогательства» ограничительно и не охватывает весь спектр поведения, представляющего собой сексуальное домогательство *quid pro quo*

48 Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «Об охране труда» (статья 8).

49 Проект постановления Кабинета Министров Кыргызской Республики «О признании утратившим силу постановления Правительства Кыргызской Республики «О Перечне производств, работ, профессий и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин» от 24 марта 2000 года № 158.

50 Постановление Правительства Кыргызской Республики от 24 марта 2000 года № 158.

51 Защитные меры в отношении женщин можно разделить на меры, направленные на защиту материнства в строгом смысле слова, которые подпадают под действие статьи 5 Конвенции № 156, и меры, направленные на защиту женщин в целом по причине их пола или гендера, основанные на стереотипных представлениях об их возможностях и соответствующей роли в обществе, которые противоречат Конвенции № 156 и представляют собой препятствия для найма и трудоустройства женщин (см. Общий обзор за 2012 год, пункт 839). Комитет экспертов по применению Конвенций и Рекомендаций напоминает, что, по его мнению, положения, касающиеся защиты лиц, работающих в опасных или тяжелых условиях, должны быть направлены на защиту здоровья и безопасности как мужчин, так и женщин на рабочем месте, учитывая при этом гендерные различия в отношении конкретных рисков для их здоровья. Комитет также напоминает, что может потребоваться изучить, какие другие меры, такие как улучшение охраны здоровья как мужчин, так и женщин, адекватный транспорт и безопасность, а также социальные услуги, необходимы для обеспечения того, чтобы женщины могли получить доступ к соответствующим видам занятости наравне с мужчинами (см. Общий обзор за 2012 год, пункт 840).

Direct Request (CEACR) – adopted 2020, published 109th ILC session (2021).

и враждебную рабочую среду, что отмечено Комитетом экспертов по применению Конвенций и Рекомендаций (CEACR)⁵².

39. Вторым важным аспектом является то, что гендерное насилие на уровне нормативного акта будет признано гендерной дискриминацией. Следует обратить внимание законодателя на то, что насилие и домогательства могут препятствовать лицам, особенно женщинам, вступать на рынок труда, оставаться в составе рабочей силы и профессионально развиваться. В этом аспекте важно обратиться к статье 1 Конвенции МОТ 2019 года об искоренении насилия и домогательств в сфере труда (№ 190), которая дает четкое определение термину «насилие и домогательства» в сфере труда. Работа в этом направлении может стать хорошим подспорьем для ратификации Конвенции № 190 или имплементации ее положений в национальном законодательстве.
40. Стоит отметить, что согласно проекту НПД ожидается разработка антидискриминационного законодательства, в рамках которого законодателю следует обратить внимание на статью 8 (1) Конвенции № 183, которая гласит, что «бремя доказывания того, что причины увольнения не связаны с беременностью или родами и с последствиями этого или с кормлением грудного ребенка, возлагается на работодателя». Действующее законодательство не предусматривает такое обязательство. В целом введение термина «гендерное насилие» могло бы стать подспорьем для того, чтобы обсудить с заинтересованными сторонами возложения бремени доказывания гендерной дискриминации в сфере труда на работодателя, если дискриминация произошла с его стороны.

Дефиниции «домашний труд» и «домашний работник»

41. Определение «домашний труд» встречается в двух актах: Семейном кодексе КР и Законе КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», которые определяют домашний труд как трудовую деятельность членов семьи, направленную на удовлетворение потребностей семьи. Стоит отметить концептуальное различие с Конвенцией МОТ 2011 года о достойном труде домашних работников (№ 189), которая подразумевает домашнего работника как лицо, занимающееся домашним трудом в рамках трудового правоотношения.
42. Также Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» закрепляет *право на компенсацию неоплачиваемой домашней работы* в виде выплаты пособия. Если действующая редакция закона четко прописывает круг лиц, уход за которыми подлежит компенсированию⁵³, то новые изменения предполагают более свободную формулировку «члены семьи»⁵⁴, что расширяет круг лиц, за которыми осуществляется уход. Разработчик законопроекта дополняет право на компенсацию термином «иные выплаты», из смысла такой формулировки следует, что носители прав будут иметь право

52 Комитет экспертов по применению Конвенций и Рекомендаций (CEACR) напоминает, что определения сексуального домогательства содержат следующие элементы: 1) *quid pro quo*: любое физическое, вербальное или невербальное поведение сексуального характера и другое поведение на основе пола, затрагивающее достоинство женщин и мужчин, которое является нежелательным, необоснованным и оскорбительным для получателя; и отказ человека от такого поведения или подчинение ему явно или неявно используется в качестве основы для принятия решения, которое влияет на работу этого человека; и (2) враждебная рабочая среда: поведение, которое создает запугивающую, враждебную или унижительную рабочую среду для получателя (см. Общий обзор 2012 года, пункт 789). Direct Request (CEACR) – adopted 2020, published 109th ILC session (2021). *Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)*.

53 Дети, престарелые родители и инвалиды.

54 Согласно семейному законодательству, семья – круг лиц, связанных имущественными и личными неимущественными правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления или иной формы принятия детей на воспитание и призванными способствовать укреплению и развитию семейных отношений.

на более широкий круг компенсационных выплат. Следует отметить, что данный законопроект находится на согласовании и окончательный вариант еще не принят.

43. В октябре 2021 года были приняты новые редакции Уголовного кодекса КР, Уголовно-процессуального кодекса КР и Кодекса КР о правонарушениях. Кодекс КР о проступках и Кодекс КР о нарушениях были упрозднены, но санкции, вытекающие из природы трудовых отношений, нашли отражение в новом Кодексе КР о правонарушениях. Кодекс КР о правонарушениях предусматривает 7 статей⁵⁵, влекущих ответственность за нарушение трудового законодательства. Норма о нарушении требований Закона КР «Об охране труда» (статья 87) была усилена новой нормой, влекущей ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение работодателем обязанностей по созданию работникам здоровых и безопасных условий труда, внедрению средств и технологий, обеспечивающих соблюдение санитарно-гигиенических норм и требований технических регламентов и иных нормативных правовых актов по охране труда.
44. В Кодексе КР о правонарушениях также введена новая статья, которая прежде не была предусмотрена – привлечение работодателем к работе лица без оформления трудового договора (статья 92). Эта же статья предусматривает ответственность в виде наложения штрафа на работодателя за односторонний отказ от ведения коллективных переговоров.

Условия для грудного вскармливания

45. По результатам гендерной экспертизы Закона КР «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей»⁵⁶, проведенной в рамках инвентаризации законодательства, было рекомендовано сохранить в силе данный закон при условии внесения изменений. В частности, рекомендовано предусмотреть в законе обязанность государственных органов – установить требования к помещениям, предназначенным для матери и ребенка, а также предусмотреть ответственность лиц, виновных в нарушении требований о создании благоприятных условий кормящим матерям в органах государственной власти и местного самоуправления, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от форм собственности, в части выделения специальных помещений для матери и ребенка.

55 Нарушение требований Закона КР «Об охране труда» (статья 87); необоснованный отказ в принятии на работу (статья 88); невыполнение требований по занятости лиц с ограниченными возможностями здоровья (статья 89); невыплата заработной платы, пенсии, пособия (статья 90); незаконное расторжение трудового договора с беременной женщиной (статья 91); прием на работу без паспорта (статья 136); нарушение порядка выполнения решения, предписания, распоряжения или требования уполномоченного органа (статья 434).

56 От 17 декабря 2008 года № 263.

В. Изменения политики и национального законодательства Кыргызской Республики в рамках положений Конвенции МОТ 1981 года о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин с семейными обязанностями (№ 156)

46. Пандемия COVID-19 обнажила целый ряд проблем внутрисемейного распределения обязанностей, которые с существенным преимуществом возлагаются на женщин. Повестка о совмещении семейных и трудовых обязанностей и их влиянии на снижение доли женщин в экономически активном населении стала актуальной.
47. Действующая Национальная программа развития демонстрирует намерение государства создать условия для гармоничного совмещения трудовых и семейных обязанностей для женщин и мужчин, продвижения принципов ответственного родительства, охраны материнства и отцовства, семейных ценностей, основанных на гармоничном воспитании и уважении ко всем членам семьи.
48. Проект НСГР рассматривает задачу изменения отношения к семейным ролям (солидарность и взаимная поддержка вместо традиционного разделения обязанностей, равный подход к воспитанию сыновей и дочерей), что поддерживает положения статьи 6 Конвенции МОТ № 156.
49. В НСГР вопросы достижения баланса при распределении семейных обязанностей рассматриваются через призму приоритетных задач в сфере культурной и образовательной политики. Это свидетельствует о том, что законодатель все еще не видит воздействия бремени выполнения семейных обязанностей на расширение экономических возможностей женщин и обеспечение равенства на рабочем месте в сфере труда.
50. Разработан проект Программы содействия занятости населения на 2022–2026 годы, ожидается решение о его принятии. Меры, предусмотренные в Плане мероприятий по реализации Программы содействия занятости населения на 2022–2026 годы, направлены на содействие трудовой занятости женщин, воспитывающих детей, через предоставление возможности пройти обучение и профессиональную ориентацию. Следует оценить механизмы и выбранные подходы с точки зрения эффективности и содействия активному вовлечению женщин и мужчин, воспитывающих малолетних детей, в трудовой рынок.
51. Проект Закона КР «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах» вносит изменения, выравнивающие статус мужчин и женщин, работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах, имеющих детей до 16 лет. Предлагаемые поправки направлены на соблюдение гендерного равенства и предоставляют одному из родителей право на ежемесячный дополнительный выходной день без сохранения заработной платы. Действующий на сегодняшний день закон предоставляет такое право только женщинам.
52. Наблюдается положительная тенденция в сфере дошкольного образования. В 2019 году в дошкольных образовательных организациях насчитывалось около 208 тыс. детей, число которых по сравнению с 2015 годом увеличилось на 29%. В 2019 году в общем числе дошкольных образовательных организаций около 87% приходилось на долю организаций с государственной формой собственности. Численность детей в них по сравнению с 2015 годом увеличилась в 1,3 раза и достигла 196 тыс. человек. Одновременно отмечался значительный рост (в 2,1 раза) числа дошкольных образовательных организаций с частной формой собственности, где численность детей по сравнению с 2015 годом возросла в 2,1 раза и составила почти 12 тыс. человек.

С. Предпосылки для реализации Рекомендации МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) и Рекомендации МОТ 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204) в фокусе охраны материнства работающих женщин

53. Кыргызстан старается идти в ногу с мировыми тенденциями, поддерживая акты Международной организации труда и Организации Объединенных Наций, касающиеся обеспечения перехода от неформальной экономики к формальной. В частности, ратифицирован Протокол 2014 года к Конвенции МОТ 1930 года о принудительном труде (№ 29), имплементируются отдельные положения Конвенции МОТ 1981 года о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин с семейными обязанностями (№ 156) в законодательные нормы и национальные программные документы, а отдельные стандарты Конвенции МОТ 2000 года о пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства (№ 183) выполняются с преимуществом.
54. Обзор 18 принципов, указанных в Рекомендации № 202, демонстрирует, что все принципы прямо или косвенно регламентированы в национальном законодательстве, однако фактическая реализации данных принципов нуждается в ускорении. *См. подробнее в Приложении 3.*
55. Кыргызстан ратифицировал ряд конвенций МОТ, приведенных в Рекомендации № 204, что свидетельствует о его приверженности обеспечению достойного труда и переходу от неформальной экономики к формальной. В последние годы активно обсуждается готовность страны к ратификации Конвенций МОТ № 156 и № 183. Также Кыргызская Республика является участником Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года⁵⁷, Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года⁵⁸, Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года⁵⁹.
56. В Кыргызстане наблюдается устоявшаяся система социальной защиты и преемственность социальной политики. Охрана материнства, как важнейшая составляющая политики преобразований и элемент для достижения Целей в области устойчивого развития (ЦУР), является одной из гарантий национальной политики. Национальные меры в области охраны материнства закрепляют право на получение гарантированного дохода беременными женщинами, матерями новорожденных детей, а также право матери и ребенка на получение услуг системы здравоохранения. Вместе с тем эти социальные гарантии не в полной мере обеспечивают защиту для всех женщин и их новорожденных детей, слабо воздействуют на предотвращение или сокращение масштабов бедности занятого населения. *См. Приложение 4.*
57. В Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года⁶⁰ предусматривается: а) определение минимальных уровней социальной защиты через проведение оценки системы социальной защиты населения на соответствие международным нормам

57 Кыргызская Республика присоединилась 12.01.1994. Постановление Жогорку Кенеша КР № 1406-XII.

58 Кыргызская Республика присоединилась 12.01.1994. Постановление Жогорку Кенеша КР № 1406-XII.

59 Кыргызская Республика присоединилась 15.04.2003. Закон КР № 80.

60 Указ Президента Кыргызской Республики «О Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года» от 12 октября 2021 года УП № 435.

и стандартам (2023–2024 годы); б) разработка проекта Концепции социальной защиты населения с учетом международных норм и рекомендаций МОТ о нормах социального обеспечения (2025–2026 годы). Национальная программа развития гласит, что будет сформирована справедливая и эффективная система социальной защиты, гарантирующая всем минимальные уровни социальной защиты, особенно при наступлении социальных рисков (инвалидность, наступление старости, потеря кормильца, потеря работы (безработица), временная нетрудоспособность, трудовое увечье, болезнь, профессиональное заболевание, смерть)⁶¹. Разработчикам следует обратиться к двумерной стратегии расширения схем социального обеспечения, утвержденной на 100-й сессии Международной конференции труда в 2011 году, включающей в себя базовый набор социальных гарантий для всех в соответствии с Рекомендацией МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (№ 202) (горизонтальная составляющая) и такой аспект, как постепенное осуществление более высоких стандартов, предусмотренных Конвенцией МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102) (вертикальная составляющая).

58. МПЭСКО⁶² (статья 10) является частью национального законодательства и ставит вопрос охраны материнства под особый контроль, налагая на государство обязательство предоставить работающим матерям оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению. Поскольку каждый человек имеет право на социальное обеспечение, Кыргызстан, как государство – участник данного Пакта, обязан уделять особое внимание тем лицам и группам лиц, которые традиционно сталкиваются с трудностями в осуществлении этого права⁶³.
59. Также МПЭСКО требует от государства адекватности пособий по размерам и продолжительности, чтобы каждый мог осуществить свое право на защиту и поддержку семьи, на достаточный жизненный уровень и доступ к медицинским услугам (статьи 10, 11, 12 и Замечание общего порядка № 19).
60. В Замечании общего порядка КЭСКО № 19 отмечено, что следует уделять особое внимание тем лицам и группам, которые традиционно сталкиваются с трудностями в осуществлении права на социальное обеспечение, в том числе женщинам, работающим в неформальном секторе экономики, домашним работникам, трудящимся-надомникам⁶⁴, а также женщинам, подверженным перекрестной дискриминации, группам меньшинств, беженцам, просителям убежища, внутриперемещенным лицам, репатриантам, негражданам, заключенным и лицам, содержащимся под стражей.
61. Впервые на уровне закона вводится понятие «неформальная занятость» в рамках проекта Закона КР «О содействии занятости населения»⁶⁵. Вносимые изменения регламентируют, что под термином «неформальная занятость» понимается «общая численность неформальных рабочих мест на предприятиях формального сектора, предприятиях неформального сектора и в домашних хозяйствах в течение конкретного учетного периода». Исходя из смысла нормы, стоит предположить, что данное определение направлено на изучение и сбор различных данных, связанных с неформальной экономикой.

61 Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года, п. 7.4. Инклюзивный рост.

62 Кыргызская Республика присоединилась 12.01.1994. Постановление Жогорку Кенеша КР № 1406-XII.

63 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКО). Замечание общего порядка № 19.

64 Надомники – те, кто работают на дому за вознаграждение по заданию работодателя или предприятия, занимающегося коммерческой или иной деятельностью. См. Конвенцию МОТ 1996 года о надомном труде (№ 177).

65 Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О содействии занятости населения» находится на стадии принятия.

62. Утверждена Программа по поддержке и развитию женского предпринимательства в Кыргызской Республике на 2022–2026 годы, а НПД содержит ряд задач, направленных на содействие женщинам в достижении финансовой устойчивости и экономической безопасности.
63. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики ведет анализ и сбор отдельных индикаторов, дающих первичное представление о структуре неформальной экономики.
64. Кыргызстан также несет обязательство перед Комитетом ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин⁶⁶, который рекомендовал Кыргызстану обеспечить охрану материнства для женщин, работающих в неформальной экономике; содействовать возвращению молодых матерей на работу; поощрять равное распределение семейных и бытовых обязанностей между мужчинами и женщинами, в том числе путем расширения практики использования отцами отпуска, предоставляемого им в связи с рождением ребенка.
65. В целом реализация мер по охране материнства законодательно зависит от возможности доказать факт трудовых отношений между работодателем и работником, что исключает категории работников, которые не могут подтвердить факт трудовых отношений или имеют скрытые трудовые отношения. А существующая практика срочных договоров может фактически исключать беременных женщин, если они не успеют оформить отпуск по беременности и родам до окончания срока договора.
66. В стране проводится реформа фискального сектора, в частности в 2022 году принят новый Налоговый кодекс КР, однако оценить его эффективность и его влияние в качестве стимулирующей меры выхода на формальный рынок труда пока затруднительно.

D. Рекомендации

Система социальной защиты и социальный диалог

- A. При реализации мер, указанных в Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года относительно формирования справедливой и эффективной системы социальной защиты, руководствоваться двумерной стратегией расширения схем социального обеспечения⁶⁷, включающей в себя базовый набор социальных гарантий для всех в соответствии с [Рекомендацией МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты \(№ 202\)](#) (горизонтальная составляющая) и постепенное осуществление более высоких стандартов, предусмотренных [Конвенцией МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения \(№ 102\)](#) (вертикальная составляющая). Реализация данной инициативы должна основываться на актуарных оценках и трехсторонних консультациях. Эта рекомендация вторит рекомендации Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам⁶⁸, которая предписывает Кыргызстану установить минимальный уровень социальной защиты в качестве первого шага на пути к созданию всеобщей комплексной системы социального обеспечения.
- B. Оценить уровень доверия населения к существующим системам социальной защиты и наличие препятствий для реализации государственных гарантий.

⁶⁶ Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Кыргызстана от 29.11.2021.

⁶⁷ Утверждена на 100-й сессии Международной конференции труда в 2011 году.

⁶⁸ Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Совет ООН по правам человека. 35-я сессия. 20–31 января 2020 года.

- C. Провести полномасштабную оценку дефицита социальной защиты женщин – работниц неформальной экономики, учитывая различия между секторами и профессиями.
- D. Разработать стратегию для формализации женщин, работающих в неформальной экономике, путем расширения охвата социального обеспечения на основе широкого национального диалога и консультаций с привлечением социальных партнеров.
- E. Укреплять механизмы социального диалога и повышать потенциал социальных партнеров.

Пособие и оплата труда

- F. При обсуждении и принятии решения по определению размеров пособия по беременности и родам основываться на нормах МОТ, предусмотренных Конвенцией МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102), а именно: для схем, охватывающих экономически активное население, единая ставка пособия (покрывающая прожиточный минимум) должна составлять не менее 45% от заработка неквалифицированного работника, а для схем, охватывающих наемных работников, пособия должны составлять не менее 45% от заработка женщины перед уходом в отпуск.
- G. Предусмотреть постепенное повышение размера пособия по беременности и родам для работающих женщин до уровня 2/3 от предыдущих заработков в соответствии со стандартами социального обеспечения.
- H. Увеличить размер минимальной заработной платы и обеспечить его соблюдение (Рекомендация Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам)⁶⁹.
- I. Реализовать стратегии сокращения бедности, предоставления детских пособий малоимущим семьям и принять меры к тому, чтобы семьи не отдавали своих детей в специализированные учреждения (Рекомендация Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам)⁷⁰.

Занятость

- J. Принять целенаправленные меры по расширению доступа женщин к официальной занятости, включая руководящие и высокооплачиваемые должности в традиционно мужских профессиях и руководящие должности в органах национальной и местной администрации, посредством профессиональной подготовки, стимулов для преимущественного найма женщин, увеличения числа мест и повышения качества услуг в детских дошкольных учреждениях и учреждениях дошкольного образования в городских и сельских районах, а также посредством мер по смягчению воздействия пандемии COVID-19 на занятость женщин (Рекомендация Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин)^{71,72}.
- K. Определить существующие социальные риски или угрозы их возникновения, которые усугубляют положение женщин, занятых в неформальной экономике, и членов их семей, с целью предотвращения экономических и социальных рисков как для них самих, так и для экономики страны в целом.

69 Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Совет ООН по правам человека. 35-я сессия. 20–31 января 2020 года.

70 Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Совет ООН по правам человека. 35-я сессия. 20–31 января 2020 года.

71 Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Кыргызстана от 29.11.2021.

72 Кыргызстан, присоединившись к КЛДЖ, обязан регулярно представлять Комитету доклады об осуществлении прав, предусмотренных Конвенцией. В ходе своих публичных сессий Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин изучает доклад государства-участника и адресует свои рекомендации государству-участнику в форме заключительных замечаний.

- L. Определить категории женщин-работниц с высоким риском неформальности с разными характеристиками для того, чтобы разрабатываемые меры были адресными и учитывали разные потребности таких категорий работниц. В этих целях следует принять во внимание как статистические данные, обозревающие секторы экономики, так и заинтересованность отдельных групп работниц неформального сектора.

Инспекция труда

- M. Увеличить количество трудовых инспекций для надзора за соблюдением работодателями требований охраны труда и предоставить женщинам эффективные средства правовой защиты в случаях нарушений их трудовых прав (Рекомендация Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин)^{73,74}.
- N. Обеспечить в неформальном секторе экономики применение трудовых прав в полном объеме и проведение в этом секторе инспекций труда на регулярной основе (Рекомендация Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам)⁷⁵.

Равенство в сфере труда

- O. Пересмотреть «Перечень производств, работ, профессий и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин» на предмет отмены ограничений для женщин. Содействовать доступу женщин к таким производствам, рабочим местам, профессиям, должностям и принять меры к тому, чтобы любые ограничения были соразмерными и применялись индивидуально, а не ко всем женщинам (Рекомендация Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин)^{76,77}.
- P. Обеспечить охрану материнства для женщин, работающих в неформальном секторе экономики; содействовать возвращению молодых матерей на работу; поощрять равное распределение семейных и бытовых обязанностей между женщинами и мужчинами, в том числе путем расширения практики использования отцами отпуска, предоставляемого им в связи с рождением ребенка (Рекомендация Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин)^{78,79}.
- Q. Возложить на работодателя бремя доказывания того, что причины увольнения женщины не связаны с беременностью или родами и последствиями этого или с кормлением грудного ребенка (статья 8 Конвенции МОТ № 183).

73 Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Кыргызстана от 29.11.2021.

74 Кыргызстан, присоединившись к КЛДЖ, обязан регулярно представлять Комитету доклады об осуществлении прав, предусмотренных Конвенцией. В ходе своих публичных сессий Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин изучает доклад государства-участника и адресует свои рекомендации государству-участнику в форме заключительных замечаний.

75 Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Совет ООН по правам человека. 35-я сессия. 20–31 января 2020 года.

76 Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Кыргызстана от 29.11.2021.

77 Кыргызстан, присоединившись к КЛДЖ, обязан регулярно представлять Комитету доклады об осуществлении прав, предусмотренных Конвенцией. В ходе своих публичных сессий Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин изучает доклад государства-участника и адресует свои рекомендации государству-участнику в форме заключительных замечаний.

78 Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Кыргызстана от 29.11.2021.

79 Кыргызстан, присоединившись к КЛДЖ, обязан регулярно представлять Комитету доклады об осуществлении прав, предусмотренных Конвенцией. В ходе своих публичных сессий Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин изучает доклад государства-участника и адресует свои рекомендации государству-участнику в форме заключительных замечаний.

- R. Ввести запрет на требование проведения анализа на беременность при приеме на работу, за исключением случаев, когда это требуется национальным законодательством в отношении отдельных работ (статья 9 Конвенции МОТ № 183).

Ратификация и принятие обязательств

- S. Во исполнение рекомендаций Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, положений Генерального соглашения, заключенного между социальными партнерами, изучить возможность ратификации конвенций Международной организации труда:
- ▶ Конвенции МОТ 2000 года о пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства (№ 183);
 - ▶ Конвенции МОТ 1981 года о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин с семейными обязанностями (№ 156);
 - ▶ Конвенции МОТ 2019 года об искоренении насилия и домогательств в сфере труда (№ 190).
- T. На основании Конвенции МОТ 1976 года о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм (№ 144) необходимо обеспечить проведение консультаций в отношении каждой из мер по применению международных трудовых норм, которые реализуются на национальном уровне.
- U. Изучить возможность принятия страной обязательств по Рекомендации МОТ 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (№ 204).

Охрана труда

- V. Урегулировать статус лиц, занятых в неформальном секторе, и обеспечить применение законодательства в области охраны труда (Рекомендация Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам)⁸⁰.

Мониторинг и оценка

- W. Определить единые дефиниции, раскрывающие суть неформальной экономики, которые будут способствовать сбору, обработке данных и принятия действенной политики.
- X. Разработать эффективный механизм постоянного мониторинга и оценки программ социальной защиты матерей, работающих женщин и работников с семейными обязанностями.
- Y. Расширять членство профессиональных организаций работников и работодателей через привлечение работников неформальной экономики с тем, чтобы содействовать их активному участию в ходе формирования, реализации и мониторинга политики и программ, имеющих отношение к неформальной экономике.

80 Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Совет ООН по правам человека. 35-я сессия. 20–31 января 2020 года.

Е. Приложения

Приложение 1. Исследования политики и национального законодательства Кыргызской Республики в фокусе охраны материнства и равных возможностей для работников с семейными обязанностями

1. Анализ национального законодательства и системы определения пособия по беременности и родам в Кыргызской Республике на соответствие международным трудовым нормам в области охраны материнства
https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_812251/lang--ru/index.htm
2. Обзор правовой базы Кыргызской Республики: соответствие Конвенции МОТ 2000 года об охране материнства (№ 183)
https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_812252/lang--ru/index.htm
3. Обзор национального законодательства и политики, связанных с охраной материнства и работников с семейными обязанностями
https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_812255/lang--ru/index.htm
4. Оценка на основе национального диалога по вопросам социальной защиты. На пути к национально установленному минимальному уровню социальной защиты в Кыргызской Республике
https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_623031/lang--ru/index.htm

Приложение 2. Размеры социальных пособий

С 1 октября 2021 года	
Повышены размеры ежемесячных социальных пособий на 50%:	<ul style="list-style-type: none"> ▶ детям, рожденным от матерей, живущих с ВИЧ или СПИДом, – с 4000 сомов до 6000 сомов; ▶ детям с ограниченными возможностями здоровья – с 4000 сомов до 6000 сомов; ▶ детям в случае потери одного родителя – с 1000 сомов до 1500 сомов; ▶ детям в случае потери обоих родителей – с 2000 сомов до 3000 сомов; ▶ лицам с ограниченными возможностями здоровья с детства I группы – с 4000 сомов до 6000 сомов; ▶ лицам с ограниченными возможностями здоровья с детства II группы – с 3300 сомов до 4950 сомов; ▶ лицам с ограниченными возможностями здоровья с детства III группы – с 2700 сомов до 4050 сомов; ▶ детям, оба родителя которых неизвестны, – с 2000 сомов до 3000 сомов
С 1 января 2022 года	
Повышены размеры ежемесячных социальных пособий на 100% по отношению к размерам ежемесячных социальных пособий, начисленных до 1 октября 2021 года:	<ul style="list-style-type: none"> ▶ детям, рожденным от матерей, живущих с ВИЧ или СПИДом, – с 4000 сомов до 8000 сомов; ▶ детям с ограниченными возможностями здоровья – с 4000 сомов до 8000 сомов; ▶ детям в случае потери одного родителя – с 1000 сомов до 2000 сомов; ▶ лицам с ограниченными возможностями здоровья с детства I группы – с 4000 сомов до 8000 сомов; ▶ лицам с ограниченными возможностями здоровья с детства II группы – с 3300 сомов до 6600 сомов; ▶ лицам с ограниченными возможностями здоровья с детства III группы – с 2700 сомов до 5400 сомов
Повышены размеры ежемесячных социальных пособий на 200% по отношению к размерам ежемесячных социальных пособий, начисленных до 1 октября 2021 года:	<ul style="list-style-type: none"> ▶ детям в случае потери обоих родителей – с 2000 сомов до 6000 сомов; ▶ детям, оба родителя которых неизвестны, – с 2000 сомов до 6000 сомов
Согласно Указу Президента КР, должны быть приняты соответствующие меры по выравниванию размера базовой части пенсий детей в связи с потерей кормильца до размера ежемесячного социального пособия детям в случае потери родителя (родителей) при отсутствии у них права на пенсионное обеспечение	

Источник: Указ Президента Кыргызской Республики «О повышении размеров ежемесячных социальных пособий отдельным категориям граждан» от 1 сентября 2021 года УП № 373

Приложение 3. Отдельные статистические показатели бедности в стране

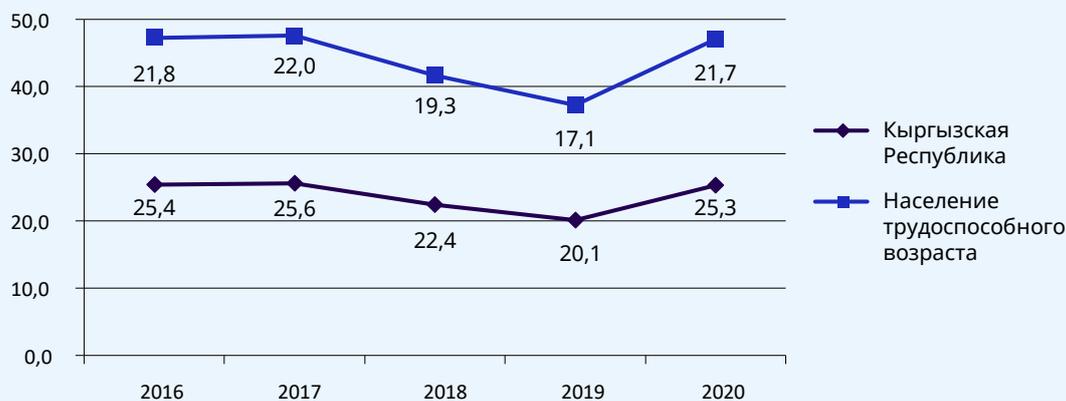
Стоимостная величина общей черты бедности в 2020 году составила 35 268 сомов в год на душу населения, крайней бедности – 19 774 сома.

За чертой бедности в 2020 году проживали 1 млн 678 тыс. человек, из которых 73,7% являлись жителями сельских населенных пунктов⁸¹. Наряду с 25,3% населения, проживавшего в 2020 году в условиях бедности, в зоне риска бедности находились около 8% населения⁸². В 2020 году доля населения страны, живущего за официальной чертой бедности⁸³, составила 25,3%, а доля населения трудоспособного возраста от 16 до 62 лет⁸⁴ составила 21,7%. См. *Диаграмму 1*.

Особым показателем, характеризующим уровень жизни в стране, является бедность занятого населения. В категорию работающих бедных попадают не только люди с низким заработком, но и имеющие нескольких иждивенцев в семье и поэтому неспособные обеспечить минимальный уровень достатка для каждого члена семьи.

Основными источниками денежных доходов населения являлись доходы от трудовой деятельности, удельный вес которых в структуре располагаемых доходов составил 67,4%, социальные трансферты – 16,7%, а также доходы от продажи сельскохозяйственной продукции, произведенной в личном подсобном хозяйстве – 11,9%⁸⁵. В структуре среднедушевых располагаемых доходов доля заработной платы составила 40,6%, индивидуальной трудовой деятельности – 14,5%. Важно отметить, что более 12% доходов населения приходится на трудовую деятельность, осуществляемую за пределами Кыргызской Республики⁸⁶.

► **Диаграмма 1. Доля населения страны, живущего за официальной чертой бедности (в процентах)**



81 URL: <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/27bf7b42-dfee-44e0-9698-864275e6b3b3.pdf>.

82 URL: <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/27bf7b42-dfee-44e0-9698-864275e6b3b3.pdf>.

83 Показатели 1.2.1. ЦУР. URL: <https://sustainabledevelopment-kyrgyzstan.github.io/1-2-1/>

84 Женщины – от 16 до 57 лет, мужчины – от 16 до 62 лет.

85 Национальный статистический комитет КР. 30 лет независимости Кыргызской Республики. С. 83.

86 Национальный статистический комитет КР. Уровень бедности населения Кыргызской Республики в 2020 году. С. 4.

Приложение 4. Извлечение из Налогового кодекса Кыргызской Республики от 18 января 2022 года № 3

Статья 46. Налоговые режимы

1. Налоговым режимом признается состав налогов и их элементов, а также порядок их исчисления и уплаты, применяемый в случаях и в порядке, установленных налоговым законодательством Кыргызской Республики.

2. В Кыргызской Республике устанавливаются общий налоговый режим и специальные налоговые режимы.

3. Общим налоговым режимом является система налогообложения, при которой у налогоплательщика возникают налоговые обязательства по общегосударственным и местным налогам, установленным настоящим Кодексом.

Специальным налоговым режимом является система налогообложения, при которой применяется особый порядок определения состава налогов и их элементов взамен общегосударственных налогов и/или освобождение от обязанности по уплате отдельных общегосударственных и местных налогов в соответствии с настоящим Кодексом.

4. Специальным налоговым режимом являются:

- 1) налог на основе патента;
- 2) упрощенная система налогообложения на основе единого налога;
- 3) налоговый режим в свободных экономических зонах;
- 4) налоговый режим в Парке высоких технологий;
- 5) налог на майнинг;
- 6) налог на деятельность в сфере электронной торговли.

5. Запрещается устанавливать иные специальные налоговые режимы для отдельных видов экономической деятельности, кроме установленных настоящей статьей.

Дополнительная информация. К общегосударственным видам налогов относятся: подоходный налог; налог на прибыль, налог на добавленную стоимость; акцизный налог; налоги за пользование недрами; налог с продаж. К местным налогам относится налог на имущество (статья 37 Налогового кодекса КР).

Приложение 5. Краткая информация

Отпуск по беременности и родам. В Кыргызской Республике продолжительность отпуска по беременности и родам составляет 126 календарных дней (18 недель), что превышает минимальный стандарт, установленный Конвенцией № 183, а в отдельных случаях установлен более продолжительный отпуск, как например в случае осложненных, многоплодных родов и для женщин, проживающих в высокогорных и отдаленных труднодоступных зонах.

Охрана здоровья на рабочем месте. Ряд нормативных правовых актов Кыргызской Республики предоставляют женщинам гарантии охраны здоровья на рабочем месте в период беременности, а отдельные гарантии распространяются также на матерей с малолетними детьми, что превосходит стандарты, заложенные Конвенцией № 183.

Денежные пособия и медицинская помощь. На сегодняшний день пособиями по беременности и родам охвачены женщины, работающие по трудовому договору; женщины, работающие по патенту; члены крестьянских (фермерских) хозяйств; безработные, имеющие право на пособие по безработице. В 2018 году среди получателей пособия примерно равные доли – по 42% – приходились на работающих по найму и членов крестьянских и фермерских хозяйств (КФХ) без образования юридического лица, 16% составили безработные, имеющие право на получение пособия, и совсем незначительную долю – 0,1% – лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Финансирование пособий по беременности и родам осуществляется из двух источников: собственные средства работодателя и средства из республиканского бюджета, тем самым существующий механизм финансирования не нарушает норму Конвенции № 183 о запрете наложения индивидуальной ответственности за прямые издержки, связанные с выплатой любых денежных пособий без четко выраженного на то согласия работодателя.

Относительно медицинской помощи Кыргызская Республика на сегодняшний день в полной мере реализует положения Конвенции № 183, а также дополнительно предусматривает право женщин на медицинскую помощь в период до, во время и после родов, а также, в случае необходимости, на госпитализацию. Бесплатной медицинской помощью также охвачены дети до 6 лет.

Защита занятости и недопущение дискриминации. Принципы равенства и недопущения дискриминации заложены в Конституции Кыргызской Республики и Трудовом кодексе Кыргызской Республики. Трудовой кодекс КР защищает женщин от необоснованного увольнения и определяет, что условия трудового договора признаются недействительными, если они ухудшают положение работника или являются дискриминационными. Не допускается увольнение женщин, имеющих детей в возрасте до 3 лет, что соответствует Конвенции № 183. Более того, законодательство предоставляет защиту от увольнения одиноким матерям, имеющим детей в возрасте до 14 лет (детей с ограниченными возможностями здоровья – до 18 лет). Эта гарантия также распространяется на лиц, воспитывающих детей без матери. Таким образом, национальное законодательство в этой части превышает установленные международные нормы Конвенции № 183.

Организация грудного вскармливания. Национальные правовые гарантии для работающих женщин, имеющих детей на грудном вскармливании, превышают нормы Конвенции № 183. Трудовой кодекс КР регламентирует право женщин на оплачиваемые перерывы для кормления ребенка, этим правом наделены не только женщины, имеющие детей на грудном вскармливании, но и все работницы, имеющие детей в возрасте до полутора лет, что превосходит стандарт, установленный Конвенцией № 183. Перерывы для кормления ребенка предоставляются женщинам помимо перерыва для отдыха и питания. Продолжительность перерыва установлена

не реже чем через каждые 3 часа работы продолжительностью не менее 30 минут каждый. При наличии у работающей женщины двух или более детей в возрасте до полутора лет продолжительность перерыва устанавливается не менее 1 часа. Также Трудовой кодекс КР предусматривает право матери на гибкий график работы по согласованию с работодателем, что соответствует положению Конвенции № 183.

Важно отметить, что Кыргызская Республика уже реализует рекомендации МОТ относительно организаций помещений на рабочем месте или вблизи от него для кормления грудного ребенка. Закон Кыргызской Республики «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей» обязывает организацию специальных помещений для кормящих матерей в органах государственной власти и местного самоуправления, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от форм собственности.

► **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

тел.: +7 495 933 08 10
факс: +7 495 933 08 20
E: moscow@ilo.org